

EL COLEGIO DE MEXICO

Centro de Estudios Internacionales

Fundamentos y tendencias de la  
Política Exterior Brasileña.

Tesis que para obtener el grado de  
Licenciado en  
Relaciones Internacionales  
presenta

Ricardo Valero Becerra.

Abril, 1970.



**En Memoria de mi hermano**

**Héctor Raúl**

**A mis padres y hermanos**

**PRIMERA PARTE:  *Perspectiva histórica.***

# INDICE

Página

INTRODUCCION

(I)

PRIMERA PARTE: Perspectiva histórica

I.- El siglo XIX	
1.- La inserción al capitalismo mundial	(1)
2.- El viraje de la política exterior,	(10)
3.- La política de valoración del café y la dominación paulista.	(17)
4.- Las aspiraciones políticas de las clases medias.	(20)
Consideraciones	(23)
II.- La implantación de la economía industrial	
1.- El establecimiento del Estado Novo	(28)
2.- La política económica	(33)
3.- El comercio exterior sudamericano	(35)
4.- El surgimiento de la guerra	(39)
5.- La postguerra inmediata	(47)
6.- La guerra fría y la posición internacional de Brasil	(50)
Consideraciones	(54)
III.- El retorno de Vargas	
1.- La nueva orientación	(58)
2.- La postura internacional	(61)
3.- La intensificación del nacionalismo	(64)
4.- La unión económica sudamericana	(67)
5.- El inicio del viraje	(71)
6.- La caída de Vargas	(75)
Consideraciones	(79)
IV.- El gobierno de Kubitschek	
1.- 1955, un año de transición	(86)
2.- La coyuntura electoral y el golpe preventivo	(90)
3.- Panorama general	(93)
4.- El plan de metas	(95)
5.- La cuestión de la estabilidad en el desarrollo	(100)
6.- La operación panamericana	(103)
7.- La diversificación del comercio	(108)
Consideraciones	(111)

SEGUNDA PARTE: La era de Quadros

I.-	1.-La coyuntura de 1960	(117)
	2.-El proceso electoral	(119)
	3.-Las bases del triunfo	(130)
	4.-Las contradicciones económicas	(136)
	5.-Los problemas derivados del comercio exterior	(145)
II.-	La situación del sector externo	
	1.-El discurso de toma de posesión	(151)
	2.-La vulnerabilidad de la balanza de pagos	(154)
	3.-La diversificación del comercio exterior	(161)
III.-	El marco internacional	
	1.-La guerra fría	(168)
	2.-La coexistencia pacífica	(173)
	3.-El tercer mundo	(179)
	4.-El surgimiento de la Revolución Cubana	(188)
	5.-Los cambios en el "cono sur"	(192)
	6.-El triunfo electoral de los demócratas en los Estados Unidos	(197)
IV.-	La política exterior	
	1.-El nuevo enfoque	(200)
	2.-Las relaciones con Argentina	(206)
	3.-La actitud frente a la Revolución Cubana	(213)
	4.-El acercamiento con los países socialistas	(217)
	5.-La posición frente a los Estados Afroasiáticos	(222)
V.-	La política interna	
	1.-El estilo político	(226)
	2.-Las reformas de base	(228)
	3.-La política cambiaria	(231)
	4.-La renuncia	(235)
	CONSIDERACIONES.	(240)
	NOTAS.	
	BIBLIOGRAFIA.	

## INTRODUCCION.

### I

I.- La mayor parte de los teóricos que han tratado de explicar los procesos que llevan a un Estado a adoptar una determinada posición internacional, han llegado a la conclusión de que son varios los elementos que entran en juego. Más que la expresión de intereses aislados, la política exterior de un Estado es resultado de la conjugación de una serie de variables de diverso tipo.

Así por ejemplo, se ha sostenido que en la elaboración de la política exterior intervienen factores que van desde la tradición histórica en materia internacional del país en cuestión, hasta su particular grado de desarrollo económico. Se mencionan otros que, como el de la ubicación geográfica y estratégica, a veces tienen un valor circunstancial. En fin, se agregan algunos más, como el del régimen de gobierno y el del estilo especial de quienes en un momento determinado tienen la responsabilidad de su ejecución, cuya ponderación en el conjunto de la problemática en ocasiones resulta sumamente difícil (1).

Desde tiempo atrás, la discusión de este problema en una buena medida ha girado en torno de una noción de manejo complicado. Al indagar por los motivos que llevan a un Estado

1.- Ver la introducción del libro de Joseph E. Blawck y Kenneth W. Thompson. Foreign policies in a world of change. N.Y., Harper and Row, Publishers, 1963.

a actuar más allá de sus fronteras nacionales, numerosos especialistas han respondido que la explicación se localiza en el llamado "interés nacional". Aparte de ser susceptible de diversas interpretaciones, al concepto de "interés nacional" tiene como característica la de ser demasiado elusivo. Un problema adicional se presenta después de haber sido establecido tentativamente y se empieza a hacer la obligada distinción entre lo que es constante y lo que es contingente en él. La única constante al parecer incuestionable resulta también, por lo menos, de una profunda ambigüedad: preservar la identidad física, política y cultural de una nación en relación con el desplazamiento de otros Estados nacionales (2).

Además, de sus impresiones, el grado de generalidad del concepto se presta a que se le proporcione un empleo en extremo peligroso. Con la noción del "interés nacional" ocurre algo parecido a lo que con otras categorías filosóficas igualmente vagas, como son la de "estado de derecho" o "el realismo del poder". Como es bien sabido, la primera, a

2.- El primer capítulo de la conocida compilación que hizo Harry Howe Ransom sobre la política exterior norteamericana, está consagrado a la presentación de diversos análisis de que ha sido objeto el concepto del "interés nacional". Los responsables de los ensayos son todos reconocidos especialistas en la materia: Hans H. Morgenthau, Stanley Hoffman, Morton A. Kaplan, Arnold Wolfers, Walt W. Rostow, etc. Sin embargo, la nota más relevante que tienen en común reside en el tratamiento distinto y no pocas veces contradictorio, que cada uno le imprime a la noción. An American Foreign Policy Reader. N.Y., Thomas Crowell Co., second printing, January, 1966, (edited by Harry H. Ransom Como prueba adicional de lo difícil de trato que resulta el <sup>concepto</sup> del "interés nacional", vale la pena recordar que estudio <sup>so</sup> tan serios, prolíficos y poco sospechosos de diletantismo, como Jean Baptiste Duroselle, hace tiempo que trabajan para esclarecerlo, y sin embargo, los resultados prácticos no se dejan ver por ninguna parte.

pesar de su aparente racionalidad (todo lo real es racional, decía Hegel), desembocó en la justificación teórica del nacional-socialismo.

Por lo que se refiere a la "realpolitik", puede decirse que ha hecho aportaciones valiosas en el campo del desarrollo de la ciencia política. Por principio, coadyuvó en la importante tarea de centrar la discusión a propósito de su objeto. No obstante, con ella ha ocurrido algo muy similar que con la noción de "estado de derecho". Al renunciar a valorar cualquier acción, en función siempre de su supuesta racionalidad intrínseca, ha conducido a justificaciones de hechos históricos aberrantes, o por lo menos de sentido dudoso.

En el fondo, la debilidad de ambos términos radica en que aislan de su contorno a los fenómenos que son el objeto de su aplicación, y en consecuencia, los presentan parcializados, "departamentalizados".

Existe otra línea de pensamiento que en forma indirecta también se ha referido al problema. En lo general, acepta la noción del "interés nacional" como válida y útil para explicarse el comportamiento de un Estado en un determinado momento. Pero para ella, su empleo sería una consecuencia derivada de la naturaleza misma de la sociedad que lo defiende. Dicho en otros términos, la política exterior está modelada e incluso determinada por el "interés nacional", sólo que éste no es remoto e indiferenciado como se le hace aparecer, sino que responde a intereses clasistas específicos. De llegarse a establecer previamente los tipos de relaciones entre las clases sociales y la estructura de dominación que mantiene una

sociedad en su interior, la orientación de la política exterior se podrá entender con una mayor facilidad (3).

Sin que pueda decirse que se haya resuelto del todo el problema, puede afirmarse, en cambio, que esta corriente se ha aproximado en mayor grado a su esencia. Por lo menos, la visión que ella propone tiene la ventaja de haber avanzado en el análisis y permitir la observación de los fenómenos en un nivel menor de abstracción.

Desde luego, aún quedarían muchos problemas por esclarecer. Más <sup>además:</sup> ~~se~~ se trata solamente de una primera aproximación. Aunque imprescindible, se acepta que no es sino el punto de partida, la idea inicial y el principio gnoseológico. A partir de ese momento se debe ir profundizando, etapa por etapa, para extraer en forma gradual los demás factores e ~~integrarlos~~ <sup>integrar los</sup> uno a uno en el todo social. Por citar un ejemplo relacionado con los enfoques modernos que se postulan para el conocimiento de la política exterior de un país, sería la base en la que descansaría el examen del "decision making process". Aceptando esa premisa, se podría proceder a reunir la información adicional hasta llegar a obtener una imagen completa.

En lo que pudieran considerarse como sus fundamentos teóricos más generales, el presente trabajo refleja de al-

3.- Los pensadores más representativos de esta corriente serían algunos que han sido calificados como "revisionistas" por la línea más ortodoxa, en los debates contemporáneos sobre la vigencia de la obra de Marx: Antonio Gramsci, Georg Lukács, Jean Paul Sartre, Isaac Deutscher, C. Wright Mills, Herbert Marcuse, Paul M. Sweezy, Paul A. Baran, Celso Furtado, etc.

guna manera las preocupaciones señaladas. En los últimos tiempos han proliferado los estudios que aislan los distintos órdenes en los que se expresan los fenómenos históricos. Con poca frecuencia, se ha llegado a postular la absoluta autonomía de cada uno de ellos, y por ende de las dimensiones de la vida social, que son analizadas como si fueran entidades separadas y no articuladas entre sí.

De manera inversa, el planteamiento hecho aquí pudiera denominarse como "globalista" ya que se pretenden establecer los vínculos entre dos niveles de la realidad en apariencia desconectados. En este sentido, se ha procurado acercarse a la muy útil categoría de "bloque histórico" formulada por Antonio Gramsci y que contempla esa realidad social como un todo interdependiente, coherente y armónico.

Desarrollo económico y política exterior son tratados como una suerte de "vidas paralelas" que han terminado por influirse y condicionarse mutua y recíprocamente. Sin embargo, cabe aclarar que se es consciente de que no se trata en manera alguna de un proceso simple de causas y efectos, o de acciones y reacciones. Por el contrario, se tiene en mente uno de corte múltiple y complejo que exige la debida ponderación de otros elementos que, por ahora, han quedado fuera.

Dentro de la necesaria "reducción" metodológica, al estudiar el caso de Brasil hubo necesidad de seleccionar aquel factor que parece más sólido para la explicación. Se partió de la premisa de que la política exterior es la resultante de

diversas variables pero entre las que destaca con claridad la particular problemática socioeconómica, en último análisis, el verdadero motor de sus planteamientos y directrices. En el trabajo se hace tan sólo mención a una serie de hechos que se consideran significativos al nivel de la política exterior, buscando siempre insertarlos en el cuadro social específico en el que se han producido.

II.- En mayor o menor grado, la política exterior brasileña siempre ha reflejado los cambios que se han producido en el interior de su sociedad, conforme, claro está, al entorno internacional prevaleciente en cada momento histórico. Esto no significa que el proceso haya sido simple y mecánico. Tampoco quiere decir que la política exterior se haya utilizado en todo momento, de manera racional y consciente, como instrumento para ayudar a solucionar los problemas con los que hubo de tropezarse el país en su evolución. Por el contrario, habiendo podido desempeñar un papel más activo, la diplomacia brasileña asumió en algunas ocasiones un carácter ornamental y contemplativo debido a limitaciones de toda índole que entorpecían su capacidad de acción.

En términos generales, pueden distinguirse con una relativa precisión tres grandes fases en la historia de la política exterior brasileña (4). La primera de ellas cubriría prácticamente todo el siglo XIX, incluyendo la implantación de

4.- Ver los estudios de Nelson de Sousa Sampaio, "The foreign policy of Brazil", en Foreign policies in a world of change. N.Y., Harper and Row, Publishers, 1963, (edited by Joseph E. Black and Kenneth Thompson), y de Santiago Hechen. Proyección internacional de Brasil. Santa Fe, Argentina, Librería y editorial Castellví, 1964.

la República, en 1890. Esta etapa estuvo marcada por la búsqueda de la delimitación de fronteras del antiguo territorio portugués y por la concomitante formación de la conciencia nacional. La diplomacia de la "República Velha" tuvo también, en el fondo, un acusado tono somicolonialista, ya que la economía brasileña se empezó a sustentar, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, en la explotación del café. Con ello, se dejó atrás el ciclo del azúcar y la extracción de los metales preciosos que fueron los puntos más dinámicos del sistema económico colonial. Asimismo, esta etapa de la política exterior correspondió al inicio de la diversificación industrial expresada por los primeros impulsos tendientes a la sustitución de importaciones.

La fijación de las fronteras territoriales no ocurrió de manera fácil ni menos aún pacífica. En su establecimiento tuvieron que mediar varias guerras con los países vecinos: en 1825 una con Argentina que giró en torno de la posesión de la llamada "Provincia Cisplatina"; en 1851 otra también contra Argentina; en 1864 una más, esta vez contra Uruguay, y finalmente, la guerra injusta de la "Triple Alianza" en contra de Paraguay que terminó en 1870. El fin de la época de "las grandes guerras" o de las "intervenciones en el Río de la Plata", como indistintamente se le ha denominado, se reflejó en el equilibrio de poder que se alcanzó entre las dos grandes naciones sudamericanas.

Se puede fijar en 1902 el inicio del segundo gran período de la historia de la política exterior brasileña. En ese año pasó a ocupar la Cancillería de Brasil el célebre José María da Silva Paranhos, Barón de Río Branco, quien permaneció

f. 11 / ✓  
en ella por espacio de diez años. Varios fueron los problemas que Río Branco resolvió durante su estancia en Itamarati. En primer término, fueron afianzados los vínculos comerciales y diplomáticos con los Estados Unidos. En segundo lugar, se establecieron en forma definitiva las fronteras nacionales, con la única, pero importante variante, que en esta ocasión se procedió de manera diferente a la del período anterior. En lugar de hacerlo a través de enfrentamientos armados, se empezó a emplear otra clase de instrumentó: el ilustre "Barão" fue el autor intelectual de la incorporación al país de más de 200,000 km.<sup>2</sup> y lo notable es que ésto se logró utilizando prácticas y medios relativamente pacíficos. ✓

La estancia de Río Branco en Itamarati coincidió con el cambio de vinculación del comercio brasileño en los mercados internacionales. Más aún: con la orientación que le imprimió a su gestión se afirmó la tendencia creciente hacia el intercambio con los Estados Unidos, cuyo mercado pasó a ocupar el sitio principal de los objetivos comerciales brasileños. ✓

A partir de entonces, la política exterior brasileña se moldeó sobre la base del acercamiento con los Estados Unidos creada a principios de siglo. Brasil participó al lado de los países aliados en la I Guerra Mundial, luego de la entrada norteamericana en la conflagración. Más adelante, formó parte de la Sociedad de Naciones en la que aspiró, sin haberlo conseguido, a ocupar un puesto permanente en el Consejo de la organización. ✓

El establecimiento de los regímenes nacional-socialista y fascista en Europa coincidió con el del Estado Novo en Brasil. Mientras la II Guerra Mundial estuvo limitada al

teatro europeo, Brasil mantuvo una posición de neutralidad. Era frecuente la opinión en el sentido de que la postura asumida resultaba de la relativa semejanza con los regímenes nazi-fascistas. Pero acaso más importante que esa circunstancia, el elemento que en mayor grado influyó para ello fue la diversificación que para entonces había experimentado su comercio exterior.

Sin embargo, una vez que se hizo clara la extensión del conflicto al continente americano, Brasil tomó una decisión definitiva cuyos términos favorecieron a la causa aliada. Para llegar a ella, los Estados Unidos habían interpuesto una serie de compromisos destinados a contribuir en el desarrollo económico del país. A la postre, esta actitud se tradujo en un vigoroso impulso al proceso interno de industrialización, lo cual le permitió a Brasil emerger, después de la contienda, como la nación más poderosa del "cono sur" americano.

Con la postguerra dio comienzo lo que puede considerarse como la tercera fase de la historia de la política exterior brasileña. Es a partir de entonces cuando se ha procurado, de modo gradual, utilizar a la diplomacia como un auxiliar importante para acelerar el proceso de desarrollo.

Desde la década de los años cincuenta, la economía brasileña ofrecía ya la imagen <sup>del</sup> tipo de los países subdesarrollados más complejos, mostrando tres niveles diversos: un sector de subsistencia, otro ligado a las tareas de exportación, y uno más de carácter industrial capaz de producir parte de los bienes necesarios para mantener el crecimiento. A pesar del

indudable avance logrado en este período, la sociedad brasileña se hallaba aún en una fase de transición, de equilibrio inestable, ya que no se habían realizado las modificaciones pertinentes dirigidas a preparar al país para un ritmo de desarrollo sostenido.

Conforme se fueron ampliando las necesidades de implementación del sistema, se fue requiriendo en mayor medida de la ayuda que podría obtenerse del exterior. Durante el segundo gobierno de Getulio Vargas se tomaron algunas iniciativas en esa dirección aunque todas ellas fracasaron. Bajo el mandato de Juscelino Kubitschek se volvió a insistir en el problema introduciendo el canal del multilateralismo para captarla. La tentativa se frustró debido sobre todo al ambiente internacional imperante.

Durante el proceso electoral de 1960, la cuestión de la política exterior apareció por vez primera en los debates públicos. Uno de los candidatos a ocupar la presidencia de la República, el ex-gobernador del Estado de Sao Paulo, Janio Quadros, hizo de ese tópico un principio clave de su plataforma política.

Convertido ya en primer mandatario, Quadros procuró imprimirle cambios ostensibles a la actuación internacional del país. Tal vez el aspecto más singular de su breve gestión al frente del gobierno se centró justamente en la llamada "Política Externa Independiente".

Esta nueva orientación internacional fue interpretada por varios observadores en el sentido de que el país buscaba ocupar un rango distinto al que había desempeñado por tradición, transformándose en una especie de "cuarto poder"

en el escenario mundial. Otros han considerado que tan sólo se captaba la naturaleza de la especial coyuntura internacional del momento y que el ajuste del país a ella era obligado. Un tercer grupo, en fin, ha sostenido que con su empleo deliberadamente sensacionalista, se perseguía desviar la atención de las masas populares con respecto a las medidas que se aplicaban en el orden interno y que tendían a favorecer a los grupos más conservadores de la sociedad brasileña.

Si bien estas opiniones descansan en fundamentos razonables su defecto principal radica en que todas contemplan el problema en una forma parcial. Se hace obligado agregar de manera explícita que con el empleo de la política exterior, el gobierno de Janio Quadros pretendía empezar a solucionar los cada vez más complicados problemas en que se debatía la economía brasileña.

III.- El intento de descripción y de análisis de los rasgos más significativos de todos estos procesos y problemas constituye el objetivo del presente trabajo. Ahora bien, se trata apenas de un ensayo preliminar e incompleto. Preliminar porque aún dentro de la limitación metodológica indicada, las ideas presentadas son susceptibles de mejorarse y de fundamentarse con mayor fuerza, así como de comprobarse algunas otras que por ahora tiene el carácter de meras hipótesis.

Por otro lado, es incompleto porque nada más una parte del proyecto original de investigación se pudo llevar a efecto. Inicialmente se había pensado en que abarcara un tiempo histórico mayor y que se aproximara lo más posible al período contemporáneo. En realidad, lo que ahora se presenta equivale aproximadamente a la mitad de lo que se había contem-

plado en un principio. Debido a la complejidad y a la amplitud del tema, se prefirió interrumpirlo, a reserva de hacerle con posterioridad las modificaciones que se requieran y concluir los planes iniciales.

En lo que atañe a su organización, el trabajo está dividido en dos partes. La primera puede considerarse como de antecedentes generales y sólo fue elaborada para disponer de un transfondo histórico. La segunda es la que responde a la preocupación por el tema, a pesar de que representa tan sólo alrededor de la tercera parte del planteamiento original.

En otro orden de cuestiones, debido a la extensión del tema, en cada capítulo de la primera sección se fueron obteniendo, a manera de consideraciones, algunas conclusiones parciales. Estas consideraciones cumplen, al mismo tiempo, la función de introducir al capítulo que sigue inmediatamente después. En la segunda parte se procedió en forma distinta debido a la naturaleza del material con el que se trabajó. En este caso, las consideraciones se refieren a la totalidad de la sección.

Las notas de cada capítulo aparecen al final. Después de las notas se encuentra la bibliografía que está ceñida estrictamente a las referencias explícitas y concretas que se hacen a lo largo del trabajo. Aún la que puede consultarse en México sobre el tema es mucho mayor. A propósito de ella, se es consciente de que una de sus características radica en lo pre-caro de las fuentes primarias consultadas. A pesar de ello, se consideró que para el tipo de monografía de que se trata, las ideas expuestas no perderían la validez que pudieran tener.

La presentación de una tesis profesional es una *Buen*

ocasión para expresar el sentimiento de gratitud a todos los profesores con quienes se han seguido cursos, ya que de todos ellos se recibieron enseñanzas valiosas. En especial, el estudiante desea manifestarlo a aquellos que considera que en mayor grado han contribuido a su formación, dejando a un lado una serie de naturales inhibiciones.

Por mi parte, y en primer lugar, deseo expresar mi agradecimiento, al profesor Ruy Mauro Marini de quien recogí el interés por el tema, y en general, por muchos otros que se refirieron a la América Latina. En realidad, el profesor Marini es el inspirador de la tesis y el método utilizado corresponde al que de él aprendimos. Al profesor Mario Ojeda, quien tuvo a su cargo la revisión final de la tesis; debido al interés y meticulosidad con que lo hizo, el trabajo se benefició mucho. Al profesor Ojeda le debe sólo esta valiosa colaboración última, sino en general el aliento y el estímulo permanentes durante mis estudios en los días en que él era director del Centro de Estudios Internacionales. Al profesor Jorge Castañeda, quien con su práctica cotidiana me ha mostrado que el rigor y la seriedad intelectuales no son necesariamente incompatibles con la función pública de alto nivel. Al profesor Rafael Segovia, cuyo auténtico y profundo sentido crítico ha sido para mí un continuo "desafío" y un llamado constante hacia la reflexión. Al profesor Porfirio Muñoz Ledo, quien me ha ayudado a centrar muchas de mis principales inquietudes intelectuales.

**1.- La Inserción en el Capitalismo Mundial.**

A raíz de su independencia política, las naciones latinoamericanas intentaron construir los correspondientes Estados nacionales. La tentativa se manifestó básicamente a través de dos tendencias contradictorias: una hacia la centralización y otra de signo opuesto favorecedora de la descentralización. El profesor Jacques Lambert ha estudiado detenidamente el fenómeno y llama la atención hacia una serie de problemas con los que se tropezaron entonces las jóvenes naciones (1). En su opinión, a diferencia de lo que ocurrió con los Estados de la Unión Americana, los caudillos latinoamericanos disponían de una fuerza muy considerable frente a la burguesía urbana. Siendo ellos justamente los portadores de las tendencias centrífugas, su acción se tradujo, por fuerza, en un serio entorpecimiento al proceso de adopción del sistema federal.

En el curso de la independencia de América Latina, el choque de los intereses de las potencias coloniales con los de las nuevas fuerzas de cada nación estuvo ligado a un hecho histórico de enorme importancia: el avance y la expansión del capitalismo a partir de los cambios producidos en la segunda mitad del siglo XVIII, con motivo de la revolución industrial.

La introducción del capitalismo en las primeras décadas del siglo XIX en América Latina no se realizó de una manera rápida, ni menos aún automática. Las posibilidades de transmitir a la región las nuevas técnicas industriales eran

sumamente limitadas. A la vez, la capacidad de absorber esos avances estaba condicionada a una transformación que no se produjo: incluso años después de la Independencia, la vida latinoamericana seguía girando en torno de un orden social que apenas había empezado a ser destruido. El sociólogo Fernando Henrique Cardoso ha hecho un interesante esfuerzo de formulación de tipologías adecuadas al desenvolvimiento particular latinoamericano (2). Su punto de partida es el aserto de que los países de esta región no conocieron el género de transformación en los modos de producción que caracterizó el surgimiento del capitalismo industrial. En cambio, su estructura productiva ha reproducido los caracteres propios de las economías subdesarrolladas y dependientes.

Los países de América Latina se incorporaron progresivamente a los mercados internacionales, mediante la exportación de productos primarios, esto es, a través del comercio internacional y del movimiento de capitales dentro de una estructura modelada según el pasado colonial. Cada uno de ellos se especializó y organizó en función de las exigencias del mercado exterior. No todos, empero, lo hicieron al unísono y en los mismos términos. En algunos, el control de la economía de exportación, en lo fundamental, estuvo a cargo de inversionistas extranjeros. En otros, grupos nacionales manipularon el renglón o el producto principal de la economía del país.

Brasil formó parte del grupo en que se ejerció un considerable control local sobre las exportaciones. La economía brasileña había tenido algún avance significativo,

mostrando su actividad productiva un cierto grado de diversificación.

En la etapa colonial de Brasil se pueden distinguir dos grandes fases. En la primera, de 1530 a 1650, la economía creció impulsada por las exportaciones de azúcar; la segunda, se señaló por la extracción del oro y comprende los años que van de 1700 a 1780. Vista globalmente, la etapa colonial tuvo como puntos rectores las zonas del Nordeste y algunas franjas centrales del interior.

En lo que hace al progreso industrial, vale la pena recordar que las primeras instalaciones de hierro en el "Nuevo Mundo" se erigieron en Brasil. Consistieron básicamente de construcciones navales a lo largo de las costas para facilitar las labores de exportación y de importación, de algunos molinos de azúcar y de talleres para la producción textil. Las zonas industriales por excelencia se ubicaron en Sao Paulo, en Minas Gerais y en alguna parte del norte como Maranhao. Desde un principio, destacaba ya Sao Paulo y es conveniente subrayarlo atendiendo a las subsecuentes repercusiones del fenómeno de la concentración industrial.

Antes aún de la independencia, la economía brasileña se había vinculado ya muy estrechamente al mercado inglés. Los tratados anglo-lusitanos del siglo XVII, muy en especial el de Methuen de 1703, tuvieron por resultado la destrucción de las industrias textiles portuguesas, y acaso más relevante que eso, la virtual conversión de Portugal en un mero intermediario entre sus colonias y la Gran Bretaña.

La ilustración que es clásica para explicar la teoría de los costos comparativos, correspondió <sup>al parecer,</sup> <sup>en este caso</sup> a la realidad. La Gran Bretaña ejerció una función protectora sobre Portugal, lo que equivalía a hacerlo también sobre sus colonias. La curiosa relación triangular quedó consolidada y fortalecida en los primeros años del siglo pasado.

Las guerras napoleónicas influyeron de singular modo en la historia de Brasil. La invasión de Portugal por Napoleón I forzó al Regente, Don Juan VI, a trasladar su corte a América. La operación se hizo posible merced a la ayuda de Inglaterra que financió los gastos y mantuvo bloqueada a la marina francesa en el Atlántico. En 1808, el Regente abrió los puertos brasileños a "las naciones amigas". Dos años más tarde, firmó un tratado comercial con la Gran Bretaña que desbrozó el camino para la implantación del liberalismo económico, liquidando los resabios de las restricciones mercantilistas.

En 1821, el Regente retornó a Portugal. Al año siguiente, Brasil declaró su independencia en calidad de Imperio, siendo designado emperador el hijo del Regente portugués, Don Pedro I. En 1827, ya como Estado soberano, Brasil firmó otro tratado comercial con la Gran Bretaña, otorgándole esta vez completo acceso al mercado nacional. Los términos del tratado eran incluso más favorables que los que se concedían a la producción nacional.

\* Los historiadores han establecido por convención el año de 1840 como la fecha en que principió el ciclo del café y que abrió cauce, simultáneamente, a la etapa semico-

lonial. Con anterioridad a la independencia se habían hecho las primeras plantaciones de café; no fue, sin embargo, sino hasta la cuarta década de ese siglo cuando dio comienzo su explotación extensiva. El suceso correspondió, casi con exactitud, con el establecimiento del libre cambismo en el orden internacional.

En 1844, el ministerio de hacienda adoptó una serie de medidas, entre las que figuraba en primer plano la tarifa "Alves Branco". Los estudiosos del período no se han puesto de acuerdo en cuanto al origen de las disposiciones. Para algunos, resultó de la aceptación de las políticas inspiradas en las teorías de Hamilton y de List. Para otros, en cambio, no fue expedida sino por razones fiscales internas y no en términos tan racionales. Sea como fuere, la tarifa alentó vigorosamente en la práctica a la producción interna. Bajo su amparo cobró impulso la diversificación de la economía, auxiliada por la afluencia de inversiones y empréstitos provenientes de la Gran Bretaña.

De acuerdo con los datos de Caio Prado Jr., en la década de 1850 se fundaron 62 empresas industriales, 14 bancos, 3 cajas de ahorro, 20 compañías de navegación a vapor, 23 de seguros, 4 de colonización, 8 mineras, 3 de transporte urbano, 2 de gas y 8 líneas de ferrocarriles. En la creación de semejante obra, el Barón de Mauá, "una especie de Carnegie brasileño", cumplió un descollante papel (3).

Por otra parte, la diferencia de las demás ex-colonias iberoamericanas y debido a su peculiar acceso a la vida independiente, Brasil no sufrió los desajustes del "caudillismo"

mo". En contraposición, se vio afectado por otro fenómeno de corte similar de predominio regional: "la política de los gobernadores" o de "los coroneles", como indistintamente se le ha llamado.

Desde antaño, Brasil había carecido de una verdadera autoridad central, capaz de sincronizar, ordenar y jerarquizar las actividades en su conjunto. La sociedad colonial incubó el fenómeno; la vida independiente, la recibió como legado: el problema más apremiante que tuvo que enfrentar la administración imperial gravitó en torno de las tendencias centrífugas que amenazaban al país con la desintegración.

La institución que tuvo a su cargo acometer la empresa fue el Poder Moderador, establecido formalmente en la Constitución de 1824. Tanto en el plano legal como en el real, la auténtica misión del Emperador consistió en mantener y garantizar la subsistencia del Estado. Su función consistió en arbitrar y mediar en los conflictos surgidos entre los componentes de la sociedad. En rigor, no puede afirmarse que esa institución haya representado el equivalente de la figura del rey tradicional ni la del jefe estatal moderno.

Con el ejercicio del Poder Moderador se pudo preservar la autonomía de la sociedad brasileña, manteniendo su unidad por encima de las disparidades regionales y a pesar de la falta de vínculos económicos entre las provincias, *Esto se*  
*graba* "en la fase en que el país dejaba de ser una sociedad colonial y se convertía en una sociedad en transición, más en vías de su autonomía nacional que de convertirse en una so-

ciudad plenamente integrada" (4).

En consecuencia se generó en el país una mayor estabilidad política que coincidió con una expansión de la explotación del café, estimulada por el crecimiento de la demanda mundial del producto. Hacia 1860, la balanza de pagos por primera ocasión en su historia empezó a ser favorable. El crecimiento industrial del sistema, en cambio, hubo de tropezar con factores profundamente limitativos, llegando a entorpecer primero, y a impedir, más adelante, su progresiva evolución.

P. 5  
\* ↓

El profesor Helio Jaguaribe, propone varios elementos para explicar este fenómeno (5). En primer lugar, resalta la cuestión de la estrechez del mercado interno: el consumo de bienes industriales era muy bajo debido al abatimiento del nivel de ingresos y a la vinculación de numerosos núcleos de la población a la economía de la hacienda. En seguida, está la cuestión de la estructura social. No existía una clase análoga a la mercantil europea, así como tampoco agricultores libres que impulsaran la producción con su demanda de artículos industriales. En el Brasil imperial, sólo habían tres grandes grupos sociales: el patriciado rural, la clase media urbana y la clase servil. En el orden de las decisiones, la única que contaba era la primera. Buena parte de la incipiente burguesía había nacido al amparo de las labores de importación y de exportación y se hallaba poco diferenciada de los empresarios extranjeros.

\* ↓

El tercer factor ha sido ampliamente estudiado por el economista Celso Furtado (6). El progreso obtenido en el cultivo del café hizo que la inversión en otras áreas fuera poco

atractiva, con el agravante de que la enorme extensión territorial impidió el mejoramiento de los métodos de producción, dado que para su rentabilidad era suficiente con ampliar la esfera de cultivo.

Lo anterior se relaciona con las limitaciones al crecimiento industrial de índole interna. Al mismo tiempo, se conjugaban con el condicionamiento de la economía brasileña por la significación de las exportaciones, y en menor escala por el endeudamiento externo.

\*  
Habiéndose fincado en su demanda externa, el país sufrió los naturales efectos de las fluctuaciones del mercado internacional. Entre 1873 y 1896, tuvo lugar en la Gran Bretaña un grave estancamiento en su actividad económica, poniéndose de inmediato en marcha diversos mecanismos a fin de reanimarla. Naturalmente, uno de los más utilizados consistió en la restricción de las importaciones.

El sistema económico brasileño, como un todo, entró en un fuerte receso. Desde el interior, estaba seriamente impedido para seguir creciendo. Desde fuera, se tropezaba con escollos que escapaban a su control. La reacción ante la contracción económica internacional fue el nacimiento de lo que algunos autores definen como política de defensa o mantenimiento del empleo, expresada por diversos canales de compensación (?). Los cambios mundiales en la composición de la demanda, obligaron a fijar sistemas impositivos a las importaciones. El resultado fue una elevación de los precios de las mercancías importadas; de ahí surgió el requerimiento de estimular la inversión local sustitutiva.

Aunado a este cuadro económico, también se verificaba una resquebrajadura en la escena política. Durante la primera mitad del siglo, la oligarquía azucarera había tenido una influencia prepotente en el aparato Estatal. Con el ciclo del café, el centro económico se desplazó a otros puntos, sin que ocurriera un proceso similar en el dominio político. Cesó de existir una correspondencia entre la dominación económica y la política. El nuevo balance de fuerzas se manifestó con la presión para la ampliación del sufragio, la aceptación del federalismo y aún para el cambio total de régimen.

El fenómeno hacia el que se canalizó la antinomia fue el de la esclavitud. El trabajo esclavista se había hecho improductivo, en virtud de que para que el sistema pudiera seguir creciendo, reclamaba un número creciente de mano de obra libre. Se presentó objetivamente, así, la necesidad de suprimir una institución cuyo costo social, a esas alturas, se hacía muy elevado. Una circunstancia que acentuó la contradicción fue la posición internacional de Brasil que después de 1865, cuando se abolió la esclavitud en los Estados Unidos, era junto con Cuba el único país occidental que la admitía.

Después de 1880, la cuestión de la servidumbre adquirió perfiles de extrema violencia, situándose en el centro de las preocupaciones políticas. Se intentaron varias fórmulas de conciliación, ninguna con éxito. "Los gabinetes sucumben uno tras otro en una sucesión caleidoscópica. Entre 1880 y 1885 se suceden en el poder siete ministerios. Solamente uno de ellos alcanzará un año completo de existencia: otro no durará más de tres meses" (8).

Finalmente, en 1889, fue abolida la esclavitud. Al año siguiente se proclamó la República, adoptándose una Constitución de corte liberal y con un extraordinario parecido a la norteamericana. De esta manera dio comienzo una alianza entre los cafelateros y el gobierno federal, "sobrepasando todos los arreglos políticos previos" (9). Debido a que Sao Paulo ocupó una posición dominante en el sistema político de alianzas, el período referido fue de un casi absoluto control paulista.

Hacia los últimos años del siglo pasado la vida económica se había reactivado y se llevó a efecto la necesaria adecuación en los niveles políticos. Para entonces, había cobrado forma ya un hecho de singular connotación: el cambio de orientación del comercio brasileño en los mercados internacionales. // Desde 1865, los Estados Unidos habían comprado la mayor porción del café brasileño. Con la abolición de tarifas sobre la importación de café, una vez terminada su Guerra Civil, los Estados Unidos empezaron a comprar más del 50% del mencionado producto. Para principios de este siglo, Nueva York se había convertido en el mercado de caucho más importante en el mundo y cerca del 60% de ese producto era brasileño. Asimismo, los Estados Unidos consumían más cocoa brasileña que cualquier otro país.

## 2.- El Viraje de la Política Exterior.

El cambio de inserción en los mercados internacionales se vio reflejado en la actividad diplomática. Durante el siglo XIX, la diplomacia brasileña se había encaminado a

consolidar y a ampliar el enorme territorio heredado de Portugal. La urgencia primordial giró alrededor de las relaciones con sus países vecinos: el objetivo más importante, residía en obtener la hegemonía política de la América del Sur, como lo ha señalado tan certeramente Renato de Mendonça (10).

\* { En la primera mitad del siglo XIX, Brasil intervino en los asuntos de las naciones contiguas, en especial en los conflictos que se registraron en el Río de la Plata. "Esta lucha de varios decenios por la hegemonía política en la América del Sur, fue casi axiomática para los estadistas del imperio, quienes aceptaron la doctrina de Monroe y a ella dieron su adhesión a principios de 1824, un mes después de su institución" (11).

ef. p. viii ↓ { A lo largo del siglo XIX Brasil delimitó sus fronteras con todos sus vecinos, adquiriendo territorios a costa prácticamente de todos ellos. Por medio de la penetración lenta y persistente, ya iniciada en la era colonial, logró la adjudicación de territorios en litigio con los Estados limítrofes, "conjunto que supera el millón de kilómetros cuadrados de superficie, y que al par que significó la consolidación territorial, facilitó la integración de su conciencia nacional" (12).

Durante el Imperio, las ligas culturales y económicas mantuvieron unido a Brasil con Portugal, y sobre todo, con la Gran Bretaña. Al formarse la República se acentuó la tendencia hacia el acercamiento con los Estados Unidos.

En el curso del siglo XIX, Brasil se había aproximado a los Estados Unidos, procurando obtener una posición de contrapunto frente a las repúblicas hispanoamericanas. La conciencia de esa alianza fue siempre reconocida como uno de los

fundamentos de la política brasileña. La tesis, con variaciones de énfasis, fue casi siempre la misma: el país debería escoger entre aislarse en medio de la América española, o servir de punto de equilibrio entre los distintos componentes de la región.

Algunos incidentes que se tuvieron con los Estados Unidos, especialmente el de la neutralidad observada durante la Guerra de Secesión y el de las exigencias para la apertura de navegación en el Amazonas, no empañaron el buen y pacífico desenvolvimiento de las relaciones comerciales y económicas en general.

Dos hechos fueron determinantes en la adopción del nuevo derrotero de la política exterior brasileña: la adopción de la constitución Republicana, inspirada tal vez en demasía en las doctrinas de Hamilton y de Jefferson, y el creciente intercambio comercial con los Estados Unidos (13).

El 3 de diciembre de 1902 asumió el cargo de Canciller José María da Silva Paranhos, Barón de Río Branco, y padre de la diplomacia moderna brasileña, quien procuró desde un principio introducir innovaciones de primera importancia. "Durante 10 años (Río Branco) fue el responsable y el mentor de la política internacional del país". La diplomacia brasileña, "que tuvo una escuela de primer orden en el Imperio, seguía los mismos moldes del pasado y el Brasil se sentía demasiado aislado en la América Latina. Río Branco puso sobre sus hombros la tarea difícil, pesada, de corregir los errores del pasado y crear una situación de prestigio para el país en el continente" (14).

Río Branco comprendió la estrecha interdependencia entre la diplomacia y el comercio. En el curso de su estancia en Itamaratí, Brasil aumentó en grandes volúmenes sus exportaciones de café. En el mercado norteamericano, donde cada día se hacía más popular el producto, no había prácticamente competidores.

Otro factor que contribuyó en la aproximación se fincó en que las exportaciones de ambos países se complementaban. Los Estados Unidos exportaban productos manufacturados y materias primas de zona templada, mientras que Brasil vendía productos tropicales y semitropicales. Como resultado, a principios de siglo, los Estados Unidos compraban 36% de las exportaciones de Brasil y habían relegado al segundo lugar a la Gran Bretaña que compraba tan sólo el 15% (15).

Como buen realista que era, el Barón de Río Branco comprendió que los nuevos tiempos requerían concederle mayor importancia a los Estados Unidos. "En Washington está nuestra representación más importante", llegó a declarar en alguna ocasión.

En un artículo periodístico no oficial, Río Branco explicaba con claridad sus puntos de vista. En él procedía a establecer la igualdad del "Nuevo Mundo" con el "Viejo", afirmando su conformidad con la doctrina de Monroe y con el famoso serolario de Roosevelt, y finalizaba haciendo un giro justificativo de la amistad y de la simpatía que Brasil tenía por los Estados Unidos (16). No son pocas, pues, las razones que asisten a un historiador norteamericano para denominar al carácter de las relaciones entre las dos naciones como de "unwritten alliance".

Varios fueron los síntomas y las medidas que contri-<sup>7</sup>buyeron a sellar el acercamiento. Brasil reconoció casi de inmediato la independencia de Panamá. Los Estados Unidos, por ~~un~~<sup>su</sup> lado, se declararon neutrales en el conflicto entre Brasil y el sindicato Boliviano que culminó con la anexión brasileña del territorio de Acre. Además, como señala el profesor Burns, mientras la América hispana se sentía alejada y desconfiada respecto a los Estados Unidos debido a las políticas sucesivas del "Big Stick", la "Dollar Diplomacy" y el "Roosevelt Corollary", Brasil las interpretaba lo más a favor posible de los Estados Unidos e incluso las justificaba (17). El momento culminante de la nueva situación fue la elevación de las delegaciones de ambos países a embajadas en 1905 y la visita del Secretario de Estado, Elihu Root, a Río de Janeiro en 1906.

Otro aspecto de la dirección del Barón de Río Branco estuvo encaminado a mejorar las relaciones con sus vecinos, y en general con los países situados al sur del Río Bravo. Ciertamente Brasil había vivido aislado de la América hispana por espacio de cuatro siglos, y no sólo en términos culturales sino también económicos y políticos. Las intervenciones de la época imperial en los asuntos internos de las naciones latinas habían creado una atmósfera de desconfianza y de alejamiento por parte de los pueblos de América del Sur. De hecho, sólo con Argentina y Uruguay se habían resuelto las cuestiones limítrofes por procedimientos relativamente pacíficos. Con Paraguay tuvo que mediar una guerra injusta, desproporcionada y hasta contrarrevolucionaria, para dirimir las fronteras. Sin embargo, faltaban aún de trazarse los límites con

las demás naciones contiguas, incluyendo las correspondientes a los dominios europeos y Brasil no dudó en arriesgar la nueva imagen de confianza que trataba de crear a efecto de consolarlos.

A principios de este siglo y durante la estancia de Río Branco en Itamarati se abordó el asunto con firmeza. Hay que hacer notar que la Constitución Republicana prohibía expresamente las anexiones territoriales, estableciendo un interesante precedente de alcance mundial.

Contando con el implícito apoyo de los Estados Unidos,<sup>1</sup> la cancillería brasileña se lanzó a la tarea de poner fin a los problemas relativos a los límites territoriales. A través de una serie de arbitrajes, negociaciones y tratados, Río Branco solucionó con éxito esos problemas. Progresivamente se fueron fijando las fronteras con las Guayanas, Perú, Bolivia y Colombia. Se demarcaron de ese modo nueve mil millas de frontera, desde la de la Guayana Francesa al Norte hasta la de Perú en el Oeste, pasando por la del Uruguay en el Sur. Se cerraba así un capítulo decisivo en la historia de las relaciones internacionales brasileñas (18).

Sólo un factor jurídicamente imponderable del complejo engranaje dejó sin resolver Río Branco: el de la disputa por la hegemonía política de los países sudamericanos, en particular entre Brasil y Argentina. La lucha por ganar la influencia sobre la región del Río de la Plata quedó en pie, rebasando la cuestión de la fijación de los límites geográficos.

En efecto, Brasil no había sido el único país sudamericano que lograba avances significativos en su diversificación económica. Desde fines del siglo pasado y sobre todo al

iniciarse el presente, algunos otros conocieron un ciclo de notable expansión, e incluso habían logrado modelos de organización superiores a los del propio Brasil. El caso de Argentina es el más sobresaliente de todos (19).

Desde los primeros años de su incorporación al sistema económico mundial, Argentina tuvo una libertad de movimientos y de opción mayores al resto de América Latina. La cantidad de sus productos exportables fue más elevada, así como también el número de sus compradores y el de países inversores dentro de sus fronteras. Si bien la corriente comercial con Europa era la predominante, las importaciones procedentes de Estados Unidos llegaron a ser considerables. En cuanto a las inversiones de capital en empresas locales, las europeas predominaron siempre, pero las estadounidenses alcanzaron también un importante nivel.

"Para el Reino Unido, Argentina fue un vendedor de productos primarios de los cuales difícilmente hubiera podido prescindir y, en cuanto a inversiones, un país deudor no necesaria ni incondicionalmente sometido a sus demandas. Para Europa Continental, el comercio y las inversiones relacionadas con Argentina fueron de discreta importancia, sin que el país sudamericano quedara nunca en situación de completa dependencia. Para Estados Unidos, Argentina, país de producción agropecuaria similar a la suya, era un comprador que pagaba el déficit de su balanza de pagos con el superávit procedente de Europa y, por lo tanto, un cliente que estaba en condiciones de seleccionar y no de acatar." (20).

Como añade el mismo estudioso de la evolución argentina: "Dentro de este sistema económico mundial, Argentina, tan distante de Europa como de Estados Unidos, parecía destinada a ser, entre los países no industriales, la cuna de la multilateralidad y la escuela de la opción" (21).

La disputa por el predominio subregional no se hizo evidente; nunca llegó a explotar en el terreno de las acciones militares. <sup>Crisis</sup> Estuvo presente en rivalidades de otro género, como en la lucha por asegurar sus mercados de exportación o en probar la superioridad y justeza de las varias orientaciones. Pero mientras Argentina, aunque vinculada al mercado inglés, tenía un mayor radio de acción, el eje central de las operaciones de Brasil se trasladó de Europa al Hemisferio Occidental, de Londres a Washington. La diferencia, en apariencia de grado, tenía un trasfondo mucho mayor, y esto vino a hacerse patente pocos años después.

### 3.- La Política de Valoración del Café y la Dominación Paulista.

Al iniciarse el siglo, los productores cafetaleros se percataron de que controlaban alrededor del 75% de la oferta mundial del producto. La toma de conciencia los llevó a plantearse la posibilidad de llevar a la práctica una política de manejo de la oferta que les permitiera protegerse de las eventuales bajas de precios. "Todo lo que necesitaban -escribe Celso Furtado- eran recursos financieros para retener parte de la producción fuera del mercado, es decir, para contraer artificialmente la oferta" (22) y reactivarla cuando el mercado ofreciera mayores resistencias, cuando el ingreso estuviera en altos niveles en los países importadores. El éxito

de la medida estaría sujeto a que en forma simultánea fueran cubiertas las deficiencias de los años de malas cosechas.

La idea quedó expresamente establecida en 1906 mediante el convenio de Taubaté que definió las bases de la política de valoración, regulando su comercio, y a través de la activa participación del Estado en la compra y financiamiento de los excedentes cafetaleros. En esencia, la política económica que se derivó del Convenio de Taubaté consistió en lo siguiente:

a) Con el fin de restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda del café, el gobierno intervendría en el mercado para comprar los excedentes; b) La financiación de esa empresa se haría con empréstitos extranjeros; c) El servicio de esos empréstitos sería cubierto con un nuevo impuesto cobrado en oro sobre cada saco de café exportado; y d) A fin de solucionar el problema a un plazo más largo, los gobiernos de los Estados productores deberían entorpecer la expansión de las plantaciones (23).

El convenio provocó una violenta polémica que condujo, en último término, a que los Estados cafetaleros iniciaran el proyecto por su cuenta, apoyándose en la descentralización republicana que les había concedido el poder constitucional exclusivo de crear impuestos a las exportaciones. El buen resultado obtenido desde un principio obligó al gobierno central a tomar bajo su responsabilidad la tarea impuesta por el convenio. El poder de los cafeticultores se incrementó, sometiendo al gobierno central a los objetivos de su política económica hasta 1930.

La política de defensa de la economía cafetalera funcionó con una relativa eficiencia hasta 1929. La depresión mundial, sin embargo, la encontró en una situación extremadamente vulnerable debido, en especial, a que el convenio no se había respetado en el punto correspondiente a la limitación de la expansión de las plantaciones.

La producción, estimulada artificialmente, creció en forma considerable durante el segundo decenio, mientras que la demanda, y por ende las exportaciones, se mantuvieron estabilizadas. Se había creado un círculo vicioso: de 1927 a 1929, las exportaciones apenas conseguían absorber las dos terceras partes de la cantidad producida; la retención de la oferta hacía posible el mantenimiento de precios elevados en el mercado internacional; los precios sostenidos se traducían en una elevada rentabilidad para los productores y éstos continuaban invirtiendo en nuevas plantaciones.

Asimismo, se probó por esos años la inelasticidad de la demanda del producto. En los Estados Unidos, principal país consumidor, el ingreso real per cápita aumentó en aproximadamente un 35% durante el decenio de los años veinte, sin que el consumo de café *per habitante* se elevara sobre el promedio de 12 libras por habitante.

Las posibilidades de expansión del mercado se ofrecían dudosas y el desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda tendía a ensancharse, mientras que el mantenimiento del nivel de precios se obtuvo a costa de grandes retenciones de existencias. El valor de las existencias acumuladas entre 1927 y 1929 alcanzó la suma de 4.2 millones de contos,

o sea, en cerca de 24 mil millones de cruzeiros a nivel de los precios de 1950. Solamente en 1929, el valor de esas existencias acumuladas sobrepasó en un 10% al producto brasileño del año.

Por otra parte, el financiamiento de la compra de excedentes con capital extranjero amplió el ingreso monetario de los grupos directamente vinculados a la producción de café, lo que condujo a una fuerte presión inflacionaria. Coincidiendo con lo anterior, se presentó en el trienio 1927-1929 una fuerte entrada de capitales extranjeros que dio lugar a una situación cambiaria favorable. El gobierno brasileño, entonces, decidió seguir una política de convertibilidad que, al estallar la crisis al final de 1929, facilitó la fuga de capitales. En pocos meses, todas las reservas metálicas, acumuladas en virtud de empréstitos extranjeros, fueron absorbidas.

#### 4.- Las Aspiraciones Políticas de las Clases Medias.

Todo el crecimiento económico tuvo obviamente una marcada repercusión en el plano de la política. Con la diversificación de la economía se ampliaron las bases sociales de las clases medias. El profesor John Johnson ha indicado que aunque en menor escala que en otros países como Argentina, Uruguay, México o Chile, el movimiento de urbanización, desde las primeras décadas del siglo XX, era ya de cierta magnitud, a pesar de su concentración en algunas áreas como en Río de Janeiro y en menor medida en Sao Paulo (24).

No obstante, la participación de las clases medias en los procesos de decisión pública había sido más bien precaria. A más de su limitación numérica hay que agregar el hecho de

que los cultivadores de café, y en especial los de la región de Sao Paulo, ejercían un predominio abrumador en el escenario político.

La primera reacción en contra de ese estado de cosas se presentó con la postulación de Rui Barbosa a la presidencia de la República. Rui Barbosa había sido un decidido protector de la industria nacional durante su gestión al frente de los asuntos hacendarios al finalizar el siglo XIX. En 1910, aprovechando la coyuntura suscitada por una de las crisis de sobreproducción cafetalera, lanzó su candidatura. Los puntos más destacados del programa de gobierno que prometía llevar a cabo eran los siguientes: moralización administrativa; reforma electoral teniendo en mente asegurar la expresión popular a través del sufragio; modernización de los servicios públicos; implantación del sistema de mérito para ocupar cargos públicos; estímulos a la industria; elevación de los niveles de vida, de educación y de instrucción; garantías a la libertad (25).

Las restricciones existentes en materia electoral impidieron a Rui Barbosa alcanzar el triunfo. A pesar de ello, su campaña tuvo una gran importancia ya que por primera vez un candidato de la oposición puso en jaque las bases del sistema, sentando un serio precedente.

El resultado electoral de 1910 tuvo también efectos importantes en otra dirección. Desde los últimos años del siglo XIX, los militares habían venido mejorando sus posiciones políticas en la sociedad brasileña. Su fortalecimiento fue logrado en forma gradual, muy en estrecha relación con el proceso de delimitación de las fronteras con las na-

ciones vecinas.

En 1910, se enfrentaron en la contienda por la presidencia de la República un candidato militar, el General Hermes da Fonseca y un civil, Ruy Barbosa, quien entre otras cuestiones, había señalado que "el resurgimiento del militarismo constituía el principal problema de la nación", y que "el ejército es apoyado, temido y adulado pero no inspira confianza" (26). Se había iniciado abiertamente el conflicto entre civiles y militares para obtener el control de la vida del país.

A partir de 1914 empezaron a sucederse gobiernos civilistas, pero los militares pretendían reservarse el derecho de arbitrar en los conflictos de mayor envergadura. Con el fin de bloquear tales propósitos, el gobierno designó a personalidades de extracción civil, al frente del Ministerio de la Guerra, interrumpiendo una tácita tradición republicana. Aprovechando la coyuntura electoral de 1922, algunos círculos militares intentaron reconquistar sus posiciones, e incluso algunos otros privilegios menores que habían venido perdiendo.

El descontento militar coincidió con un recrudecimiento general de los ímpetus reformistas. "Como la salida electoral está bloqueada, serán corrientes los motines militares. Aparece entonces el fenómeno político conocido como "tenetismo": los jóvenes oficiales agitan los cuarteles y promueven una sucesión de levantamientos que conmueven al país: en 1922 en la capital; en 1924, en San Pablo, y en 1926 en Río Grande del Sur. El proceso desemboca en la columna Prestes, constituida por los remanentes de esos otros motines de mayor o de

menor repercusión" (27).

En forma sumaria las aspiraciones que se formularon en ese agitado decenio pueden ser resumidas en las siguientes peticiones: democratización del voto mediante la reforma electoral; liquidación de la política de los gobernadores; abolición de la virtual dictadura del poder ejecutivo; uniformización de la justicia; garantía de independencia del poder judicial; libertad de imprenta; reglamentación de la suspensión de garantías (28). Con toda evidencia se trataba de garantías que permitirían la gradual incorporación de la clase media en el aparato político administrativo.

#### CONSIDERACIONES

Al situarse la Gran Bretaña en el punto rector de la economía mundial, durante el siglo XIX, se produjo una modificación en la demanda de los países europeos con respecto a los llamados "periféricos". A la tradicional de los metales preciosos, clave en la era colonial, se agregó la de los minerales necesarios a la industrialización. Además, la especialización creciente de la industria europea, ligada a un descenso relativo de la importancia del sector agrícola, dio lugar a una demanda creciente de productos agrícolas y ganaderos.

En el caso específico de Brasil, la nueva orientación internacional coadyuvó decisivamente en el traslado del centro dinámico del sistema. Desde la segunda mitad del siglo pasado, la expansión del café superó en el orden de prioridades a la explotación del azúcar y a la extracción del oro. En forma simultánea, la economía brasileña dejó de basarse

en el trabajo esclavista de las grandes plantaciones, trasladándose hacia otro sistema fincado en el trabajo asalariado.

Habiéndose afirmado el nuevo carácter del sistema con la abolición de la esclavitud, en 1889, no fue suficiente, empero, para modificar su orientación "hacia afuera". Los diversos autores que han estudiado este período de la historia económica de Brasil coinciden en el hecho de que a pesar del cambio de vinculación a los mercados internacionales y el inicio de la producción diversificada interna, la economía brasileña siguió condicionada al comportamiento del sector externo. Dicho en otros términos, la vida económica de Brasil se distinguió por su crecimiento "hacia el exterior", de acuerdo con el modelo que la C.E.P.A.L. ha denominado "primario exportador".

Un país exportador de materias primas, como lo fue Brasil a lo largo de la época, estaba por naturaleza sujeto a las oscilaciones cíclicas de los países receptores de sus productos. La reacción defensiva ante las contracciones económicas internacionales se tradujo en el nacimiento de lo que algunos autores definen como política de mantenimiento del empleo, expresada por medio de diversos mecanismos de compensación.

El desequilibrio de la balanza de pagos obligó al país a fijar impuestos a las importaciones. El resultado fue una elevación de los precios de las mercancías importadas; de ahí surgió el impulso hacia la inversión local sustitutiva.

Con el inicio del proceso de sustitución de importaciones se amplió la base de empresarios locales, tanto la de los que producían para el mercado interno como la de los que

~~producían para el mercado interno como la de los que controlaban parte de la producción para la exportación. De este modo, el proceso histórico de la formación de las clases medias recibió un fuerte impulso.~~

En el último tercio del siglo XIX, las clases medias iniciaron una trayectoria política ascendente, buscando mejorar su ubicación en la tarea de la conducción del país. Sin embargo, fueron prácticamente sólo los cafeticultores, y en especial los de la región de Sao Paulo, los que ejercieron el control sobre la vida política y social. Ello era debido, básicamente, a la importancia que desempeñaba el café en una economía rayana en la completa dependencia con respecto al nivel de volumen y monto de las exportaciones.

La instauración de la República correspondió al cambio de inserción en el mercado mundial y a la expansión del ciclo cafetalero. A partir de ese momento se tornó más evidente una tendencia que desde hacía algún tiempo se venía perfilando: el afianzamiento de los vínculos de Brasil con los Estados Unidos. Al finalizar el siglo pasado, las relaciones comerciales con los Estados Unidos se convirtieron en las más importantes que mantenía el país, superando cualitativa y cuantitativamente a las que sostenían con la Gran Bretaña. Un factor que sin duda contribuyó en el cambio de orientación radicó en el hecho de que las economías de ambos eran complementarias.

La llegada del Barón de Río Branco al frente de la Cancillería brasileña le imprimió un énfasis mayor a la amistad con los Estados Unidos. De hecho, se significó por un cambio en la política exterior brasileña que viró, en sus puntos focales, de Europa al Hemisferio Occidental.

Durante la estancia de Río Branco en Itamarati se elevaron considerablemente las ventas al exterior de los principales productos brasileños de exportación, se incrementó el prestigio y la importancia internacional del país y se solucionaron numerosos problemas que estaban pendientes. Fueron fortalecidas las relaciones diplomáticas con el resto de los países de América Latina, procurándose, en primer término, dejar fijados definitivamente los límites territoriales con sus vecinos. En el fondo y sin que se hubiera ocultado mayormente, Río Branco estaba convencido de "la vocación" de Brasil para ocupar el liderazgo en Sudamérica. Sin embargo, aún quedaba por demostrar su superioridad frente a otros países de la región que ambicionaban ocupar la misma posición y que acaso contaban con mayores recursos y estaban en ese momento en mejores condiciones para ello que las del propio Brasil.

El fortalecimiento de las clases medias, aunado al resentimiento por el control paulista de la vida económica y política del país, empezó a crear movimientos de descontento. La primera demostración de la situación se hizo patente en 1910 con la candidatura a la presidencia de la República de Rui Barbosa. No obstante, no fue sino hasta la tercera década de este siglo cuando las clases medias expresaron sus deseos de transformación de una manera radical, que coincidieron con un estallido de malestar dentro de las fuerzas armadas.

En el decenio de los años veinte se formó un cuadro revolucionario casi permanente, en el que destacaba la actividad política de esos sectores. Los pronunciamientos militares se produjeron uno tras otro; fue integrada la legendaria "Columna Prestes"; se asistía al ciclo histórico que se

conoce en Brasil como "la rebelión de los tenentes". El tenetismo fue más bien modesto en cuanto a las reivindicaciones que perseguía. Consideraba que era suficiente el acatamiento de la expresión electoral y la moralización de la justicia y la administración para transformar las estructuras vigentes. Su importancia reside, más bien, en que permitió la afloración de los profundos desajustes en que descansaba la vida política del país. Por el momento, se concretaba a mostrar los signos contradictorios de un sistema cuyas piezas no lograban engranar, ni se mostraba permeable y abierto a los cambios.

## LA IMPLANTACION DE LA ECONOMIA INDUSTRIAL.

### 1.- El Establecimiento del Estado Novo.

Generado por las dificultades de la producción cafetalera y por el excesivo control paulista sobre la vida del país, el panorama efervescente de los años veinte desembocó en las elecciones presidenciales de 1930.

El presidente Washington Luiz, originario de Sao Paulo, escogió para sucederlo al gobernador de su propio Estado natal, Julio Prestes. De inmediato y como respuesta a la abierta imposición, se organizó un bloque electoral de resistencia: "La Aliança Liberal". El veredicto favoreció a Prestes, pero sus contrincantes se negaron a reconocerlo como válido desde el momento mismo en que se dio a conocer el resultado oficial. Poco después, moría asesinado el aspirante de la "Aliança" a la vicepresidencia, Joao Pessoa, estallando el conflicto en toda su dimensión. A fines de ese año, el "dinámico gaucho de Río Grande del Sur", Getulio Dornelles Vargas, candidato presidencial de la oposición, asumió provisionalmente el gobierno de la República. Para hacerlo posible no había mediado sino una proclama en la cual declaraba que su decisión la tomaba como "Delegado de la Revolución en nombre del Ejército, de la Marina y del Pueblo Brasileño".

En realidad, las acciones de 1930 representaron el colapso de la estructura republicana creada al finalizar el siglo XIX. La "revolución" de 1930, fue el "primer movimiento brasileño de rebeldía que, partiendo de la periferia, consiguió imponerse en el centro, y también el primero que presentaría características nacionales, irrumpiendo en varias regiones del país" (1).

Los imperativos de cambio se originaban en distintos puntos y expresaban, por igual, diversas tendencias. Algunos grupos consideraban que bastaban determinados ajustes jurídicos para corregir las fallas del sistema. Otros, en cambio, estaban convencidos de que era impostergable calar más hondo y proponían acompañar esos cambios con reformas correlativas de naturaleza económico-social.

El profesor Thomas Skidmore ha realizado un esfuerzo notable para localizar y presentar esclarecedoramente el carácter de las fuerzas que se coaligaron en aquella ocasión y a las que con frecuencia se les ha denominado "la coalición revolucionaria" (2).

En primer lugar, se distinguen en la coalición las corrientes constitucionalistas que deseaban que fueran impantados los ideales liberales clásicos, así como ampliados los ya existentes. En seguida, estaban los nacionalistas semi-autoritarios, cuyos objetivos pugnaban por lo que se connotaba como "la regeneración nacional" y por la "modernización"; su antecedente inmediato era la corriente "tenentista". El resto de las facciones de apoyo a Vargas estaba muy fragmentado: el grado de evolución industrial del país se presentaba como un impedimento de monto. No hubo, por ejemplo, un movimiento de masas orgánico de suficiente envergadura detrás de los acontecimientos de 1930. Pero en tanto que las clases medias representaban en ese momento los "agentes de cambio", las escasas organizaciones obreras y campesinas ofrecieron su respaldo en términos casi incondicionales.

Hubieron tres grupos de dudoso corte revolucionario en la base de la ascensión de Vargas. Dentro de ellos, tal vez

el de mayor peso específico haya sido la alta jerarquía militar que se hallaba ~~may~~ descontenta debido a que consideraba limitada e impopular la política que llevaba a cabo la élite dirigente. Al mismo tiempo, deseaba un aumento del presupuesto de las fuerzas armadas llamando la atención sobre las crecientes necesidades de carácter técnico. Su interés no era puramente neutral; se había decidido, por cierto, a adquirir definitivamente una mejor ubicación en la arena pública.

Al lado de los militares de alto rango <sup>52 *encontrados*</sup> una fracción de los cultivadores de café a quienes había perjudicado la inestabilidad de la colocación de su producto, en especial con el advenimiento del colapso financiero internacional. Por último, se hallaban numerosos miembros disidentes del cerrado grupo gobernante, desplazado por el tratamiento preferencial otorgado a aquellos que disfrutaban de la simpatía de los gobiernos en turno.

Es fácil percatarse de que no se trataba en ninguna forma de un conjunto homogéneo. Por el contrario, la unión estaba compuesta por una curiosa mezcla de grupos que no tenían más en común que su repudio coincidente del obsoleto régimen. De ahí que la denominación de "coalición revolucionaria" haya sido empleada en ocasiones como un mero eufemismo.

Intentando conciliar intereses tan dispares, Getulio Vargas gobernó por decreto del Congreso hasta 1934. En ese año, se nombró una Asamblea Legislativa que expidió una nueva Constitución. Con ella se tenía el mismo tipo de régimen presidencial y federalista que operó durante la República, aunque fueron establecidos ciertos dispositivos que procuraban perfeccionar el funcionamiento de los procesos electorales y legisla-

tivos. La Asamblea eligió a Vargas para continuar en la presidencia hasta 1938, fecha en la que se debería convocar a elecciones a través del voto popular y directo.

En ningún momento el clima político estuvo exento de serias fricciones. La inconformidad siguió apareciendo por doquier. En 1935, tuvo lugar una de las eclosiones más demostrativas y radicales. El Partido Comunista, a la sazón dirigido por Luis Carlos Prestes, figura simbólica del "tenentismo", ensayó una toma del poder, encabezando un frente nacional democrático. La tentativa fue violentamente reprimida, con lo que el peligro para el gobierno, en verdad serio, se vio conjurado.

Sin núcleos de la magnitud del de 1935, la intranquilidad y el descontento continuaron manifestándose. Contando con el respaldo del ejército, Getulio Vargas decidió liquidarlo de una vez para siempre. Invocando el pretexto, tan bien conocido en nuestra región, del requerimiento de preservar el orden interno, encabezó un clásico golpe de estado que arrojó por la borda las disposiciones de la Constitución recién promulgada.

Poco más adelante, en 1938, la extrema derecha creyó llegado su turno para ensayar adueñarse del poder. El "integralismo", movimiento de inequívocas raíces fascistas, intentó dar un golpe de mano en la capital de la República. De la misma forma con que procedió con el frente democrático, Vargas reprimió al "integralismo". Destruyendo a la oposición de ese modo, despejó el camino para iniciar su propia política sin ninguna fuerza perturbadora.

El gobierno de Vargas promulgó nuevas bases institu-

cionales que sirvieron a manera de soporte a su gobierno y que con el tiempo se convertirían en el "Estado Novo". En sus términos más simples, las finalidades del "Estado Novo" consistían en luchar por mantener el orden político y alcanzar el progreso económico de la nación. Su filosofía fue modelada empíricamente, por medio de discursos y pronunciamientos. Se insistía constantemente en que la decadente democracia política, no pocas veces sin sentido, tendría que ser reemplazada por una democracia económica. En consecuencia, se vislumbraba a la estructura del Estado Corporativo como el modelo más adecuado para la organización del país. Para eliminar los desajustes políticos regionales, el poder debería estar centralizado en el gobierno nacional que no reconocería movimientos partidaristas de ningún género. En fin, se proclamaba que la masa de ciudadanos, como una entidad, debería prevalecer y ser considerada superior al individuo aislado (3).

El "Estado Novo" tuvo buen cuidado de tomar en cuenta el naciente proletariado dentro de los esquemas de organización del poder, aunque ejerciendo sobre él una obvia acción tutelar. "El nuevo elemento de que se dispuso para permitir la tarea de la manipulación de la clase proletaria fue el nacionalismo", requisito indispensable para permitir el doble propósito de mantener a la sociedad abierta al cambio y oponerse a la alianza del capital extranjero y la oligarquía local (4). En consecuencia, uno de los primeros actos del gobierno de Vargas consistió en decretar la formación de un Ministerio del Trabajo. Con el establecimiento de las bases orgánicas de 1937 se emprendió una amplia política de reformas

sociales: se limitó la jornada de trabajo; se estableció un sistema de seguros y de vacaciones remuneradas, y se expidió un régimen de salarios mínimos.

## 2.- La Política Económica.

La crisis económica internacional de 1929 se proyectó con fuerza peculiar en Brasil. Debido al impacto que provocó, bajaron los precios del café en dos tercios y por lo tanto quebraron, numerosos propietarios territoriales. Aunado a este estado de cosas se originó otro problema de no menores consecuencias: las grandes plantaciones de café, establecidas bajo el influjo de los altos precios prevalecientes antes de la depresión, condujeron al país a una elevada sobreproducción alrededor de los años 1930-1931.

Con el fin de mantener el nivel de ingresos monetario, el gobierno subsidió a los productores de café, medida que en último análisis se tradujo en beneficio de la industrialización, en razón de las condiciones favorables procuradas a la inversión interna. En el fondo, el Estado garantizó a la burguesía local un mercado interno, sosteniendo la capacidad productiva del sistema agrario por conducto de la compra y el almacenamiento, o la quema de los excedentes. En los términos del economista Celso Furtado, se puede describir la política seguida en ese lapso como de "defensa del café" (5).

De este modo, se puede decir que hubo un drenaje de capitales de la agricultura hacia la industria. Como bien señala la CEPAL en un estudio, "al persistir el estrangulamiento externo por un largo período y como estuviera defendido el nivel de ingresos de las clases vinculadas al sector exportador

se mantuvo el estímulo a la diversificación de la actividad interna sustituidora de las importaciones que correspondía a la composición de la demanda de esas clases". (6).

Con las involuntarias soluciones "anticíclicas", los sectores agrario-exportador e industrial pudieron alcanzar un "modus vivendi". En todo caso, se obtuvo una suerte de complementabilidad en el universo económico brasileño.

El "compromiso sectorial" se proyectó esencialmente por medio de tres mecanismos. En primer término, se practicó un tipo alto de cambio, sin descender el precio del café; en compensación se devaluaba la moneda en el interior con lo cual se socializaba la baja al ser transferida a los consumidores. A la oligarquía latifundista le significaba el sostenimiento de su nivel de ingresos; para los grupos industriales funcionaba como una barrera proteccionista. En segundo lugar, "la demanda industrial interna era, por otra parte, sostenida exactamente por la oligarquía, necesitada de los bienes de consuno que ya no podía importar" (7).

Al sector agrario en general le correspondió hacerse cargo de una doble función: por un lado, se obligaba a cubrir la creciente demanda industrial de materias primas y de alimentos que el país no podía adquirir del exterior. Por el otro, tuvo bajo su responsabilidad el traspaso a la industria de la mano de obra que estaba imposibilitado para absorber. En este sentido, actuó en concordancia con el mecanismo clásico de suministro de mano de obra excedente. Además, la concentración demográfica en los centros industriales permitió aliviar la presión sobre las alzas de salarios y, en consecuencia, faci-

litó la tarea en torno a la acumulación de capital.

### 3.- El Comercio Exterior Sudamericano.

Hacia los mismos años de la "gran crisis" tuvo lugar el empeño de algunos países europeos por recobrar sus mercados en América Latina, perdidos por efecto de la Primera Guerra Mundial (8). Hasta antes de 1929 los Estados Unidos recibían aproximadamente el 34% de las exportaciones latinoamericanas y proporcionaban el 39% de lo importado por ellos. Los años de depresión que siguieron al colapso financiero fueron testigos de la relativa declinación de los Estados Unidos y de Inglaterra en su tráfico con América Latina. Alemania, empleando el trueque y otros métodos bilaterales para incrementar tanto el volumen como el valor relativo de su comercio con ese continente, se introdujo en mercados tradicionalmente dominados por las potencias anglosajonas (9).

En 1932, la participación de Alemania en el comercio de exportación latinoamericano era de sólo un 7% mientras que suministraba el 10% de las importaciones. Para 1938, último año completo antes de la guerra, Alemania absorbía ya el 10% de las exportaciones y cubría el 17% de lo importado por los países de la región.

Este interesante y breve período de seis años fue testigo de un cambio en las posiciones de todas las potencias mercantiles. Los Estados Unidos apenas mantuvieron su participación de un tercio: su parte en las exportaciones se redujo del 32% al 31% y la que ocupaba en las importaciones aumentó del 31% al 35%. A pesar de sus numerosos tratados comerciales, Inglaterra perdió terreno: su participación en las expor-

taciones disminuyó del 19% al 16% y sus embarques del 16% al 12% del tráfico total.

Asimismo, Francia perdió parte de su posición, ya que absorbía el 4% en lugar del 7% de las exportaciones y proveyó el 3% en lugar del 5% de la importación total. La posición de Italia empeoró pese a haber recurrido al trueque y a los acuerdos preferenciales: la parte que le correspondió en las exportaciones latinoamericanas descendió del 5.4% al 3%. Japón, por largo tiempo un factor insignificante en el comercio de América Latina, mejoró notablemente su posición. Su escasa participación en las exportaciones de América Latina saltó del 0.3% al 1.3% y sus embarques subieron del 0.1% al 2.7% del total. En consecuencia, al paso que Alemania registraba la ganancia más marcada, Japón consiguió el avance relativo más espectacular.

La distribución geográfica del comercio exterior latinoamericano en 1933 era extraordinariamente significativa. Los países del Caribe se orientaban francamente hacia los Estados Unidos; Brasil y las naciones de la costa occidental sudamericana se hallaban ligadas con la misma intensidad a los Estados Unidos y a Europa; las tres repúblicas de la zona templada de la costa oriental, junto con Bolivia, se sentían definitivamente atraídas por el magnetismo del "viejo mundo".

Por lo que a Argentina se refiere, en 1933 envió una cuarta parte de sus exportaciones a naciones de este continente, en especial a los Estados Unidos, Brasil y Canadá, mientras que exportó al continente europeo tres cuartas partes del total. En 1933, tres décimas partes de sus importaciones provinieron de los Estados Unidos y de otros países del hemisferio

occidental. Las seis décimas partes de ~~un~~<sup>su</sup> total de importaciones salieron de Europa, y de Asia la décima parte restante.

Es digno de notarse que Argentina no envió a los Estados Unidos en 1939 una proporción tan elevada de sus exportaciones como en 1929. La merma de la parte correspondiente a los Estados Unidos en el comercio de importaciones de Argentina, en el período de 1929 a 1939~~a~~, fue todavía más marcada. En el lapso de dos años, 1937-1938, Argentina envió sólo el 11% de sus 13 principales artículos exportables a los Estados Unidos. De ninguno de los principales productos argentinos de exportación los Estados Unidos recibieron la mitad de la exportación total.

Los factores subyacentes que tendían a ligar a Argentina con Europa eran fundamentalmente dos: las distancias a cubrir y la composición de su comercio de exportaciones. En efecto, Argentina está tan cerca de Europa e inclusive de África como lo está de los Estados Unidos. Ello anula las diferencias del factor transporte que tanta significación ha tenido para encauzar a las naciones del Caribe hacia los Estados Unidos.

Pero en realidad es la composición del comercio exterior argentino lo que desde un principio ha constituido el principal fundamento de sus lazos con Europa. En buena dosis, las exportaciones de Argentina consisten de productos agrícolas y materias primas como el maíz, el trigo, la linaza, la carne y la lana, la mayoría de los cuales entran en los Estados Unidos, o en los mercados mundiales, en competencia directa con los productos norteamericanos. Aún tratándose del maíz y

de la carne enlatada, en que la competencia entre ambos países es indirecta, Europa ha sido por tradición el principal mercado argentino.

Brasil, en cambio, importaba sólo una cuarta parte de sus necesidades de los Estados Unidos y la misma proporción también de Alemania. De las tres potencias europeas importaba tres quintas partes del total. En cuanto a sus exportaciones, enviaba una tercera parte a los Estados Unidos y alrededor de otra tercera parte al trío de compradores europeos.

De 1933 a 1936, el balance anual del comercio exterior brasileño resultó favorable a las exportaciones y el superávit varió entre \$11.300.000 y \$16.400.000. Para los primeros meses de la segunda mitad de 1937 fue solamente de \$6.300.000 y se consideraba que el peor "parche" había sido el café, esto es, el primordial producto de exportación brasileño. Algunos observadores lo atribuían a lo que se consideraban como "fantásticos esquemas de valorización" y que le habían conducido a una producción excesiva respecto de la demanda mundial (10).

Sea como fuere, el hecho es que una vez más se corroboraba la vulnerabilidad del comercio exterior del país. Así, se planteaba con toda urgencia la tarea de revisar las bases de la política en esta materia. Esto era más apremiante dado que en esos años existía una dificultad muy seria para el financiamiento de la deuda exterior.

Para los últimos años de la década de los treinta, sin embargo, se empezó a desbrozar el embotellamiento económico. El primer paso fue el mejoramiento sustancial que registraron las relaciones con los Estados Unidos, que acompañó una elevación general del nivel de importaciones, en términos absolutos:

Brasil acrecentó sus exportaciones a ese país del 36% del total de 1939 al 42% en 1940, y al 57% en 1941. La elevación de las importaciones provenientes de los Estados Unidos fue aún más impresionante, habiéndose registrado un aumento del 34% en 1939 al 52% en 1940, y al 60% en 1941.

Aunque de signo exactamente inverso al de Argentina, en el caso de Brasil existían sólidos fundamentos en la determinación de la orientación de su comercio. Las economías brasileña y norteamericana proseguían siendo complementarias. Los productos tropicales de Brasil encontraban un relativo fácil mercado en los Estados Unidos y el tipo de instalaciones industriales que se erigían en Brasil era del llamado "ligero", con lo cual se aumentaba la demanda por los productos norteamericanos. El cálculo norteamericano se fincaba en la apreciación de que con el comercio intensificado, Brasil estaría en condiciones de aumentar su poder adquisitivo. Podría continuar, así, siendo un excelente comprador de sus productos, tanto más en la medida en que esa fase de sustitución de importaciones iba requiriendo de mayores implementos industriales.

#### 4.- El Surgimiento de la Segunda Guerra Mundial.

Inscritas dentro de este marco, las naciones latinoamericanas se enfrentaron a la situación internacional que suscitó la Segunda Guerra Mundial. Sin que fuera un procedimiento simple de acciones y reacciones, de causas y efectos, sino un proceso múltiple y complejo, las ligas comerciales con los distintos países se reflejaron en el momento en que se presentó la necesidad para Latinoamérica de asumir actitudes definidas.

Es bien conocido el hecho de que en una primera fase,

el grupo de naciones enlazadas comercialmente por igual tanto a Estados Unidos como a Europa, adoptaron posturas neutrales. No sólo eso: se llegó a temer inclusive, con sobradas razones, que llegado el caso, podrían robustecer sus vínculos con los países del eje.

La posición de Argentina, por ejemplo, aunque no dejaba de representar molestias y preocupaciones para los Estados Unidos, se consideraba como lógica; no constituía, al menos, una sorpresa. En cambio la de Brasil era una incógnita; lo mismo se especulaba afirmando que sus afinidades estructurales e ideológicas lo colocarían del lado de las potencias nazifascistas, como se aludía a los enormes intereses que lo unían a los Estados Unidos, "Brazil's best customer, and best friend".

La actitud brasileña pareció perfilarse en un famoso discurso pronunciado por el Sr. Vargas el 11 de junio de 1940, a bordo del buque "Minas Gerais", poco después de la caída de Francia. En esa ocasión, Vargas declaró, en términos que recordaban las expresiones de Mussolini e incluso las de Hitler, que la estéril democracia política del siglo XIX tenía que ceder paso a una democracia de tipo nuevo. La moderna democracia a la que hacía mención el presidente, debería encontrar sus raíces en la esfera económica y tendría que estar asegurada por intermedio de un "gobierno vigoroso", cuya misión básica -en su opinión- consistía en cuidar los intereses del pueblo.

En todas partes se interpretaron estas palabras como una asociación que se hacía del "Estado Novo" con los regímenes fuertes europeos, o, en el mejor de los casos, como el anuncio de la intención de prolongar la neutralidad brasileña a lo largo de la convulsión (11).

Mientras esto ocurría, Argentina había tomado la iniciativa de acercarse a sus vecinos inmediatos formando con ellos un bloque comercial. Desde algunos meses antes, Vargas se había mostrado partidario de lo que entonces se consideraba como un "zoll~~u~~yerin" sudamericano. Se había mencionado la posibilidad de lanzar una moneda de comercio que podría fundamentarse en el dólar o en el oro (12).

La Conferencia del Río de la Plata de 1941, a la que asistieron representantes de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia, fue la primera reunión destinada a lograr tales propósitos. Sin embargo, debido a las dificultades obvias de una empresa de ese orden, sus resultados positivos sólo arrojaron un primer escaqueo, aunque se planteó abiertamente la posibilidad de integrar un frente dotado con características reales de independencia.

No todo quedó en una simple formulación: algunos resultados concretos pronto aparecieron. Al finalizar ese mismo año de 1941, Argentina y Brasil suscribieron un tratado para mejorar sus intercambios comerciales. Brasil se comprometía a importar una mayor cantidad de trigo y algunos productos manufacturados de origen argentino, al paso que Argentina hacía lo propio con el café y los textiles brasileños (13). El acuerdo estaba encaminado a establecer un régimen de libre comercio entre ellos, y en un período menos próximo, crear una unión aduanera abierta a la adhesión del resto de las naciones sudamericanas.

Un acontecimiento de extrema gravedad vino a echar por tierra el ensayo argentino-brasileño: la entrada de los Estados Unidos en la guerra. No había transcurrido siquiera un mes

desde la conclusión del tratado comercial entre los dos países cuando los Estados Unidos declaraban su estado de beligerancia al eje, a raíz de los acontecimientos de Pearl Harbor,

Nunca, como en ese momento, la solidaridad continental y el control americano le habían sido tan valiosos a los Estados Unidos. La situación geográfica de algunos países como la de México en su frontera sur, o la de Brasil en tanto posible puente hacia Africa Occidental, le resultaban de extrema importancia. En consecuencia, se convocó a una reunión interamericana con carácter de urgente, misma que se celebró del 15 al 28 de enero de 1942, en Río de Janeiro.

En esta tercera reunión de ministros de relaciones exteriores americanos, se discutieron diversas cuestiones referentes a la cooperación interamericana, al tiempo que se aprobaba una resolución señalando la necesidad de romper relaciones de toda índole con las potencias del eje.

Las naciones latinoamericanas habían sido afectadas adversamente por la colisión y habían cobrado conciencia de su dependencia respecto del acero y de la maquinaria norteamericana; por añadidura, muchas de ellas coincidían en el repudio a los regímenes nazi-fascistas. Todo ello favoreció a la posición de los Estados Unidos que halló un marco inmejorable para negociar en su búsqueda de materias primas y de respaldo a su conducta internacional. Esas fueron las bases reales en que se asentaron la solidaridad y la armonía de la Conferencia de Río.

Enco a poco se fueron esbozando las actitudes definitivas de las naciones del hemisferio. Argentina mantuvo una postura de medio curso: se negó a romper relaciones, esto es,

a aplicar la resolución más extrema de la reunión pero cumplió con otras de menor alcance. Ante el peligro del aislamiento que se adivinaba, el ministro de relaciones exteriores de Argentina hizo un último esfuerzo por impulsar el bloque económico sudamericano. Los resultados fueron poco afortunados, puesto que si bien no formalmente, pero sí de hecho, el proyecto entraba en contradicción con las resoluciones de la reciente reunión interamericana.

En contraste profundo con Argentina, Brasil suspendió<sup>7</sup> "de jure" sus relaciones con las potencias del eje el 28 de enero de 1942, una vez evaluadas las repercusiones de su decisión. "Después de la declaración del estado de guerra (el 22 de agosto de ese mismo año), se pasó a actuar de acuerdo con los aliados, especialmente con los Estados Unidos de América, en cuanto al patrullamiento naval de las costas brasileñas y en la importante ruta militar que va de Natal, en Río Grande del Norte, a África" (14).

Fue así como los Estados Unidos se anotaron un completo triunfo diplomático. Si bien la ambigua posición argentina les causaba numerosos e incómodos problemas, la cooperación de los demás, particularmente la de Brasil, les resultaba francamente decisiva. Cabe hacer notar, además, que a pesar del enfriamiento político, los intercambios comerciales entre Argentina y los Estados Unidos no se deterioraron; antes bien, mostraron una tendencia a incrementarse durante el curso de la gran contienda internacional.

Las resoluciones de la Conferencia de Río<sup>8</sup> se empezaron a cumplir poco tiempo después. En el plano económico, se firmaron acuerdos en relación a una serie de programas de desarro

llo que para Brasil significaron la ayuda en la fabricación de hule, de fierro y de otros materiales estratégicos. Simultáneamente, se echó a andar la "Ley de préstamos y arrendamientos" en dirección a América Latina. El presidente del EXIMBANK, Warren Pierson, explicaba que la política del banco se trazaba en términos de "permitir a los latinoamericanos construir las industrias que Europa no quiso que tuvieran" (15)

En lo que a Brasil específicamente se refiere, la "modernización" de sus recursos económicos perseguía una doble finalidad: la provisión de materiales estratégicos tales como bauxita, oro, cromo, mica y otros a los aliados, y la puesta en marcha de los planes de desarrollo incluidos en un acuerdo concertado el 3 de marzo de 1942. Dicho acuerdo, otorgaba créditos del EXIMBANK para el estudio y aprovechamiento de los recursos brasileños destinados a extraer y a transportar hierro, así como un fuerte fondo para la explotación del caucho amazónico. Los Estados Unidos se comprometían a adquirir toda la producción excedente.

Por su parte, la colaboración militar se había iniciado en realidad aún antes de la Conferencia de Río. A partir de entonces, sin embargo, se intensificó considerablemente. En un convenio firmado el 19 de enero de 1941, se formó una misión militar norteamericana para cooperar con las fuerzas armadas de Brasil, a fin de mejorar la eficiencia de estas últimas. El primero de octubre de ese mismo año, los dos países firmaban un convenio que incluía un préstamo a Brasil que oscilaba entre \$90.000.000 y \$110.000.000, pagaderos con materiales estratégicos.

Otro acuerdo del 13 de marzo de 1942 concedió un importante donativo a Brasil. Este <sup>se</sup> gastó en equipo militar y aéreo que, si bien sería propiedad brasileña, se aceptaba que los Estados Unidos pudieran utilizarlo provisionalmente. En Natal, Pernambuco, Belem y otras localidades fueron erigidas bases militares en cooperación. La compañía "Pan American Airways" fue autorizada para construir varios aeropuertos, utilizándose tanto para vuelos de pasajeros como para posibles bombardeos dirigidos al Africa (16).

La acción más conocida y espectacular del gobierno de Brasil, dentro del marco de la cooperación con la causa aliada, residió en el envío de una fuerza expedicionaria que combatió en Italia. Este fue sin duda el más numeroso y el mejor equipado de cuantos contingentes latinoamericanos participaron en la conflagración. La estrecha colaboración entre Brasil y los Estados Unidos quedó definitivamente sellada el año de 1943, con la entrevista de Natal entre los presidentes Roosevelt y Vargas. Poco después, Brasil se adhería al Tratado del Atlántico.

La ayuda norteamericana no se limitó al aspecto militar sino, como se ha visto, se extendió al fortalecimiento económico de Brasil. Pero hubo más todavía. A través de la "Ley de préstamos y arrendamientos", Brasil recibió \$154.286.000, esto es, más de la mitad del total destinado a América Latina. La asistencia proveniente del exterior se tradujo en un poderoso complemento del notable esfuerzo en torno a la sustitución de importaciones verificado hacia esa época. Con arreglo a ella, fue posible el desarrollo de las minas de Itabira y de los ferrocarriles Victoria, muy en

estrecha relación con la obra que es comunmente considerada como el esfuerzo industrial brasileño por excelencia: la construcción del complejo industrial de Volta Redonda (17).

Por efecto de su cooperación <sup>en</sup> la guerra, Brasil se convirtió en el poder dominante en América del Sur, y, desde la perspectiva de los Estados Unidos, en la pieza clave de su estrategia diplomática en "el cono sur". En cambio, como observa el profesor Scobie, la muy clara y tal vez no muy perspicaz conducta observada durante la conflagración por parte de Argentina, le impidió beneficiarse de la ayuda que recibieron otros países de la región. Pero no solamente desperdiciaron la ayuda; también existió una oportunidad valiosa de mejorar las bases de intercambio que en igual forma fue desaprovechada. (18).

Quienes han puesto más en evidencia los efectos de la guerra para ambos países, son Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, en su interesante estudio acerca de la política exterior argentina (19). Estos autores señalan, que hasta antes del conflicto, la supremacía argentina en el terreno militar regional era perceptible. La política de préstamos y arrendamientos vino a dislocar el equilibrio de fuerzas existente. Las ventajas logradas por Brasil fueron enormes: reequipando la totalidad de sus fuerzas armadas se transformó en la primera potencia de América del Sur. Se sentaron así las bases de la política de "contención" de Argentina que fue aplicada en la postguerra y en la que estaban interesados, por igual, aunque por motivos diferentes, Brasil y los Estados Unidos.

Por lo demás, el rompimiento del equilibrio en favor de Brasil no se limitó al aspecto puramente militar. Mientras Brasil recibió acero, y petróleo e inclusive el potencial para construir matrices de aeroplanos, las plantas industriales argentinas trabajaron por debajo de su capacidad y su industria pesada permaneció en un largo y peligroso letargo (20).  
5.- La Postguerra Inmediata.

La popularidad adquirida por Vargas aunada al estado de emergencia que la guerra trajo consigo, le permitieron conservar el poder hasta 1945. Para el siguiente año había sido prometida la celebración de elecciones. Al acercarse la fecha, una vez más, como en 1937, empezó a desplegar maniobras que despertaron justificadas dudas acerca de sus verdaderas intenciones. El ejército intervino para garantizar el proceso electoral y la renovación de poderes. Con las elecciones resultó favorecido el Ministro de Guerra, mariscal Eurico Gaspar Dutra.

Un observador de los sucesos de Brasil de 1946 comentaba que los seguidores del mariscal Dutra se podían clasificar con una relativa facilidad (21). Por principio, éstos representaban a la extrema derecha del gobierno de Vargas, así como a los elementos más conservadores del ejército. Es decir: a todos aquellos que, por citar un ejemplo, discrepaban con la política exterior del gobierno, particularmente en lo que se refería al reconocimiento de la URSS, llevado a cabo el 12 de abril de 1945.

Getulio Vargas tuvo que conformarse con ser electo Senador de la República, pero ello le dio acceso directo a la vida política en su base. Las consecuencias de la sucesión

presidencial fueron aún mayores. En primer término, como ha observado Thomas Skidmore, aunque la figura central del proceso gubernamental en la historia reciente brasileña abandonó su papel, la sombra de su personalidad continuó dominando el estilo de la política (22).

De igual modo, la salida de Vargas implicó la realización de cambios en las estructuras política y legal del país. Se plantearon con carácter de impostergables la elaboración de una Constitución que reemplazara a la de 1937, y la labor de estímulo a la formación y a las actividades de los partidos políticos.

En 1946, se promulgó la quinta Constitución brasileña y la cuarta de la era republicana. Las bases en las que se asentaba mostraban una inclinación definida hacia el retorno a las tradiciones liberales. Se disponía un nuevo equilibrio federal, aunque el gobierno central seguía concentrando los poderes fundamentales, incluyendo los que le permitían intervenir en los asuntos de los Estados.

Los marcos ofrecidos a la participación política deberían ser diseñados para encauzar el desacuerdo y el conflicto. Esto obedecía a que la industrialización había generado numerosos grupos que carecían de una representación proporcional a su número e importancia en los órganos de decisión. Existían otros, que habiendo apoyado a Vargas en una primera etapa, fueron súbitamente desplazados con la instauración del "Estado Novo". Para decirlo con la terminología del propio Skidmore, era preciso encarar la cada vez más intensa pugna entre los "ins" y los "outs", esto es, entre los poseedores de un estatus reconocido, los "situacionistas" y los que pugnan por

ser admitidos y acreditados, los "oposicionistas".

Bajo el gobierno del mariscal Dutra se prosiguió con la industrialización brasileña. El 10 de mayo de 1948 fue presentado al Congreso el primer proyecto de desarrollo de gran alcance. El plan SALTE (sanidad, alimentación, transporte, y energía) indicó, para algunos especialistas, el paso claro del liberalismo económico y de la no intervención en materia económica a un programa completo de desarrollo económico-social, planeado y ejecutado por el gobierno (23).

El proceso de la sustitución de las importaciones conoció una etapa de fuerte impulso. La acumulación industrial impulsada por el peculiar mecanismo de las "oleadas" inflacionarias funcionó en forma bastante efectiva (24). Si bien el flujo del comercio exterior disminuyó un tanto, no se redujo en grados elevados. Brasil, en lo que respecta al sector exportador, se encontró en una situación relativamente favorable. Mientras que algunos países de América Latina, colocados en un proceso de industrialización de proporciones similares, se enfrentaban a una disminuída capacidad para importar -capacidad que no había vuelto en algunos casos a los niveles de la crisis-, Brasil consiguió recuperar la suya. Inclusive, la expansión del poder de compra que experimentaron sus exportaciones fue de un nivel superior a la de aquellos años.

Sin embargo, el desarrollo brasileño no estuvo exento de desajustes. Celso Furtado ha llamado la atención sobre algunos de ellos (25). Por ejemplo, no se adoptaron los servicios básicos de transporte que requería la etapa a la que se había llegado. Tampoco se prestó atención al crecimiento de las fuentes de energía, en especial a la electricidad. Pero el razona-

miento se hizo en forma inversa. Se supuso que los desequilibrios económicos se originaban en razón de los altos costos industriales, de suerte que la reanudación de las importaciones permitiría reducir las presiones inflacionarias.

Para obligar a los productores internos a reducir sus precios, el gobierno fijó la tasa de cambio del cruceiro sumamente baja. Con ello, se estimularon las operaciones de importaciones, pero su principal consecuencia fue negativa ya que causó el agotamiento de las reservas de oro y de divisas acumuladas en el curso de la guerra.

"Para evitar la desvalorización que podría tener efectos negativos sobre los precios del café, el Poder Público optó por el control cuantitativo de las importaciones, lo cual favoreció doblemente al sector industrial: a) con una protección ilimitada, en el caso de artículos menos esenciales, y b) mediante el subsidio implícito a las importaciones de materias primas y equipos, mientras persistía el bajo costo de las divisas" (26).

6.- La Guerra Fría y la Posición Internacional de Brasil.

En los primeros años de la postguerra, la posición internacional de Brasil no expresó ningún cambio; nadie dudaba de su cercanía respecto a los Estados Unidos. La mejor prueba de ello es que la diplomacia brasileña desempeñó un papel clave en las conferencias de Petrópolis y de Río de Janeiro que condujeron al establecimiento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en 1947.

En la Novena Conferencia Panamericana, la participación de Brasil también fue amplia y considerable (27). Sin

embargo, en esta última afloró uno de los más delicados problemas que presidieron las relaciones de las naciones latinoamericanas con los Estados Unidos, a saber, el de la ayuda económica para el desarrollo. "La reducción de la inestabilidad, una transición prudente a nuevas condiciones de oferta y de demanda de productos básicos y el apoyo financiero al desarrollo y a la industrialización constituían los puntos principales de las aspiraciones de América Latina en un entendimiento con los Estados Unidos en materia económica" (28). Ya desde antes, en particular en la Conferencia de Chapultepec, se había abordado el asunto; hacia 1948 era natural que con las primeras experiencias del Plan Marshall, los países latinoamericanos confiaran en obtener una ayuda de similares proporciones. Pero los Estados Unidos consideraban ya desde entonces, que, en lugar de solicitar empréstitos, los países latinoamericanos deberían crear condiciones favorables a las inversiones privadas extranjeras (29).

A su regreso de la misión en Bogotá, el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño hacía resaltar esa situación, cuando escribía que era "de lamentar tan sólo que, en el campo económico, no haya sido mayor la colecta de resultados positivos" (30). Curiosamente cuando se empezaron a plantear los problemas de desarrollo y su conexión con la ayuda proveniente del exterior, se dieron a la publicidad los resultados de la "Misión Cooke", que hasta entonces habían permanecido en secreto. La "Misión Cooke", compuesta por expertos norteamericanos de alto nivel, había sugerido desde 1942 que Brasil siguiera una ruta industrial a fin de lograr su desarrollo

económico, y, en ese sentido, los Estados Unidos podrían prestar una colaboración valiosa. Las conclusiones de la "Misión Cooke" se interpretaban de dos maneras. De un lado, como un reflejo del esfuerzo del gobierno brasileño para elevar la conciencia del país en dirección a la necesidad de acelerar la industrialización. Pero, por el otro, como un argumento que fundamentaba la reclamación velada a los Estados Unidos por <sup>su</sup> un ambiguo y contradictorio comportamiento. Si bien el gobierno norteamericano de vez en vez, cuando se veía internacionalmente comprometido formulaba valiosas recomendaciones, no estaba dispuesto a adoptar una actitud consecuente con ellas en tiempos en que la urgencia del peligro había cesado.

A pesar de lo anterior, las relaciones entre ambos países no llegaron a deteriorarse. Antes bien, en 1947 tuvo lugar un acto que expresó con mayor nitidez la postura amigable de Brasil. En ese año, por iniciativa del gobierno brasileño, fueron suspendidas sus relaciones con la Unión Soviética. Habiéndose fincado en un pretexto trivial, la resolución expresaba la determinación brasileña de ubicarse al lado de los Estados Unidos en la guerra fría.

El otro problema básico para la política exterior brasileña en aquel entonces era el que atañía a las relaciones con sus países vecinos. La consolidación de los instrumentos del sistema interamericano, aunque cumplían en parte la función de acercamiento hacia ellas, tenían más que ver en realidad con la posición de los Estados Unidos en este continente. Además, la problemática en el "cono sur" era de carácter diferente.

Las relaciones entre los Estados Unidos y Argentina, lejos de mejorarse en algún sentido con el fin de la guerra, habían empeorado desde la llegada al poder del Coronel Juan Domingo Perón, debido a las circunstancias que rodearon ese acontecimiento. El gobierno de Argentina había cobrado conciencia de la evidente desproporción de fuerzas en el sistema interamericano. Fue así que en 1948 en la Conferencia de Bogotá, "Argentina no asumió la actitud de colaboración que había mostrado un año antes en Río. Por el contrario, hizo gala de su tradicional posición en contra del perfeccionamiento del sistema hemisférico" (31). En efecto, la posición de Argentina en dicha reunión se orientó en el sentido de impedir que los asuntos políticos y militares se resolvieran a favor de su institucionalización dentro de los marcos multilaterales que se establecieron. Con su postura, el Gobierno de Argentina manifestaba el desacuerdo que tenía con la orientación general del panamericanismo en el que la posición de los Estados Unidos era preponderante.

Aparte de otras consideraciones, tal vez el margen de maniobra del gobierno argentino se explica un tanto si se piensa en que, a diferencia del resto de los países latinoamericanos, la composición de su comercio exterior conservaba las mismas características del período previo a la guerra, esto es, no descansaba en sus intercambios con los Estados Unidos. Argentina, había logrado substituir el importante mercado alemán con otros clientes europeos: Italia, los países escandinavos, los Países Bajos, y sobre todo la Gran Bretaña (34).

Mientras esto ocurría, Brasil iniciaba lo que se calificaba desde entonces como un "movimiento hacia el Oeste", es

decir la necesidad que empezaba a sentir su industria para expandirse fuera de sus fronteras y explotar mercados potenciales (33). Tal expansión "horizontal" entrañaba un conflicto con los intereses "verticales" de Argentina que aspiraba a obtener las mismas posiciones. De ese modo, se abrió una competencia cada vez más cerrada entre los dos países para tener acceso a los recursos petroleros de Bolivia y una carrera para establecer comunicaciones más amplias con Paraguay. El viejo problema del predominio en el Río de la Plata volvía a aparecer con inusitada intensidad y ahora bajo un cariz distinto.

#### CONSIDERACIONES

En el transcurso de las tres primeras décadas del presente siglo, la economía brasileña edificó sus canales de transición hacia el capitalismo industrial. Los mecanismos sustentadores del proceso apenas se hallaban perfilados y no se tenía una concepción precisa de la naturaleza y del sentido de las transformaciones que estaban llamados a cumplir.

A partir de 1930, el desarrollo de Brasil se empezó a fundar en la producción manufacturera, expresada en la inclinación hacia la sustitución de importaciones. Después de esos años, el aspecto del país eventualmente fue adquiriendo las características del tipo de países subdesarrollados más complejos. Desde entonces, se condujo presentando tres estadios: uno principalmente de subsistencia, otro dirigido a la exportación, y, el tercero, formando un núcleo industrial ligado al mercado interno, suficientemente diversificado para producir parte de los bienes de capital necesarios para su propio crecimiento.

La manera peculiar con que el país acometió la situación emanada de la crisis de 1929 marcó por igual la naturaleza de su industrialización. El compromiso adquirido por los sectores agrario exportador e industrial funcionó con absoluta eficacia y sin mayores tropiezos. "Teniendo a la estructura agraria como elemento regulador de la producción industrial y del mercado de trabajo, la industria nacional que se desarrolla entre los años 1930-50 depende del mantenimiento de esa estructura, aunque se enfrente constantemente al latifundio y al capital comercial en lo que atañe a la apropiación de las ganancias creadas por el sistema" (34).

Si la complementabilidad sectorial conformó los cimientos de la industrialización, el cuadro operativo se sustentó en la conjugación dialéctica de dos elementos: la sustitución de importaciones y la transmisión de recursos motivada por la inflación. Los dos elementos actuaron y caminaron en forma paralela, influyéndose y condicionándose mutuamente: la industrialización se fincó en el proceso sustitutivo de importaciones y la acumulación en el sector industrial estuvo directamente vinculada a la inflación. Sin que fuera el factor dinámico del desarrollo, la inflación permitió permeabilizar las estructuras, hacerlas menos rígidas y transfirió recursos en favor de los sectores más dinámicos.

Hacia 1950, quedó agotada la sustitución de importaciones susceptible de efectuarse a base de bienes de consumo no duraderos. Al mismo tiempo, se habían realizado algunos esfuerzos estratégicos de sustitución en las materias primas, y, más que en ninguna otra rama, en los materiales de construcción. En el renglón de bienes de consumo duradero hubieron no-

tables sustituciones, aunque no se registró un aumento de su participación en la gama total, debido a la conjunción de diversas circunstancias ajenas al esfuerzo interno. J

Se había preparado, así, una nueva categoría de sustitución para el ciclo siguiente, en el que predominaban los equipos dotados de una marcada concentración de capital. De ahí que se pueda afirmar que el final de la segunda guerra mundial y los primeros años de la postguerra representaron para la vida económica brasileña la fase última de su período de transición. Ello hace posible también suscribir la apreciación de Celso Furtado en el sentido de que la primera mitad del siglo XX, observada en su conjunto, constituyó para la economía brasileña "una larga e insegura marcha en busca de una alternativa al modelo clásico de crecimiento extensivo a base de exportaciones" (35). J

Lo antes mencionado no implica que el crecimiento haya estado libre de graves fallas. En lo que al sector externo se refiere, el gobierno se vio impelido, alrededor de 1948, a impulsar el crecimiento de las importaciones. La medida seleccionada consistió en fijar la tasa de cambio del cruzeiro sumamente baja, obligando a los productores internos a reducir sus precios. El resultado último de la disposición fue el agotamiento de las reservas de oro y de divisas acumuladas durante la guerra. En esta tesitura se hizo indispensable un riguroso control de las importaciones, lo cual obviamente constituía un peligroso obstáculo para el desenvolvimiento interno.

La valorización del café ocurrida en esos años y el alza general de precios de las materias primas, asociada con el

inicio del rearme norteamericano, contribuyeron a mejorar un tanto el panorama. Sin embargo, aún considerando los efectos favorables de esos dos agentes, el sector externo se hallaba imposibilitado para desempeñar la fundamental función que la expansión del país requería. Se hacían impostergables otras iniciativas para ampliar el financiamiento externo. J

La cuestión, sin duda, entrañaba serias dificultades. Brasil se había convertido en el país dominante en "el cono sur", merced en parte a su estrecha conexión con los Estados Unidos. No obstante, la "alianza tácita" empezaba a mostrarse insuficiente para atender las crecientes urgencias del desarrollo brasileño.

Como el resto de las naciones latinoamericanas, Brasil comenzó a plantear la tesis de que la cooperación interamericana que se daba en el plano político se extendiera también al económico. Por su lado, los Estados Unidos se negaban a comprometerse en ese sentido. A las peticiones latinoamericanas de ayuda habían respondido con la política derivada del Punto IV de la llamada "Doctrina Truman", que hacía radicar la colaboración en el estímulo a las inversiones norteamericanas en el extranjero.

De ese modo se fueron esbozando los problemas centrales de la política exterior brasileña a partir de entonces: por una parte, el de captar para el país ayuda efectiva para el desarrollo, y por la otra, el de la búsqueda de estabilización para los precios internacionales de las materias primas. J

III.- EL RETORNO DE VARGAS

1.- La Nueva Orientación.

El mandato constitucional del general Dutra llegó a su fin y en 1950 se celebraron elecciones para sucederle. Los principales protagonistas en la contienda electoral fueron una vez más Getulio Vargas, y al igual que en 1945, el Brigadier Eduardo Gomes, candidato de la "União Democrática Nacional" (UDN).

Getulio Vargas había patrocinado la organización de dos partidos políticos, los pilares de los "ins" de Skidmore: el "Partido Social Democrático" (PSD) y el "Partido Trabalhista Brasileiro" (PTB). El primero había salido victorioso en las elecciones de 1945, habiendo contado entonces con el respaldo del aparato burocrático-administrativo y de la oligarquía rural. El PTB, primordialmente compuesto en sus cuadros directivos por líderes sindicales, sirvió a Vargas esta vez como vehículo de su campaña electoral. La figura del viejo caudillo pesó demasiado: Vargas obtuvo una victoria holgada al recibir un 48.7% de la votación global, en contra del 29.7% que tuvo el candidato que ocupó el segundo lugar, y el 21.5% del tercero. Por primera vez en su intensa vida política alcanzó la presidencia de la República a través de un proceso electoral.

Después de la elección, el PSD se alió al PTB en su apoyo a la administración, no sin antes recibir un considerable porcentaje de plazas en el gabinete. En tal virtud, se consiguió una cómoda mayoría en el Congreso. Como ha dicho en una ocasión el profesor Octavio Ianni, la combinación de las fuerzas de las dos agrupaciones, permitió un desenvolvimiento gubernamental que recuerda en mucho las funciones del PRI mexicano (1).

Al instalarse en la presidencia el primero de enero de 1951, Vargas encontró un país muy distinto al "Estado Novo". La sociedad brasileña mostraba ya una configuración de clases con rasgos distintivos acusados. La industrialización y la urbanización crecientes habían fortalecido y diferenciado tres estratos sociales: las clases media y obrera urbanas y el de los industriales.

Para corregir la desorganización que el crecimiento espontáneo trajo consigo se esbozaron tres líneas orientadoras de la política económica. Ninguna de ellas ofrecía una estrategia detallada y más bien se trataba de meras combinaciones de diagnóstico y de recomendaciones generales (2). La fórmula neo-liberal aceptaba los principios y la práctica experimentada en los países capitalistas industrializados, sobre todo en lo que se refiere a la política fiscal, a la monetaria y al control de las divisas.

La línea que puede clasificarse como de "desarrollo nacionalista", tenía antecedentes en los intentos de industrialización del Estado Novo. Sostenía que los mecanismos usados en las naciones modernas no correspondían a los que se deberían aplicar en Brasil, como no correspondía tampoco su respectiva realidad social. Según esta línea, lo ineludible era la adopción de una nueva estrategia, representada en <sup>su</sup> primera instancia por el mayor margen reservado a la gestión estatal.

Más vaga e imprecisa que las otras dos, la tercera fórmula propugnaba por un cambio radical de las estructuras en todos los niveles. En una primera fase, jugó un papel más de tipo político que como una plataforma idónea para el desarrollo.

El ambiente económico al que se enfrentó el gobierno de Vargas, estuvo cargado de onerosas dificultades. En el sector externo, se tornó patente un fenómeno nacido hacía algún tiempo: las importaciones crecían más aceleradamente que las exportaciones. Al tiempo que la composición de las primeras se había modificado ostensiblemente como consecuencia de la industrialización, la de las segundas se mantuvo prácticamente inalterada debido a que seguía consistiendo, esencialmente, de materias primas. De suyo delicada, la cuestión se agravaba en la medida en que el margen comprimible de la balanza de pagos era sumamente reducido, dado el avance en el proceso de sustitución de importaciones.

Ligado a lo anterior, en el sector industrial comenzó a expresarse una contradicción de origen: la concentración de la mayor parte de la capacidad productiva en el renglón de bienes de consumo exigía que le fueran añadidos al sistema las bases para el mantenimiento de la capacidad instalada.

En la práctica, Vargas atacó la problemática con una política mixta y ambivalente que reflejaba su visión particular de las diversas fuerzas que habían irrumpido en el escenario brasileño. Aceptó pragmáticamente las peligrosas reglas del sistema económico internacional: el requisito para aumentar la capacidad de importación se fincó en el aumento correlativo del coeficiente del volumen de exportaciones. A manera de complemento, intentó robustecer su sector externo negociando financiamientos externos a base de créditos públicos. En lo interno, impulsó la intervención gubernamental con el fin de reorientar la inversión.

Síntesis de las dos preocupaciones fue la elaboración,

en 1951, de un nuevo plan de desarrollo económico, en realidad actualización del SALTE. El plan Lafer o de Rehabilitación Económica, como se le llamó, tuvo como principal finalidad la de fortalecer los servicios de infraestructura, y en consecuencia, hacer más redituables tanto las inversiones públicas como las privadas.

Antes de la aprobación del plan se había integrado una Comisión Mixta, brasileño-norteamericana, que incluso intervino en su preparación. A través de ella, el gobierno pretendía allegarse los imprescindibles créditos del exterior: los Estados Unidos habían hecho la promesa formal de otorgar uno de 500 millones de dólares. Con la supervisión de la Comisión Mixta se iniciaron varias tareas: una reformulación del Plan Nacional de Carreteras, un programa para ampliar la dotación de energía en el noroeste, otro para modernizar la marina mercante y el sistema portuario, y finalmente, se sentaron las bases para el mejoramiento de la industria carbonífera (3).

Como bien observa el profesor Jaguaribe, en la segunda administración de Vargas, se hicieron a un lado las preocupaciones exclusivamente políticas y se procuró modificar la estructura del país mediante una amplia planificación que utilizó al Estado como agente programador, como inversor y como empresario (4).

## 2.- La Postura Internacional.

Al desencadenarse la "guerra fría", Brasil había quedado virtualmente al lado de Estados Unidos. Las buenas relaciones recibían su principal estímulo del hecho de que habían creado una sólida base de complementación, sobre todo en el

terreno económico.

El único punto de fricción se daba en la interpretación que ambos gobiernos tenían de la ayuda económica. Mientras que los Estados Unidos la hacían radicar en el flujo constante de inversiones de sus nacionales en el exterior, Brasil la había definido en términos de créditos públicos hechos de gobierno a gobierno y controlados por la nación receptora. A mediados de 1950, se iniciaron las hostilidades en Corea y se tuvo una buena ocasión para definir posiciones.

En plena guerra y a promoción de Estados Unidos, se celebró en Washington la IV Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos, del 28 de marzo al 7 de abril de 1951. Tanto en la convocatoria como en la reunión, la idea prevaleciente fue en el sentido de que el comunismo internacional amenazaba la paz y la tranquilidad de los pueblos libres del mundo, entre ellos naturalmente a los americanos. Era inaplazable, por lo tanto, tomar medidas defensivas.

En mayor o menor grado, las delegaciones latinoamericanas estuvieron de acuerdo en la existencia del peligro invocado. No obstante, algunas de ellas aprovecharon el momento para insistir en la cuestión de la ayuda. El representante brasileño tuvo a su cargo una de las intervenciones más claras y concisas sobre el particular.

El "leit-motiv" de la alocución del Canciller brasileño fue el planteamiento de la ayuda. "Precisamos -declaró ~~el~~ <sup>de Faria</sup> Sr. Neves- encontrar aquí una fórmula de cooperación económica y recíproca, no de emergencia sino que nos prepare el camino de la indispensable recuperación" y que "aumente el nivel de vida de los habitantes de las diversas regiones del

Continente, creando una atmósfera de trabajo y de bienestar para todos" (5).

Más adelante, el propio canciller se refería a las consecuencias que acarrearía una mala política en esta materia: "en el mundo de nuestros días -decía- no sólo los individuos sino los pueblos deben de gozar de iguales oportunidades, incluso porque la interdependencia de las naciones es tan estrecha que la miseria de algunas tendrá inevitables y peligrosos efectos sobre las otras". Por último, extraía las conclusiones de sus palabras explicando que, en rigor, el único país americano amenazado por una agresión externa eran los Estados Unidos. Lo que debían hacer urgentemente los otros, era elevar el nivel de vida de sus masas para evitar la difusión del comunismo, para lo cual la asistencia financiera norteamericana era insustituible (6).

De la IV Reunión de Consulta emanaron varias resoluciones. Algunas de ellas aludían en concreto a este género de problemas pero sin implicar compromiso ninguno por parte de nadie. En su mayoría versaron sobre los aspectos que ocuparon el sitio central en la conferencia, esto es, las medidas de seguridad para afrontar solidariamente la "agresión comunista".

No fue el único canal al que recurrieron los Estados Unidos para obtener respaldo a su comportamiento internacional; también de modo bilateral incrementaron los lazos con sus vecinos. La "Mutual Security Act" aprobada por el congreso norteamericano en 1951, creó el cuadro para concretar la política. Dicha ley dejaba asentado que la defensa en contra de la acción del comunismo debería ser presentada en tres frentes: el militar, el económico, y el de la asistencia técnica. Descan-

saba en el supuesto explícito de que el aumento de la capacidad defensiva de cualquier nación se consideraba importante para la propia seguridad de Estados Unidos.

Por la "ley de seguridad mutua", el Congreso norteamericano autorizó la inversión de 838.200.000 para ayuda militar a las repúblicas americanas. Las negociaciones conducentes a la firma de acuerdos bilaterales para la cooperación militar se iniciaron en diciembre de 1951. El 15 de marzo de 1952, se firmó en Río de Janeiro el correspondiente pacto con Brasil. En ese momento era el cuarto convenio de esa índole y se contemplaba la realización de otros, cosa que ocurrió efectivamente meses más tarde (7).

En el plano de los hechos, lo sucedido en esos años fue<sup>7</sup> que las naciones latinoamericanas quedaron subordinadas a la estrategia anticomunista del gobierno de Washington. Pero como indica Víctor L. Urquidí, "la repercusión de la guerra de Corea y el aumento del precio del café hicieron olvidar muchas de las dificultades y surgió de nuevo la ilusión de que los problemas de desarrollo de América Latina podrían resolverse fácilmente y sin un programa de cooperación de cuantía" (8).

En lo que toca a Brasil, todavía se mantenía la esperanza de que, tal y como había sido vislumbrado, la Comisión Mixta Brasileño-Norteamericana se convirtiera en le mecanismo para la transferencia de los fondos públicos internacionales.

### 3.- La Intensificación del Nacionalismo.

Tal vez la inquietud capital del segundo gobierno de Vargas fue siempre la balanza de pagos. El aumento intenso de las importaciones, especialmente de bienes de capital, sobre-

pasó con mucho la expansión de la capacidad para importar. Ello a pesar del ocasional mejoramiento de la relación de intercambio, como por ejemplo sucedió durante la guerra de Corea.

En 1950 se había registrado un superávit en la balanza de cuenta corriente de \$425 millones; en 1951 el excedente declinó a \$67 millones al elevarse en forma aguda el nivel de importaciones. En 1952, esta situación se convirtió en un déficit de \$286 millones, al combinarse la elevación de los precios de las importaciones con la disminución de los de las exportaciones (9).

El único factor de alivio eran las ventas del café, que sin embargo, estaban muy lejos de ser firmes, toda vez que las críticas norteamericanas a lo que se consideraba precios muy altos del producto se empezaron a suceder sistemáticamente.

"A eso se agrega la aceleración del proceso inflacionario, fuertemente estimulado por la descontrolada expansión de los negocios y por las emisiones hechas para atender al vertiginoso crecimiento de los gastos públicos que, naturalmente, acompañaban el alza precipitada de precios provocada por la misma inflación" (10).

En efecto, para posibilitar las operaciones de importaciones adicionales los bancos brasileños adoptaron una política de crédito fácil, lo que permitió a las empresas registrar tasas de inversión sumamente elevadas. Por lo que se refiere a los gastos públicos, también crecieron notablemente; más aún: el fortalecimiento del papel del Estado fue la nota que caracterizó la administración de Vargas a partir de entonces.

Cumpliendo con las prescripciones del plan Lafer, el gobierno continuó con la extensión de la esfera de su compe-

tencia económica. El Banco Nacional de Desarrollo Económico fue creado en 1952. En la presidencia de la República se formó una Asesoría Económica cuya obra tuvo un vasto alcance. Dicha Asesoría preparó el plan del petróleo del que surgió, más adelante, Petrobras; el plan del carbón nacional, y el plan de electrificación concretado, años más tarde, en el monopolio estatal Eletrobras (11).

Ninguno de estos establecimientos fue logrado sin un previo estímulo al sentimiento nacionalista. La campaña del petróleo, que fue la mayor, culminó en 1954 e implicó un enorme despliegue propagandístico para obtener el mayor respaldo posible de la opinión pública. Al llamado nacionalista respondieron todos los sectores sociales. Las más difíciles de ganar fueron las clases medias; consciente de la influencia de la UDN en ellas, Vargas recurrió a su vieja táctica de atraer a la oposición, ofreciéndole algunos servicios y ventajas.

Así nació el rasgo más acusado de la política brasileña en ese lapso. El nacionalismo, había resultado muy atractivo para uniformar a la opinión pública; Vargas creyó que con su apelación era posible alcanzar un consenso general favorable a su política.

Teniendo enfrente el tácito embotellamiento del sector externo, el gobierno volcó hacia el interior sus esfuerzos desarrollistas. Las empresas estatales fueron objeto de un impulso considerable. Simultáneamente, se empezó a denunciar "la explotación constituida por las remesas de beneficios de las empresas extranjeras" e intentó reglamentarlas, así como también la tasa de ganancias extraordinarias.

Lo más importante, espero, fue la experimentación en el sentido de dinamizar el mercado interno. Para lograr sus propósitos, reorganizó su gabinete corrigiendo "su previo error de abandonar a la izquierda" (12). En junio de 1953 nombró a Joao Goulart, un joven gaúcho desconocido, ministro del trabajo.

Por intermedio del Ministerio del Trabajo, el gobierno concedió un aumento del orden del 119% sobre los niveles del salario mínimo, congelado virtualmente desde 1946. La medida buscaba dos efectos: por un lado, lograr la confianza del proletariado, pero acaso más importante, fortalecer la capacidad consumidora de ese importante sector. La derivación política inmediata de la iniciativa gubernamental se tradujo en el estudio detenido de las perspectivas de unificación del movimiento sindical, por intermedio del propio Goulart y utilizando al PTB como instrumento aglutinador y dirigente.

Los desajustes provocados por la inflación fueron tomados en consideración. En el plan social, como se pretendió acelerarlos ~~hacer~~ a través de los aumentos salariales. Pero, claro está, la medida tuvo efectos globales contraproducentes. Por otro lado, se fueron dictando disposiciones encaminadas a la renovación del mecanismo financiero gubernamental, entre las que destacaban las tasas impositivas sobre los combustibles y los recargos en los impuestos sobre la renta.

#### 4.- La Unión Económica Sudamericana.

Un suceso relativamente imprevisto modificó <sup>verdad</sup> ~~apreciable-~~ <sup>mente</sup> las perspectivas de la política brasileña: la desaparición de la Comisión Mixta brasileño-norteamericana. La derrota electoral del partido demócrata en los Estados Unidos y el

ascenso a la presidencia del general Eisenhower procuraron el pretexto: el nuevo gobierno norteamericano se negó a reconocer como obligatorios los acuerdos firmados por importantes funcionarios de ambos países.

En realidad, la decisión obedecía a la creciente hostilidad entre las dos naciones. Los Estados Unidos se mostraban preocupados por el giro nacionalista de Vargas, y en cuanto a las relaciones económicas, el nuevo mandatario norteamericano creía, como su predecesor, que las inversiones directas en el extranjero eran la mejor forma de cooperación y una auténtica panacea para el desarrollo.

Mientras esto ocurría en el Brasil, una interesante tentativa por parte del gobierno de Argentina se estaba llevando a cabo: al igual que en 1941, se entreveía la formación de una unión aduanera sudamericana. Desde el punto de vista de Argentina, al parecer los motivos eran diversos: "ansias de liderazgo, obtención de mercados para los excedentes exportables, mayor apoyo para oponerse a los Estados Unidos" (13).

El país que estaba en ese momento en la mejor situación para colaborar con Argentina era Chile. En 1952, había iniciado su gobierno el general Carlos Ibáñez que contaba con el respaldo de numerosos grupos, entre ellos algunos de izquierda, debido a los anuncios oficiales en el sentido de que se disponía a realizar importantes reformas sociales.

En 1953, el general Perón visitó la capital chilena, y, como resultado, fue firmado un convenio denominado "Acta de Santiago", que sirvió como punto de partida. Seis meses después, se suscribió otro tratado en Buenos Aires en el que se

incluía la formación de un órgano central: el Consejo General de Unión Económica Chileno-Argentina.

En un viaje posterior hecho a Asunción, Perón logró la adhesión paraguaya a la Unión Económica y se estableció un consejo mixto con representantes de ambos países signatarios. Al finalizar el año, los ministros de relaciones exteriores de Ecuador y de Argentina suscribieron un acuerdo de unión económica entre los dos países. Debido a su efervescencia política interna, Bolivia no se solidarizó sino un año después de iniciadas las negociaciones. Ya lo había hecho antes Nicaragua, introduciendo la nota pintoresca al asunto. Brasil, Perú y Uruguay, por motivos especiales, permanecieron fuera del proyecto.

En la postura de Brasil convergieron varios elementos. En primer término, el gobierno argentino estaba luchando por obtener el lugar dirigente en la región sudamericana, haciendo problemática desde un principio la inclusión de su tradicional rival. Eso no era todo; con sobrada razón, Argentina observaba con recelo que el desempeño brasileño en el sentido de favorecer las posiciones norteamericanas. Por todo ello, si bien no se dejó de invitar a Brasil, en verdad no se hizo con demasiada insistencia.

Desde la perspectiva brasileña, existían otros inconvenientes. Cuando se iniciaron las negociaciones para integrar la Unión, el gobierno de Vargas estaba más interesado, y casi se puede decir absorbido, en las reformas y en los problemas políticos internos. Por añadidura, se había cobrado conciencia de que, en rigor, el mejoramiento de la balanza de pagos dependía del posible mejoramiento de las relaciones con Esta-

dos Unidos: difícilmente el comercio intensificado en la zona podría cubrir las necesidades de abastecimiento industrial. Finalmente, no existía una presión significativa por parte de los grupos industriales para exportar sus productos, y así en cambio, fundadas reservas en razón de la manifiesta superioridad industrial argentina en esa época (14).

El proyecto de Unión Aduanera tuvo una efímera duración. Su motor inicial se fue diluyendo en la medida en que las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos se mejoraban. Argentina fue la primera en tomar iniciativas y hacía algún tiempo que lo estaba ensayando: en 1951, ratificó el TIAR, y, con el plan económico de 1952, había hecho visibles concesiones al capital internacional. "Argentina de Perón, ahora de los ángeles, empezó a asegurar que también era anticomunista" (15).

Por otra parte, el cambio de partidos operado en el gobierno norteamericano encontró un momento propicio para avanzar en el intento de mejorar las relaciones. A partir de ese momento se empezó a localizar en las figuras del ex-presidente Truman y sus más próximos colaboradores, las raíces de la fricción. Un viaje a Latinoamérica de Milton Eisenhower, en el cual representaba oficialmente al gobierno norteamericano y que incluyó a Argentina, dio oportunidad a ambas partes de plasmar la nueva tendencia. Poco después, el gobierno argentino promulgaba una ley altamente favorable a los capitales extranjeros, culminando toda la secuela.

## 5.- El Inicio del Viraje.

En medio de esta coyuntura externa, el gobierno de Vargas se debatía con los problemas cada vez más intrincados de su sector externo. No sólo la balanza de pagos se hallaba seriamente comprometida. Habría que agregar, ahora, que el gobierno norteamericano amenazaba con disminuir los precios del café considerándolos demasiado artificiales, y por ende, por encima de su valor real.

La fórmula ideada para hacer frente a la situación estuvo contenida en las leyes cambiarias de 1953. En octubre de ese año, el ministro de hacienda renunció a su puesto. Su sucesor, emprendió la reforma cambiaria con la cual "se buscó incrementar las exportaciones y contener las importaciones (realizadas, bajo el control gubernamental, en el mercado oficial), al mismo tiempo que, transfiriéndolas al mercado libre, se liberaba la entrada y salida de capitales" (16).

En tanto que paliativa, la reforma cumplió en lo inmediato con sus propósitos: las cuentas externas lograron restablecer provisionalmente su equilibrio e incluso obtener un saldo favorable. Un segundo elemento, empero, había contribuido al momentáneo balance. En 1953, los precios del café tuvieron una fuerte alza, determinada por la expectativa de reducción de la producción, a su vez debida a las heladas que afectaron a las plantaciones. Pero, en buena parte, el saldo obtenido fue "absorbido por las remesas de dividendos e intereses de capitales extranjeros radicados en Brasil y que se prevalecen de la libertad cambiaria instituída para favorecer la afluencia de recursos extranjeros, pero que, por el contrario, re-

sultaban de nuevo una fuerte sangría de las finanzas del país" (17).

En el ámbito interno, el descontento político iba en ascenso. Temerosa aún de enfrentarse abiertamente al viejo dictador, la oposición canalizó sus críticas y sus ataques hacia la figura de Goulart, a quien se acusaba de ser un peligroso demagogo y de haber asumido un estilo, que, según ella, recordaba los peores momentos del peronismo.

A partir de ese momento el lugar de las fuerzas armadas en el panorama político fue elevándose. Hasta entonces, los militares se habían ajustado al principio de legalidad y entendían su función pública en términos de observar y hacer observar los principios constitucionales. En todo caso, su neutralidad reposaba en el convencimiento de que Brasil debería ingresar al grupo limitado de naciones altamente desarrolladas en el plazo más corto posible.

Las posiciones oscilantes del gobierno y el descontento pronto hicieron mella en algunos sectores militares. Los discursos pronunciados por Vargas en los últimos meses de 1953 y al iniciarse 1954, tuvieron como común denominador la reiteración del nacionalismo. Un grupo de oficiales, entonces, redactó un largo memorándum en donde, en seguida de una larga enumeración de motivos, llamaba la atención sobre el peligro que se cernía, en el interior de las fuerzas armadas, en virtud del gradual desgaste de la autoridad responsable.

Getulio Vargas adoptó en respuesta una serie de medidas. En febrero de 1954 introdujo cambios en el gabinete, demostrando con mayor evidencia su debilidad. Pretendiendo erróneamente que se podían aligerar las censuras, Goulart fue re-

tirado de su cargo; en su lugar, se nombró a alguien desconocido, imprimiéndole a la función un tamiz decididamente burocrático. En el Ministerio de Guerra se efectuó otra remoción importante: el secretario del ramo fue sustituido con miras a sujetar los amagos de indisciplina de los grupos de oficiales molestos e inconformes.

La decisión de Vargas no se dio exclusivamente en el ámbito interno: tuvo su contrapartida en su actuación en lo internacional. En el mensaje al Congreso del 7 de enero de 1954, el presidente Eisenhower había declarado: "La asistencia militar debe ser continuada. La asistencia técnica debe ser mantenida. La asistencia económica puede ser reducida" (18). No obstante la muy clara actitud del gobierno norteamericano, Vargas aún pensaba obtener ayuda económica de los Estados Unidos, o por lo menos, evitar la caída de los precios del café. También llegó a considerar el presidente brasileño que un mejoramiento de las relaciones con los Estados Unidos podría contribuir a desviar la presión interna. En fin, como indica Jaguaribe, existía un grupo de altos funcionarios, entre ellos Joao Neves de Fontoura, ministro del Exterior, muy comprometidos con intereses norteamericanos y que deseaban favorecer el referido acercamiento (19).

La ocasión para poner en práctica su determinación no se hizo esperar mucho tiempo. Los Estados Unidos se hallaban entonces preocupados por el curso nacionalista que había impreso a su gestión Jacobo Arbenz, el recientemente electo presidente de Guatemala. Ante todo deseaban que se detuvieran las reformas mínimas llevadas a cabo por el gobierno guatemalteco, en vista de que, dadas las condiciones existentes en ese

país, obviamente perjudicaban los intereses norteamericanos.

Buscando finiquitar tan molesta situación, los Estados Unidos recurrieron una vez más al sistema interamericano. Se convocó a la tristemente célebre X Conferencia de Estados Americanos, que tuvo lugar del primero al 28 de marzo en la ciudad de Caracas.

En la agenda de la reunión figuraban los siguientes puntos: a) enmiendas al tratado de soluciones pacíficas; b) interpretación del derecho de asilo; c) creación de una comisión de territorios no autónomos; d) cuestiones económicas, y e) infiltración comunista en América.

Algunas delegaciones, entre ellas especialmente la de Brasil, consideraban que los dos últimos puntos estaban muy directamente relacionados. Todavía con cierta timidez, sostenían la tesis de que el mejor antídoto en contra de la "infiltración comunista" residía en la elevación de las condiciones de vida de los pueblos latinoamericanos. Desearon que se adoptaran resoluciones que atendieran por igual a los objetivos políticos del sistema y a la superación económica de la región.

La delegación norteamericana tuvo buen cuidado de separar ambas cuestiones. Reconociendo en parte el planteamiento elaborado, sostenía, sin embargo, que con el fin de llegar a decisiones prácticas era preferible tratar los problemas uno a uno en vez de mezclarlos. Al triunfar la postura estadounidense, el último punto de la agenda pasó a ocupar el centro de los debates.

El representante norteamericano, Foster Dulles, acusó a Guatemala de haberse convertido "en cabeza de puente del

comunismo en América". El Secretario de Relaciones Exteriores de Guatemala, Guillermo Torrello, respondió que lo que se estaba violando en realidad era el principio de la no intervención, llamando la atención sobre el peligro de la internacionalización del macartismo.

Finalmente, la moción de Dulles a propósito del comunismo se aprobó por 15 votos contra 5 (Guatemala, Argentina, México y Uruguay; Paraguay se abstuvo) (20).

En materia económica, aparte de aprobar algunas medidas secundarias, la X Conferencia Interamericana "desplazó el examen de los problemas económicos a una reunión especial de ministros de Economía o Hacienda a fines de ese año" (21). Una vez más los deseos de los países latinoamericanos, en especial de aquellos que como Brasil tenían inminentes necesidades, se veían frustrados. Por su parte, los Estados Unidos se habían apuntado un éxito rotundo, poniendo al día la estrategia anticomunista en el hemisferio.

#### 7.- La Caída de Vargas.

El fracaso de las gestiones brasileñas y de otros países para obtener ayuda financiera, aprovechando la coyuntura de la X Conferencia Interamericana, no pudo haber sido más contundente. El presidente Vargas no tuvo más remedio que reflejarlo en su mensaje al Congreso del 15 de marzo. Decía en el informe que "la falta de financiamientos externos adecuados para la ejecución de los programas de desarrollo económico del país, han provocado serios desajustes en nuestras cuentas internacionales". Más adelante se refería a los financiamientos recibidos del EXIMBANK y del BIRF a los que calificaba de pre-

carios, subrayando el hecho de que "por el resultado de los últimos 15 años, las amortizaciones hechas por Brasil excedieron a los financiamientos en cerca de 280 millones de dólares" (22).

Lejos de fortalecerlo, las vacilaciones y los constantes retrocesos de Vargas contribuyeron a minarlo más. El descontento de los grupos adversos a su política iba ganando adeptos; lo mismo ocurría dentro de las fuerzas militares. El Partido Comunista Brasileño, el mejor organizado de los grupos de izquierda, le negó todo género de apoyo, y antes bien, desde su particular ubicación, se sumó a las críticas al gobierno. Incluso los amigos personales y los colaboradores más cercanos de Vargas, empezaron a destacar que trasuntaba un visible cansancio, con seguridad resultante de su vejez.

En tales condiciones, tuvo lugar un grave incidente: el intento de asesinato de un joven periodista de la oposición, Carlos Lacerda. En el atentado murió uno de sus acompañantes, un oficial de la fuerza aérea. El ministro de justicia, ordenó una investigación exhaustiva; el responsable directo fue capturado, y sin que hubiera aportado pruebas sólidas, declaró que había actuado por instrucciones de la presidencia.

La protesta arreció. Vargas respondió disolviendo la guardia personal presidencial. Entonces, destacados oficiales del ejército ligados a la UDN se dirigieron al ministro de guerra para que, a su vez, solicitara la renuncia del presidente. Al negarse el secretario a acceder a la petición, se ahondaron las diferencias dentro del cuerpo de oficiales.

La situación de Vargas empeoraba cada vez más. Lacerda, a través de su periódico "Tribuna da Imprensa", intensificaba

sus ataques. Vargas se vio obligado a hacer una declaración general: en ella, indicó que no estaba dispuesto a ceder a los amagos ni a las amenazas. Prometía, en cambio, mantener las garantías constitucionales y llevar a cabo elecciones libres en octubre.

Casi paralelamente, ocurrió una grave escisión dentro del mismo gobierno: el vicepresidente Café Filho, en cierta forma portavoz de la UDN, le propuso a Vargas una renuncia conjunta. Ante la negativa del presidente, Café Filho hizo pública su decisión, transmitiendo sus intenciones al Congreso. En su renuncia, revelaba la existencia de lo que calificaba de "una gran corrupción administrativa".

Los jefes y oficiales del ejército opuestos a Vargas se sintieron mejor fundamentados. Dos días más tarde, varios generales lanzaron un manifiesto dirigido a la opinión pública en el que pedían al presidente su dimisión.

Por si fuera poco, el gobierno se encontraba presionado por distintos conductos. El más importante eran las amenazas nada veladas ni sutiles de los Estados Unidos de disminuir los precios del café. El embajador de la Casa Blanca en Río de Janeiro, James Scott Kemper, declaró en Washington: "probablemente Brasil estuvo en condiciones de vender su café a 72 centavos de dólar la libra, pero ahora quizás tenga que reducir su precio a 60 centavos para venderlo" (23). Estaba claro que estas palabras estaban distantes de ser ingenuas y más bien se trataba de un intento deliberado para provocar la baja.

Desde luego, muchas veces expresaron su repudio a la desembozada maniobra. El ex-ministro de Hacienda de Brasil,

Oswaldo Aranha, salió al paso denunciando a los responsables. "El café -dijo- es objeto de especulación en el extranjero y está a merced de los especuladores de Nueva York; de explotadores y traficantes que se han apoderado del mercado a través de la Lonja de Nueva York cuyo poder aumenta cada día, favorecidos por la campaña demagógica de algunos miembros del gobierno de los Estados Unidos". (24).

Todavía el 16 de agosto, el gobierno adoptó una medida que sólo obligaba al exportador a canjear, al tipo oficial, el 80% de las divisas que obtuviera por la venta de sus productos, en lugar de la totalidad de las mismas como había sido hasta ese momento. Lo anterior significaba que el exportador brasileño recibiría, en moneda de su país, una cantidad superior. Se esperaba que la medida lo capacitaría para vender su café a precio más bajo (25). Sin embargo, el abatimiento de los precios del café que finalmente sobrevino rebasó aún las previsiones más radicales.

Las censuras hechas tanto por los representantes del sector importador como del exportador vinieron a colmar la situación potencialmente explosiva, dejando a Vargas virtualmente sin apoyo alguno. "Solitario, sin el apoyo de los que podrían defenderlo, debido a sus sistemáticos retrocesos y a sus actos políticos contrarios a las fuerzas democráticas y nacionalistas, no llegó a cumplir su período de gobierno" (26). El 24 de agosto de 1954, Getulio Vargas se consideró derrotado: en un acto pleno de dramatismo se suicidó, dándose un disparo en el corazón con una arma de fuego.

En una carta difundida casi de inmediato por Goulart, Vargas explicó sus móviles. En su "testamento político",

aludía a una "campaña subterránea de grupos internacionales unidos a otros nacionales" que "había tratado de bloquear las garantías de los trabajadores, los límites a las ganancias excesivas y la creación de Petrobrás y Electrobrás." "Las ganancias de las compañías extranjeras -continuaba- alcanzan anualmente un 500%, al paso que los precios del café provocan "violentas repercusiones sobre nuestra economía hasta el punto de vernos obligados a rendirnos". La carta-testamento que lo llevó a su muerte señalaba el carácter de la conspiración que, en algunas opiniones, era "una denuncia esclarecedora, el más tremendo libelo que un hombre de su clase haya escrito sobre el imperialismo" (27).

#### CONSIDERACIONES

En el fondo, la caída de Vargas fue producida por una reacción de desesperación de los sectores tradicionales reuñentes a los cambios y apoyada por intereses extranjeros, contra lo que ellos consideraban como la implantación gradual de un régimen socialista-sindicalista. El profesor Jaguaribe acierta cuando afirma que Vargas "no pretendía más que sentar las bases de una política progresista, orientada hacia la conciliación de desarrollo económico con la elevación de las condiciones de vida de las masas trabajadoras y basada, por eso mismo, en una alianza entre la burguesía industrial y el proletariado" (28).

En sus términos generales este razonamiento parece correcto; sin embargo, su nivel de generalización obliga a descender en el análisis para observar el conflicto más de cerca. Se ha señalado previamente que el crecimiento económico había

reposado en la armónica complementación sectorial. En la curiosa "simbiosis", el sector exportador actuó como el canal básico del proceso de sustitución de importaciones. Del estrangulamiento de las exportaciones había nacido la diversificación interna; de esta última y del cambio en la composición de las importaciones operado en la post-guerra inmediata, había cobrado impulso la asignación al Estado del papel de agente clave en la industrialización.

La crisis en que se vio envuelto el sector exportador introdujo la necesidad de una revisión completa de los principales mecanismos. El problema se había venido manifestando en torno al tipo de cambio. La industria estaba interesada en mantenerlo elevado "lo que la llávaba a chocar con el sector agrario -exportador, cuyas ganancias quedaban así disminuidas", y provocaba que este último "ya no pudiera ofrecer a la industria el monto de divisas que le proporcionaba en otros tiempos" (29).

A fin de sostener los precios de las exportaciones, y en consecuencia su nivel de rentabilidad, el Estado había optado por proporcionar cuantiosas subvenciones a la agricultura. En último análisis, la actitud estatal redundaba en contra de los estímulos que la inversión y la ampliación industriales estaban asimismo requiriendo.

La actividad industrial se había visto sometida también a otra limitación. La inconsistencia del sector externo dificultaba hacía algún tiempo los pagos por concepto de amortizaciones, de intereses y de utilidades de los préstamos y de las inversiones extranjeras. Ello repercutía en la señalada carencia de divisas para cubrir las importaciones. Con el decaimiento

exportador de la segunda mitad de 1954, no hubo más remedio que desplazar completamente hacia la industria la pesada tarea de hacerse cargo del problema.

Aún sin proponérselo conscientemente y de modo gradual, se había presentado para Vargas un dilema muy claro. O se ampliaba el mercado interno, haciendo del Estado y de las inversiones públicas el factor más activo del desarrollo económico, o bien se dejaba la responsabilidad en las manos de los empresarios particulares y los latifundistas. En líneas generales, Vargas había manifestado intenciones de desplazarse por la primera vía, a pesar "de sus falsas salidas y de sus actitudes conciliatorias" e independientemente de su temor a "que la Revolución superase los límites de la conveniencia burguesa" (30).

De lo anterior se infiere que la crisis de agosto no respondía a una cuestión de índole pasajera. La consecuencia definitiva de la estrepitosa caída de los precios del intercambio residían en que se estaban poniendo en entredicho nada menos que las bases mismas del "compromiso" sectorial. Se había presentado en toda forma una contradicción en el seno de las clases dominantes.

A fin de aliviar la presión sobre la capacidad para importar, y sin que lo hiciera con una profunda convicción, el gobierno de Vargas empezó a utilizar el instrumento de la política exterior. Durante su segundo período gubernamental cobró forma la asociación, ya formulada años atrás, entre el impulso hacia el desarrollo económico y la ayuda del exterior. El éxito inmediato del Plan Marshall en Europa coadyuvó en el estímulo de la renovada orientación.

Las relaciones con los Estados Unidos habían sido hasta ese momento prácticamente inmejorables. Las muy cercanas ligas establecidas durante la guerra se mantuvieron en los años posteriores. Si bien es cierto que los Estados Unidos no deseaban comprometerse con los países latinoamericanos en un programa de largo alcance de ayuda al exterior, el gobierno brasileño creía que en el nivel bilateral podría beneficiarse de esa ayuda. No es que descuidara por completo la primera vía de conjunto, sino que confiaba más en su tesis en el sentido de que la ayuda externa debería consistir en créditos públicos hechos de gobierno a gobierno y controlados por el país receptor. Ahí estaba la Comisión Mixta Brasileño-Norteamericana para comprobar que la visión era correcta, o al menos promisorias.

Sin embargo, las perspectivas de Brasil paulatinamente se fueron reduciendo. Las conferencias interamericanas se sucedían y la postura estadounidense permanecía invariable. Para los Estados Unidos, la inversión privada internacional representaba la mejor y más sólida asistencia de la que se podría disponer. Su flujo estaba sólo condicionado a que fueran suficientemente cubiertas mediante una serie de garantías.

Los Estados Unidos, que habían llegado recientemente al pináculo de la palestra mundial, estaban más interesados en los problemas políticos y estratégicos derivados de la guerra fría. En cuanto al Hemisferio Occidental, su preocupación mayor giraba alrededor de que los países latinoamericanos adoptaran las medidas conducentes con el objeto de afrontar lo que entonces se calificaba de "embate comunista".

El cambio de administración del gobierno norteamericano, en 1952, vino a despejar completamente el panorama. Por iniciativa de los Estados Unidos se disolvió la Comisión Mixta, a pesar de los compromisos formalmente contraídos. Ello significó el fin de la esperanza brasileña de allegarse, a corto plazo, créditos públicos internacionales.

Aunque no se reconoció abiertamente, la decisión norteamericana respondía también a las dudas que había despertado la ejecución de la política nacionalista emprendida por Vargas. Esta, a su vez, intensificó la tendencia volcando todos sus esfuerzos en la ampliación de la participación estatal en el esfuerzo industrial.

El sistema económico brasileño estaba aún lejos de alcanzar un nivel de autosostenimiento. Su evolución seguía dependiendo del comportamiento del sector externo en una escala importante. Después de haberse ampliado considerablemente la capacidad para importar, este sector venía mostrando indicios de estancamiento, "frente a una gama de importaciones que se había hecho más rígida por obra de las sustituciones previas (31). Quizás como nunca, el incremento de las utilidades provenientes del sector exportador se había hecho esencial.

La situación económica internacional no era la más propicia para que el gobierno brasileño pudiera apoyarse en su comercio exterior. En los años que siguieron al breve período de la guerra de Corea, en el que los países latinoamericanos experimentaron una importante elevación de la demanda mundial por sus materias primas, ocurrió exactamente lo contrario. La inclinación a la baja de los precios de esos productos fue

sumamente marcada. Por ello, a la vieja y permanente "tendencia hacia el desequilibrio externo", los observadores de la evolución de las economías latinoamericanas empezaron a añadir "el deterioro de los términos del intercambio".

El caso de Brasil era bastante representativo de la situación. Desde 1953 se amenazaba con el abatimiento de los precios internacionales del café. Con el fin de evitar la caída anunciada, el gobierno brasileño buscó una reaproximación con los Estados Unidos, que por lo demás, era favorecida por las corrientes opuestas al creciente nacionalismo. Un buen momento para ilustrar la determinación del gobierno se ofreció en la X Conferencia Internacional Americana. En la Conferencia de Caracas fueron mencionados los problemas económicos por los que atravesaban los países de América Latina. No obstante, no se obtuvo ningún acuerdo importante a ese respecto. En cambio, como indirecto resultado de sus resoluciones, pocos meses después el "Ejército libertador" del coronel Castillo Armas, pertrechado por el gobierno de los Estados Unidos y contando con toda clase de apoyos e incluso bombardeos previos, obtuvo lo que Foster Dulles llamó una "gloriosa victoria". La responsabilidad de la agresión la compartieron todos los gobiernos latinoamericanos, incluyendo el brasileño, liberándose parcialmente sólo los pocos que votaron en contra o se abstuvieron en relación con la declaración anticomunista que se aprobó (32).

La diplomacia brasileña había denotado su absoluta falta de eficacia para lograr los objetivos de la política exterior, habiendo llegado inclusive, en sus errores de apreciación y planteamiento, a disminuir y a comprometer el margen de manobra y la capacidad de negociación de que otrora disfrutara.

#### IV.- EL GOBIERNO DE KUBITSCHEK

##### 1.- 1955, Un Año de Transición.

A raíz de la muerte de Vargas, el vicepresidente Joao Café Filho asumió la presidencia. En seguida se organizó un nuevo gabinete en donde hubo un marcado predominio de miembros de la UDN. Sin embargo, lejos de haber disminuido su popularidad, Getulio Vargas, con su muerte espectacular y su testamento político, había acrecentado su prestigio. Por ello, no fue posible la extirpación radical de los partidarios del "getulismo", reconocida por algunos círculos políticos.

Pese a los numerosos intentos de cancelar las elecciones de representantes ante el Congreso, éstas se celebraron el 3 de octubre de 1954. El resultado de los comicios fue un excelente medio para captar el estado de la opinión pública. Se puso de manifiesto que la crisis había afectado en muy poco el cuadro de las relaciones de poder.

El PSD no registró cambios fundamentales: obtuvo 114 curules contra un total de 112 que tenía con anterioridad. El PTB aumentó de 51 a 56 los escaños que poseía. El hijo de Vargas, Luthero, fue reelecto diputado; en cambio Goulart perdió la --elección para ocupar una posición en el Senado. Por su parte, la UDN disminuyó su representación: el número de sus puestos se redujo de 81 a 74, aunque logró una diputación para Carlos Lacerda.

El nuevo gobierno heredó la disyuntiva política legada por Vargas. En un principio todo parecía indicar que se disponía a

dar marcha atrás con respecto a la política de ampliación de los programas estatales. El impacto de las campañas en favor de las nacionalizaciones, y en general la fuerza del "varguismo", lo impidieron, obligando al gobierno a adoptar nuevamente una política de constantes componendas. En realidad, la relación de fuerzas se había mantenido en equilibrio.

Otro factor limitante de la actuación gubernamental estribaba en su naturaleza provisional. Joao Café Filho sabía de antemano que el suyo era un gobierno de reducida perspectiva. En consecuencia, no era necesario en ese momento acometer los problemas de fondo, y en todo caso, el hacerlo podría tener costos políticos muy elevados. Para él, se trataba simplemente de impedir su proliferación, empleando medidas paliativas. Como indica un estudio de la CEPAL, 1955 "constituye en su conjunto un tanteo de política económica de perfiles --convencionales, dirigido a lograr la estabilidad mediante la contención de la demanda global" (1).

Varios fueron los ministros de finanzas que se sucedieron en el cargo, tratando cada uno a su modo de resolver la delicada situación. Los primeros planteamientos antiinflacionarios contemplaban el aumento del encaje legal de los bancos, por un lado, y la disminución de los gastos públicos, --por el otro.

El primero de ellos se puso en práctica pero, para su cabal funcionamiento, requería de la aquiescencia del Fondo Monetario Internacional. Se entablaron negociaciones con el -

F. M. I., y cuando al parecer se había logrado un entendimiento, varios grupos de empresarios se opusieron al arreglo debido a los obstáculos que la disposición implicaba para la expedición del crédito industrial. El proyecto se vino abajo y -- con él el propio ministro, quién se vió obligado a presentar su renuncia.

En vista de la complicación, el gobierno se dirigió por un sendero opuesto. En primer término, suspendió la regulación bancaria que, en concreto, consistía en la obligación de los bancos de colocar en la SUMOC la mitad de los nuevos depósitos que recibieran. En compensación, limitó las compras del programa del café, lo que de inmediato le valió la repulsa violenta de los cafeticultores. Para calmarla y poder retornar al equilibrio, se previó la eliminación del "confisco cambial", que representaba para los cultivadores de café un menor ingreso de cruzeiros por su producción en relación al equivalente libre en dólares (2).

El procedimiento se tropezaba con dificultades de todo orden. El "confisco cambial" había permitido al gobierno ejercer un control casi absoluto en el manejo de las divisas. Correlativamente, lo capacitaba para encauzar su aplicación en la adquisición de importaciones mediante la asignación de prioridades marcadas por el propio gobierno. Además, el tesoro público recibía ingresos importantes a través del método de colocar en subasta periódicamente una cierta cantidad de divisas.

A sabiendas de que el proyecto difícilmente podría prosperar, Café Filho lo sometió a la consideración del gabinete, en

virtud de la insistencia de su ministro de hacienda. Desde luego, fue rechazado: sobre todo los militares lo consideraron inoportuno y peligroso, entratándose de un gobierno meramente de transición.

Así, la única medida que subsistió en materia de política monetaria, buscando reanimar la actividad industrial, fue la supresión del encaje legal. Ello permitió recuperar los índices de incremento industrial, aunque en contraposición se recrudeció la inflación. El costo de la vida reció velozmente, al no poderse evitar ni los aumentos de salarios ni los déficits públicos.

Para 1955 el país logró equilibrar su balanza de cuenta corriente. Al mismo tiempo, liquidó más de \$200 millones de deudas a corto plazo. Para lograrlo, habían sido necesarios un crédito concedido por un conjunto de bancos norteamericanos, y lo que es más importante, una reducción drástica de las importaciones, operación que sin duda perjudicaba y comprometía el ritmo global de crecimiento (3).

Se había recurrido a un expediente ocasional; lo más grave es que eran pocos los caminos residuales. La idea de que el capital extranjero podría impulsar la expansión económica e introducir renovadores incentivos, se fue perfilando como la única solución al callejón, en apariencia, sin salida. En 1955 las autoridades financieras expidieron un decreto altamente favorable a la inversión procedente del exterior: la instrucción 113 de la Superintendencia de la Moneda y del Cré

dito, que permitía, bajo ciertas condiciones, importar equipos sin cobertura cambiaria. Prácticamente, eran dos las únicas limitaciones prescritas. La primera en el sentido de que al importador de maquinaria se le pagaría no al contado ni en -- forma de deuda diferida, sino aceptando una determinada participación de capital en cruzeiros en la empresa en la cual el equipo sería usado. A través de la segunda, se pretendía que el capital extranjero debería ajustarse a una lista de prioridades, preparada por el propio gobierno (4).

## 2.- La Coyuntura Electoral y el Golpe Preventivo (5).

Las elecciones presidenciales fueron fijadas para el 4 - de octubre de 1955. El PSD fue el primer partido en seleccionar candidato. En su convención de febrero, por unanimidad - nominó al gobernador de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek da Oliveira. El PTB por su parte, había considerado la posibilidad de presentar como candidato a Joao Goulart. Las directivas de ambos partidos iniciaron negociaciones con el propósito de participar conjuntamente. El acuerdo que alcanzaron -- consistió en patrocinar una fórmula que incluía a Kubitschek como aspirante a la presidencia y a Goulart a la vicepresidencia.

También decidió participar en la batalla electoral Adhemar de Barros, al frente de su propio partido, el Partido Social Progresista (PSP). En plena campaña electoral, la UDN - decidió sostener la candidatura del General Juárez Távora, un antiguo "tenente" que gozaba de numerosas simpatías. Final--

mente, se presentó Plinio Salgado como candidato de un partido pequeño, el Partido de Representación Popular, reducto del "integralismo" de los años treinta y cuyo movimiento pretendía -- resucitar en esta oportunidad.

La campaña de la fórmula Kubitschek-Goulart, invocó la línea de desarrollo preconizada por Vargas. Le cupo a Goulart - colocar el énfasis en los aspectos más espectaculares y llamativos: la ampliación de las nacionalizaciones y el tono anti-imperialista contenido en la carta póstuma del viejo estadista. Kubitschek por su lado, insistió en la prosecución del desarrollo y en el imperativo de manejar la política económica conforme a planes racionalmente elaborados.

La de Juares Távora mantuvo la vieja orientación de la - UDN, subrayando los aspectos morales de los manejos administrativos y de la organización familiar. En forma un tanto tímida, no dejó de referirse a las cuestiones económicas y sostuvo la tesis de la necesidad de introducir reformas fiscales. Pesó - en su contra un pronunciamiento que había hecho desfavorable - a las nacionalizaciones, en los días en que la campaña del petróleo había llegado a sus puntos álgidos.

Más que ninguna otra, la de Adhemar de Barros se fincaba en sus posibilidades personales, en el prestigio de que disfrutaba en el Estado de Sao Paulo. Esperaba canalizar a la votación flotante e indecisa, a la vez que confiaba por diversas - razones en mermar las bases de los partidos rivales.

Ninguno de los aspirantes recibió una mayoría absoluta. Kubitschek obtuvo el 35.7% de los votos; Juarez Távora el -- 30.2%; Adhemar de Barros el 25.8% y Plinio Salgado el 8.3%. Goulart le ganó la vicepresidencia a Milton Campos, el compañero de Juarez Távora, con una mayor votación global a su favor que la que obtuvo Kubitschek, aunque con un margen de victoria más reducido.

Un aspecto por subrayar de esta contienda es que tanto - en números absolutos como en porcentajes relativos, la victoria de Kubitschek se produjo en forma más cerrada que la obtuvieron respectivamente el Mariscal Dutra en 1945 y Getulio -- Vargas en 1950. El porcentaje de los votos a favor fue del - orden del 36%, mientras que en el caso de Vargas del 48% y en el de Dutra del 55%. Inclusive en números absolutos fue menor: 3,077,411 en comparación a los 3,859,040 de Vargas y a los - 3,251,507 de Dutra.

Otro ángulo interesante de la elección es que se demostró que el espectro político se había diversificado considerablemente y se estaba muy lejos de alcanzar un mediano consenso nacional. Asimismo, se puso de manifiesto la carencia de habilidad de la oposición liberal para ganar una elección presidencial, pese a encontrarse en una magnífica posición respecto del control del aparato administrativo.

Por último, las modalidades de la elección provocaron el acercamiento primero y el robustecimiento después, de la alianza de los "situacionistas". Por lo demás y pese a su denomina

ción, estos últimos lograron imponerse por segunda ocasión al candidato apoyado por el gobierno, fenómeno inconcebible en los sistemas de control con que contaba la vieja república.

Después de la realización de las elecciones hubo un momento de gran desorientación motivado por la amenaza efectiva de impedir la toma de posesión de los nuevos dirigentes del país. Circulaban fundados rumores en el sentido de que el -- presidente Café Filho preparaba un golpe de Estado, cuando su -- sufrió un ataque al corazón y se vió impelido a guardar reposo.

El presidente de la Cámara de Diputados, Carlos Luz, se ocupó interinamente del gobierno, con la peculiaridad de que también se hallaba envuelto en el complot. Un grupo de militares, encabezados por el mariscal Teixeira Lott, forzaron la -- destitución de Luz por el presidente del Senado, Nereu Ramos, un destacado miembro del PSD.

En estas condiciones, la tentativa se frustró y fue posible llegar a la renovación de poderes sin mayores obstáculos y en medio de un relativo apaciguamiento político.

### 3.- Panorama General.

Al asumir la presidencia, Juscelino Kubitschek se halló frente a un panorama económico del país en extremo complicado. En términos generales, la economía se encontraba en una clara fase de pérdida de intensidad en su ritmo de crecimiento. El -- estancamiento del sector externo, el nuevo ciclo expansivo de la producción del café y la presencia de cuantiosos desequili-

brios fiscales amenazaban con interrumpir el vigoroso proceso de industrialización, iniciado un par de décadas atrás.

Lo más delicado de todo era que Brasil había rebasado -- los umbrales de una nueva fase de sustitución de importaciones, caracterizada por la producción interna de los equipos de capital. Para proseguir su ruta "desarrollista", requería que su sistema productivo se comportara empleando sus elementos en toda su capacidad. Un ciclo depresivo, como el que -- atravesaba, no representaba ninguna garantía ni el mejor momento para su debida implementación.

Pese a todo ello, el rasgo más sobresaliente del período fue el notable avance obtenido en la esfera económica. En -- ese lapso, se verificó una extraordinaria ampliación de la -- producción industrial. Entre los años de 1956 a 1961, la producción aumentó en alrededor de un 80%, a precios constantes. Aún se registraron mayores tasas de recimiento en la industria del acero (100%), en las industrias mecánicas (125%), en las -- industrias eléctricas y de comunicaciones (380%) y en las de -- equipo de transporte (600%).

INDICES DE PRODUCCION INDUSTRIAL (1956-1960)

1955: 100

	1956	1957	1958	1959	1960
Industria de transformación	115	131	160	185	227
Bienes de producción	122	153	207	250	323
Bienes de consumo	107	107	108	115	123
Industria extractiva mineral	111	132	156	180	216
Construcción Civil	100	104	109	111	113
Energía eléctrica	113	124	137	149	164 (6)

En su ensayo "The Brazilian Structural Crisis", el profesor Hélio Jaguaribe proporciona una imagen similar de los logros registrados (7). Aunque todavía en un grado insuficiente -explica este autor- Brasil se convirtió en esos años en un país industrializado. El índice industrial, siendo de 100 en 1949, saltó a 162.3 en 1955, esto es, al iniciarse el gobierno de Kubitschek, y a 266.3 en 1960, al finalizar éste.

El producto nacional bruto, a precios constantes, se incrementó entre los años de 1955 a 1960 en un 41.1% per cápita. En el mismo período, el crecimiento industrial fue en un --- 145.5% más grande que el incremento del producto nacional bruto. La tasa real de crecimiento fue de 7% anual y del orden - del 4% per cápita.

En síntesis, "la segunda mitad de la década del cincuenta se caracteriza por el extraordinario desarrollo de los tres sectores que se habían hecho críticos: los combustibles líquidos, los metales industriales y los equipos. La importancia de ese desarrollo se mide menos por sus cifras absolutas que por el refuerzo que aportó al sistema económico, capacitándolo para mantener un elevado nivel de inversiones en condiciones de estancamiento de la capacidad para importar" (8).

#### 4.- El Plan de Metas.

Esta evidente transformación tuvo su origen en el intento de racionalización que se imprimió al desarrollo económico a través del llamado "Programa de Metas" (9). El plan pretendía

proporcionar una programación al crecimiento, expandiendo la oferta de bienes y de servicios de infraestructura y de base. La denominación " de Metas " la recibió de la concepción en - términos de alcanzar objetivos a corto plazo.

En sus notas más generales, el "Programa de Metas" giraba en torno a la coordinación que debían mantener la iniciativa - privada y la pública, a fin de complementarse mutuamente y encaminarse en la misma dirección. Para hacer frente a estas tareas fue creado un 'Consejo de Desarrollo' articulado al Banco Nacional de Desarrollo Económico, existente desde los tiempos de Vargas.

En el "Programa de Metas" se postulaba la inversión gubernamental directa en los sectores de energía y de transporte, - así como en algunas actividades industriales básicas, sobre todo en la siderurgia y en la refinación de petróleo. También - se preveía el otorgamiento de mayores concesiones y estímulos a la expansión del sector secundario, en lo que se refiere a - los bienes de capital.

El programa estaba integrado, básicamente, por un laborioso conjunto de 31 objetivos relacionados con 6 sectores estratégicos: energía, transporte, alimentación, industria básica y educación; como un objetivo especial, incluía la construcción de Brasilia, la nueva ciudad capital. Reproducía y ampliaba, pues, los ensayos previos en este sentido, al mismo tiempo que los renovaba y los actualizaba.

La política económica que sirvió de sustrato al "Programa de Metas" se puede desdoblar en tres líneas básicas. En primer término se le dió un tratamiento muy favorable a la entrada de capital extranjero. Se consideró que la estructura económica nacional había llegado a un tal estadio de desarrollo - que la fase de sustitución de importaciones de los medios de consumo podía ser estimada como realizada en su parte esencial. En consecuencia, los capitales disponibles debían ser orientados en una elevada escala para la producción de bienes de capital. Este tipo de inversiones presentaban diversos problemas: un largo período de maduración, un mercado incipiente, grandes sumas de capital y una técnica compleja que era casi desconocida en el país.

Fue así como el Estado brasileño puso en acción todas las técnicas experimentadas e ideó nuevas para traer capital extranjero. Los capitales internacionales fueron admitidos bajo las más variadas formas, inclusive como máquinas e implementos usados. De hecho, la postura del presidente Kubitschek hizo renacer el interés de los inversionistas extranjeros por el desarrollo industrial del país, pasando este mercado a ocupar uno de los primeros lugares para los capitales norteamericanos (10).

El fenómeno ha sido ampliamente estudiado. El profesor Ruy Mauro Marini considera que el recurso elegido por el gobierno a fin de no llegar a una confrontación de las distintas

posiciones que chocaban en ese momento, consistió en abrir la economía brasileña a los capitales norteamericanos, haciendo uso del marco jurídico modelado por la Instrucción 113. Entre otros autores, la opinión <sup>de</sup> comparte Nelson Werneck Sodré, cuando afirma que durante el gobierno de Juscelino Kubitschek se abrieron indiscriminadamente los mercados nacionales al inversionista extranjero, otorgándosele privilegios injustificados (11).

La segunda línea de política económica radicó en la ampliación de la participación directa del sector público en la formación interna de capital. En este sentido, no sólo se recurrió a las fuentes tradicionales de recursos fiscales: también se hizo sobre la base de un financiamiento típicamente inflacionario, sobre todo para saldar los déficits presupuestarios.

La participación del gobierno en la formación bruta de capital fijo, sin incluir a las empresas estatales, creció del 25.6% en el cuatrenio 1953-1956 hasta el 37.1% en los cuatro años del "Programa de Metas". En cuanto a las operaciones crediticias, aumentó del 15.3% en el trienio de 1954 a 1956, al 19.5% en el trienio siguiente. En este período, creció también la participación del Banco de Brasil en el total de las operaciones bancarias.

Por último, la tercera orientación se hizo presente en el esfuerzo por canalizar recursos de los particulares hacia los objetivos que se consideraron estratégicos. El plan ela-

boró una lista de inversiones prioritarias, y a partir de -  
atractivas concesiones y de facilidades, buscó el concurso -  
de la iniciativa privada.

Al respecto, dos fueron los principales mecanismos pueg  
tos en marcha. Por un lado, se concedieron créditos a largo  
plazp, con bajo tipo de interés y períodos prolongados para  
empezar a pagar y seguir amortizando, que cubrían una parte  
importante de la inversión fija prioritaria. Por el otro, -  
se reservó el mercado interno para los nuevos sectores por -  
instalar (12).

Los pilares en que se apoyó la política económica, con-  
dujeron al desencadenamiento de una nueva 'oleada' inflacio-  
naria'. En un estudio minucioso, la CEPAL se refiere al pro  
blema. "A falta de un programa de ahorros voluntarios utópi  
co en un país subdesarrollado -sostiene-, el esfuerzo indus-  
trial previsto suponía implícitamente la formación de ahorros  
obligatorios y la probable activación de los mecanismos de --  
propagación de las presiones inflacionarias" (13).

En efecto, la formulación y la ejecución del "Programa -  
de Metas" cobijaron una intensificación de la tendencia hacia  
el alza de los precios. El problema no era del todo nuevo: -  
los precios se habían venido elevando en un promedio de 20% -  
anual durante la década de 1950. Sin embargo, en 1959 inicia  
ron un ascenso en espiral: en ese año subieron en más de un -  
40%, y a partir de entonces, las alzas se acentuaron en forma  
creciente.

El economista Celso Furtado considera pertinente hacer una aclaración. "En la primera década de la postguerra ~~escribe~~, la inflación fue el instrumento que canalizó hacia -- las industrias el fruto de la brusca mejora en la relación de los precios del intercambio. En la segunda mitad de los cincuenta ~~añade~~, la inflación resultó de la aceleración de las inversiones en los sectores básicos, aceleración que en esa etapa era más importante que cualquier otro objetivo económico" (14).

#### 5.- La Cuestión de la Estabilidad en el Desarrollo.

La adopción del "programa de Metas" llevó al gobierno de Brasil a un enfrentamiento con las tesis favorecedoras de la estabilización sostenidas por el FMI y aceptadas por un buen número de funcionarios y de economistas latinoamericanos.

Desde principios de la década, se había advertido en la arena latinoamericana una creciente preocupación por las -- irregularidades causadas por la inflación. Habían surgido -- dos corrientes de ideas que postulaban direcciones opuestas -- para superarla. Por una parte, estaba la de los llamados "monetaristas", partidarios de las tesis del Fondo Monetario Internacional. Por la otra, la de los "estructuralistas", agrupados alrededor de las ideas de la CEPAL.

La primera de ellas, sostenía que la estabilidad tendría que restablecerse como requisito de cualquier intento de desarrollo. Suponía que la confianza en la moneda nacional era -- el punto de partida. Sin una convertibilidad externa y un ti

po de cambio estable -decía- no era posible ofrecer el cuadro de garantías mínimos a los inversionistas extranjeros, tan urgidos en los países en vías de desarrollo. Para estimular la formación de capital -concluía el razonamiento- era menester el mantenimiento de la estabilidad de los precios internos y del tipo de cambio, así como el equilibrio en la balanza de pagos (15).

En cambio, la corriente "estructuralista" pensaba que la consecuencia última de la aplicación de las recomendaciones -del FMI conseguiría detener la inflación, pero a costa de estrangular el ritmo de desarrollo. En su opinión, la solución a la inflación y a sus mecanismos propagadores escapaba a la esfera de la política monetaria, en vista de su naturaleza estructural. Sólo en la medida de que se fortalecieran los sistemas económicos se podría pensar en una sana política monetaria que hiciera posible la conciliación de la estabilidad monetaria y el desarrollo.

Como punto de apoyo en sus posiciones, los "monetaristas" contaban con la presencia de un proceso inflacionario y el empeoramiento relativo de las condiciones externas que parecían exigir el logro de la estabilidad. Sucedió todo lo contrario: las decisiones del gobierno tendieron a agravar las tendencias inflacionarias. El "Programa de Metas", además, incluía una serie de inversiones cuya urgencia y prioridad eran por lo menos discutibles. Tal era el caso, por ejemplo, de la construcción de Brasilia.

Desde la presentación del programa, los seguidores de las posiciones del FMI expresaron sus discrepancias. Buscaron por distintos medios que el gobierno desistiera de sus intenciones. La cuestión no era sencilla: la divisa del gobierno brasileño había sido, desde un principio, la aceleración del desarrollo. Crecer en cinco años lo que se ha crecido en cincuenta, fue una frase que se repitió con insistencia. En consecuencia, no resultaba fácil un cambio radical de posición.

Mientras la confrontación se mantuvo en un plano abstracto, de discusión teórica, no ocasionó mayores trastornos. Provocaba, eso sí, una tirantez desusada en las relaciones del país con los organismos financieros internacionales. Se complicó cuando, para financiar algunas de las medidas del "Programa de Metas", el gobierno brasileño solicitó la concurrencia de esos organismos.

Las respuestas del FMI y del BIRF naturalmente fueron en términos negativos: se arguyó que Brasil estaba haciendo caso omiso de compromisos que había adquirido voluntariamente, y que en su calidad de miembro, estaba obligado a cumplir. En junio de 1959, la atmósfera estaba verdaderamente cargada. El presidente Kubitschek tuvo que tomar su decisión. Envió instrucciones a sus representantes en Washington para que rompieran las negociaciones con el FMI.

"Así, el mayor esfuerzo de desarrollo emprendido en Occidente por un país subdesarrollado, después de la creación del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, de la Corporación Financiera Internacional, etc. se realizó, no sólo sin nin

gún auxilio de estas entidades, sino incluso con su sistemática oposición" (16).

El resultado de la decisión del gobierno de Kubitschek en favor del desarrollo, se tradujo en un extraordinario -- éxito: casi todas las metas fueron alcanzadas y, en ciertos renglones, se sobrepasaron. Como dice la CEPAL: "habida cuenta de que el desarrollo no es un modelo de laboratorio sino un proceso histórico vivido por una sociedad y marcado con todas sus características, cabe preguntarse si tiene sentido enunciar juicios valorativos o morales sobre un mecanismo político que se mostró tan eficaz, por lo menos en relación a los objetivos declarados en esa etapa" (17).

#### 6.- La Operación Panamericana.

Sabedor de las dificultades para allegarse créditos de los organismos internacionales, el gobierno brasileño procuró obtenerlos en el marco del sistema interamericano. Una excelente ocasión se presentó en la primera mitad de 1958.

En los meses de abril y de mayo de ese año, el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, realizó un viaje "de amistad" por varios países de América del Sur. - El resultado no podía haber sido más desastroso: prácticamente en todas las ciudades recorridas la acogida no oficial fue glacial. En Caracas, en Lima y en Bogotá, explotó de manera dramática: el vicepresidente norteamericano fue insultado y agredido por numerosos grupos, fundamentalmente compuestos -- por estudiantes.

A tal extremo llegaron las manifestaciones de repudio que el gobierno norteamericano extremó a sus límites las medidas de seguridad alrededor de Nixon, y éste se vió obligado a apresurar el regreso a su país. En todas partes se comprendió que la política norteamericana hacia América Latina atravesaba por un mal momento.

El presidente Kubitschek utilizó con habilidad la impres- vista coyuntura. En una carta firmada el 28 de mayo de 1958 y dirigida al General Eisenhower, se pronunciaba en contra de las demostraciones de que había sido objeto el vicepresidente norteamericano en su reciente gira. En su opinión, los actos de protesta habían partido de grupos minoritarios que no reflejaban con fidelidad el estado de las relaciones interamericanas. A pesar de todo, advertía que la idea de la unidad panamericana había sufrido algunos daños, si bien no eran éstos irreparables. Creía que el momento era pertinente y oportuno para que, a través del panamericanismo, se buscara una solución de conjunto.

El General Eisenhower respondió a la iniciativa expresando su interés para que se elaborara un programa, se entrara en con- versaciones y se hiciera extensiva la invitación a los demás -- países latinoamericanos.

El siguiente paso del gobierno de Brasil consistió en ha- cer partícipes a los gobiernos del Continente de las finalida-- des de lo que, desde un principio, recibió el nombre de "Opera-- ción Panamericana". El 20 de junio de 1958, el presidente - -

Kubitschek pronunció un discurso frente a los representantes acreditados de los Estados americanos ante su gobierno.

En su alocución, pedía a las naciones latinoamericanas una acción más decidida en las relaciones internacionales. - Creía que había llegado el momento de dejar atrás la posición poco afortunada de figurar en ellas como un mero conjunto coral, como una informe retaguardia. En contraposición, solicitaba una participación dinámica en el terreno del desarrollo, lo que hacía indispensable un riguroso análisis de la política continental.

El punto de vista del presidente brasileño era en el sentido de que los Estados Unidos habían contribuido en forma sumamente efectiva a la "libertad del mundo". Un ejemplo ilustrativo lo constituía la "asistencia desinteresada" y los programas de ayuda puestos en práctica al finalizar la segunda guerra mundial. El único defecto del esfuerzo residía en que se había puesto todo el énfasis en la 'reconstrucción', sin -- que se suscitara un programa paralelo dirigido a los países en desarrollo.

La 'guerra fría' -según la descripción- había hecho acto de presencia en el continente americano. No sólo eso: amenazaba con convertirse en el punto más vulnerable de la coalición occidental. Al presidente de Brasil no le cabía la menor duda de que América Latina había cumplido un papel esencial, "en estos trece años posteriores al fin de la lucha contra el totalitarismo". Por lo tanto -finalizaba el razonamiento-, los Esta-

dos Unidos debían volcar lo mejor de su atención hacia América Latina, región que también contribuiría, sin duda, a la final 'victoria democrática' (18).

El planteamiento no podía ser más claro. O los Estados Unidos se decidían por fin a cooperar en el desarrollo latinoamericano, o se corría el riesgo nada remoto de que el hemisferio en "el que el sistema materialista encuentra resistencias morales más decididas", empezara a dar señales de debilidad. - En todo caso, sería inútil el sacrificio de varias generaciones existiendo caminos más cortos y menos espinosos (19).

En su conjunto, la OPA se componía de una serie de medidas correctivas que se preconizaban para superar el atraso de la región. Cuatro eran los puntos principales: a) intensificación de la inversión inicial en las áreas económicamente atrasadas del continente, a fin de compensar la carencia de recursos financieros internos y la escasez de capital privado; b) programación de la asistencia técnica para mejorar la productividad y garantizar, de este modo, la inversión realizada; c) protección de los precios de las exportaciones, y d) actualización de los organismos financieros internacionales, mediante la ampliación de sus recursos y la liberalización de sus estatutos, con el objeto de facilitarles mayor margen de acción (20).

Hay otro aspecto de la OPA que merece ser recalcado. El gobierno de Brasil en todo momento insistió en que su lugar era el de un simple colaborador. El éxito o el fracaso de la 'operación' dependería del grado de cohesión que fueran capa--

ces de imprimirle todos los Estados interesados, "los países hermanos del Continente". "No hay en esta comunidad de naciones libres, ninguna pretensión de liderazgo que logre resultados fecundos y duraderos", decía el presidente Kubitschek.

Al proceder así, el gobierno brasileño introducía un elemento que se haría clave a la vuelta de unos cuantos años: el multilateralismo, aplicado a todos los niveles, pasaría a ser la piedra de toque de las formulaciones subsecuentes para normar las relaciones interamericanas.

La experiencia histórica reciente había demostrado con nitidez que los esfuerzos aislados de cualquier país latinoamericano frente a los Estados Unidos estaban condenados al fracaso. En cambio, una acción simultánea y coordinada de todos, o por lo menos de algunos de ellos, podría dar mejores resultados. Se trataría de negociar conjuntamente con lo cual aumentaría la capacidad particular de cada uno, y correlativamente, disminuiría la posibilidad de renunciar a sus aspiraciones por temor a alguna represalia. "Brasil pretende solamente colaborar, en la medida de sus fuerzas, para lograr un entendimiento general y efectivo entre los países hermanos del Continente", dijo en alguna ocasión el presidente Kubitschek. -- Agregaba que Brasil "nada busca para sí, aisladamente, ni habrá en las gestiones específicas de la Operación iniciada cabida para las conversaciones bilaterales. No existe, en esta comunidad de naciones libres pretensión de liderazgo que obten

ga resultados fecundos y duraderos" (21).

Aunque no se expresara en forma abierta, la política multilateral preconizada por el gobierno brasileño implicaba poner un nuevo factor en juego: la necesidad de que algún país, en ocasiones, actuara como vocero, esto es, a manera de intermediario de los demás. Para tales efectos, Brasil obviamente sería un candidato idóneo (22).

Las finalidades de la OPA fueron difundidas y discutidas en algunas reuniones informales de los Secretarios de Relaciones de los países latinoamericanos, en sus respectivas residencias. En septiembre de 1958, aprovechando la visita de esos funcionarios a la iniciación del trabajo de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, se ampliaron las consultas.

Los planteamientos de la 'Operación' fueron aceptados expresamente en la Reunión de Bogotá de 1960 y algunos de sus principios se incorporaron a la Carta de Punta del Este. En 1958, cuando se propuso, aunque se manifestó interés y en ocasiones entusiasmo por ella, la verdad es que se le dió un tratamiento de tipo burocrático, reduciéndola a meros trámites. Se creó, eso sí, un comité con representantes de todos los países del sistema interamericano, que se encargaría de los trabajos relacionados con la OPA: el "Comité de los 21".

#### 7.- La Diversificación del Comercio.

Casi paralelamente a la OPA, fue gestándose otro fenómeno que habría de modificar los cimientos de la política exterior -

brasileña: la diversificación geográfica del comercio exterior del país.

Incluso antes de 1954, cuando eran ya pocas las dudas relativas a la inestabilidad de los precios de las materias primas de exportación, se habían hecho los primeros esbozos. El exministro de Hacienda Joao Alberto se había referido " a la necesidad del Brasil de extender el área de sus exportaciones, incluso con el establecimiento de relaciones comerciales con los países situados detrás de la Cortina de Hierro", anunciando, al mismo tiempo, "la buena marcha de las negociaciones para un acuerdo comercial con Hungría". Decía el señor Joao Alberto que " los esfuerzos para aumentar el intercambio comercial con los países europeos, hasta con las llamadas 'democracias populares', no significa que deben voltear la cara a los Estados Unidos, nuestro mayor cliente, nuestro mayor aliado y nuestra mayor fuente de importaciones" (23).

Desde 1955, una parte de las existencias de café fueron puestas a disposición de negociaciones con la Unión Soviética y los demás países socialistas. A cambio, Brasil recibiría cemento, petróleo crudo, gasolina y otros derivados del petróleo. Conforme se fuera incrementando el volumen de los intercambios, se podría extender a otras ramas: La Unión Soviética podría abastecer a Brasil de determinados productos de que carecía, tales como maquinaria para exploración del petróleo, usinas eléctricas y siderúrgicas, equipos industriales, tractores para la agricultura, etc. La forma de operación, podría ser el trueque triangular u otro de interés común (24).

Aunque se abrió el comercio con los países socialistas, estaba claro que no se trataba sino de una primera aproximación, rudimentaria y endeblemente formulada. No obstante, implicaba la toma de conciencia de una nueva posibilidad de expansión comercial, realmente muy oportuna en vista del embotellamiento del sector externo. El comercio con los Estados Unidos estaba lejos de ser satisfactorio: la tendencia a la baja de las entradas por concepto de exportaciones de café y el suministro insuficiente de petróleo eran claros índices de la situación.

Esto ocurría en una etapa en que, como se ha dicho con insistencia, Brasil había llegado a la etapa de sustitución de importaciones de bienes de capital. El sector industrial había pasado a ocupar un lugar de primera magnitud en el universo económico, teniendo enfrente un mercado interno de dimensiones relativamente reducidas. Se fue haciendo más visible la necesidad de una variación cualitativa de las exportaciones brasileñas, participando esta vez en grado creciente los renglones de productos manufacturados.

La combinación de estas dos variables, había creado las condiciones para la revisión de la política de comercio exterior. El clima preponderante en el ámbito mundial no ofrecía en ese momento caminos seguros. Tal vez el único accesible y no exento de dificultades, lo representaban los países socialistas (25). El canciller Horacio Láfer había llegado a insinuar, que para Brasil, el significado de las reuniones de --

Eisenhower y Jruschov, de agosto de 1959, sería el de la reconsideración de su política hacia la URSS.

A pesar de todo, no fue sino hasta el final de 1959 cuando se establecieron relaciones comerciales entre los dos países. En el mes de diciembre de ese año fue firmado un acuerdo comercial que sentaba las bases de inclusión de rubros distintos al petróleo. Pese a ello, el gobierno de Kubitschek continuó rechazando la idea de extender el intercambio al ámbito diplomático.

#### CONSIDERACIONES.

El final del período gubernamental del presidente Kubitschek coincidió con la terminación del proceso de diversificación industrial, recorrido por la economía brasileña con arreglo al modelo de desarrollo mediante la sustitución de importaciones. Con la ejecución del "Programa de Metas", Brasil logró completar un perfil económico predominantemente industrial.

En lo que acaso se ha reparado menos es en las graves desconexiones y en los profundos desajustes con que se logró. El hecho de que se alcanzó un relativamente alto grado de industrialización no significa que se haya construido una plataforma sólida en la que pudiera descansar, sin mayores tropiezos ulteriores, el desarrollo económico del país. Todo lo contrario: las soluciones intentadas no atacaron los problemas de base del sistema. Más bien, se concretaron a ofrecerle salidas paliativas y a corto plazo, descuidando sus repercusiones más mediatas.

Tal fue el caso, por ejemplo, de la apertura y de las facilidades otorgadas a las inversiones extranjeras directas. El -- flujo de capital norteamericano impulsó ciertamente la industria lización y resolvió en forma transitoria la crisis de importa- ción. Las consecuencias negativas, empero, no se hicieron espe- rar.

En primer lugar, cabe destacar la importancia política mayor que adquirieron los grupos económicos internacionales. Durante - ese lapso, además, Brasil se acercó a un punto muy próximo al del agotamiento de su capacidad externa de pago. Las condiciones del mercado internacional para sus productos de exportación observa- ron la misma franca tendencia al deterioro. El plazo de los com- promisos por concepto de amortizaciones, intereses y utilidades - de los préstamos y de las inversiones extranjeras se empezó a cum- plir. Los dos fenómenos conjugados se tradujeron en una situa- ción comprometedora del balance de pagos, con los consiguientes - trastornos que habría de suscitar.

El 'talón de Aquiles' del programa económico del gobierno se localizaba en el financiamiento. El presidente Kubitschek hizo uso de la política exterior para hacer menos pesada la carga. - En el fondo, los resultados no pudieron haber sido más desalenta dores. Tanto la OPA como las negociaciones con el FMI fracasa- ron, y por añadidura, sacaron a relucir el escaso margen de nego- ciación del país.

Entonces, no hubo más remedio que incrementar el monto del - financiamiento interno. Al hacerlo, brotó el problema más comple

jo: como una secuela natural del 'Programa de Metas', apareció - una intensificación del ritmo inflacionario. Refiriéndose a las consecuencias que el Plan trajo aparejado, escribía la CEPAL: - "el hecho de que a esta tendencia se sumaran posteriormente otros factores, incluso perturbaciones de carácter político y social -- que amplificaron el proceso, no permite refutar la afirmación de que el Plan generó el núcleo de la acentuada alza de los precios de los últimos años. En verdad, las posibilidades del modelo de financiamiento por medio de la inflación se agotaron antes de -- que llegara a surgir otro mecanismo en la economía" (26).

La inflación, que es fundamentalmente una lucha entre los - distintos grupos por la distribución del ingreso real, llegó a - reflejar algunos de los efectos sociales de la política económica del gobierno. Después de la Segunda Guerra Mundial, se inició en Brasil lo que Celso Furtado llama la 'segunda oleada inflacionaria'. En ese entonces, el mecanismo favoreció al sector ligado a las actividades de exportación. Por intermedio de los precios, parte del beneficio era transferido al sector indus- -- trial, empeñado en la prosecución de la sustitución de importa- -- ciones.

El colapso de los precios de los bienes de exportación puso en entredicho el funcionamiento de los resortes del sistema. La llegada masiva del capital extranjero permitió establecer una -- tregua entre ellos: "En el proceso de intensiva capitalización que representó el período Kubitschek, la industria permitió que una buena parte del aumento de la productividad urbana fuera --

transferida al sector agrario-exportador, por mediación de la mecánica de los precios, como incentivo a las actividades de ese sector". Igualmente, "aceptó la política de almacenamiento del café, destinada a sostener los precios internacionales del producto" (27).

En los últimos años del gobierno de Juscelino Kubitschek, la situación presentó cambios importantes. El profesor Ruy Mauro Marini ha estudiado la variación de los precios agrícolas en relación con el crecimiento industrial. En esa etapa -explica- se produjo una clara transferencia de renta urbana hacia la agricultura, y en especial, para la que produce para el mercado interno. Ello se debía a la baja productividad rural, motivada a su vez por la rigidez de la estructura de la tenencia de la tierra que, en definitiva, "coloca la mayoría de los campesinos en una situación permanente de subempleo y de miseria, permitiendo, además, que a través del alquiler de la tierra toda la riqueza producida en el sector agrícola se la apropie una minoría de terratenientes" (28).

De este modo, mientras la demanda urbana se manifestaba en progresión creciente, la oferta de bienes agrícolas era inelástica: o se mantenía rígida, o inclusive, mostraba signos de disminución. La consecuencia última del fenómeno se convirtió en una severa limitación del mercado interno: en un momento en que la base industrial se ampliaba, el potencial consumidor permanecía relativamente invariable. Al conflicto latente entre el sector industrial y el sector de la agricultura para la exportación, sólo mi-

tigado por las inversiones extranjeras, se agregaba uno nuevo: la oposición del primero con el del agrícola productor de bienes para el mercado interno.

Desde 1958, las luchas campesinas habían aparecido en la escena política de una manera organizada, dirigidas por las 'Ligas Campesinas'. Demandaban una revisión radical de los sistemas de explotación y de tenencia de la tierra. Ello explica porque, tanto desde el punto de vista de la burguesía industrial como desde el del movimiento campesino organizado, se hiciera apremiante la necesidad de la reforma agraria.

También en las ciudades se presentaron tensiones de gran envergadura. La elevación de los precios de los productos alimenticios condujo a un alza paralela del costo de la vida. Hacia fines del período de gobierno de Kubitschek, el movimiento obrero logró avances significativos en el terreno de su organización sindical. Estuvo, por lo tanto, en condiciones de plantear otro tipo de reivindicaciones económicas. Un primer objetivo, desde luego, fue la petición de un ajuste de salarios, adecuado al alza de los precios de los artículos de consumo y de los alimentos.

En estas condiciones, la inflación dejó de ser un instrumento eficaz de la acumulación de capital, como han indicado, entre otros, Celso Furtado y Ruy Mauro Marini (29). En la lucha desencadenada entre los precios y los salarios, se va a generar una oposición social entre las clases dominantes y las masas de la ciudad y del campo. El inicio de estos conflictos, -

anunciaban el fin de la etapa de complementaridad, que en esencia, había constituido el asidero de la industrialización brasileña.

Por todo ello, es posible decir que el gobierno de Juscelino Kubitschek sólo parcialmente pudo resolver los problemas económicos con que se tropezó. Las soluciones puestas en marcha no tuvieron más alcance que el de mitigar y diferir la crisis, advertida desde 1954. Si en estos años y conforme al "Programa de Metas" el país creció, fue a costa del virtual agotamiento de los mecanismos dinámicos que habían hecho posible los avances industriales desde la instauración del 'Estado Novo'.

SEGUNDA PARTE: La Era de Quadros.



## I.- LA COYUNTURA DE 1960

### 1.- Introducción.

Uno de los acontecimientos más sobresalientes de la reciente historia política brasileña está representado, sin duda, por el curso que siguieron las elecciones presidenciales de 1960. Incluye, se ha llegado a sostener que dicho proceso marcó el inicio de la crisis que sacudió al país en la primera mitad de la década.

En 1960, una significativa parte del electorado no votó en función de los partidos existentes, sino que siguió su propia orientación. Los candidatos, a su vez, no representaban ni los intereses ni los puntos de vista de los partidos políticos; más bien se condujeron por motivos cuasipersonales.

Los resultados de la contienda demostraron lo que algún estudioso del desenvolvimiento político de Brasil sostenía en esos días: la presencia de "a crise de poder no Brasil" (1). En última instancia, se ponía de manifiesto que los problemas que afrontaba el país eran demasiado complicados para ser resueltos en medio de estructuras políticas estrechas, carentes de una amplia vinculación con las masas.

Con las elecciones de 1960, el sistema partidista, creado a mediados de los años cuarenta, conoció una clara desintegración. Ninguno de los partidos políticos contó con el apoyo de una clase social específica. En tanto instituciones, fueron incapaces de captar el voto de la clase obrera, de las capas medias o de los sectores campesinos. Su supuesta clientela los dejó abandonados:

*van a ser...*  
*...*

se asistía a una falta de encuadramiento de los contingentes electorales, de acuerdo con sus respectivas características sociales.

El vencedor en la contienda, Janio Quadros, en cierta forma representó la oposición al gobierno. En todo caso, no tuvo el apoyo oficial ni del PSD ni del PTB, agrupaciones que deberían, en principio, ser competentes para elegir al presidente de la república si los electores respondieran a la organización partidista, como había acontecido en 1950 y en 1955.

La desarticulación política respondía a causas más hondas que el simple 'desprestigio' o 'desgaste' de la legitimidad. En el fondo, el fenómeno reveló el hecho de que las transformaciones ocurridas en etapas anteriores no habían tenido un efecto correlativo ni en las instituciones políticas ni en las de orden administrativo.

La desarticulación no era privativa de la esfera de lo político; resultaba de los desajustes que se presentaban en todas las dimensiones de la actividad social, de los fundamentos mismos del desarrollo económico y de los desequilibrios substanciales que trajo consigo. Es la razón que permite comprender porque el tema central de la campaña electoral fue el de "precisar cuanto se estaba dispuesto a pagar por un desarrollo económico acelerado y como debían distribuirse los costos y los beneficios" (2).

Cualquier análisis comparativo entre la campaña electoral

de 1955 y la de 1960 arroja reveladoras diferencias. En ambas se habló insistentemente del impulso que debería recibir el desarrollo económico. En las dos, en cierto modo, se planteó el problema de la dependencia con respecto del exterior. Pero mientras que en la primera se cargó el acento en la programación del crecimiento, en la segunda se subrayaron las consideraciones sobre los aspectos sociales que el desarrollo económico estaba obligado a promover.

Con la inversión de los términos, se estaba reconociendo que el país había logrado avances considerables pero, como el aprendiz de brujo, había sacado a la superficie problemas difícilmente controlables. Tales problemas, por lo demás, representaban el mayor reto a los logros y una prueba palmaria de sus insuficiencias y de sus debilidades.

## 2.- El Proceso Electoral.

El primer partido en postular candidato fue la Unión Democrática Nacional. Su decisión recayó en una personalidad ajena a la agrupación, Janio Quadros, antiguo gobernador de Sao Paulo, quien se había caracterizado durante su gestión por su habilidad, pero sobre todo por su honradez, al frente de su Estado (3). Un grupo importante de los dirigentes de la UDN, favorable a la nominación de Juracy Magalhaes, no se sintió satisfecho y manifestó su inconformidad hasta el día mismo de la celebración de las elecciones. Avido de la victoria electoral que se le había escapado desde 1945, el principal partido de oposición presumiblemente adoptó su determina-

ción por encima de sus propios miembros, en vista de las incuestionables posibilidades de éxito de Quadros.

Afirmada su posición dentro de la UDN, Quadros fue reconocido como candidato de una gran variedad de partidos pequeños: el Partido Demócrata Christão, el Partido Trabalhista Nacional, el Partido Libertador y el Movimiento Trabalhista Renovador de Río Grande do Sul. Paralelamente y para efectos electorales, se constituyó un 'Movimiento Popular Janio Quadros' (MPJQ) que coordinó muchas de las actividades de la campaña.

En sus líneas generales, la plataforma en que se apoyó -- Quadros era por lo menos ambigua. Los temas más recurrentes de su campaña electoral fueron las reformas de base, la estabilidad monetaria y la política exterior independiente, todos ellos inscritos dentro de las principales líneas de fuerza y en la -- problemática de fondo de la sociedad brasileña.

Prometía el mantenimiento del ritmo de desarrollo económico, al mismo tiempo que expresaba la urgencia de extender su beneficio a aquellas áreas en donde no habían llegado: la agricultura, la educación y la salud pública. Para la realización de tales propósitos, era menester "controlar la inflación y preservar la independencia del país como una nación soberana" (4). En este orden de asuntos, apoyaba la posición del gobierno en su polémica con el FMI pero reconocía los peligros que encerraba la política económica aplicada.

En cuanto a la estrategia del desarrollo, y en particular frente al problema de su financiamiento, Quadros estaba cerca de las fórmulas neoliberales. En ningún momento se refirió a un conjunto de 'metas' como lo hiciera Kubitschek en 1955. En cambio, se mostraba partidario de un presupuesto equilibrado y subrayaba el requerimiento de la creación de condiciones favorables a la inversión extranjera. Esto no significaba que la aceptaba en cualquier renglón; a guisa de ejemplo, se oponía a la participación del capital extranjero en Petrobás.

En su programa, defendía el derecho de huelga, estipulado por la Constitución pero poco respetado en la práctica. Condenaba la ley 9070 que permitía la intervención gubernamental en los sindicatos, "un recuerdo de la dictadura que debe ser eliminado". Abogaba por un salario mínimo y atacaba, simultáneamente, la especulación con los precios de los productos alimenticios.

Desde un principio, Quadros lanzó críticas de contenido moralista en contra de 'la ineficacia', el favoritismo y la -- corrupción burocráticos' (5). Prometió 'barrer' con los vicios existentes e hizo de la escoba el símbolo de su postura. Con todo, no se distinguió por sus ataques frontales al gobierno. Haciendo gala de gran sentido táctico, trató de no entrar en dificultades con el Presidente Kubitschek a fin de no sacar lo de su posición relativamente neutral en la contienda.

De acuerdo con un analista de esta campaña electoral, "tuvo que hacer a un lado su temperamento agresivo y aparentar --

que existían menos diferencias con la administración que las -- que había en realidad" (6). Incluso se empeñó en destacar aquellos puntos y ángulos en los que había un mínimo de acuerdo. - Por ejemplo, dió apoyo pleno al proyecto favorito del régimen: la edificación de Brasilia, prometiendo que, en caso de una victoria suya, el gobierno trasladaría ahí su sede. De este modo, obtenía una doble ganancia: lograba la neutralidad del gobierno, por un lado, y relevaba a su titular como símbolo de progreso y de propugnador del desarrollo, por el otro.

Tal vez en el área de la política exterior Quadros expresó sus puntos de vista más personales, independientes y originales. Desde hacía un tiempo tenía inquietudes al respecto. En julio de 1957, había declarado a un periódico de Sao Paulo: "en materia de política exterior, hemos sido muy tímidos. Deberíamos -- ser más agresivos". (7).

Dos años más adelante, antes de ser nominado en la Convención de la UDN, hizo una visita a la Unión Soviética. En esa oportunidad, acompañado del periodista Joao Dantas, se entrevistó con el Ministro de Relaciones Exteriores de la URSS. En el curso de la conversación se discutieron las posibilidades que se ofrecían a Brasil para intensificar las relaciones comerciales con los países socialistas.

Posteriormente en Río de Janeiro, Joao Dantas, declaró a los periodistas que, en el caso de resultar electo, Quadros se proponía incrementar las relaciones del país con el mundo socialista, en donde entreveía posibilidades de colocar cacao, café,

automóviles, minerales, etc., a cambio de petróleo crudo, fertilizantes y maquinaria industrial (8).

Siendo ya candidato, Quadros confirmaba estas impresiones generales: "Establecer relaciones comerciales con todos los países que estén dispuestos a adquirir nuestros productos en condiciones satisfactorias" (9), se postulaba en uno de los puntos programáticos.

Otro asunto que acometió Quadros durante su campaña fue el relativo a la Revolución Cubana y la influencia de ésta en América Latina. Al finalizar el mes de marzo de 1960, visitó Cuba, invitado por el Primer Ministro cubano, "dejando la impresión de que simpatizaba con los métodos revolucionarios del gobierno de la isla antillana" (10).

A raíz de su viaje, fue entrevistado por un grupo de periodistas en Belén de Pará. En esa ocasión declaró: "En mi entender, la primera condición exigida a aquella que aspire a dirigir a nuestra patria, es la objetividad y el coraje en el campo de las relaciones internacionales" (11). Más adelante, en los días de mayor efervescencia de la campaña, se refirió a Cuba -- como la primera piedra de la emancipación de América Latina -- (12).

Otros puntos relativos a la política exterior también fueron objeto de evocaciones concretas. Así, por ejemplo, expresó su simpatía por la lucha anticolonial de los países afroasiáticos, y manifestó su condena por la cesión de la isla de Fernando de Noronha que había sido preparada para funcionar como esta

ción rastreadora de proyectiles (fue devuelta a Brasil en -- 1961) (13).

En el terreno de las relaciones comerciales, dijo tener planes para diversificar el comercio del país, con lo que se evitaría la explotación de los recursos minerales nacionales por compañías extranjeras. Asimismo, habló de su intención tanto de nacionalizar la industria hidroeléctrica como de regular la salida de los beneficios de las empresas extranjeras (14).

Por su parte, el Partido Social Democrático y el Partido Trabalhista Brasileño, también se vieron en aprietos para -- designar candidato en la pugna electoral. Grupos y entidades marginales a la entonces vigente organización partidaria, habían lanzado la candidatura del Mariscal Henrique Teixeira -- Lott.

En una dimensión nacional, ~~el señor~~ Lott se había dado a conocer con su actuación determinante en el 'golpe preventivo' de 1955 que permitió la llegada al poder del gobierno legalmente electo. Sin embargo, al referirse a él, la prensa empleaba adjetivos como los de 'terco, moralista, rígido, severo, franco, sombrío, mecanizado' y se le consideraba como una "figura seria y sin el colorido de su contrincante" (15). - Por ~~ello~~, los partidos 'situacionistas' tuvieron que vencer ny merosas dudas y titubeos antes de hacerlo su propio candidato.

Además del PSD y del PTB, Lott contó con el apoyo del -- Partido Comunista Brasileño y de una coalición de izquierda -

integrada por estudiantes, obreros e intelectuales. La alianza intentó imprimirle a su campaña un aire combativo, antiimperialista pero que chocó en todo momento con la posición del candidato.

Aparte de ser más moderados que los de Quadros, los pronunciamientos de Lott eran demasiado imprecisos, y a veces hasta ampulosos. Para referirse, por ejemplo, a los aspectos sociales del desarrollo hablaba de "modificar la estructura social del régimen". "Nada me preocupa más en mi programa de gobierno que la educación" declaró reiteradamente,, pero nunca fue capaz de presentar algún proyecto serio y coherente de formación de profesores o de construcción de escuelas.

El punto más sobresaliente de su esfuerzo se centró en el nacionalismo, llegando a afirmar que para él, constituía 'toda una orientación política'. Desde un principio, concedió una decisiva importancia a la cuestión de Retrobrás, proclamando la inviolabilidad nacional sobre el petróleo. En este aspecto, se mostró más radical y decidido que cualquiera de sus oponentes.

En un sentido estricto, hasta pocos días antes de las elecciones el Mariscal Lott carecía de un programa completo para presentar a la base electoral. En un último momento, dió a conocer una plataforma basada en políticas 'desenvolvimentistas' elaborada por sus consejeros .

Lott fué muy parco en cuanto a la política exterior. No estaba interesado en llevar adelante ningún genero de experi--

mentación con ella. Acaso en este asunto se encontraron las principales divergencias entre los candidatos. Se declaró - contrario a los intereses expansionistas de los países industrializados, explicando que ello acarrearía serios perjuicios para el mundo subdesarrollado. Pero, para reducir la carga de la posición y el aparente cariz antinorteamericano, se apresuró a aclarar que su nacionalismo no debía interpretarse como xenofobia o jacobinismo.

En diversas ocasiones se pronunció en contra de la revolución Cubana, llegando, incluso, a justificar las reclamaciones y los amagos de intervención de los Estados Unidos en Cuba. Pese a todo, conservó el apoyo del PCB presumiblemente en razón de que los comunistas consideraban que, de triunfar Lott, podrían recuperar su estatuto de legalidad en la vida política del país.

Un observador crítico de la campaña de Lott se ha ocupado de destacar algunas de sus contradicciones (16). Según este autor hubieron varias incongruencias: apoyaba el legalismo, pero predijo que sobrevendría una revolución si ganaba su opositor. Siendo anticomunista y conservador, permitió que a su nombre se emplearan nociones y fórmulas connotadamente marxistas. Apoyaba la educación, pero despreciaba profundamente a los intelectuales. Se declaró en favor de la justicia social pero no creía en la Reforma Agraria. En algunas ocasiones sugirió ser un candidato gubernamental, pero nunca intentó defender a la administración del gobierno.

Creía en la posibilidad de una proliferación comunista en el Nordeste brasileño, pero en otros terrenos no prestaba mayor atención a lo que él consideraba una infiltración comunista, e incluso, como se ha dicho, aceptó la colaboración del PCB.

Además de los principales protagonistas, Quadros y Lott, hubo un tercer candidato: Adhemar de Barros, Regente de Sao Paulo y ex-gobernador de ese Estado. En 1955, también había postulado su candidatura a la presidencia de la República, por lo que se le llamaba corrientemente en Brasil como 'el candidato perenne'.

Al igual que entonces, de Barros en esta ocasión utilizó como sostén electoral al Partido de Progreso Social, organización prácticamente de su propiedad. De la misma manera que en 1955, en las elecciones de 1960 se distinguió por su inexistente programa.

Por encima de todo, Adhemar de Barros era simplemente un ciudadano que deseaba ocupar la presidencia y contaba, además, con la simpatía de los empresarios de Sao Paulo ligados al cultivo del café y a las tareas de exportación. Por ello, creía reunir condiciones para triunfar y disponía de recursos para su empresa. Hacía cifrar sus esperanzas de triunfo en el choque de sus rivales. Desde su punto de vista, tal conflicto acabaría por confundir y eventualmente dividir al electorado, siendo él mismo el único beneficiado. El punto más sobresaliente de su campaña consistió en el ataque persistente al gobierno de Kubitschek.

El cuadro electoral se completó y se hizo más obscuro - aún con la lucha por alcanzar la vicepresidencia. Tres fueron los principales contendientes para esa posición: JoaoGoulart-buscaba la reelección apoyado por la unión del PSD y del PTB; Fernando Ferrari representando al Partido Demócrata Cristiano, y como en 1955, Milton Campos, ex-gobernador de Minas Gerais- e intelectual muy cercano a las actividades de su organización, fue el candidato que presentó la UDN.

Acaso en mayor grado que en la pugna por la presidencia,- aquí se reflejaron las mayores deformaciones de la vida de los partidos. El primero en lanzar su candidatura fue Ferrari quien había sido militante del PTB y había chocado con Goulart, pri- mero por la dirección del partido, y después, por la nomina - ción para ocupar la vicepresidencia.

El Partido Demócrata Cristiano ofreció al elector, pues, la fórmula Quadros-Ferrari, causando desde luego una reacción, negativa por parte de la UDN. Empleando varios canales de pre- sión, la Unión intentó que Quadros desautorizara figurar ofi- cialmente al lado de los demócratas cristianos. La respuesta- fue definitiva: el candidato se negó a adquirir un compromiso que lo ligara definitivamente con la organización y renunció- a su postulación. Al poco, la UDN reconsideraba su posición y reiteraba su confianza a Quadros, sin exigirle a cambio ningun- a prueba de fidelidad. Se demostraba así la completa depen- dencia del partido respecto del candidato.

Después de un largo y accidentado período de deliberación

nes, la UDN nombró candidato a la vicepresidencia. Así, existían dos fórmulas que incluían a Quadros: la una al lado de Ferrari y la otra acompañando a Milton Campos. A ellas habría de agregarse una más: la combinación Jan-Jan, Janio Quadros--Jango Goulart.

Con mucho tino y perspicacia y pese a todas las apariencias, en contrario, Quadros admitió esta última combinación; no lo hizo nunca oficialmente pero sí, en cambio, en el terreno de los hechos. La fórmula era casi perfecta puesto que abarcaba todas las tendencias políticas: desde a los "Juscelinistas" hasta las corrientes anti-Kubitschek; a los "Getulistas" y a los anti-Vargas; a los "nacionalistas" y a los "entreguistas".

A la postre, los estrategas de la UDN tuvieron razón en su decisión: Janio Da Silva Quadros ganó la elección por un margen generoso de cerca de dos millones de votos; obtuvo -- 5,636,623 votos contra 3,846,825 dados al Mariscal Henrique Teixeira Lott. En términos proporcionales, Quadros canalizó el 48% de la votación; Lott, por su lado, obtuvo el 28%, ligeramente mayor que el 23% alcanzado por De Barros. También que daron confirmadas la sagacidad y la sensibilidad política de Quadros: Joso Goulart resultó electo vicepresidente de la República, con 4,547,010 votos contra los 4,237,719 que recibió Milton Campos.

Tabla con los resultados de las elecciones de 1960  
Presidencia

Candidato	Partidos	Total votos	% total
Enrique Teixeira Lott	PSD, PTB, PRP, PSB, PCB	3,846,823	30.6
Janio Quadros	UND, PL, PDC, PR, PTN	5,636,623	44.8
Adhemar de Barros	PSP	2,195,709	17.4
<u>Vicepresidencia</u>			
Joao Goulart	PSD, PTB, PRP PSB, PCB	4,547,010	36.1
Milton Campos	UDN, PL, PR PTN	4,237,719	33.7
Fernando Ferrari	MTR, PDC	2,137,382	17.0

### 3.- LAS BASES DEL TRIUNFO.

Janio Quadros obtuvo un respaldo considerable de las masas populares, rurales y urbanas, en respuesta a su mensaje de reformas sociales y de perspectivas de estabilización. Para la clase media, el futuro gobierno se presentaba como de redención moral, como de expectativa de saneamiento de los vicios y especulaciones característicos de la era de Kubitschek.

El proletariado urbano contempló la personalidad del candidato como "la de un típico representante de la pequeña burguesía proletarizada, que poseía un conocimiento superior de los problemas nacionales y ya había dado pruebas en el gobierno de Sao Paulo de disponer de la determinación necesaria para enfrentar los obstáculos de la burocracia, objeto del temor y del odio populares".

Para las élites, en fin, la elección de Quadros tuvo un sentido diferente: tanto correligionarios como adversarios te

nían en común no creer en su sinceridad (18).

La elección de Janio Quadros, explica Hélio Jaguaribe, - ha sido uno de los acontecimientos más ambiguos en la historia brasileña. "En Belgrado se vió el triunfo de Quadros como una victoria para el neutralismo; en Inglaterra se le vió como propicio para los inversionistas extranjeros y en "US News and World Report", se pensó que podía significar una amenaza para los intereses norteamericanos" (19).

En una buena medida, el triunfo tan inesperado como contundente de Quadros tiene su explicación en el carácter mismo que imprimió a su campaña. Siempre se mostró interesado en -- sostener un canal directo con las masas y en mantener un diálogo permanente con ellas por encima de los partidos y de los intermediarios. A lo largo de sus actividades electorales necesó de indicar que los partidos políticos no eran dignos de confianza y que era en él, y no en las agrupaciones, en quien se debería depositar la seguridad del cumplimiento de los --- cambios prometidos.

En los días de la campaña había declarado a la prensa: - "deseo, en realidad, de acuerdo con mi origen y formación eminentemente populares, poner coto al dominio de las fuerzas económicas en dirección de nuestra tierra, como ya lo hice en la Prefectura y en el Gobierno paulistas. Desde mi elección - de Prefecto no he hecho sino afirmar la rebeldía y la inconformidad del pueblo en relación al poder económico que domina, entre nosotros, al poder político" (20). Sin lugar a dudas se

trataba de un estilo y de un lenguaje marcadamente 'populista'.

El tono de su mensaje pudo penetrar en las más diversas capas sociales, con independencia de sus posiciones específicas dentro de la sociedad. Eso no quiere decir que Quadros representara, en abstracto, los puntos de vista de la nación o del pueblo en general. Todo lo contrario. Lejos de ser una elevación por encima de las clases sociales, como afirman numerosos ideólogos, el 'populismo' expresa intereses económicos, sociales, y políticos identificados con los sectores dirigentes de la sociedad. Pero si en un plano profundo las diferencias entre la práctica de tipo populista y las formas de dominación tradicionales y oligárquicas son de grado y no esenciales, es también cierto que entre una y otra median desemejanzas notables.

Dicho en sus términos generales, el populismo corresponde por lo regular a un momento de la evolución económica de un país en que la industrialización se va convirtiendo en un proceso consistente, y en verdad, predominante. Los líderes populistas, extraídos de los grupos gobernantes, logran polarizar a vastos conjuntos de la masa obrera, fundamentalmente en razón de que las clases sociales no se han diferenciado y configurado con toda claridad, sino que despuntan de manera un tanto rudimentaria.

La debilidad relativa del sistema productivo dificulta que los trabajadores tomen parte en las luchas políticas, -

agrupados alrededor de programas propios y diferenciados. - A la inversa, su situación los empuja a formar parte de un conglomerado sincrético en el que participan diversos segmentos sociales, y en donde ellos, ciertamente, no son los dirigentes.

Lo anterior es válido en general para la 'praxis' populista. Para el mundo subdesarrollado, y quizás en especial para América Latina en un período relativamente reciente, el populismo reviste un sello más peculiar, sin que la que podría considerarse como su característica genérica pierda validez.

En la mayor parte de los países de América Latina que iniciaron sus procesos de industrialización y de modernización, una de las notas relevantes consistió en que no se hizo mediante una ruptura radical con el viejo orden. Dichos procesos supusieron un entendimiento, en realidad una alianza, entre los sectores tradicionales y oligárquicos y las modernas burguesías surgidas de las crecientes actividades industriales. Incluso se ha llegado a sostener, tal vez abusivamente (21), que en muchos casos, fueron las mismas oligarquías ligadas a la explotación de la tierra y a los movimientos de exportación las que crearon las bases de la industrialización.

En Brasil fue aproximadamente lo que ocurrió: la vieja oligarquía vinculada a la producción del café alcanzó una --

suerte de convenio con los grupos empeñados en la substitución de importaciones. El acuerdo contó con resortes que permitieron el funcionamiento de su relativa armonía: las transferencias de ingreso de unos a otros facilitada por la mecánica de los precios y por la inflación, así como las condiciones externas favorables a la exportación.

Por su propia naturaleza, un acuerdo fincado en tales bases estaba condenado a ser endeble y de corta duración. En la década de los años cincuenta la situación cambió. Para la economía brasileña, este período se significó por la gradual desintegración y entrada en conflicto de sus sectores agrario-exportador e industrial. Habiendo caminado en una misma dirección, fueron aflorando paulatinamente sus contradicciones inherentes. De estímulo definitivo en el mantenimiento del desarrollo, se convirtieron en mutuas trabas a la expansión del sistema económico.

En la base, lo que ocurría era que en el cuadro de evolución económica se iba experimentando la tendencia normal hacia la polarización de los sectores, en función de la aparición de factores nuevos que exigían un modificación de los mecanismos del sistema.

Al llegar el país a un nivel industrial en el que predominan las necesidades de implantación de equipos de fuerte densidad de capital, la situación del sector agrario-exportador, al conservarse relativamente rígida, se convirtió en óbice de nuevos avances. De hecho, existía un enfrentamiento entre la élites dirigentes del país que ponían en en

tedicho las bases de la continuidad del desenvolvimiento.

De ese modo, se habían creado los requisitos que permitieron el surgimiento del que podría considerarse como 'populismo moderno' y que, en el caso de Brasil, Vargas fue el primero en tratar de poner en movimiento.

El 'populismo moderno' consiste, en realidad, en una alianza promovida por un sector de la clase dominante, bajo su liderazgo y control, con una categoría social muy vaga e indefinida que es el pueblo (obreros, clases medias, grupos marginales, contingentes de campesinos). La razón de su iniciativa es que sus intereses han entrado en choque con el otro polo del binomio hegemónico (22): la 'coalición' de la cúspide ha probado su ineficacia y exige su remozamiento.

El llamado al pueblo, huelga decirse, se hace posible en tanto que los trabajadores, en ese momento, no representan una grave amenaza al sistema, bien sea por su desorganización relativa, pero sobre todo por el grado incipiente de su desenvolvimiento que les impide trazarse un sólido 'proyecto revolucionario'.

Getulio Vargas fracasó en su ensayo populista, durante su segunda época. Quadros, ahora, en condiciones más favorables, lo anunciaba con su postura electoral. La coyuntura era especialmente sugerente para una prueba de este tipo. Aparte de las facilidades objetivas de carácter político (desintegración de la vida partidista, deterioro de la legi-

timidad, ineficacia centralizadora, etc.), el proceso de desarrollo empezaba a agrietarse y a dejar ver sus limitaciones de origen.

### 3.- Las Contradicciones Económicas.

En primer término conviene referirse, brevemente, a algunos de los rasgos del surgimiento de la industria brasileña. Dicha industria, grosso modo, se desarrolló merced a circunstancias ocasionales, derivadas de las dificultades opuestas a las importaciones. Aún en el período más reciente, fue fruto de expedientes circunstanciales destinados a resolver problemas apremiantes de abastecimiento. Las etapas de reactivación económica se vieron casi siempre acompañadas de rápidas devaluaciones de la moneda, de correlativas <sup>caídas</sup> bajadas de los precios, y por ende, del costo de la vida.

Las iniciativas industriales no implicaron, en rigor, <sup>(con el 50% por)</sup> la integración de un amplio esfuerzo, racional y conciente de encarar las necesidades básicas del país. Por su propia naturaleza, tales iniciativas se encaminaron a satisfacer una necesidad limitada, antes resuelta por la vía del comercio exterior, y, en cierto grado, aisladas en el organismo económico.

La carencia de una verdadera política orientadora tuvo efectos perturbadores. En primer lugar, debe indicarse que no fue preparada, en sentido estricto, una infraestructura que permitiera el tránsito de una economía exportadora de productos primarios a otra de raigambre industrial. Otra --

consecuencia negativa, radicó en la apreciable canalización de los recursos hacia la producción de bienes de consumo - suntuario, en detrimento del desenvolvimiento de las industrias básicas.

No menores resultados perjudiciales tuvieron las tendencias expresadas en el sentido de sobrecapitalizar y de sobremecanizar las industrias. De estas tendencias se derivó una situación tal, que para sostener un grado razonable de utilización de la capacidad instalada, era preciso elevar el nivel del gasto por encima del ingreso, solamente posible mediante un margen substancial de endeudamiento externo (23).

La problemática de la industria brasileña se reflejaba en la naturaleza de su mercado. No sólo era cuantitativamente reducida debido al bajo nivel de ingreso dominante en el país, sino cualitativamente mal dispuesto y coordinado a causa de la defectuosa articulación de la economía, organizada en zonas claves como abastecedora de productos primarios para los mercados de exportación. Por consiguiente, era menester adecuar el mercado a los requerimientos de una economía 'de transición' hacia el capitalismo industrial. De lo contrario, se hacía dudoso esperar una diversificación industrial de amplias perspectivas que se difundiera y se propagara extensiva e intensivamente.

En cuanto al sector agrario, una de sus características más reveladoras la constituye el hecho de que durante -

el decenio 1940-1950, se pudo advertir una contracción relativa de las áreas dedicadas al cultivo. De manera inversa, se amplió la extensión destinada al pastoreo en un proceso natural ante el agotamiento de la productividad de las tierras que proporcionaban rendimientos sumamente bajos.

El crecimiento de la producción agrícola se realizó en base a una oferta elástica, tanto de tierras como de mano de obra: la primera, reduciendo las necesidades de capital dirigido a conservar o a mejorar el rendimiento agrícola; la segunda, disminuyendo la demanda de capital destinado a la mecanización.

En opinión de un experto, (24), las características del medio agrario brasileño, un tanto esquemáticamente, eran las siguientes: a) prevalencia de las propiedades agrícolas de vasta extensión (más de la mitad de ellas con área superior a 500 hectáreas); b) elevada y creciente concentración de la propiedad rural (8% de los propietarios controlan el 75% del área total); c) gran proporción de labradores sin propiedad de la tierra (cerca de 10.000,000 en un total de 12 millones); d) exíguo porcentaje de área cultivada (10% en promedio); e) prácticas agrícolas nocivas o superadas, como la quema (queimada) y la rotación primitiva de cultivos, en la gran mayoría de las explotaciones agrícolas; f) incipiente mecanización, fertilización, y combate de plagas; g) relaciones de trabajos semif feudales, como la 'medianería', el trabajo gratuito, etc.; h) ingreso agrícola por habitante irrisorio --

(tal vez 100 dólares anuales); i) falta de garantías y de oportunidad para quienes trabajan la tierra; j) inexistencia de estímulos para nuevas inversiones tanto para el dueño de la tierra como para el labrador aparcerero o arrendatario.

"De esa manera -escribía Celso Furtado- no se puede hablar propiamente de un 'desarrollo' agrícola para el conjunto de todo el país, sino solamente de un crecimiento en extensión de la agricultura, sin un aumento apreciable de la productividad" (25).

Una de las consecuencias más negativas de la organización anacrónica de la agricultura se reflejaba en su virtual imposibilidad para abastecer los mercados urbanos en franca expansión. La población brasileña, que en 1920 era de aproximadamente 30 millones, con cerca de 7 millones habitando en las ciudades, hacia 1960 se acercaba ya a los 80 millones, de los cuales vivían alrededor de 35 millones en zonas urbanas, siendo aún más rápido el crecimiento de las ciudades grandes y medianas. La demanda urbana e industrial de alimentos y de materias primas aumentó, por lo tanto, en proporción por lo menos paralela al crecimiento mismo de las ciudades.

No era, sin embargo, el único ángulo de fricción entre los sectores agrario e industrial. A ese tácito enfrentamiento habrían de agregarse las dificultades derivadas del empleo adecuado de los recursos humanos, en términos indus-

triales. A la luz de esta situación, debe evaluarse la sobremecanización industrial ya antes mencionada.

La sobremecanización condujo a que la estructura ocupacional no sólo no mejorar sino que, por el contrario, se degradará. En la etapa más intensa de industrialización, la ocupación manufacturera creció a una tasa anual de 2.8%, esto es, inferior al crecimiento de la población, y menor en aproximadamente a la mitad, al aumento de la población urbana. Así, en una fase de rápido crecimiento de la producción, el crónico subempleo de mano de obra se agravó en extremo.

De esto, en parte, era responsable la modernización tecnológica que acompañó al proceso de industrialización. Atravesando el país por un momento de construcción y de expansión de renglones esenciales como la metalurgia, la industria química, la industria mecánica, la industria automotriz, etc., todas ellas caracterizadas por su alta concentración tecnológica, el suministro de mano de obra proviene del campo disminuyó su acción productiva.

Tales industrias necesitaban un tipo de trabajador altamente especializado y bien calificado; un obrero que no se podía improvisar, ni podía aprender sobre la marcha, sino que requería un amplio y prolongado entrenamiento para el desempeño de sus labores. La mano de obra potencialmente industrial tropezaba con no pocas dificultades para ser asimilada e incorporada en las industrias modernas, en razón de su imprevención e incapacidad profesionales.

Por su lado, los sectores dinámicos de la economía también tenían serias barreras para crear oportunidades de empleo a un ritmo capaz de absorber a las crecientes masas de población económicamente activa. Este endurecimiento era particularmente notable en las instalaciones dotadas de equipos tecnológicos más o menos avanzados: es un hecho bien conocido que una de las notas sobresalientes de la <sup>moderna</sup> ~~más~~ tecnología radica en su peculiaridad de ser altamente ahorradora de mano de obra.

Los desajustes que se podían apreciar en el funcionamiento de los sectores, <sup>se</sup> se reflejaban por fuerza en el nivel de las relaciones sociales. En una conferencia dictada en 1962 a un grupo de estudiantes universitarios, el economista *Leão Furquim explicaba que el costo social del desarrollo e inversión* brasileño había sido desmedido. En su opinión, una de sus características primordiales había residido en la creciente concentración social y geográfica del ingreso (26).

Las grandes masas campesinas, prácticamente, no obtuvieron beneficios de ese desarrollo. Lo que es más: en términos relativos vieron reducirse su nivel de vida en comparación con el de otros grupos sociales. En origen de la situación se localizaba en las características defectuosas de la agilidad agrícola. Dentro de esas características destacaba la del régimen de propiedad y distribución de las tierras, "que deja en las manos de menos del 26% de los propietarios más de la mitad de las tierras, mientras que se mantiene en el 10% de éstas al 75% de la población activa rural, en con-

diciones de improductividad casi total" (27). De este modo, los campesinos estaban colocados "en una situación permanente de subempleo y de miseria, permitiendo, además, que, a -- a través del alquiler de la tierra, toda la riqueza producida en el sector agrícola se la apropie una minoría de terratenientes" (28). Por ello, la expectativa del trabajador rural no era muy halagüeña, y lo que se planteaba, en cambio, era una modificación substancial de la estructura agraria.

El trabajador industrial tampoco mejoró de modo perceptible su nivel de vida, experimentando, más bien un empeoramiento relativo. El profesor Octavio Ianni ha demostrado -- que debido a las fluctuaciones monetarias el salario real de los obreros no creció proporcionalmente a la productividad - (29). Así, se tornó evidente una pauperización relativa: el aumento de la capacidad de la fuerza de trabajo, por su división social más racional y por la innovación tecnológica, no se vió acompañada en la misma proporción por una simultánea elevación en el salario real.

Productividad del trabajo y la evolución del salario en la industria Brasileña.

años	Productividad real		salario real	
	Cr. \$	índice	Cr. \$	índice
1955	124.30	100	2,832.90	100
1956	133.53	107	3,012.33	107
1957	141.64	114	3,202.18	113
1958	165.66	133	3,345.00	118
1959	170.13	137	3,254.47	115

Como puede apreciarse tomando en su conjunto todo el quinquenio, al paso que la ganancia industrial alcanzó el 76%, la productividad del trabajo, calculada en base a obra ro-hora, aumentó en 37%, en tanto que el salario real se elevó solamente en un 15%. Esta situación es aún más reveladora al examinar de cerca, como lo hace el propio Ianni, lo que ocurría en el Estado de Guanabara. Ahí, algunas categorías sociales como las que corresponden al "white Collar" acusaban una pauperización absoluta (30).

Indices de salario real - Estado de Guanabara

año	operario común	operario qualificado	ferro-viario	funcionario padrao E	funcionario padrao O	mari-ner
1914	100	100	-	100	100	100
1928	91	63	-	76	76	-
1940	79	-	100	78	59	64
1945	63	44	91	77	58	55
1952	84	48	91	76	33	81
1959	109	59	136	61	21	91
1960	135	70	141	56	26	75

En el plano político-administrativo, las distorsiones fueron considerables: no se hicieron las necesarias reformas consecuentes con la ampliación de la acción estatal. El profesor Jaguaribe, además de los desequilibrios ya mencionados, alude especialmente al que se presentaba entre los sectores privados y público de la economía. En su opinión, a casi -

treinta años de instaurado el 'modelo nacional capitalista', - aún no se habían regulado sus respectivos alcances, responsabilidades y fronteras (31). Por otra parte, se acentuó la corrupción en el aparato administrativo, en tanto que "los grandes contratos de obras públicas pasaron a ser fuente corriente de acumulación de fortuna dentro y fuera del gobierno"(32).

Al finalizar la década de los años cincuenta todos los problemas empezaron a expresarse. Como se ha indicado líneas atrás, un auxilio importante proporcionado por el sector agrario al sector industrial giró en torno a la abundancia de -- fuerza de trabajo disponible. El "éxodo rural" a las ciudades ejercía una presión decisiva en el mantenimiento de un bajo índice de salarios, ya que permitía la ampliación del ejército laboral de reservas. Pero al anacrónico subempleo, se le -- añadieron los problemas nuevos que dimanaron de la implantación tecnológica. La ampliación de la desocupación corrió paralela a la del marginalismo en las ciudades: en el mismo grado en que crecía el subempleo, las llamadas 'villas miseria' -- tendieron a ensancharse.

Los campesinos habían intensificado sus luchas por la reforma agraria. "En 1958, surge, en Galilea, Pernambuco, la -- primera liga campesina, bajo el liderato de Francisco Juliao. El movimiento se amplía rápidamente y, en poco tiempo, desborda el noreste y llega al sur, sobre todo al viejo y oligárquico Estado de Minas Gerais. Mera asociación de autodefensa y -- solidaridad, al principio, las ligas campesinas no tardan a --

situarse en el escenario político, con una bandera arrancada de las manos a las clases dominantes: La Reforma Agraria Radical (33).

Debido al abatimiento de su nivel de ingresos, los obreros y numerosos sectores de la pequeña burguesía, comenzaron a levantar reivindicaciones salariales. Los primeros, aunque en muchos casos rudimentarios, estaban dotados de instrumentos para canalizar sus demandas. Los segundos, incapacitados para entender con la misma claridad su situación, hacían de "La inmoralidad del gobierno" el centro principal de sus ataques y la causa fundamental del estado de cosas existente.

Un panorama de esta índole conformaba un marco sumamente favorable para permitir que florecieran un tono y una postura populistas. Las más diversas capas sociales, con seguridad, estarían prontas a atender un llamado, que en esos términos, se les hiciera. En suma, las reformas sociales y las perspectivas de estabilización invocadas por Quadros durante su campaña encontraban un terreno abonado y extraordinariamente sensible para facilitar una respuesta de signo positivo a su mensaje.

##### 5.- LOS PROBLEMAS DERIVADOS DEL COMERCIO EXTERIOR.

Como ha quedado apuntado, el estado que guardaban el sector agrario que producía para el mercado interno y el industrial había dejado de ser armónico. No obstante, no expresaba en toda su dimensión la contradicción a la que habían llegado los sectores: la agricultura orientada hacia la exportación,-

fuerza principal de las divisas necesarias para el mantenimiento de la industrialización, también conocía un ciclo crítico, o al menos depresivo.

En primer lugar, es preciso consignar la dificultad señalada por la incapacidad del principal mercado externo brasileño, los Estados Unidos, para absorber sus productos. Lugar especial y de primer orden, desempeñó la caída cafetalera operada desde 1954. Después de la fase de 1949 a 1955, en la que se observó una mejoría de los precios del intercambio, se tuvo que retornar a una política de valorización.

A este problema se aunaba otro no menos nocivo: las modificaciones presentadas en la demanda mundial de materias primas y de géneros alimenticios. Son varios los factores que intervenían en la modelación de la inclinación, cada vez más acusada, del comercio internacional en la concentración de los renglones manufacturados y en las materias primas específicas tales como las llamadas estratégicas, reemplazando a las materias primas de carácter alimenticio.

En un interesante artículo, Jean Roger se ha referido a las causas principales de la relativa declinación de las exportaciones de los países subdesarrollados. A) Los países industriales compran cada vez menor número de materias primas para producir la misma cantidad de productos manufacturados; B) El desarrollo de la química, la aparición de los materiales sintéticos, y la gradual sustitución de las materias primas por ellos y, C) El fomento que los países industriales --

han dado a su propia producción de materias primas, y en especial, de productos agrícolas (34).

Hay por lo menos dos causas más que se le podrían agregar al razonamiento de Jean Roger. La primera se referiría a la elasticidad baja de la demanda en relación al ingreso de los países industriales en cuanto a las materias primas y a los alimentos. La otra, sería la aparición de nuevos países, principalmente africanos, productores de bienes similares a los exportados por los países en desarrollo de otras regiones y que han ejercido una presión contundente en los precios prevalcientes en el comercio mundial.

Finalmente, la formación de zonas preferenciales en el comercio mundial, tales como el mercado común europeo, aunque a largo plazo podrían representar un posible elemento diversificador, en lo inmediato entorpecían la perspectiva de la diversificación geográfica de las exportaciones.

Para Brasil, país al que los anteriores conceptos eran susceptibles de aplicársele, la consecuencia última radicaba en que paulatinamente se iba reduciendo, hasta casi llegar a desaparecer, la posibilidad de apoyarse en las exportaciones de los productos tradicionales como uno de los elementos dinámicos del sistema.

La capacidad para importar, ahora, dependería del cambio en la estructura y en la composición de las exportaciones, es to es, de una modificación sustancial en su vinculación al mercado mundial, buscando un espacio propio dentro de él como

productor de manufacturas. La necesidad, obviamente, entrañaba enormes dificultades en tanto que se veía precisado a competir, en desventaja, con los países industriales.

La situación descrita apareció, justamente, en el momento en que el país había entrado de lleno en la etapa de sustitución de bienes de capital, y en consecuencia, necesitaba -- con mayor apremio elevar sus coeficientes de exportación con el fin de elevar, correlativamente, el cuántum de sus importaciones.

Este panorama que comienza a dibujarse en los últimos meses del segundo gobierno de Vargas, se convirtió en una realidad evidente durante la gestión de Juscelino Kubitschek -- quien, sin embargo, prefirió evadirlo, tratando tan sólo de diferir la crisis. Hacia 1960, amenazaba con convertirse explosivo. Por ello, empezó a crecer el interés por los temas conectados con la diversificación geográfica y cualitativa del comercio exterior.

Desde luego no era fácil enfrentarse al problema. Por principio, implicaba una desviación con respecto a la orientación previa, con todas las dificultades de tipo técnico que significaría en la práctica. Pero, además y seguramente lo más grave, el asunto estaba cargado de implicaciones políticas. Se había llegado a comprender que, en las condiciones prevalencientes en el orden mundial en aquel entonces, la nueva orientación incluía de alguna manera a los países socialistas.

Se necesitaba, pues, una visión novedosa del papel que en este terreno le cabría desempeñar a la política exterior. Quadros la tuvo y decidió incluir la temática en los debates de la campaña electoral. Con su inclusión, la contienda cobró un giro especial.

Por primera vez en un proceso de esta índole, la política exterior pasó a ser materia de debate público. En situaciones similares anteriores,<sup>es</sup> sólo se habían hecho alusiones generales acerca de la situación mundial, o en el mejor de los casos, se habían externado opiniones fragmentarias e incompletas referentes al comportamiento internacional brasileño. Nunca como en esa ocasión, el tópico había alcanzado un grado verdaderamente significativo dentro del conjunto de la problemática.

En 1960, el tratamiento dado a este factor constituyó un verdadero condicionante de la actitud del elector. El candidato del partido connotadamente más conservador recurrió a la cuestión de la política exterior para poder penetrar en las más variadas capas sociales. Su actitud le valió el apoyo de los empresarios más concientes y afectados por las dificultades opuestas a las tareas de importación, e incluso, buena parte de los votos de la izquierda.

No es que repentinamente se le hubiera ocurrido utilizar un tópico en verdad 'inexplotado': para esas fechas habían madurado las condiciones internas como para hacer de él uno de los temas claves en la evolución del país. El mérito de

Janio Quadros radicó en saber captar con precisión la nueva -  
situación y en incorporar en su programa soluciones al respeg  
to en un sentido novedoso, por lo demás, muy a tono con su --  
ejercicio político eminentemente populista.

## II.- LA SITUACION DEL SECTOR EXTERNO.

### 1.- El Discurso de Toma de Posesión.

El 31 de enero de 1961, el nuevo presidente de Brasil dirigió su primer mensaje a la nación. En su discurso, Janio Quadros se declaraba enemigo de 'retóricas y ditirambos'. Decía que la corrupción imperante en la administración pública representaba una verdadera barrera al desarrollo emprendido por el país. "Trataré hasta el límite de mis fuerzas - declaraba - de corregir los errores del sistema administrativo y político que tanto daño hizo a la patria con su irresponsabilidad. Será sin cuartel la lucha contra la corrupción que debilita al régimen"- (1).

Las dificultades opuestas a la implementación del sector externo ocuparon el módulo central del discurso de toma de posesión: "Contemplo sin optimismo las perspectivas inmediatas de la balanza de pagos de nuestro país, pues continúan bajando los precios internacionales de casi todas las materias primas, dado que la oferta es mayor que la demanda" (2).

Quadros señalaba que la deuda exterior era de 3,802 millones de dólares, lo que significaba que, sólo en este renglón, - el pasivo anterior había crecido en 1,433 millones de dólares. Pensaba que en su período presidencial era menester saldar los compromisos en moneda extranjera, que llegaban a cerca de -----

2,000 millones de dólares, y de los cuales habría que saldar - 600 millones de dólares en el ejercicio fiscal correspondiente a ese año.

Además de los citados compromisos, existían operaciones -- efectuadas por la Cartera de Cambios, a título de anticipos de ingresos, que llegaban a un monto superior a los 90 millones - de dólares. Por otro lado, si bien la Cartera de Cambios había emitido promesas de venta a 150 días, no las había venido li-- quidando en los plazos fijados, sino que procedía con retrasos de un mes o más.

Los compromisos contraídos a nombre del Tesoro Nacional, - por concepto de aval y de empréstitos extranjeros, ascendían - a 11,200 millones de cruzeiros, y los suscritos a nombre del - Banco Nacional de Desarrollo Económico a 23,400 millones de -- cruzeiros. Conjuntamente daban un total de 34,600 millones. - Los aludidos avales representaban una obligación adicional de - 346 millones de dólares.

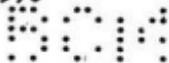
Si a todo el cuadro descrito se le sumaran el monto del en deudamiento conjunto del Tesoro y del Banco de Brasil, consis-- tente en saldos acumulados de 1950 a 1960 y el incremento de - los adeudos de la nación con las instituciones de seguridad -- social, entonces saltaba a la vista que el estado de la balan-- za de pagos ofrecía aspectos aún más negativos.

Tampoco las perspectivas del café parecían ser muy alenta-- doras: "Al 31 de enero de 1950, el precio medio del producto-

en centavos de dólar, por libra de peso, era de 47 centavos. - A la fecha ese precio ha bajado a 31 centavos. La diferencia impone a la economía nacional una alarmante pérdida de monedas fuertes. Se estima en 40 millones de sacos la existencia del producto que mantiene el gobierno, y que se encuentra en manos del Instituto Brasileño del Café." (3). Calculaba que el almacenaje de café le costaba a los brasileños más de 200 millones de cruzeiros al mes.

En su alocución, Quadros también llamaba la atención sobre la deuda pública exterior, en lo que a empréstitos se refiere. "En noviembre de 1960 no pudimos juntar 47.7 millones de dólares para cubrir ciertos ajustes con el FMI. También nos faltaron recursos para liquidar dos obligaciones con EXIMBANK, -- una por Dls. 8.2 millones, y otra por 20.1 millones... Ahora me encuentro con que debo pagar, entre 1961 y 1965, deudas por 1,853.1 millones de dólares lo que, si hacemos la conversión - al tipo libre de cambio de 200 cruzeiros por dólar, corresponde a 370,370 millones de cruzeiros" "; Pongan atención -subrayaba- 370,370 millones de cruzeiros ! Me toca, pues, a mí, obtener el numerario indispensable para reponer lo que otros - gastaron" (4).

Vista de conjunto, la situación era todavía más comprometedoras: "el citado total no incluye los compromisos relativos al pago de promesas de venta de divisas, la importación financiada a precios complementarios, ni la amortización de los - - adeudos contraídos por grupos y empresas privadas" (5).



Al cerrar esta sección de su discurso, extraía algunas conclusiones de su muy concisa y directa descripción: "Así pues, llegamos al momento muy amargo, de pagar, dólar por dólar, cruzeiro por cruzeiro, todo lo antes hecho, todo aquello que tanto y tan rebumbante éxito publicitario alcanzara. Ha llegado el momento en que esta nación, con su nueva fachada y exangüe economía; que este pueblo, oprimido por el subdesarrollo, roído -- por la enfermedad y la miseria, se deshaga de sus últimos céntimos para honrar las deudas contraídas en nombre de Brasil"(6).

## 2.- La Vulnerabilidad de la Balanza de Pagos.

De ninguna manera la preocupación de Janio Quadros era gratuita. Estaba lejos de ser simplemente una actitud de desafío a la administración anterior, con el propósito de deshacerse -- de posibles compromisos o de limitativas asociaciones, como se explicaba en aquel momento. Quadros tenía razón cuando consideraba que uno de los principales problemas que correspondía atacar a su gobierno era el de la situación crítica del sector externo, a esas fechas convertido en un escollo fundamental del desarrollo económico.

En el año de 1960, se registró un déficit global de 430 millones de dólares en el balance de pagos, evidenciando un agravamiento de la tendencia que se venía observando a partir de -- 1957. El resultado obtenido en ese año fue motivado por el -- crecimiento del saldo negativo de las transacciones corrientes y por la reducción del ingreso líquido de capitales.

El principal factor en el agravamiento de las transacciones corrientes se hizo presente en el renglón correspondiente a los servicios y los donativos, cuyo déficit alcanzó los 485 millones de dólares. La cifra equivalía a más de un tercio de los ingresos por concepto de importaciones en el año.

El incremento de la exportación de algunos productos -principalmente el algodón, el azúcar y los minerales - no fue suficiente para compensar la baja registrada en el café y en el grupo de los pequeños productos. Hacia 1960, prácticamente había desaparecido el tradicional saldo positivo de la balanza comercial del país.

En el sector de capitales, la disminución de los elevados volúmenes de inversión extranjera, junto con el crecimiento de los compromisos cambiarios derivados de aquellas inversiones, - tuvieron por consecuencia que el movimiento se presentara como el de menor expresión positiva de aquellos años.

Tabla de la Balanza de Pagos.	1957	1958	1959	1960
A.- Transacciones corrientes	-299	-266	-311	-509
Mercancías (FOB)	107	64	72	-24
exportaciones	1,392	1,243	1,282	1,269
importaciones	1,285	1,179	1,210	1,295
servicios y donativos	-406	-330	-383	-485
B.- Movimiento de capitales	290	202	182	53
particulares	356	230	214	137
públicos	-66	-28	-32	-84
C.- Errores u Omisiones	-171	-189	-25	26
D.- Déficit	-180	-253	-154	-430

Fuente: SUMOC, p.51 (7).

En 1960, la evolución del intercambio comercial brasileño - denotó un sensible agravamiento en relación a los ejercicios anteriores. En ese año, las exportaciones sufrieron una contracción notable, resultado en parte, de las dificultades observadas en las ventas de café. En contraposición, las importaciones se elevaron en cerca de 80 millones de dólares, debido principalmente al incremento de la oferta de divisas convertibles. En consecuencia, el saldo de la balanza comercial acusó un déficit de 24 millones de dólares.

De 1957 a 1960, la relación de los precios índices del binomio exportación-importación registró una pérdida del potencial-adquisitivo brasileño, calculada en 4%. A tal resultado contribuyó, preponderantemente, el estancamiento de los precios de exportación (8%), ocurrida en especial en el grupo de los géneros alimenticios.

En lo que hace a los servicios, las transacciones de los -- llamados invisibles presentaron, en 1960, un déficit del orden de 485 millones de dólares. El déficit de este último año sólo fue superado en todo el quinquenio por el correspondiente a -- 1956.

Los ingresos de capitales bajo la forma de empréstitos y de financiamientos alcanzaron la suma de 347 millones de dólares, -- al tiempo que las amortizaciones fueron de 412 millones de dólares. Entre 1959 y 1960, el movimiento de capitales a corto -- plazo pasó de un superávit de 186 millones de dólares a otro --

notoriamente más reducido de 33 millones de dólares, pese a que el año de 1959 registró el máximo punto alcanzado de entrada de capitales, en forma de bienes o en calidad de empréstitos.

La elevada concentración de compromisos de amortización, en plazos relativamente cortos, generó una acentuada presión sobre el balance de pagos. Así, se hizo más necesario acudir a la búsqueda de financiamientos compensatorios. Para aliviar la carga de los compromisos adquiridos, se tuvo que recurrir a las instituciones monetarias internacionales, tratando por ese conducto de contratar nuevos compromisos a corto y a mediano plazo (8).

Algunas consideraciones complementarias podrían ser útiles para comprender la magnitud del problema. Como han expuesto la mayoría de los estudios en materia de comercio exterior de los países subdesarrollados, existen dos motivos primordiales en la base de la importancia estratégica del sector externo de esos países. Por un lado, el valor relativamente alto del coeficiente de exportaciones, y por el otro, el contenido relativamente elevado también de los bienes de capital importados en el nivel de la inversión total.

Debido al primero de ellos, el producto nacional presenta un considerable grado de sensibilidad con respecto a la va---

riación del cuántum y de los precios de las exportaciones, -- dependencia que se ve agravada por la concentración de las -- exportaciones en un número reducido de productos. Por su -- parte, el contenido de los bienes de capital importados res-- pecto a la inversión interna, los hace depender de la capaci-- dad para importar que pudiera tener el país en un determinado momento. A su vez, los determinantes de la capacidad para -- importar residen en el monto de las exportaciones, y en menor escala, en el ingreso líquido de capitales.

En lo que toca a Brasil, ya se ha dicho, a partir de la -- Segunda Guerra Mundial, se intensificó el proceso conocido -- como de sustitución de importaciones. Se estimuló, así la -- expansión de las actividades manufactureras. Con la interac-- ción entre la industria y el crecimiento de la renta per cápí-- ta real, se alteró notablemente la estructura de la economía-- del país.

INDICES DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL 1949/59

INDUSTRIAS 1949 1950 1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957 1958 1959  
 BASE 1949=100

A) Industria de Transformación	100.0	113.9	123.6	129.9	136.7	150.2	159.1	182.1	208.1	245.1	295.0
I) Bienes de producción	100.0	118.0	135.6	142.5	146.7	167.0	170.3	207.3	260.1	352.2	425.0
a) Equi- pos, vehicu- los y maquina- ria	100.0	117.2	228.0	277.3	82.1	135.3	81.3	122.3	197.5	345.2	468.4
b) Mate- rias pri- mas	100.0	118.1	129.0	133.4	151.1	169.1	176.3	201.2	227.5	263.9	289.3
II) Bienes de consumo	100.0	110.9	119.0	124.9	132.6	143.4	154.6	164.7	165.0	167.2	178.1
B) Industria extractiva mineral	100.0	100.8	115.2	117.6	121.1	118.6	127.3	141.6	168.0	199.4	299.4
C) Industria de la Construcción Civil	100.0	105.8	129.9	171.3	173.6	165.5	151.7	152.0	158.2	164.9	168.2
D) Energía eléctrica	100.0	108.3	116.7	125.9	127.8	142.6	155.6	176.0	193.4	212.5	231.7
E) TOTAL GENERAL	100.0	111.8	124.0	132.4	138.4	150.0	157.6	178.5	202.2	242.9	279.0

Con la diversificación experimentada en el aparato productivo se modificó sensiblemente la pauta de las importaciones, aumentando en forma considerable las correspondientes a las materias primas, a los combustibles y a los productos intermedios. A esa pauta era preciso añadir las importaciones de trigo en -- grano y las de equipo indispensable para fines de reposición -- anual del capital fijo. Así se tendría que, alrededor del 70% del total de las importaciones, constituirían productos indispensables para el mantenimiento de la producción corriente interna y para atender las necesidades básicas de la población (10).

Al lado de estos rubros, existía otra partida rígida en la balanza de pagos que, para decirlo en la terminología de Raúl Prebisch, hacía poco elástico su margen comprimible: los compromisos financieros, de todo tipo, asumidos con el exterior. El endeudamiento externo no era excesivo en relación a la capacidad de pago del país a largo plazo, pero su distribución -- en el tiempo se presentaba de manera perjudicial, registrándose una enorme concentración de encargos a corto y a mediano -- plazo.

La insuficiencia de la capacidad para importar en relación a las necesidades de importación, determinaron una acentuada tendencia deficitaria en el balance de pagos: la mayor parte del déficit acumulado en cuenta corriente fue financiado por el ingreso líquido de capitales autónomos. Como diría -- más adelante el Programa de Acción Económica del gobierno milita

tar de Castello Branco: "De hecho, la capacidad total para -- importar solamente se mantuvo en un nivel relativamente satisfactorio en el período 1955/1961 debido al reforzamiento que -- recibió del capital extranjero" (11).

### 3.- La Diversificación del Comercio Exterior

De ese modo, estaba claro que el problema número uno que -- debió atender el gobierno de Janio Quadros era el que emanaba del sector externo. La sustitución de importaciones había lle-- gado a un punto muy próximo de agotamiento en el rubro de bie-- nes de consumo final. A partir de ese momento, debería concen-- trarse en las materias primas los productos intermedios y los-- bienes de capital, todos ellos renglones en donde las posibili-- dades de expansión no eran muchas, ni tampoco fáciles (13).

Una vez aceptada la creciente dificultad de continuar el -- desarrollo económico, se hacía necesario introducir modifica-- ciones de fondo en la política de intercambio internacional. Era lógico que para adquirir la cantidad necesaria de bienes -- y de servicios que año con año aumentaba, se requería de un -- cambio profundo en la estructura del comercio exterior.

Si bien era indispensable reforzar la tendencia en el sen-- tido de diversificar geográficamente las exportaciones, tam-- bién se habían podido apreciar sus marcadas limitaciones, en -- vista de la reducción de los precios de las materias primas en los mercados internacionales. En consecuencia, la fuerte ca--

CAPACIDAD DE IMPORTACION E IMPORTACIONES  
(en millones de dólares de 1953)

Años	Exportación de Mercancías (A precios de 1953)	Efecto de las Variaciones en la Relación de Intercambio.	Poder Adquisi- tivo de las Ex- portaciones de Mercancías.	Saldo de los Servicios (a precios de 1953)	Amortizacio- nes (a pre- cios de 1953)	Capacidad de Importación (excluyendo Ingresos de capitales (F) (CDE)
1947	1961	-1079	882	-195	36	651
1948	2005	-1122	883	-304	46	683
1949	1803	-847	956	-302	93	661
1950	1562	-109	1453	-304	91	1058
1951	1686	-84	1602	-418	24	1160
1952	1375	-138	1237	-292	53	992
1953	1539	-	1539	-554	46	1189
1954	1331	453	1784	-391	154	1239
1955	1526	275	1801	-390	177	1234
1956	1665	217	1882	-466	237	1115
1957	1530	260	1790	-459	310	1021
1958	1480	281	1761	-484	456	871
1959	1806	163	1969	-574	580	815
1960	1813	18	1831	-681	594	556

Fuente de los datos: Departamento Economía (División de Balance de Pagos) de la SIMOC (12).

CAPACIDAD DE IMPORTACION E IMPORTACIONES  
( en millones de dólares de 1953 )

Años	Ingreso Líquido de Capitales. (G)	Capitales de Importación Total. (H)	Importaciones Efectivas (Valor FOB) (I)	In suficiencia de la capacidad de importar. (J)
1947	33	684	778	-94
1948	20	653	675	-22
1949	37	698	824	-126
1950	31	1098	1004	↓ 85
1951	35	1195	1521	-326
1952	57	1049	1480	-431
1953	91	1230	1116	↓ 114
1954	128	1367	1618	-251
1955	168	1402	1392	↓ 10
1956	413	1592	1324	↓ 268
1957	574	1595	1647	- 52
1958	675	1546	1661	-115
1959	850	1665	1862	-197
1960	625	1181	1874	-693

Fuente de los datos: Departamento Economía (División de Balance de Pagos) de la SUMOC (12).

pitalización en la industria se reflejaría en una transformación en la situación del comercio exterior: los esfuerzos deberían- empezar a girar alrededor del incremento de la exportación de - productos manufacturados.

Las inversiones extranjeras directas representaban eviden-- tes riesgos y peligros pero las exigencias del momento las ha-- cía indispensables. Se reconocía, sin embargo, que deberían -- otorgárseles tratamientos novedosos a fin de hacerlas más efec-- tivas. Se había visto también, que la disponibilidad de crédi-- to exterior era sumamente vulnerable: de momento ayudaba a con-- trarrestar ciertos efectos deficitarios, pero no podría ser - - considerado como un mecanismo continuo de suministro de divisas, toda vez que se había acercado a un momento en que debería ha-- cerse efectivo, o en el mejor de los casos, renegociarse.

Además de la inversión extranjera, se vislumbraban medidas-- menores tales como el fortalecimiento de la marina mercante y - la expansión del turismo. Con todo, la alternativa centrada -- alrededor de las exportaciones cubría la atención y el interés-- principales en la perspectiva de fortalecimiento de la capaci-- dad para importar.

Se planteaba, así, la necesidad de llevar adelante una po-- lítica expansionista y de diversificación de las exportaciones. Se procuraría aprovechar al máximo las posibilidades mundiales existentes, bien para los productos tradicionales de exporta-- ción, bien para aquellos otros de carácter primario poco explo

tados, pero sobretodo, para los bienes producidos por la joven industria manufacturera.

La cuestión, obviamente, no era de fácil solución. Aparte del ya de suyo complicado y poco alentador panorama mundial -- del intercambio comercial, el país no contaba con los instrumentos indispensables para poner en marcha sus iniciativas. -- Desde luego, el canal más apropiado era la política exterior, -- que lejos de facilitar de transición, entorpecía cualquier -- gestión de este tipo.

La política exterior y su instrumento básico, la diplomacia, se hallaban demasiado ligadas con la tradición iniciada -- por el Barón de Río Branco, desde principios de siglo. "The -- unwritten alliance" entre Brasil y Estados Unidos, había modelado el marco conforme al cual la política exterior del país -- se condujo durante la primera mitad del siglo.

Acentuada la orientación durante los años de la Segunda -- Guerra Mundial y los inmediatamente posteriores a ella, en el segundo gobierno de Getulio Vargas empezó a denotar sus deficiencias. Tanto desde el punto de vista económico como del -- político, la dependencia de Brasil respecto a los Estados Unidos hizo explosión, en forma dramática, con la decisión final del viejo estadista.

Conforme avanzaba el proceso económico interno de diversificación, la tendencia de la política exterior exigía, cada -- vez más, cambios sustanciales. Lo anterior se puso claramente de relieve en la segunda parte de la década de los años --

cincuenta. Conciente del problema, Juscelino Kubitschek experimentó algunos métodos novedosos. En primer lugar, aunque no sin cierta timidez, abrió las puertas para el intercambio con la Unión Soviética e incrementó la relaciones económicas del país con el mundo socialista. No obstante, su iniciativa más impresionante y vigorosa, se produjo en el ámbito americano. La Operación Panamericana representó, sin duda ninguna, un ensayo serio de normar las relaciones de los países del "Nuevo Mundo" sobre bases distintas de las prevalecientes, en las cuales Brasil desempeñaría, por lo demás, un papel muy destacado.

La tentativa de Kubitschek fracasó en forma lamentable, pese a que en el terreno de las formas se hizo pretender lo contrario. Estaba visto que de intentarse una modificación de esa magnitud, el país no podía circunscribirse a plantear sus iniciativas en el marco estrecho del sistema interamericano. Por el contrario, debía hacerlo tomando en consideración una perspectiva más vasta, insertando la problemática de Brasil en el campo de la política mundial (14).

Siendo correcta la apreciación en sus términos generales, la viabilidad del 'proyecto' implicaba la existencia de un clima especial en el orden mundial. En los años en que este orden estuvo dominado por el punto más álgido de la "guerra fría", era relativamente poco lo que se podía hacer en ese sentido. Hacia fines de la década de los años cincuenta se empezó a --

abrir paso un nuevo clima internacional. Se había llegado a consolidar una serie de tendencias que de manera gradual se habían venido configurando y que, por lo demás, parecían ofrecer perspectivas prometedoras.

### III.- El Marco Internacional.

#### 1.- La guerra fría.

¶ Hacia 1961, la bipolaridad y la coexistencia pacífica constituían con toda evidencia las líneas paralelas que dominaban la arena internacional. La "guerra fría" configuraba el marco y daba el clima conforme a los cuales se desenvolvía el complejo espectro de las relaciones internacionales.¶]

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se hicieron claros los intereses contradictorios de los países Aliados. De alguna manera, el conflicto no había sido sino una especie de tregua: las diferencias entre la Unión Soviética y los países occidentales, encabezados por los Estados Unidos, eran por lo menos tan profundas como las que existían entre ellos en tanto bloque, en tanto Aliados, y los regímenes nazi-fascistas. El fin de la guerra fue testigo de la plena consolidación de dos tipos de civilizaciones opuestas entre sí, tanto por su concepción del mundo como por sus estructuras económicas, sociales y políticas.

El mundo, en efecto, mostró desde entonces una imagen muy distinta a la prevaleciente al iniciarse el siglo. A la unidad que impuso la hegemonía de Europa, había sucedido una profunda división: por una parte, el mundo capitalista y liberal, y por la otra, el mundo socialista. En la esfera de lo político, la mutación se expresó en la tendencia hacia la formación de dos bloques, fenómeno llamado por los teóricos de las relaciones internacionales como la bipolaridad del poder.

Al iniciarse la primera guerra mundial -dice el pro-

fesor Morgenthau- había ocho grandes potencias, dos de las cuales no eran europeas: Austria, Francia, Alemania, la Gran Bretaña, Italia, Japón, Rusia y los Estados Unidos. (1) Al finalizar la guerra, Austria definitivamente, y Alemania y la Unión Soviética de modo temporal, perdieron su rango. Cuando se iniciaron las hostilidades del segundo gran conflicto de este siglo, existían siete grandes potencias: Alemania y la Unión Soviética habían recobrado su estatuto, en tanto que las demás lo habían conservado. El desenlace de la contienda corrió paralelo al ascenso definitivo de los Estados Unidos a la cima de la palestra mundial, mientras que las otras potencias capitalistas conocieron una considerable inclinación hacia su ocaso. Por otro lado, la Unión Soviética, con su forma de vida socialista, emergió como el adversario que con mayor consistencia amenazaba la posición prevalente de los Estados Unidos: había mostrado una vez más, primero su resistencia, y después, su gran capacidad de recuperación de los estragos de una devastación, alcanzando muy pronto y aún superando todos los índices de producción previos a la guerra.

Así, pues, el término de la segunda guerra mundial vio reducido el número de grandes potencias a tres: la Gran Bretaña, la Unión Soviética y los Estados Unidos. En vista de su historial y de sus potencialidades, Francia y China fueron incluidas en las negociaciones como si tuvieran la categoría de grandes potencias. El poderío británico, además, había declinado lo suficiente como para verse muy inferior en frente del de los Estados Unidos y el de la Unión Soviética. Había

nacido la era en la que, en vista de la enorme superioridad de estas dos sobre las demás, deberían considerarse, en la terminología del profesor Fox, como auténticas superpotencias (2). La famosa profecía de Alexis de Tocqueville conocía, al fin, su realización en plenitud.

La nueva correlación de fuerzas tenía por necesidad que repercutir en el llamado equilibrio del poder en la política mundial. Muy pronto se llegó a la polaridad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética: se pasó de un equilibrio multilateral a otro de corte bilateral. Su poderío se hizo tan abrumadoramente superior al de las demás potencias que su propio y exclusivo peso empezó a determinar el equilibrio entre ellas.

[La bipolarización fue la culminación de un proceso que se había venido formando de manera gradual durante toda la postguerra y los primeros años de la década de los años cincuenta. Surgió paralelamente a la "guerra fría" y cristalizó luego de consolidarse los dos bloques, el occidental y el socialista, y se hubieron construido los dispositivos militares que garantizaban su existencia. El Pacto del Atlántico, que culminó con la creación de la OTAN, adoptó una política de "containment" encaminada desde sus primeros momentos a disuadir y a atemorizar a la Unión Soviética. Esta, a su vez y al lado de sus aliados, las democracias populares de Europa central y oriental, erigió un sistema político-militar de respuesta a partir del Pacto de Varsovia.]

Al desaparecer de la dirección de los asuntos mundiales la política del equilibrio multilateral, las dos superpotencias hicieron uso de la única política que permanecía

abierta para ellas: el incremento de su propia fuerza y la de sus aliados. Se trataba de avanzar o de retirarse, según el caso, de áreas que ambas consideraban de interés vital, pero donde también los fines se perseguían sin emplear toda la capacidad destructiva disponible. De acuerdo con el profesor Morgenthau, aparte de la fuerza inherente de los dos gigantes, cada una de las partes temía que el contrincante, momentáneamente superior, usara su mayor fuerza para eliminar la amenaza de la contraparte, por medio de una presión destructiva en lo económico y en lo militar, o bien por medio de una guerra de aniquilamiento. (3).

\* [Para efectos de la explicación de la "guerra fría" es clásico invocar la célebre fórmula de Von Clausewitz. Si la guerra es la continuación de la política por otros medios, la "guerra fría" no fue sino la continuación de la política por caminos que lindan con la explosión violenta, pero evitando que llegue ésta a desencadenarse.] [En este caso ya no se presenta el enfriamiento directo de ejércitos convencionales en el campo de batalla, lo cual no significa que la presión sea suficiente para evitar el encuentro de tropas y de armamentos. Por el contrario, contempla la posibilidad y la casi necesidad de las llamadas guerras localizadas, pero no una conflagración abierta entre las superpotencias en la que se emplearan todos los recursos disponibles. Además, salvo en las guerras localizadas, la "guerra fría" se hace con armas distintas a las clásicas: para lograr los fines deseados se utilizan los instrumentos económicos, los diplomáticos, los propagandísticos y los psicológicos.]

El profesor Raymond Aron ha expuesto con todo detalle, en sus términos teóricos, el sentido del equilibrio bipolar (4). Aron define esta clase de equilibrio como una configuración de fuerzas, estructurada de tal modo, que la mayor parte de las unidades políticas se agrupan alrededor de dos de ellas, cuya capacidad supera claramente a la de las otras. En un sistema de este tipo -agrega Aron- se distinguen tres órdenes de actores: los dos dirigentes de las coaliciones, los Estados que se ven obligados a tomar partido y prestar lealtad a uno o a otro de los dirigentes, y los Estados que desean y pueden permanecer fuera del conflicto.

La bipolaridad se hizo plena en 1956, mediante el doble proceso abierto en Hungría y en Suez. Los acontecimientos de 1956 tuvieron resultados en distintas direcciones. A pesar de que no dejaron de estimular la insurrección húngara y de procurarse el mayor provecho posible de ella utilizando toda clase de medios propagandísticos, los Estados Unidos se vieron obligados a reconocer el establecimiento irreversible del bloque socialista y de la "zona de influencia" soviética.

Por su lado, la crisis de Suez fue la primera manifestación clara del canto del cisne del imperialismo clásico: culminó con la caída de los gobiernos de las dos potencias invasoras de Egipto, los de Francia e Inglaterra. Pero en el fondo reveló que en una solución internacional delicada, el común acuerdo de las dos superpotencias era el que tendía a prevalecer. Francia y la Gran Bretaña salieron de esta empresa humilladas, desprestigiadas, y a la vista de todo el mundo, relegadas a potencias de segundo orden. Por otro lado, también ilustró nitidamente la noción del llamado equilibrio del

terror. La Unión Soviética y los Estados Unidos buscaron y consiguieron una avenencia que favoreció a ambos, al tiempo que evitaban una complicación más grave del conflicto, temerosos de que pudiera conducirlos a un enfrentamiento directo.

Los términos de 1956 se extendieron a lo largo de los años subsiguientes de la década. Para 1961 se habían presentado muchos y muy complicados asuntos en el escenario mundial, pero que no alteraron las tendencias originales sino que, incluso, las confirmaron. El hecho de que no se hubiera llegado a un choque abierto, y en cambio se hubieran producido momentos de acercamiento y de "distensión", se explica por la brecha que abrió la coexistencia pacífica.

## [2.- La Coexistencia Pacífica.]

Después de la derrota de Alemania y de Japón, los Estados Unidos, la Gran Bretaña y la Unión Soviética sólo redujeron parcialmente sus dispositivos militares. A más de conservar su industria armamentista y sus ejércitos, no dejaron de interrumpir la búsqueda respectiva de nuevas armas. Al poco, se encontraban en un auténtico y franco rearme masivo.

Desde 1945, año en que se utilizaron por vez primera los armamentos nucleares, los Estados Unidos gozaron de un absoluto monopolio sobre su posesión. Inclusive hicieron varios intentos para preservar su exclusividad, procurando impedir toda colaboración y transmisión de conocimientos en materia nuclear. A este respecto, cabe recordar las finalidades indudables que en ese sentido perseguían el Plan Baruch y la ley Mac Mahon de agosto de 1946.

En el mes de agosto de 1949 finalizó la era del monopolio nuclear cuando la Unión Soviética hizo explotar su pri-

mera bomba atómica. [Hacia fines de 1953, las dos superpotencias habían llevado a cabo, con características muy similares, las primeras explosiones termonucleares. Fue entonces cuando se establecieron las bases de lo que, con el tiempo, se conocería como "el equilibrio del terror".]

El "equilibrio del terror" fue resultante del virtual empate atómico alcanzado a partir de esa fecha. La afortunada expresión fue introducida por A.J. Wohlstetter en un famoso artículo publicado en "Foreign Affairs", y titulado justamente, "The Delicate Balance of Terror". (5) El centro del razonamiento de Wohlstetter era lo precario de la estabilidad en el orden mundial. En su opinión, la proporción en términos nucleares favorecía a los Estados Unidos, por lo menos hasta la creación de los cohetes intercontinentales. Los Estados Unidos disponían de una aviación estratégica más numerosa, técnicamente superior y mejor entrenada que la de la Unión Soviética. Contaban con un mayor número de bases, y sobre todo, estaban éstas mejor situadas.

Tal apreciación no significaba que la Unión Soviética estuviera desprovista de un serio poder disuasivo: casi siempre se admitió la superioridad de los ejércitos convencionales soviéticos y se temía su rápido desplazamiento por Europa, el Cercano Oriente y Asia. A pesar de ello, no se vacilaba en reconocer el adelanto norteamericano en materia de explosiones nucleares, lo cual le otorgaba en ese momento una superioridad innegable.

Ahora bien, el punto por destacar es que el adelanto de los Estados Unidos no era lo suficientemente amplio como para no temer una represalia soviética que implicara un costo

elevado en todos los niveles. La verdad es que si la amenaza de devastación era mayor para la Unión Soviética, esta potencia, por su cuenta, estaba en condiciones de responder dañando muy seriamente puntos neurálgicos de interés norteamericano.

\* [Jorge Castañeda ha descrito el equilibrio del terror de una manera muy precisa y clara: "El equilibrio del terror-señalaba en una conferencia- se ha definido como el equilibrio respecto al cual, cuando se llega a un cierto nivel, el mayor número de explosiones nucleares o termonucleares que pudiera tener un país más que otro se vuelve ya irrelevante. Independientemente de la ventaja, la capacidad de represalia del otro es de tal manera grande que sería suficiente para acabar con toda forma de vida civilizada en el país que atacara primero. El auténtico equilibrio del terror -agregaba- sólo podía haberse fincado en la posesión de la tecnología nuclear necesaria para estallar armas termonucleares y no meramente armas atómicas, como ocurría antes de 1955" (6).]

Situadas en tal tesitura, las superpotencias estaban obligadas a adoptar posturas que no las condujeran a un holocausto definitivo. La Unión Soviética fue la que planteó por vez primera la tesis de la coexistencia pacífica, posición que más adelante habría de convertirse en un punto cardinal de la política mundial. A raíz de la muerte de Stalin, en 1953, empezaron a percibirse en la Unión Soviética ciertos cambios, tanto en materia de política interna como frente al mundo exterior. En su célebre discurso ante el XX Congreso del PCUS, en 1956, Nikita Jrushov afirmó que "el principio leninista de la coexistencia pacífica de los Estados con regímenes sociales diferentes ha sido y sigue siendo la línea

general de la política exterior de nuestro país" (7).

Es incuestionable que Jrushov sentía una poderosa necesidad de justificar teóricamente y con los fundamentos más vigorosos y sugerentes la nueva política exterior, máxime que en esa época la "guerra fría" había llegado a momentos culminantes. Eso es lo que explica, en buena medida, la elevación de la idea de la coexistencia pacífica a una norma practicada por el país de los soviets.

Ciertamente, Lenin y Stalin invocaron la coexistencia pacífica como una posibilidad de trato con el Occidente. Pero *para* ellos, la coexistencia de los diversos países era sólo una medida táctica, defensiva y pasajera, que les permitiría afianzar el primer Estado socialista del mundo, en un momento en el que parecían cernirse toda suerte de amenazas en su contra. Conforme esa consolidación se fuera operando, se estarían sentando las bases para la extensión del sistema, ya que madurarían simultáneamente las condiciones de la inevitable revolución mundial.

¶ Para Nikita Jrushov, en cambio, el problema se presentaba con un cariz distinto. Hacia 1956, la coexistencia pacífica era una necesidad emanada de los cambios experimentados por la sociedad internacional en la era termonuclear: se había transformado la guerra en un auténtico suicidio. De otro lado, el desarrollo económico de la Unión Soviética había rebasado la época en la que, en el orden de las primacías, el primer objetivo radicaba en la supervivencia. "El cerco capitalista ya no existe", dijo en 1958 el entonces primer ministro soviético en una entrevista a "Le Figaro". "Hay dos sistemas mundiales en existencia -añadía...en la actualidad ya

no se sabe quien rodea a quien" (8).

En la coexistencia pacífica preconizada por Nikita Jrushov se introdujeron nociones novedosas, destinadas a fortalecer conceptualmente la nueva política exterior soviética. En primer término, modificó la visión que de las guerras habían mantenido los anteriores líderes soviéticos. "Como es sabido -decía N. Jrushov en su informe al Comité Central del PCUS en 1956- hay una tesis marxista-leninista que dice que mientras exista el imperialismo, las guerras serán inevitables. En la actualidad, la situación ha cambiado de manera radical...las guerras no son fatalmente inevitables" (9). Como corolario de su aserto, añadía que "la paz puede y debe ser permanente y no únicamente un período de calma entre las guerras mundiales" (10).

\*  
Después del XX Congreso del PCUS, la coexistencia pacífica dejó de ser meramente una medida estratégica y pasó a convertirse en el principio regulador de las relaciones entre los países socialistas y los capitalistas. Se llegó a sostener que las normas que brotaban de ella deberían plasmarse en el derecho internacional moderno e incluso convertirse en su centro rector. ¶

A manera de réplica, en el Occidente se sostenían puntos de vista en contrario, afirmando que, en rigor, los elementos en que se desdobra la coexistencia ya se hallaban enunciados en numerosas convenciones y acuerdos internacionales, entre los que sobresalía la misma Carta de las Naciones Unidas.

Observando el problema en la superficie, tal apreciación parecía correcta. En efecto, la coexistencia pacífica incluye principios como el del respeto a la integridad terri-

torial, la soberanía del Estado, la no agresión, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de controversias, y la no ingerencia en los asuntos internos de otros países. Todos estos principios están claramente establecidos en el Derecho Internacional Público, sin que haya mediado en ningún momento tesis alguna sobre la coexistencia.

Sin embargo, la definición soviética de la coexistencia siempre procuró ir un poco más lejos. En tanto instrumento de política exterior, la renuncia al recurso de la guerra constituyó la columna vertebral del contenido soviético de la novedosa noción. Lo anterior, válido en la esfera de lo jurídico, más lo era en la de lo político. Para los países occidentales, el clausurar el recurso de la guerra significaba, ni más ni menos, el aceptar la realidad del mundo socialista. Por lo mismo y como corolario, implicaba el traslado de su disputa al terreno no violento; al de las vías pacíficas. Esto obviamente, contenía una enorme carga en distintas direcciones.

[ Si no de derecho, si en cambio de hecho, la coexistencia pacífica fue admitida por los países occidentales. Se partió del respeto mutuo de las correspondientes zonas de interés fundamental, llevándose el conflicto a otras áreas fuera del perímetro de los bloques. Fue lo que ocurrió, en líneas generales, con las crisis de 1956; el arreglo alcanzado, simbolizó a todas luces la aceptación del principio de la coexistencia entre la Unión Soviética y los Estados Unidos.] Autores como Hans Morgenthau, tan poco sospechosos de simpatizar con las posiciones de la Unión Soviética, han llegado a reconocer esta realidad.

De 1957 a 1961, hubieron tendencias a la alta y a la baja de la tirantez internacional. Desde que la Unión Soviética puso en órbita el primer satélite artificial, hasta el abatimiento sobre territorio soviético del avión espía U2, pasando por el espíritu de Gampo David, el estira y afloja de las superpotencias marcó la situación mundial. Pero lo que en el fondo demostraron las constantes oscilaciones, que en ningún momento desembocaron en una lucha abierta y decisiva, es que el principio de la coexistencia pacífica se había abierto paso con solidez. [La "guerra fría" y el "equilibrio del terror" tuvieron que asumir un cauce realista que contemplaba, al mismo tiempo, la posibilidad de la competencia y la supervivencia de la mayor parte de las obras del mundo civilizado.]

### 3.- El "tercer mundo".

La coexistencia pacífica no fue el resultado de un fenómeno aislado sino de un vasto complejo de tendencias que se dieron en la postguerra. Líneas arriba se han mencionado brevemente algunas de ellas. A su lado, estos mismos años también fueron testigos del declive del imperialismo tradicional, y correlativamente, del surgimiento a la vida independiente de numerosos Estados otrora colonias.

Justamente en esa realidad descansaba buena parte de la nueva estrategia soviética. Con la caída del colonialismo de viejo cuño, se había creado una suerte de "vacío de poder" en los nuevos Estados. La lucha por mostrar las ventajas y la superioridad de los sistemas en pugna, aunado al intento de llenar ese "vacío", ofrecieron en apariencia una salida sólida a una situación que parecía no tenerla. Una vez reconocida la locura de un enfrentamiento con armamentos nucleares, y sub-

sistiendo por otro lado el antagonismo entre los bloques, la competencia tenía que trasladarse a un plano distinto.

\* En el XX Congreso del PCUS se reconoció el fenómeno internacional que más adelante recibiría el nombre de "El Tercer Mundo". En el foro de ese célebre Congreso, Nikita Jrushov declaraba su reconocimiento de que había comenzado "un nuevo período de la historia universal, el período en el que los pueblos de Oriente toman parte activa en la solución de los destinos de todo el mundo y se convierten en un nuevo y potente factor de las relaciones internacionales" (11).

El máximo dirigente soviético de aquel entonces veía ese campo como susceptible de ser atraído hacia las formas de vida socialistas. Pensaba que en la labor de acercamiento no solamente los partidos comunistas jugarían un papel importante, sino también las políticas de gobierno a gobierno. La cooperación económica podría cosduvar a robustecer la tendencia. De manera paulatina, fue creándose esa forma híbrida de régimen denominado "Estado Democrático Nacional". "El desarrollo no capitalista asegura el rápido cumplimiento de las tareas de la revolución democrática y crea las condiciones necesarias para pasar a la edificación del socialismo. La mejor forma de transición a la vía no capitalista de desarrollo es crear y desenvolver el Estado de democracia nacional, que tiene como base política el bloque de todas las fuerzas progresistas y patrióticas que defienden la independencia y la democracia", se dice en un texto casi oficial de la política exterior de la URSS (12).

El Estado Democrático Nacional era definido como aquel, que habiendo roto las cadenas del imperialismo, había instaurado un régimen de libertad interna a las actividades políti-

cas de los partidos comunistas. Aunque habían confesado su simpatía por determinados procedimientos socialistas, estos Estados no aceptaban como un todo el sistema que postula el comunismo. No obstante, tampoco se habían hecho eco de la campaña internacional de desprestigio desatada en contra de la concepción marxista-leninista del mundo.

Unas breves líneas complementarias podrían ser útiles a guisa de aclaraciones. Los movimientos nacionalistas que habían madurado en Asia y en el Medio Oriente después de la I Guerra Mundial, se vieron reforzados por la crisis económica causada por la depresión. La mayor parte de ellos, a partir de 1945, obtuvo victorias decisivas y lograron la independencia política de los territorios en donde se desarrollaron. En Africa, donde nacieron más tardíamente, también despertó la conciencia nacional y se empezó a reclamar vigorosamente la independencia. El mapa político de Asia y de Africa sufrió cambios notables en la postguerra. En 1950, sólo disfrutaban de una soberanía integral Tailandia y Japón; China, como se sabe, estaba obligada por los piadosamente llamados "tratados desiguales". Como bien señala el profesor Jean Baptiste Duroselle, "si se deja de lado a América Latina, independiente desde el primer cuarto del siglo XIX (Cuba desde 1898), Irak (1930), y Egipto (1930), el gran movimiento de descolonización no comenzó sino en 1945" (13).

Después de esa fecha, accedieron a la vida independiente varios Estados que se conducían de manera muy peculiar en el mundo internacional. Deseando abrirse un espacio propio en medio del clima "bloquista", celebraron encuentros de consulta acerca de los más delicados problemas mundiales del momento, y definieron frente a ellos su propia posición.

En un principio, como con los postulados del Pan-Shila (China e India) y con la reunión de Colombo (India, Paquistán, Ceylán, Indonesia y Birmania) fueron exclusivamente países pertenecientes a una misma región. Conforme fueron liberándose los países africanos, se fue ampliando de manera convergente su radio de acción y de interés. La primera reunión que imprimió un auténtico espíritu internacionalista a estos encuentros fue la que se celebró en Bandung, Indonesia, del 18 al 24 de abril de 1954.

En la Conferencia de Bandung participaron los representantes de 29 Estados asiáticos y africanos, que diez años antes eran colonias o semicolonias, y que estaban habitados por más de la mitad de la población del mundo. Pese a que solamente seis países independientes o semiindependientes de Africa estuvieron representados: Egipto, Sudán, Etiopía, Costa de Oro, Liberia y Libia, en Bandung se afirmó la solidaridad y la necesidad de unión de lo que algún destacado dirigente calificó de la "Nueva Africa" y la "Nueva Asia".

En Bandung se condenó por unanimidad al colonialismo, y a las políticas de segregación y de discriminación racial. Ahí mismo se enunciaron los principios básicos de la independencia económica: se afirmó la necesidad de la cooperación económica entre los países asiáticos y los africanos; el estímulo a las industrias nacionales; la transformación de las materias primas; la creación de sistemas bancarios nacionales, y el fin del monopolio del flete ejercido por las potencias marítimas occidentales.

La Conferencia de Bandung se llevó a cabo poco después de la estructuración de la SEATO. Como reacción a ella, la

Conferencia manifestó la negativa de los Estados participantes a dejarse arrastrar a una guerra por cualquiera de las dos grandes potencias mundiales. De este modo, se empezó a expresar la orientación de las naciones asiáticas y africanas a conducirse mediante una política independiente, elaborada por ellas mismas y que respondiera a sus auténticos intereses y no más a los de las potencias coloniales.

Los principios formulados en Bandung se fortalecieron en las conferencias de El Cairo, de diciembre de 1957 a enero de 1958, y en la de Conakry de abril de 1960. Estas conferencias tuvieron la particularidad de reunir ya no a funcionarios gubernamentales, sino a representantes de los partidos políticos y de los movimientos de opinión de los pueblos afroasiáticos. Las conferencias corrieron a la par de otras que se caracterizaron por ser más restringidas en un sentido horizontal (las puramente africanas de Túnez, Accra y Adis Abeba de 1960), o bien en uno vertical (Conferencia de escritores de Asia y Africa de Tachkent, en octubre de 1958) (14).

Fue el principio de lo que vendría a llamarse, con el tiempo, la política de neutralismo positivo o de no alineación. Con la coexistencia pacífica se había desencadenado la carrera histórica de los dos bloques por ayudar económicamente al "Tercer Mundo" y para obtener, en compensación, su apoyo internacional y sus votos en los foros y organismos multilaterales.

El neutralismo, nacido de y sometido a la tensión entre los bloques, conoció una segunda fase menos pasiva. "A partir de la finalización de la conferencia de Bandung, se produce una bilateralización, casi obligada, en los movimien-

tos del Tercer Mundo", afirma Enrique Ruiz García en un interesante libro. (15). "En principio, se firma el Tratado de Bagdad que coloca a varios de los países participantes en la órbita militar y defensiva angloamericana. En segundo lugar, los líderes asiáticos -Nehru de la India y U Nu <sup>de Birmania</sup> ~~de Birmania~~, de Birmania- recorren las capitales de la URSS y Europa Central en una peregrinación destinada a recabar una ayuda económica substancial. Lo mismo acontece en Pekín, donde se redoblan las invitaciones y los contactos. En El Cairo, por su lado, el mariscal Tito y el presidente Nasser, reunidos en una conferencia de apertura ideológica, renuevan los principios de Bandung, pero desde un neutralismo activo" (16).

La nueva práctica de neutralismo se diferenciaba de la primera <sup>PIC</sup> su virtual inclinación, a largo plazo, hacia el socialismo. Sin embargo, su nota peculiar radicaba en su movimiento permanente de un lado a otro, en sus pasos sucesivos hacia la izquierda y hacia la derecha para, finalmente, adoptar una tercera posición: la de obtener de ambos lados el máximo provecho posible. Esquemáticamente presentada ésa era, en esencia, la política de la báscula, cuyo teórico y exponente más destacado fue Gamal Abdel Nasser.

La política de la báscula tuvo también en Kwame Nkrumah a uno de sus principales representantes. En una ocasión Nkrumah declaró: "Nosotros deseamos aprender tanto del sistema capitalista como del socialista. Deseamos, también, dentro de lo posible, adaptar a nuestras propias características lo mejor de ambos sistemas, pero no estamos dispuestos a ser forzados a tomar partido por alguno de ellos. Desafortunadamente, eso es lo que los Bloques Occidental y Oriental han tratado de forzarnos a hacer. Piensan que aquellos que no aceptan sus tesis,

necesariamente están en contra suya. Esto no es verdad: todo lo que nosotros queremos es vivir en amistad con todos los países del mundo, independientemente de sus ideologías políticas; todo lo que pedimos a cambio de nuestra amistad, es permitirnos fabricar nuestro propio destino" (17).

El profesor Ernest W. Lefever, en un artículo, sintetiza las ventajas que el Tercer Mundo esperaba obtener de sus posiciones (18):

- 1.- La no alineación asegura la libertad política y la independencia, y contribuye en la autodeterminación y en la integridad moral del país que la sustenta;
- 2.- A diferencia de la membrecía de las alianzas, la no alineación permite la libertad de acción y de expresión;
- 3.- La no alineación aleja de los grandes conflictos a las pequeñas naciones a las cuales, en el fondo, no les conciernen;
- 4.- El alineamiento provoca que se dificulte la solución de los problemas locales;
- 5.- Las alianzas implican obligaciones militares que, en definitiva, obligan a que se desvíen recursos de las urgentes necesidades de desarrollo económico;
- 6.- Por último, los países no alienados se encuentran en una magnífica posición para aceptar, y acaso para solicitar, ayuda económica de ambos polos de la guerra fría.

Con razón o sin ella, apoyándose meramente en buenos deseos o fincándose con solidez en la realidad de la estructura internacional, ésa era la visión de los principales dirigentes del Tercer Mundo. El hecho es que, hacia 1960, se había abierto a las "naciones proletarias" una nueva perspectiva. A través de ella, estarían tomando una participación activa en la política mundial, al tiempo que se ofrecían algunas ventajas, nada despreciables, para solucionar sus in-

gentes problemas internos.

Tal vez uno de los termómetros más sensibles del peso del "Tercer Mundo" fueron las Naciones Unidas. En este sentido, cabe recordar la proposición soviética, finalmente rechazada, tendiente a que al frente de la Secretaría General, sucediendo al desaparecido Dag Hammarskjöld, estuvieran representantes de las tres grandes corrientes del mundo contemporáneo: Los bloques occidental y socialista, y el "tercer mundo".

La ONU formalmente se había ocupado del problema del colonialismo. En el preámbulo y en los Capítulos I y IX de la Carta misma, se incluyeron amplias declaraciones al respecto. Al enunciado de los principios siguieron disposiciones específicas concernientes a los territorios y a la reglamentación del régimen de tutela. En 1949, se creó un Comité Especial para ayudar a la tarea de descolonización. No obstante, no fue sino hasta que se adoptó la célebre Resolución 1514, el 14 de diciembre de 1960, demandando poner fin al colonialismo, cuando se le dio un fuerte impulso a la descolonización.

La Resolución 1514, fue el reflejo, tal vez tardío, de lo que había venido ocurriendo a lo largo de los años cincuenta. En octubre de 1960, la ONU contaba con 99 Estados miembros, siendo que el núcleo original lo habían compuesto 55 países. De 1946 a 1950, fueron admitidos 32 nuevos Estados; hacia el 20 de septiembre de 1960, esto es, al iniciar su período regular de sesiones, a 14 más -casi todos ellos africanos- les fue concedida también la membresía en la Organización. Durante su primera semana de trabajo correspondiente a ese año, la Asamblea General admitió a otros tres Estados africanos.

Habiendo sido impulsada por los nuevos Estados, la Resolución 1514 (XIV) contó con el apoyo decidido de los países

socialistas. Algunos Estados occidentales, flexibles a los nuevos horizontes, también la apoyaron, pero no con el mismo entusiasmo. Fueron pocos los que, en verdad, se opusieron a ella abiertamente.

En la Resolución 1514, se proclamaba la necesidad de poner fin rápidamente al colonialismo, bajo todas sus formas y todas sus manifestaciones. Expresando la voluntad de los pueblos, la ONU declaraba que "la sujeción de los pueblos a un sojuzgamiento, a una dominación y a una explotación extranjera constituye una negación de los derechos fundamentales del hombre, y son contrarias a la Carta de las Naciones Unidas, a la vez que comprometen la causa de la paz y de la cooperación mundiales" (19).

En la Resolución se declaraba que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación y que la falta de preparación en el dominio político, económico y social, o en el de la enseñanza, no debían ser tomados como pretexto para retardar la independencia.

En una disposición capital, la Asamblea declaraba que se deberían adoptar medidas inmediatas en los territorios bajo tutela, en los territorios no autónomos y en todos los territorios que no habían todavía accedido a la independencia, a fin de transferir todos los poderes a los pueblos de esos territorios. Para tales efectos no debería mediar ninguna condición ni reserva, y sólo procederse conforme a su voluntad y a sus deseos libremente expresados, sin ninguna distinción de color, de forma de permitirles alcanzar una independencia y una libertad totales.

La Asamblea General de la ONU, por consiguiente, fue la que más resintió el empuje de los nuevos Estados. El bloque afroasiático hizo de esa instancia su foro internacional por excelencia, seguramente demasiado deslumbrado por el abuso y la demagogia que de determinados principios, como el de la igualdad de los Estados, se hizo en la postguerra. Incluso mucho se llegó a temer por el futuro de la organización, debido a las facultades que se le habían otorgado a la Asamblea cuando, bajo circunstancias totalmente distintas, se aprobó la Resolución Unión Pro-Paz, que había roto legalmente con el monopolio del Consejo de Seguridad sobre aquellos asuntos que "ponen en peligro la paz y la estabilidad mundiales".

#### 4.- El surgimiento de la Revolución cubana.

En el Continente Americano también se habían experimentado cambios de cierta magnitud. Durante los dos períodos de gobierno en los que estuvo el general Eisenhower en la presidencia de su país, los Estados Unidos carecieron de una política definida hacia América Latina. El gobierno norteamericano, más bien, estaba interesado por los asuntos que se producían en otras regiones del orbe, considerando a América Latina como una zona casi de su propiedad que ninguna circunstancia podía llegar a alterar. Aparte del abierto apoyo a las dictaduras, la característica más acusada de la política estadounidense en el Continente Americano radicó en su olímpico desprecio por la problemática socioeconómica de la región. La tesis de los beneficios de la inversión extranjera directa se elevó a la categoría de axioma, haciéndose de ella un verdadero mito. La única preocupación de los Estados Unidos por Latinoamérica tenía que ver con su obsesivo interés en ganar

adeptos adeptos para su cruzada anticomunista (20).

El rotundo fracaso del viaje del vice-presidente Richard Nixon por algunos países de América del Sur, constituyó la primera advertencia de la crisis por la que atravesaban las relaciones hemisféricas. Sin embargo, el triunfo de la Revolución Cubana demostró lo delicado del "fermento revolucionario", e hizo que los teóricos de la política exterior norteamericana aceptaran la vigencia en el "Nuevo Mundo" de lo que llamaban la "revolución de las expectativas crecientes". El derrocamiento de la dictadura de Fulgencio Batista confirmó una creencia que se había venido generalizando en los países latinoamericanos: era por lo menos dudoso que el curso natural de los tiempos, por sí mismo, resolviera el subdesarrollo de la región.

En sentido estricto, los primeros meses de existencia de la Revolución Cubana solamente representaron un problema en las relaciones bilaterales del gobierno de la Isla y los países americanos, en particular el de los Estados Unidos en razón de su particular posición (21) En este lapso, el gobierno norteamericano ejerció una presión, que con el tiempo se fue agudizando, para que el régimen de Cuba abandonara la política de nacionalizaciones que constituía su principal tónica.

El gobierno de Eisenhower aplicó primero el juego diplomático, y posteriormente, el cierre del mercado norteamericano al azúcar proveniente de Cuba. Poco a poco, el fenómeno cubano se fue proyectando en el conjunto de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. "Ante el innegable impacto económico y social de la Revolución Cubana en la América Latina y en los Estados Unidos, los gobiernos y los pueblos del continente tuvieron que mostrar sus cartas en el jue-

go político internacional. Ante el problema que planteaba el futuro político de la América Latina, los países abandonaron las posiciones intermedias para mostrar, por primera vez, sin ningún antifaz, la verdadera tónica de sus políticas internacionales. Ante esta influencia, también se plantearon la viabilidad de la OEA como medio de cooperación internacional y su capacidad para solucionar problemas políticos de la magnitud de los que se presentaban entre los Estados Unidos y la América Latina. Además, de la importancia de este remoldeamiento de la situación política y latinoamericana, lo que resultaba más interesante era observar cómo se sentaron las bases de la futura orientación de las tendencias políticas norteamericanas y latinoamericanas" (22).

El mosaico interdependiente en el que acontecía la política mundial, condujo a que la cuestión cubana pasara a ocupar un punto de máxima tensión en la "guerra fría". Los Estados Unidos, contando con el beneplácito de la mayor parte de los países latinoamericanos, modificaron el carácter bilateral del problema y le imprimieron una dimensión regional, apelando a la Doctrina Monroe y a los mecanismos de la Organización de los Estados Americanos, procuraban, así, afianzar su zona de influencia por antonomasia.]

A mediados de 1959 se realizó en Santiago de Chile la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores Americanos. En ella, se adoptó una resolución sobre el "Afianzamiento de la Paz y Perfeccionamiento de la Solidaridad Americana", en la que se insistía en el viejo galimatías de preservar la "Democracia Representativa en el Continente Americano".

En 1960 se lanzó de lleno la ofensiva común en contra

de Cuba, al celebrarse la VI y la VII Reuniones de Consulta de los cancilleres americanos, en San José de Costa Rica. De manera inequívoca se trataba de establecer parangones entre el gobierno dictatorial de la República Dominicana y el gobierno de la Revolución Cubana, como nocivos ambos para la preservación de "los ideales panamericanos". Acusado por el gobierno de Venezuela de ingerencia en sus asuntos internos, la VI Reunión aceptó que se sancionara al gobierno del General Trujillo, a pesar de que siempre se le había considerado como un magnífico aliado en la empresa anticomunista. La sanción obedecía, obviamente, a la aspiración de que se procediera, por igual, con el gobierno de Cuba.

No obstante las agresiones inveteradas y continuas de que había sido objeto la Revolución Cubana por parte de los Estados Unidos, la VII Reunión invirtió los papeles y la colocó en el banquillo de los acusados. Luego de prolongadas discusiones, se aprobó la Declaración de San José que disponía, entre otras cosas, que la aceptación de una amenaza de intervención extracontinental.... pone en peligro la seguridad americana y .... obliga a la OEA a desaprobársela y rechazarla con energía"; que el sistema interamericano "es incompatible con toda forma de totalitarismo", y que "los Estados miembros tienen la obligación de someterse a la disciplina del sistema". Ya antes, en una resolución de la misma conferencia, se rechazaba "la pretensión de las potencias chino-soviéticas de utilizar la situación política, económica y social de cualquier Estado americano con el propósito de quebrantar la unidad continental y de poner en peligro la paz y la seguridad del hemisferio" (23)

El gobierno norteamericano no alcanzó su intento de condenar en los términos más directos el régimen cubano, debido a la oposición de algunos países latinoamericanos. Obtuvo, en cambio, una reafirmación colectiva del contenido de las declaraciones interamericanas que con mayor énfasis postulan tesis de abierta naturaleza anticomunista. En la Declaración de San José, no se menciona expresamente a Cuba, pero nadie dudó que sólo a ella estaba dedicada. Incluso la Delegación Cubana protestó por el texto y no vaciló en abandonar el salón de conferencias.

El final de la Reunión conoció varias posturas que despejaron un poco el enrarecido ambiente panamericano. El Representante de México, por ejemplo, al suscribir la Declaración, agregó una nota interpretativa y que en lo medular afirmaba que no debía entenderse que estaba encaminada en contra de Cuba. Los Representantes de Venezuela y de Perú, a título personal, se negaron a firmar el Acta final. De cualquier manera y pese al valor intrínseco de esas actitudes, lo cierto es que el resultado de la Reunión de San José constituyó un nuevo triunfo del "panamericanismo agresor", como lo califica Alonso Aguilar (24).

#### 5.- Los cambios en "el Cono Sur".

No sólo el Caribe sufrió cambios considerables a finales del decenio anterior. El "Cono Sur" también conoció, hacia esas fechas, movimientos importantes que habrían de influir profundamente en el ámbito subregional.

Como señalaban los autores de un estudio sobre la política exterior de Argentina (25), ese país, después del

derrocamiento de Perón, se concentró en tomar medidas que permitieran sacarlo del aislamiento en que culminó la "tercera posición" peronista. El nuevo gobierno de Argentina, ratificó de inmediato diversos instrumentos internacionales, tanto en el orden hemisférico como en el mundial; tales como la Carta de la OEA y los convenios que dieron origen al FMI y al BIRF.

El gobierno de Arturo Frondizi, instaurado en 1958, prosiguió la línea de acción de la "Revolución Libertadora" que depuso a Perón. En un principio apenas esbozados, fueron apareciendo paulatinamente dos elementos que Frondizi trató de aplicar en la política exterior de su mandato. El primero de ellos radicó en su apreciación de la realidad brasileña, para la que Frondizi no escatimó ningún género de elogios. El segundo punto se refería a su particular visión de la disolución de la idea de Occidente. Para Frondizi, Argentina pertenecía, sin duda ninguna, al Occidente, pero este concepto no debía equivaler a una renuncia a la universalidad ya que el "Occidente no es condición de antagonismo" (26).

\* [En opinión de los autores citados, la llamada "Política de Extorsión" nació con la postura observada por Fidel Castro en la reunión del Comité de los 21, llevada a cabo en Buenos Aires, en mayo de 1959. En esa ocasión, el dirigente cubano se refirió a las necesidades de financiamiento externo de los países latinoamericanos. "Declaro que lo que necesitamos sólo podemos obtenerlo de los Estados Unidos y sólo mediante financiamiento público", dijo entonces el Primer Ministro cubano, "y ese procedimiento -añadió- es el que han empleado los Estados Unidos en Europa y en el Cercano Oriente." ]

¿Por qué entonces -inquiriría- desecher esa oportunidad que se consideró mejor para otros países, para América Latina?" (27)

La "política de extorsión" contó rápidamente con numerosos adeptos en el continente americano, entre los cuales destacó con brillo propio el gobierno de Argentina. Entre el 14 de junio y el 10 de julio de 1960, Frondizi visitó nueve países de Europa Occidental "en pos de dos objetivos fundamentales: fortalecer las relaciones con las naciones europeas amigas, y prevenir las tendencias restrictivas que se insinuaban en el Viejo Continente respecto a América Latina a través de los nuevos organismos económicos regionales" (28).

Durante su <sup>2</sup>gira, tuvo Frondizi oportunidad de poner en práctica las enseñanzas de la "política de extorsión", y como alumno <sup>2</sup>avejado, se cuidó de no reincidir en el empleo del concepto de "disolución de la idea de Occidente". En más de una ocasión se refirió al bloque occidental para exigir la ayuda de sus integrantes ricos en beneficio de América Latina, "la única zona deficientemente desarrollada de Occidente" (29).

Algunos meses más tarde, se celebraban la VI y la VII Reuniones de Cancilleres Americanos, en San José de Costa Rica. Los representantes argentinos que asistieron a dichas Reuniones llevaron a ellas unas "dobles instrucciones". Por una parte, Argentina se colocó en una posición coincidente con la de los Estados Unidos, en lo que al anticomunismo se refiere. Por la otra, el párrafo último contenía una discreta alusión al problema de la cooperación para el desarrollo económico, y a la conveniencia de una vinculación armoniosa entre las actividades en el orden interamericano y los agrupamientos económicos del mundo occidental.

En el plano de los hechos, tales instrucciones se tornaron incompatibles debido a la renuencia del Secretario de Estado, Christian Herter, a mezclar ambos asuntos. Con todo el énfasis necesario, Herter indicó que los Estados Unidos no deseaban verse arrastrados por la fuerza a esa cooperación y que la ayuda norteamericana sería libre y espontánea, al margen de otras cuestiones de carácter marcadamente político. Por esa ocasión, los delegados argentinos se vieron obligados a descartar el tema de la cooperación económica, lo cual no determinó que se alejaran del esquema de "la política al servicio del desarrollo".

A partir de entonces, la política exterior argentina descansó en la concepción de que los Estados Unidos debían de optar entre el desarrollo propugnado por Argentina, o por la revolución socialista cubana. De acuerdo con ella, no había sino esas dos alternativas, dadas las circunstancias por las que pasaba el continente. El título de un trabajo y el estudio mismo de Rogelio Frigeiro, le sirvieron a Arturo Frondizi como inspiradores de su actuación internacional: "Cuba o Argentina. Dos alternativas para un problema común: el subdesarrollo".

"Cuba y Argentina son los dos países opuestos del proceso previsible en América Latina. La Argentina ejemplifica una conducta que puede ser exhibida con orgullo ante toda América. Está procediendo a la rápida transformación de su estructura económica. El camino de Cuba es el de la subversión, el de la destrucción de los valores que América Latina ha creado con cruentos y agotadores sacrificios. El camino de la Argentina es el de la preservación de esos valores, el del progreso dentro de la libertad y del respeto a la dignidad del ser humano", declaró en una ocasión el presidente Frondizi en

una alocución dirigida al pueblo argentino. (30).

La Revolución Cubana había dejado de ser para el gobierno de Argentina "una amenaza real para la paz y la seguridad del hemisferio", como se decía por doquier, y se transformaba en un mero punto de referencia en la discusión de modelos aceptables y viables, o modelos destructivos y nocivos.

[El poder internacional de negociación de Argentina frente a los Estados Unidos se vió acrecentado inesperadamente en función de la circunstancia cubana. El caso de Cuba pasó a ser manejado con gran cautela y extrema prudencia con el fin de estar en condiciones de obtener de él al mayor provecho posible.] Los objetivos de la política exterior argentina fueron expuestos con toda precisión por el subsecretario de Relaciones Exteriores, en el Centro de Altos Estudios del Ejército: ]

"Argentina es un país latinoamericano, es decir, está integrado en una área geográfica que pertenece a los continentes subdesarrollados del mundo, pero que tiene condiciones de negociación muy inferiores a las de las otras áreas, en virtud de su menor significación estratégica. Alejada de las zonas inmediatas del conflicto, la América Latina dispone de mucho menos "bargaining power" que los países afroasiáticos, en virtud de no incluir países "no comprometidos" y de que, en consecuencia, le ha sido acordado un puesto relegado en el orden de prioridades trazado por los grandes países de Occidente en sus programas de cooperación económica. Nuestra solidaridad actual con la América Latina surge no sólo de la obvia simpatía tradicional por causa de sangre y lengua, sino

de la conciencia de que sólo la acción puede hacer llamar la atención sobre nuestras necesidades, como lo demostraron aunque en medida limitada, los éxitos parciales de la Operación Panamericana" (31).

En consecuencia, se hacía preciso aprender a conducirse como lo hacían las naciones afroasiáticas; casi paradójicamente la Revolución Cubana había venido a sentar las bases para ello.

A principios de 1961, el gobierno argentino tuvo oportunidad de echar adelante su nueva estrategia. Interpuso sus buenos oficios para mediar en el conflicto entre los Estados Unidos y Cuba, siendo que antes había rechazado otras medidas encaminadas al mismo propósito, provenientes de otros países. La iniciativa argentina fue acogida con frialdad y recelo desde un principio por parte de los dos países involucrados en el conflicto. A pesar de ello, no dejó de ser significativa al expresar con tanta claridad la nueva orientación de la política exterior asumida por el gobierno de Frondizi.

#### 6.- El triunfo electoral de los demócratas en los Estados Unidos.

Por último, vale la pena recordar, aunque sea brevemente, la expectativa favorable para América Latina que produjo el cambio de gobierno en los Estados Unidos. En una de las elecciones más reñidas de toda la historia norteamericana, los Demócratas retornaron en 1961 a la Casa Blanca, después de una ausencia que se prolongó ocho años.

El cuadro que se le presentaba a la "nueva administración" no era, por cierto, muy halagador. Los Estados Unidos

*Estaba sufriendo un considerable descenso en la política*  
mundial y el prestigio del socialismo, en aquel momento, iba  
en ascenso. El anticolonialismo y las posiciones del tercer  
mundo ~~temen~~ <sup>no</sup> los ~~favorecían~~ <sup>compromete</sup>. Hacia finales de la década habían  
experimentado algunos desequilibrios graves en su balanza de  
pagos y en su tasa de desempleo. La contracción que se había  
experimentado en la economía mundial tampoco los favorecía.  
Por último, estaba pendiente la cuestión de Cuba con su enorme  
gama de implicaciones para el continente.

A pesar de todo, se esperaba que el nuevo presidente recuperara "el tiempo perdido" y atendiera con enfoques creadores e imaginativos toda esa realidad. Había algunos índices que señalaban que se procedería de ese modo. En América Latina se esperaba un retorno a la "política de la Buena Vecindad" y un cambio significativo en los programas de ayuda económica. También habían sido mencionados estos temas por el presidente durante su campaña y sus asesores habían explicado con detalle la disposición de la nueva administración de recurrir a distintos procedimientos a los utilizados en años recientes. Se habían anticipado algunos elementos de lo que, con el tiempo, se convertiría en "la nueva frontera".

En cuanto a la cuestión de la Revolución Cubana, Kennedy se había expresado en términos muy vagos, ~~durante su~~  
~~campaña~~. Por una parte atacó al vice-presidente Nixon, y con él a todo el gobierno, por su manifiesta incapacidad para detener la ofensiva comunista, cuyo ejemplo más ilustrado estaba a unas cuantas millas de sus costas. Consideró insuficiente el embargo decretado contra Cuba, por ser "demasiado poco,

demasiado tarde", y propuso que se le prestara ayuda a la contrarrevolución, sobre todo a través de los exiliados. Al mismo tiempo negó rotundamente que él había pedido una urgente intervención armada en la Isla.

Bien a bien, no se sabía cuál sería la postura definitiva que adoptaría el gobierno norteamericano. Sin embargo, se confiaba en que se introducirían importantes cambios que tenderían, en todos los sentidos, a mejorar las relaciones en el hemisferio.

#### IV.- LA POLITICA EXTERIOR

##### 1.- El Nuevo Enfoque.

En medio de la coyuntura internacional descrita y acorde con las promesas que hiciera a los electores en los días de la campaña presidencial, Janio Quadros ratificó su intención de romper "los moldes victorianos" en los cuales se hallaba inscrita la política exterior brasileña. En el mismo discurso de toma de posesión confirmó su compromiso de llevar adelante "una política soberana", pero soberana en el sentido - real y amplio, enfrente de todas y cualesquiera potencias" - (1). Iniciaba así lo que diversos comentaristas y estudiosos de la realidad política brasileña, al igual que el mismo gobierno, empezaron a referir como la aplicación de una "política externa independiente".

En sus términos generales, la conducta anunciada tendía a que el país decidiera, por sí mismo, su propia orientación internacional. *haber estado prácticamente inmerso en los rígidos moldes* Se pensaba que hasta ese momento del panamericanismo y en este sistema los Estados Unidos desempeñaban una acción tutelar abrumadora.

Tres fueron los grandes principios y propósitos que se intentaron poner en marcha, avalados todos con actitudes ~~sende~~ finidas y concretas: el mantenimiento de relaciones diplomáticas con todos los Estados, independientemente de sus regímenes sociales e ideologías; la defensa intransigente del -- principio de no intervención, y en forma correlativa, el de

autodeterminación de los pueblos; por último, la facultad de negociar con cualquier país con el que Brasil deseara comerciar (2).

En aquel momento, expresar la intención de conducirse mediante una política de independencia en relación a todos los países, obligaba en cierto modo a establecer equivalencias y semejanzas con el neutralismo positivo y el no alineamiento. Sin embargo, cabe recordar que dentro de esa postura internacional existía una amplia gama de posibilidades.

Tal vez el ejemplo más notable y acabado de esa orientación lo había dado la India, país que procuraba mantener un estricto apego a la neutralidad en relación al antagonismo norteamericano-soviético y a las tendencias bloquistas. La posición de la India tenía mucho que ver con los conocidos antecedentes pacifistas que le permitieron alcanzar su independencia y que procuraba preservar como un valioso patrimonio nacional. También era favorecida por la relativa indefinición con la que atacaba su problemática interna, puesto -- que ensayaba conciliar posiciones y derroteros aparentemente insolubles. Conservando los moldes de la economía capitalista legada por los ingleses, no negaba sus simpatías por el socialismo, sistema al que le reconocía alguna superioridad para la solución de los problemas sociales.

Al margen de la India, otros países observaban posiciones aún más eclécticas. Un caso interesante era el de Yugoslavia, considerado desde un principio como uno de los princi

pales sostenedores de la entonces novedosa corriente. Yugo-  
lavia nunca negó, ni puso en duda siquiera, el carácter de -  
su Estado socialista. Con la práctica, trataba de demostrar  
que una actitud clara e independiente en materia internacio-  
nal y un tipo definido de sistema en la organización estatal,  
eran perfectamente compatibles.

La experiencia yugoslava era especialmente significati-  
va para países como Brasil, ya que indicaba que no<sup>se</sup> precisaba  
de una transformación radical de las estructuras internas -  
para optar, en lo internacional, por el neutralismo. En con-  
secuencia, Brasil podría adoptar una línea semejante en la -  
forma a la de Yugoslavia, sólo que con la introducción de --  
una variable inversa en el ámbito interno. < Mantendría su fi-  
delidad al sistema capitalista mixto, no abdicaría de su afi-  
nidad espiritual con el Occidente, pero su política seguiría  
los lineamientos propugnados por el no alineamiento frente a  
los bloques. >>

En el único mensaje que el presidente Quadros le diri-  
giera al Congreso Nacional, señalaba que Brasil debería te-  
ner una política internacional que "reflejando su personali-  
dad, sus condiciones y sus intereses, sea la más propicia -  
para realizar las aspiraciones generales de la humanidad, el  
desarrollo económico, la paz y la seguridad, el respeto del  
hombre por el hombre, la justicia social, la igualdad de las  
razas, la autodeterminación de los pueblos y su mutua tole-  
rancia y cooperación (3).

En opinión del presidente, una noción más clara de las posibilidades y responsabilidades del país, surgida en los últimos tiempos, había conducido al gobierno a asumir una posición internacional más afirmativa e independiente, sin que eso significara que se desconocieran los compromisos previos. "La posición ideológica de Brasil -decía- es occidental y no variará", lo cual no debería dar lugar a la interpretación errónea de que esa verdad agotara el contenido de la política exterior. "El Brasil -agregaba- sólo puede ver su causa ideológica condicionada por su carácter nacional y sus intereses legítimos."

Los intereses legítimos a los que aludía Quadros se relacionaban con la necesidad histórica de vencer a la pobreza y de realizar efectivamente el desarrollo económico. "Decidido a conservar su carácter democrático", el deber de Brasil a fin de contribuir al reformamiento de la paz y a la reducción de las tensiones internacionales, lo conducía a "concentrar energías en su desarrollo económico."

Por consiguiente, la única limitación a la posición ideológica del país radicaba en el imperativo de avanzar en las tareas impuestas por el desarrollo económico. En este sentido, estaba convencido de que era posible el establecimiento de intercambios provechosos entre países de ideologías divergentes, más aún en la medida en "que no existen, a nuestro entender, conflictos o antagonismos de índole doctrinario o social, que sean incompatibles con la política de convivencia sincera, de coexistencia leal" (4).

3  
Esa idea central fue mantenida y reiterada en numerosas ocasiones. "Nos consideramos miembros natos del mundo libre, nos consideramos vinculados a la civilización cristiana", dijo en uno de sus discursos más claros al respecto. "Pero esa posición -añadía- no agota el contenido de nuestra política exterior. Reclamamos y exigimos el derecho y la libertad de cuidar nuestros intereses donde quiera que carezcan de defensa. Por otro lado, confirmamos que nuestra vocación de tolerancia, nuestra ausencia de prejuicios raciales, nuestros ideales cristianos y democráticos constituyen un factor de comprensión; constituyen un elemento que podrá contribuir poderosamente a la causa de la armonía entre todas las naciones, y a todas las naciones extendemos generosamente nuestra mano" (5).

Le cupo al canciller, Alfonso Arinos, hacer las formulaciones teóricas más precisas de la nueva posición. Al asumir su cargo al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores, - anunciaba que se mantendrían "relaciones comerciales y diplomáticas con todos los Estados del mundo que, interesados en el intercambio pacífico, respeten nuestra organización jurídica y social. El espíritu de esa orientación es la de cooperar en la causa de la paz, y por lo tanto, no puede ni debe ser interpretada como dirigida en contra de nadie" (6).

Requerido en una ocasión por el Congreso para explicar el carácter de la política exterior, el titular de Itamarati explicaba que ya no era posible la imposición de directriz in

ternacional alguna que emanara de una política basada en la fuerza. "Hoy -indicaba- sólo podemos concebir el progreso del mundo dentro de un criterio de buena fé, afirmado en la convicción de la coexistencia pacífica".

Recordaba que desde que el presidente Quadros había - iniciado sus medidas en el plano de la política exterior, - las opiniones en cuanto a la postura real de Brasil se habían dividido. En relación a ella existían por lo menos - tres interpretaciones distintas. Para algunos, se trataba estrictamente de la puesta en práctica de una política independiente, pero ello no implicaba el planteamiento de una -- ruptura con respecto al bloque occidental y ni siquiera un cambio substancial frente a él. Por último, la tercera corriente la veía tan sólo como neutralista, lo que presumi- -- blemente la colocaba al lado de otras como las que seguían Egipto o la India.

El ministro Arinos se sintió obligado a establecer algunas precisiones. Por principio, hacía una distinción entre el significado, en nuestra época, de los conceptos de "neutralidad" y de "neutralismo". La primera posición, ya clásica, se refería al alejamiento obligatorio de determinados - países en relación a cualquier posición conflictiva en el -- concierto internacional y protegido por acuerdos internacionales especiales. || Por su parte, el neutralismo constituía - una palabra tan nueva como la noción misma que envolvía. -- "El neutralismo -afirmaba- es una posición activa, no de abg

tención preliminar enfrente de los conflictos emergentes, sino de adopción de una posición de influencia, condicionada por el conflicto entre los dos grandes bloques". En consecuencia, - "neutralismo" y "neutralidad" no eran términos equivalentes. - El primero de ellos, representaba una postura militante y definida; en realidad una tercera posición.

Una vez terminada su disquisición, el canciller Arinos extraía las conclusiones de su razonamiento: " no somos neutralistas porque tenemos una posición tomada enfrente del conflicto comunismo-democracia. Nuestra posición y nuestros compromisos están tomados con las democracias, con el régimen democrático" (7).

## 2.- Las relaciones con Argentina.

Estaba fuera de discusión que el mayor peligro en la --- adopción de la nueva línea se presentaba con la posible reacción de los Estados Unidos. Resultaba por lo menos dudoso que el giro de un país latinoamericano en esa dirección fuera bien visto por el gobierno de Washington. Si tal percepción constituía una verdad general, lo era en mayor grado entratándose de países cuyo peso político, como el de Brasil, era incuestionable. Por ello, se precisaba la adopción de algunas medidas -- que tuvieran como finalidad neutralizar, o al menos atemperar, el poder de represalia de esa potencia.

En su libro, "O nacionalismo na atualidade brasileira", el profesor Hélio Jaguaribe se había referido extensamente a los problemas tácticos derivados de un posible cambio en la -

posición internacional (8). Para él, la virtual dependencia del país con respecto a los Estados Unidos, constituía la más sensible debilidad estratégica con la que se tropezaría un proyecto de esa naturaleza. Por lo tanto, el auténtico desafío consistía en saber si el país era capaz de crear un amplio mecanismo defensivo que incluyera diversas alternativas de actuación.

Numerosas razones históricas y estratégicas sugerían que el punto de partida tendría que descansar en un cambio radical en los vínculos existentes entre Brasil y Argentina. -- Resultaba casi axiomática la necesidad de realizar una estrecha y funcional articulación entre ambos países. Pero para llegar a ello, era necesario asegurarse previamente varias opciones de mercados y de capitales que pudieran disuadir a los Estados Unidos de cualquier tentativa de presión.

En primer lugar, el gobierno debería lanzarse a buscar la ampliación del mercado de los productos brasileños. -- Mientras ésto se lograba, habría que moverse en el sentido de impedir, o al menos dificultar, el empleo del instrumento de presión norteamericano localizado en el café. En este sentido, era obligado el recurso de acudir a las instituciones internacionales destinadas a proteger los acuerdos -- sobre los productos de base, como por ejemplo el Convenio Internacional del Café.

La segunda medida de protección se relacionaba con el asunto del crédito internacional. Ya que no era posible --

prescindir de ese crédito, se imponía buscar su diversificación en otros ámbitos, como en Europa Occidental, Japón e incluso el bloque socialista.

Por último, para evitar la previsible aplicación de sanciones económicas, podría considerarse la adopción de determinadas represalias políticas y económicas que pudieran llegar a afectar diversos intereses norteamericanos. Estas medidas, que lo mismo eran válidas en cuanto a la conducción internacional de Brasil como para su ámbito interno, serían las últimas en adoptarse y se emplearían sólo en el caso de que la fricción fuera extrema y los demás caminos se hubieran cerrado.

El nuevo planteamiento, pues, consideraba<sup>3</sup> la alianza Argentino-brasileña como el eje central en la perspectiva del cambio. Reconociéndose que la rivalidad en el 'cono sur' estaba muy arraigada y conocía una explicación histórica profunda, se suponía que había llegado el momento de resolverla y superarla en beneficio de los dos países.

Estaban más que probados los inconvenientes de llevar -- hasta sus últimas consecuencias los principios de la división del trabajo entre ellos. Por el contrario, era deseable lograr su relativa integración económica, sobre la base de un mercado común sujeto a la regulación satisfactoria de las dos partes. Asimismo, se pensaba que los intereses políticos de los dos países exigían la adopción de una directriz común en su actuación internacional.

(S) [Con exclusión de cualquier aspiración de Brasil para conducirse mediante una política independiente, su articulación con Argentina constituía un verdadero imperativo estratégico. Mediando tal aspiración, la exigencia cobraba un carácter de absoluta necesidad. Para analistas como Hélio Jaguaribe que llegaron a ocuparse del asunto, la perspectiva era clara: --- "frente a una estrecha cooperación brasileño-argentina, los países latinoamericanos sentirían reforzada la solidaridad regional y podrían imponer a los Estados Unidos la neutralidad general del área, o al menos el respecto de la neutralidad de las repúblicas latinoamericanas que acompañaran a Brasil en esa orientación" (9).

(Sa) [Una alianza ofensiva y defensiva entre Brasil y Argentina, podría acarrear de inmediato la inversión de las reglas del juego de poder en América Latina, o por lo menos en "el cono sur".] "En lugar de que los países latinoamericanos se encuentren en la contingencia de competir entre sí por preferencias norteamericanas, haciendo concesiones políticas para obtener supuestas o reales ventajas económicas, el nuevo estatuto de América Latina se encaminaría hacia la independencia de dos áreas tanto desde el punto de vista político como del económico (10).

Dadas las premisas anteriores, la alianza entre los dos países más importantes de América del Sur debería ir más allá de la mera celebración de convenciones diplomáticas. Habría que buscar una estrecha coordinación de su economía y crear,

además, un dispositivo pertinente de seguridad colectiva. A la par que ampliar el intercambio comercial, estaban obligados a construir un mecanismo de seguridad entre ellos, de tal modo abierto que permitiera la subsecuente integración de otros países latinoamericanos.

Durante los últimos años de la década de los cincuenta y debido sobre todo al clima internacional prevaleciente, casi todos los acercamientos entre los dos países se habían encaminado hacia la concertación de nuevos convenios militares o la ratificación de los anteriores. Tal vez el más importante fue el de Buenos Aires, en 1957, que tuvo por objeto reforzar el llamado sistema de seguridad colectiva del Atlántico Sur, de acuerdo con los dispositivos del TIAR y las recomendaciones de la Junta Interamericana de Defensa (11). Por ello, se hacía poco menos que indispensable en esos momentos formular un replantamiento radicalmente distinto.

A esa finalidad específica respondieron las conferencias que sostuvieron los presidentes de Argentina y de Brasil, en la ciudad de Uruguayana del Estado de Río Grande del Sur, en la frontera entre ambos países, del 21 al 23 de abril de 1961. La reunión buscaba el propósito de superar las viejas querellas argentino-brasileñas, trocándolas a cambio por la adquisición de un bloque común y autónomo que les permitiera servir de contrapeso a la influencia decisiva de los Estados Unidos sobre el sistema interamericano.

El comunicado oficial expedido después de la entrevista-

permite percatarse de la naturaleza del acto. En él, se decía que los jefes de Estado convinieron "en impulsar sincera y -- enérgicamente la constitución de una zona de libre comercio - latinoamericano, que favorezca el desenvolvimiento de todos - los países del continente y cree mejores condiciones para sus habitantes". Añadía el comunicado que Brasil y Argentina inten-- sificarían sus relaciones comerciales y su intercambio cultural, ya que el bajo nivel de aquellos era causa de inquietud-- para los dos gobernantes. También señalaba la necesidad de -- que las economías de Argentina y Brasil se complementaran a-- fin de independizarse de mercados exteriores. Por último, el-- comunicado se refería al establecimiento de un vasto programa cultural (12).

En sus aspectos formales, el bloque quedó formado e in-- tentaría finiquitar el tradicional antagonismo entre los "co-- losos del sur". Pero lo que es más importante, reflejaba la - intención de los dos países de ponerse de acuerdo en la diso-- lución de la estrategia del "país clave", tan útil a los Esta-- dos Unidos y que los había conducido a choques y enfrentamien-- tos en más de una ocasión.

Los primeros frutos del entendimiento empezaron a presen-- tar al poco tiempo. Meses más tarde, en agosto de ese mismo - año, se celebró la reunión del CIES de la que emanaron la -- "Carta de Punta del Este" y la "Declaración de los Pueblos de América." (13). En la reunión de Punta del Este, los represen-- tantes de los gobiernos de Argentina y Brasil actuaron en for

ma coordinada y tendieron puentes con otras delegaciones latinoamericanas. La labor de acercamiento fue relativamente sencilla puesto que se había alcanzado un consenso previo en -- cuanto al carácter de los planteamientos que se formularían.

Lo que en este caso interesa destacar es que tanto la literatura oficial como independiente que se ha esforzado por - interpretar los móviles que condujeron al reconocimiento de - la problemática latinoamericana que quedó incorporada en los - dos documentos, ha dejado de considerar este factor. Parte de ella ha subrayado el papel predominante de numerosos estudios, verbigracia los de la CEPAL, acerca de los problemas de la re gión. En este sentido, lo ocurrido en Punta del Este sería la coronación de varios años de labor ininterrumpida en el plano de la racional demostración documental.

Otra corriente se ha referido al impacto de la Revolu--- ción Cubana y a los peligros implícitos, que desde el punto - de vista norteamericano, había traído consigo. En esta línea, los compromisos alcanzados en la reunión del CIES tendrían el carácter de una "revolución preventiva".

Los últimos, en fin, han colocado el énfasis en el cam-- bio de visión de la política de los Estados Unidos con el re- torno del partido demócrata a la dirección de la sociedad nor- teamericana. En esta perspectiva y guardando las proporciones del caso, la "Alianza para el Progreso" representaría la con- tinuación de la política de la "Buena Vecindad", y Kennedy el sucesor directo de F. D. Roosevelt.

Desde luego, los espíritus más alertas han insistido en la pluralidad de motivaciones y han proporcionado una interpretación en varias direcciones y niveles, reuniendo los elementos aislados. Esta dimensión p<sup>o</sup>liexplicativa es la más convincente y la que ofrece sostenes más sólidos.

No obstante, es rara la interpretación que, dentro de la variada galería de elementos, haya ponderado debidamente y en forma explícita el papel desempeñado por los gobiernos del género del de Quadros y el de Frondizi. A pesar de esa laguna, parece claro que les tocó a ellos ocupar un lugar importante en lo que entonces se saludó como el inicio de una nueva era en las relaciones interamericanas.

### 3.- La Actitud Frente a la Revolución Cubana.

El tratamiento dado a la Revolución Cubana, a la sazón - con dos años de vida, constituyó uno de los aspectos más interesantes en los cambios operados en la política exterior brasileña.

Poco después de su ascenso al poder, el presidente Quadros fue entrevistado por un periodista que le planteó la siguiente pregunta: "A poco de iniciado su gobierno, Vuestra Excelencia hizo declaraciones de gran trascendencia sobre política internacional. ¿ Podría Vuestra Excelencia precisar, sobre Cuba, que posición adoptaría su gobierno si fuese convocada una reunión de cancilleres para juzgarla, o se concretasen las sugerencias del general Ydígoras Fuentes, de que la Junta Interamericana de Defensa actúe contra la Revolución Cu

ba? "La contestación fue <sup>precisa:</sup> ~~definitiva~~: "El gobierno brasileño - ya definió su posición contraria a medidas que violen los derechos de autodeterminación del pueblo cubano. Nuestra actitud en cualquier organismo o reunión que examine ese asunto - será concordante con esa posición".

En el curso de esa entrevista, hay que recordar, el presidente Quadros recibió algunos obsequios, entre ellos una estatua de ébano enviada por el comandante Ernesto Guevara. -- "Tengo por el Che Guevara -comentó- una gran admiración. Puedo decir que esta estatua permanecerá para siempre en mi mesa de trabajo". (14).

En su mensaje al Congreso, el presidente Quadros decía - que "la evolución histórica reciente de algunas naciones hermanas estaría más inclinada para la izquierda o para la derecha de lo que parecería deseable, a juicio de algunos". No obstante", ..... "lo que importa es la afirmación, por todos los países latinoamericanos, de su autodeterminación, preservada de cualquier intervención ajena en sus propios asuntos y resguardada de cualquier intervención propia en los asuntos - ajenos" (15).

En los días de la invasión a Playa Girón, el Ministro de Relaciones Exteriores divulgó una nota en la que fijaba la posición de Brasil: "El Brasil, reiterando su decisión inalienable de defender en este Continente y en el mundo los principios de autodeterminación de los pueblos y de absoluto respeto a la soberanía de las naciones, manifiesta su más profunda

preocupación por los acontecimientos que se desarrollan en Cuba" (16). En vista de las condiciones imperantes en ese momento, cualquier referencia a la necesidad de observar los principios de autodeterminación y de no intervención, como lo hicieron por motivos diversos algunos gobiernos latinoamericanos, - comprometía la posición de los Estados Unidos e indirectamente favorecía la de Cuba.

Más tarde, tuvo el gobierno brasileño oportunidad de reafirmar su posición y de hacerla más explícita. Cuando el gobierno norteamericano se dirigió a todos los gobiernos de América Latina a fin de que se emprendieran medidas comunes en -- contra del régimen cubano, el gobierno de Brasil, a través de un documento dado a conocer a la prensa por el Ministro de Relaciones Exteriores, respondió en los términos siguientes:

"La posición del gobierno brasileño acerca de los problemas del Continente está basada en los siguientes principios, - que serán defendidos por el Brasil en la Organización de Estados Americanos: 1) La paz mundial se basa en la autodeterminación de todos los pueblos; 2) la autodeterminación es el principio de la libertad aplicado a la organización internacional; 3) el principio de no intervención es la garantía de la autodeterminación; 4) La no intervención ha de aplicarse lo mismo en la esfera económica que en la ideológica; 5) la no intervención tiene también aplicación en la implantación del sistema representativo, sistema que el Brasil prefiere, recomienda y practica y al que considera como el mejor de las Américas".

Respecto a la situación cubana, el gobierno brasileño se proponía aplicar rigurosamente los principios citados y declaraba: "1o.- El Brasil defenderá la autodeterminación del pueblo cubano. 2o.- Se opondrá a toda intervención extranjera, directa o indirecta, que tienda a imponer a Cuba una forma -- determinada de gobierno. Tal intervención será siempre condenada, sea militar, económica o ideológica. 3o.- El Brasil -- cumpliendo con los compromisos internacionales vigentes, no -- reconocerá en ningún Estado del Hemisferio al régimen político que sea resultado de una ingerencia claramente manifiesta de una potencia extranjera. Si esto último se produjese, el Brasil se adheriría a todas las providencias que tendieran a preservar la integridad continental, siempre que no impliquen la intervención en otro país del Hemisferio" (17).

Finalmente, otro acto de visible simpatía y de apoyo a -- la Revolución cubana se produjo al concederse la más alta condecoración del país, la Gran Cruz de la Orden Nacional del -- Crucero del Sur, al Ministro de Economía de Cuba, Ernesto -- 'Che' Guevara. El acto se realizó cuando hizo éste una escala en Brasil a su regreso rumbo a Cuba, después de terminada la reunión del CIES en Punta del Este, invitado oficialmente por las autoridades brasileñas.

En esa ocasión, el presidente Quadros, delante de altas personalidades diplomáticas y militares, pronunció las siguientes palabras: "Vuestra Excelencia ha manifestado, en varias oportunidades, el deseo de estrechar relaciones económi-

cas y culturales con el pueblo brasileño. Es ese también - nuestro propósito y nuestro pensamiento, confirmados en los contactos que tuve con el gobierno y el pueblo cubanos. El gobierno y el pueblo brasileños manifiestan su aprecio con esta alta condecoración" "Como revolucionario -respondió - Guevara- me siento profundamente honrado. No puedo considerar esta honra como personal sino hecha a nuestra revolución, a nuestro gobierno y a nuestro pueblo" (18).

Unos cuantos días después, el jefe de gobierno expedía el siguiente memorándum a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Industria y Comercio: "Recomendación especial a nuestra misión económica en Cuba, teniendo en mente un buen acuerdo comercial con aquel país. La oportunidad es excelente. Al respecto me puse ya de acuerdo con el Ministro Guevara"(19).

#### 4.- El Acercamiento Con los Países Socialistas.

El gobierno de Janio Quadros también modificó la posición asumida por Brasil con respecto a los países socialistas. Sobre este particular, conviene registrar algunos conceptos formulados por el propio Quadros en un artículo intitulado "Nueva Política Exterior de Brasil", y que apareció poco después de su renuncia. "La atracción ejercida por el mundo comunista, -- por las técnicas comunistas, sobre los países sólo recién liberados del yugo capitalista--decía Quadros--es de conocimiento -- común. Hablando en términos generales --agregaba-- todos los -- países subdesarrollados, incluidos los de América Latina, son

sensibles a esa llamada. No debe olvidarse que mientras - la independencia de las naciones latinoamericanas fue inspi- rada por un movimiento de liberación enraizado en la revol- ción francesa, la autonomía obtenida por las nuevas nacio- nes asiáticas y africanas fue precedida por una ola de esp- ranza suscitada por la revolución socialista de Rusia entre las clases y los pueblos oprimidos de todo el mundo" (20).

En su mensaje dirigido al Congreso, Janio Quadros pun- tualizaba su visión: Brasil -señalaba- "no puede ignorar - sin limitarse injustamente, la realidad, la vitalidad y el dinamismo de los países socialistas, y por ello el gobierno ha establecido inmediatamente relaciones diplomáticas con - Hungría, Rumania y Bulgaria y ha abogado por la inclusión - de la cuestión de la representación de la República Popular China en el orden del día de la ONU.

En esta área, como en todas las demás, las medidas para la ampliación de nuestros mercados en el exterior son de la mayor relevancia; todas las posibilidades serán exploradas - objetivamente, sin admitir que sean ellas desvirtuadas para fines ilegítimos" (21).

Durante el mes de julio tuvo lugar la visita de una Mi- sión de Buena Voluntad, integrada por funcionarios soviéti- cos de alto nivel. La Misión soviética entregó al presiden- te Quadros un mensaje personal del primer ministro Nikita - Jrushov, en el que destacaban los conceptos siguientes: a) que el gobierno de la Unión Soviética había observado con sa

tisfacción que el gobierno brasileño había comenzado, recientemente, a pronunciarse en favor de la cooperación con todos los países en pie de igualdad; b) que las negociaciones que se habían celebrado en el pasado reciente permitirían suponer que se podían ampliar con éxito; <sup>c) en el caso de restablecerse</sup> las relaciones diplomáticas entre los dos países, se crearían, simultáneamente, - condiciones aún más favorables para el desenvolvimiento de las relaciones de amistad y de confianza entre ambos países; d) que esas relaciones se basarían en los principios de no - intervención mutua en los asuntos internos, el respeto a la soberanía, la igualdad de derechos, y la cooperación fructífera; e) recordando el viaje que hiciera Quadros a la Unión Soviética en el verano de 1959, le extendían una invitación formal para visitar de nuevo "nuestra hospitalaria tierra" - (22).

El 26 de julio, el jefe de gobierno brasileño envió al Ministro de Relaciones Exteriores el siguiente memorándum: "Solicito de Vuestra Excelencia las providencias necesarias a fin de restablecer las relaciones diplomáticas con la -- Unión Soviética".

A pesar de las críticas muy severas que se le hicieron y de la oposición cada vez más violenta de que era objeto - el gobierno por parte del Congreso, representantes brasileños y soviéticos iniciaron conversaciones en Washington con el objeto de concluir el proceso de restablecimiento de relaciones que se había iniciado.

En este mismo orden de cuestiones, otra medida que adoptó el gobierno de Janio Quadros consistió en estrechar los -- vínculos económicos y culturales con todos los países del blo que socialista. Para tales efectos, fue enviada una misión - diplomática a los países socialistas de Europa Central y - - Oriental. "A través de la Misión Joao Dantas se firmaron -- acuerdos comerciales con Bulgaria, Hungría, Rumania, Yugosla- via y Albania. Se determinó el restablecimiento de la vali- dez de pasaportes nacionales para ir a la Unión Soviética, -- Hungría, Rumanía, Bulgaria, Albania, Vietnam del Norte, Alema- nia Oriental, República Popular de China, Tibet, Mongolia Ex- terior y Corea del Norte" (23).

Todo ello le significó también al gobierno una serie de censuras, especialmente debido a la firma de un documento que serviría como plataforma para impulsar las relaciones comer- ciales del país con la República Democrática Alemana, y que - fue negociado entre el Ministro de Comercio Exterior de la -- RDA y el jefe de la misión brasileña.

En lo que hace a China, Quadros reiteró la posición que estableció en su mensaje en más de una oportunidad. Poco -- después de su toma de posesión como presidente de la Repúbli- ca, concedió una entrevista al director general de Prensa - Latina, quien le entregó un cuestionario para ser respondido por escrito. Una de las preguntas era la siguiente: "Sobre China. Además de votar favorablemente la inclusión del caso de China en la agenda de trabajo, ¿votaría el Brasil también su admisión pura y simple en el seno de las Naciones Unidas?

*Lo siguiente:*

La respuesta correspondiente fué: "El Brasil estudia en este momento la expansión de su comercio exterior, y lo hace bajo la inspiración del interés nacional y con el empeño de contribuir al entendimiento de los pueblos. La actitud del gobierno brasileño en el examen del caso de China obedecerá a los imperativos de esa política" (24).

En el curso del mes de mayo estuvo en Brasil una misión comercial de la República Popular de China. A su vez, en agosto fue enviada a ese país una misión comercial-diplomática de alto nivel, encabezada por el vicepresidente Joao Goulart. El día 24 de ese mes, en la víspera de la renuncia de Quadros, se dió a la publicidad una carta enviada por Goulart al presidente de la República. En la carta se informaba de la firma de un contrato de crédito de un monto de 56 millones de dólares, entre el Banco de China Popular y el Banco de Brasil, destinado a la cobertura inicial de intercambios comerciales estudiados por la misión brasileña y una comisión especial designada por el gobierno de Pekín. Más adelante se congratulaba Goulart por el éxito de su gestión, acentuando el carácter caluroso de las demostraciones de simpatía de que había sido objeto en todas las ciudades chinas visitadas por él. Informaba que había celebrado visitas recíprocas con el presidente Mao Tse Tung, en la ciudad de Hankow, y en las que se había rendido homenaje a la política exterior del gobierno brasileño, "destacando la firmeza de V.Excelencia en la defensa del principio de autodeterminación de los pueblos" (25).

##### 5.- La Posición frente a los Estados Afroasiáticos.

7) Por lo que se refiere a la postura adoptada frente a las nuevas naciones "emergentes" de los continentes africano y -- asiático, también se experimentó un cambio importante en la - orientación brasileña. Con anterioridad habían aparecido nu- merosos ensayos teóricos que intentaban fundamentar las posi- bilidades de un acercamiento con Africa, utilizando, como cri- terios generales, la etnología e incluso la geopolítica.

Reconociendo la paternidad de las tesis a los trabajos - de Gilberto Freyre, se recordaba que la sociedad brasileña, - multiracial y multicultural, se basaba en un mestizaje que, - sin ser perfecto, al menos podría considerarse como uno de -- los avanzados del mundo. [La integración y la asimilación cul- tural y étnica experimentadas en Brasil permitían pensar que el país podría ser puente de unión entre el mundo afroasiático y las potencias occidentales. Como en los días en que es- tuvo en boga la visión de "la raza cósmica", los teóricos bra- sileños más ambiciosos creían que en el establecimiento de -- ese puente de unión y de mediación se localizaba la "vocación histórica" más profunda de Brasil" (26). ]

Desde su regreso del viaje que hiciera al Extremo Orien- te y a Africa en 1960, Janio Quadros se había referido a este problema. En aquel entonces había dicho que Brasil no podía mantener la misma tímida posición internacional, teniendo el camino abierto en Asia y en Africa. "La ampliación de las re- laciones internacionales y las ventajas de los intercambios - comerciales -explicaba- aumentarán nuestra autoridad interna-

cional, pues no podemos permanecer como simples miembros de la comunidad sudamericana". En su opinión, debido a "las características de su economía, por sus orígenes raciales, por los sentimientos de sus gentes, le cabe a Brasil desempeñar una posición de extrema relevancia en el despertar del inmenso mundo afroasiático". "Por desgracia -concluía- la diplomacia brasileña desaprovecha, incluso por omisión, las oportunidades que ahora se están presentando. Los grandes Estados que han surgido en Africa y en Asia precisarían encontrar en la madurez -internacional de Brasil, el ánimo de que carecen para abreviar la inevitable emancipación" (27).

En su discurso en el Tribunal Superior Electoral, el 31 de enero de 1961, ya como presidente electo, Quadros declaraba que su triunfo se llevaba a cabo significativamente "en esta hora en que los países y los pueblos secularmente dominados -- se levantan y se liberan de la opresión colonialista" (28). Por su lado, el canciller Arinos al tomar posesión de su cargo, señalaba "que el espíritu legítimo de nuestra soberanía llevará a Brasil, en política internacional, a apoyar al mundo afroasiático en su lucha por la democracia y la libertad" (29).

En su mensaje al Congreso, la determinación del gobierno fue suficientemente precisa: "El Brasil -decía el comunicado- no acepta ninguna forma o modalidad de colonialismo o de imperialismo y se esforzará para que todos los pueblos coloniales, sin excepción, obtengan su independencia en el plazo más corto posible...." "el gobierno verá con satisfacción que Argelia obtenga su independencia " (ésto se decía teniendo el su-

ficiente cuidado de rendir simultáneamente un homenaje a De Gaulle y a Bourguiba) ... "el Congo es de los congoleños y la tarea de las Naciones Unidas es la de crear las condiciones que permitan gobernar sin odios.... y eviten que el Congo -- sirva de instrumento a cualquier país o grupo de países que tratara de obtener ventajas para su posición internacional - específica" (30).

9 La que oficialmente se denominó como "la nueva política africana" tuvo diversos cauces y canales de expresión. En su búsqueda de mercados para sus productos, el gobierno brasileño abrió en Africa numerosas embajadas y consulados. De esta manera, se proseguía y profundizaba una tendencia que - el gobierno de Kubitschek ya había esbozado aunque con una notable parquedad. Al mismo tiempo, hizo acompañar esas medidas con la adopción de una línea de conducta internacional marcada por un cariz netamente anticolonialista.

Al parecer, la aspiración brasileña se fincaba en que - su nueva orientación enfrente de los países afroasiáticos y árabes, conduciría a la postre a la articulación de una política destinada a presionar y a someter al arbitraje internacional los conflictos suscitados entre las superpotencias. - Buscando tal objetivo, reforzó su posición anticolonialista - aproximándose por vez primera a las postulaciones elaboradas por el llamado "Tercer Mundo".

En la entrevista ya mencionada con anterioridad que concedió al director de Prensa Latina, se le inquirió a Quadros

al respecto: "Se ha especulado sobre la posibilidad de que el Brasil organice una conferencia de los llamados países neutrales, ¿Es verdad ésto? ¿Qué medidas se han tomado para concretarla? La respuesta fue en estos términos: "El Brasil no tomó la iniciativa de convocar u organizar una conferencia de -- los llamados países neutrales. Nos interesa, sin embargo, el contacto con todos los pueblos, especialmente los que hoy en día proponen un camino de paz" (31).

Poco después, Brasil participaba en los trabajos preparatorios de la Conferencia de Belgrado. A pesar de que su celebración se verificó del 10. al 6 de septiembre de 1961, es decir, después del derrocamiento de Quadros, una delegación brasileña, en calidad de observadora oficial, estuvo presente en la reunión significativamente al lado de otros dos países latinoamericanos, Bolivia y Ecuador.

## V.- LA POLITICA INTERNA

### 1.- El Estilo Político

No hay duda de que la preocupación por la política exterior constituyó uno de los rasgos más sobresalientes del gobierno de Quadros. Todavía en los últimos días de su gobierno le dirigió al Ministro Alfonso Arinos el siguiente memorándum:

"Solicito de V. Excelencia constituir un grupo de trabajo destinado, con exclusividad, a examinar los problemas internacionales, teniendo en mente la próxima Asamblea de la ONU. Considerar, sobretodo, la política de Brasil en relación a: Africa Portuguesa, Berlín, Cuba, países no alineados, colonialismo y racismo, China Popular, política continental, Africa y Asia. Una vez trazadas las directrices, deseo examinarlas, en acuerdo, con V. Excelencia y el Embajador Santiago Dantas" (1).

10 [La postura internacional asumida le valió a Quadros -- una gran cantidad de adeptos. Numerosas capas de la población la identificaron como el punto de arranque dirigido a la plena emancipación del país, debido a su carácter marcadamente nacionalista, e incluso, por momentos, antiimperialista.] Otras corrientes de opinión, sobre todo las vinculadas a la oposición de izquierda, se hallaban confusas. Si bien reconocían ese hecho, no dejaban de observar que la -- tendencia en el interior favorecía, en sus términos generales, a los grupos más conservadores.

Sin dejar de apoyarse en algunos fundamentos sólidos, tales opiniones parecen un tanto simplistas. En primer lugar, la línea de actuación seleccionada respondía a necesidades insoslayables generadas por el proceso de desarrollo económico. Por encima de gustos o de preferencias particulares, la situación prevaleciente permitía un nuevo enfoque de las relaciones internacionales del país, que a la postre, contribuyera a atemperar la asfixia en que se encontraba el sector externo. Por otro lado, conviene tener presente que se enmarcaba perfectamente dentro del espíritu populista que Quadros le imprimió siempre a toda su actuación política.

[ En efecto, desde que se instaló en la presidencia, Janio Quadros intentó llevar a la práctica un ensayo de bonapartismo carismático, o "sarista" como lo llama Hélio Jaguaribe (2). Procuró poner en marcha un sistema de gobierno que al mismo tiempo que fuera lo suficientemente progresista como para atraer a las masas, le permitiera no comprometerse con alguna organización. ]

Luego de repetir las mismas censuras en contra de la corrupción administrativa que fueron el núcleo de su campaña electoral, en su discurso de toma de posesión expresó algunos conceptos de marcado corte populista. "Es fundamental e imprescindible-decía-que se afinen la solidaridad y la responsabilidad de todos los sectores sociales: capitalistas y productores; la población urbana y la población rural; civiles y militares. Debemos prosperar todos unidos-proseguiendo-soportando cada cual las cargas impuestas por el

éxito común, o perecer, sin remisión, ahogados en la marea de la quiebra global" (3).

Al frente de su gobierno, Quadros reveló una personalidad tan enigmática y solitaria como la que hubo ostentado durante su campaña. Afirmando su posición de independencia en relación a los partidos, dió a la UDN una discreta participación en el gobierno, sin convertirla en alguna especie de partido oficial. Con el pretexto de preservar la autonomía y la armonía entre los poderes públicos, prácticamente alejó al legislativo de todo contacto con la administración.

Por otro lado, convirtió a los Ministros de Estado en secretarios ejecutivos del presidente, e intervino directamente en cada ministerio, inclusive en aquellos asuntos de elevada competencia técnica. A los respectivos titulares les prescribió la orientación que debían seguir y las tareas que debían realizar. Con frecuencia marcó las soluciones deseadas, "algunas veces de extrema minucia e ínfima importancia, acerca de las cuales exigía tomar las decisiones que sugería" (4).

## 2.- Las Reformas de Base.

En lo que hace al fondo de su actuación, cabe recordar que la mayor parte de las medidas que se contemplaron fueron tan sólo pronunciamientos, o en todo caso, meras manifestaciones de intención. Dado lo efímero de su gobierno, en pocas ocasiones se pudieron concretar e ir más allá de los simples lineamientos generales.

A pesar de todo, cuestiones como la reforma agraria y el papel de las inversiones extranjeras fueron abordadas - de alguna manera, desde un principio. "Sin duda -había extornado-, en la base actual de mi gobierno, que apenas empieza, se prepara el terreno para la ejecución de una imprescindible política económica y social más profunda. La reforma agraria vendrá a su tiempo, con prudencia pero con firmeza. La regulación del lucro de las inversiones extranjeras, también" (5).

La era de Quadros inició en Brasil el ciclo que postulaba las "reformas de base". El Consejo Nacional de Economía, una institución semioficial, tuvo a su cargo la tarea de estudiar esas reformas y sugerir a las autoridades competentes las medidas que se consideraran necesarias.

Las "reformas de base" previstas se referían a las -- más diversas cuestiones. Se planteaba así la necesidad de llevar a cabo las reformas agrarias, presupuestaria, tributaria, bancaria y otra más relativa a las tarifas de los - servicios públicos. De todas ellas, la más apremiante era la primera en virtud de que el medio rural se había convertido en el área económica crítica por excelencia, "reflejando la ausencia de una verdadera política de valoración del campo" (6).

Con base a las sugerencias que recibió de las distintas entidades oficiales que fueron consultadas, el gobierno solicitó del Congreso la expedición de una ley de reforma agraria. A corto plazo y mientras el proyecto venciera

las resistencias de todo tipo que se le oponían, se desplazó por otra dirección, realizando una política de fijación de precios mínimos, favorables al agricultor medio y pequeño. - Además, montó un sistema de crédito móvil, ejecutado por unidades volantes del Banco de Brasil dedicadas exclusivamente a cumplir esa función (7).

Hubo también un proyecto de ley destinado a reglamentar la remesa de utilidades de las inversiones extranjeras. Como tantos otros, no llegó nunca a materializarse aunque sus principales disposiciones pudieron conocerse. El proyecto de ley no establecía ninguna limitación a la inversión proveniente del exterior. Se basaba en métodos liberales, principalmente en la tributación. No se estipulaban limitaciones cuantitativas a la exportación de beneficios y tan sólo se ofrecían ventajas fiscales considerables a aquellos que se reinvertían en el país.

Por otra parte y al amparo de la nueva orientación internacional, uno de los objetivos principales se centró en la negociación de la recomposición de la deuda exterior. - Para tales efectos, se iniciaron gestiones simultáneas con los tres grandes centros financieros del momento. Personajes distinguidos de la vida política y económica del país -- fueron enviados en direcciones distintas: Walter Moreira Sallés a Washington, Roberto Campos a Europa Occidental, y fue el propio Ministro de Relaciones Exteriores, auxiliado por la Misión João Dantas, quien se encargó de atender lo concerniente al mundo socialista (8).

### 3.- La Política Cambiaria

En cuanto a la polémica de aquel entonces entre "monetaristas" y "estructuralistas", el gobierno dió un giro, inclinándose marcadamente por los primeros. Las directivas de mayor alcance estuvieron destinadas a estabilizar el curso de la economía, lo cual, entre otros efectos, le valió la -- confianza de los organismos internacionales respectivos, como por ejemplo la del Fondo Monetario Internacional (9).

A partir del mes de marzo se lanzó un programa antiinflacionario, cuya finalidad principal radicaba en la reforma de los procedimientos cambiarios. La SUMOC expidió sucesivamente dos Instrucciones, la 204 y la 208, que establecían un nuevo esquema cambiario, simplificando el anterior basado en tasas múltiples. En forma simultánea se devaluó el cruceiro efectivamente en 100%, y como complemento, se disminuyeron los subsidios gubernamentales a determinadas importaciones, tales como el trigo y el petróleo. Con éste último se hizo necesario duplicar el precio del pan y aumentar las tarifas de los vehículos de transporte colectivo.

El nuevo enfoque creaba un sólo mercado para las operaciones del comercio exterior, en donde la tasa de cambio se fijaba libremente. Los antiguos instrumentos se sustituían por la tributación interna sobre las exportaciones e importaciones, la utilización de cuotas de retención de los beneficios y la emisión de bonos de importación. De este modo, aumentaban las disponibilidades del Tesoro Público, al mis-

mo tiempo que se beneficiaba a las exportaciones, gracias a la devaluación monetaria provocada por las nuevas disposiciones (10).

A la par que se prometía terminar con el déficit gubernamental, se anunciaban nuevas inversiones en el sector exportador de forma que se empezara a resolver, esta vez en serio, la crónica insuficiencia de las exportaciones.

El programa estabilizador fue explicado en una prolongada presentación de Quadros ante la televisión. Dentro de su muy peculiar estilo de publicidad, había prometido previamente que rendiría cuentas de sus actos en los dos primeros meses de gobierno, así como de sus intenciones dirigidas a proteger la economía popular.

Una de sus primeras afirmaciones consistió en precisar que la verdad y la realidad salariales deberían despejar la engañosa imagen en que se sustentaba el cambio. Recordaba que a partir de 1950, por lo menos, el país había sufrido un impulso continuo hacia el endeudamiento: al paso que las exportaciones permanecían estancadas a razón del 1.6%, las exportaciones se mostraban en ascenso al ritmo de 3.8%.

Janio Quadros anunciaba que el presupuesto de las exportaciones sería de 1 billón y 300 mil dólares, calculándose en 2 billones el destinado a las importaciones y a la liquidación de deudas. Refutaba los ataques que se le ha-

cían en el sentido de que la reforma cambiaria tenía como propósito estimular las importaciones, descuidando peligrosamente el impulso a las exportaciones y las ventas en el extranjero. Todo lo contrario: la situación anterior -afirmaba- era la responsable de conducir al país a abdicar de su libertad de decisión, al hipotecar virtualmente el presupuesto. Por su parte, estaba convencido de la necesidad de ampliar las ventas de productos brasileños en virtud de que ello permitiría alcanzar los objetivos finales del proceso de desarrollo. Concluía este apartado de su disertación asegurando que "solamente las naciones económicamente fuertes son políticamente fuertes" (11).

En opinión del primer magistrado, el sistema de cambio anterior constituía un deplorable y perjudicial mecanismo - de subsidios a ciertas importaciones, así como de transferencias de capitales y de lucros hacia fuera de las fronteras nacionales. Dicho sistema se fincaba en posiciones falsas, que en última instancia no hacían sino agravar más el desequilibrio de la balanza de pagos.

No le cabía la menor duda de que su gobierno no podía seguir atado y comprometido con ese sistema. En su opinión, se imponía un camino diferente. Se había llegado a un punto en que era insostenible mantener la paridad cambiaria, - que calificaba de ridícula, ya que conducía a "admitir la existencia de un dólar por 18 cruzeiros, cuando ello costaba, en realidad, más de 200 cruzeiros" (12).

Como bien señala el profesor Marini: "La liberación de los cambios tenía, pues, un doble objetivo: desahogar el sector externo, abriendo perspectivas para superar la grave crisis en que vivía, y ampliando, al mismo tiempo, los recursos del Estado, para atender a los compromisos de la deuda exterior y permitir, a través de un mayor liberalismo económico, que la economía interna marchase hacia una 'racionalización', es decir, eliminase a los sectores considerados antieconómicos o todavía incapaces de enfrentarse a la competencia" (13).

Las consecuencias de la política económica se dejaron sentir de inmediato en dos direcciones distintas: por una parte, se favorecía a las grandes empresas, ya que las medianas y pequeñas, o en todo caso las de reciente implantación, eran precisamente las que en mayor grado requerían de los subsidios. Por otro lado, el costo de la vida también sufrió una brusca y rápida elevación, reafirmando una tendencia que ya se venía perfilando a pesar de los paliativos con que se había procurado diferirla. Los llamados constantes a conducirse mediante una severa "política de austeridad" constituyeron la respuesta gubernamental a las lógicas presiones en pro de colocar correlativamente los salarios al aumento del costo de la vida. Sin embargo, el malestar general de la población se dejaba sentir con fuerza por doquiera.

Costo de la vida ----- Río de Janeiro

Año-1960	Indices	Año-1961	Indices
Febrero	949	Febrero	1,188
Marzo	977	Marzo	1,201
Abril	992	Abril	1,260
Mayo	987	Mayo	1,275
Junio	983	Junio	1,290
Julio	1,036	Julio	1,317
Agosto	1,051	Agosto	1,338

(14)

4.- La Renuncia.

En general, Quadros siguió los ordenamientos de una política vaga y pletórica de contradicciones: se erigieron en contra del gobierno desde sectores discrepantes con su actitud frente al exterior, nacionales y extranjeros, hasta amplios núcleos urbanos descontentos con su política de frugalidad. Otro tanto ocurrió con los grupos rurales afectados en sus intereses por las medidas que se pusieron en marcha, pero más que por ellas, en razón de las que veían avecinarse con las anunciadas reformas de base del sistema agrario.

"Cuando (Quadros) fue electo presidente, la nación esperaba 5 años de prosperidad y de progreso, incrementando la independencia y la democracia. Pronto encontró oposición en muchos sentidos. El Congreso rehusó a seguir sus indicaciones, y se tornaron hostiles las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo" (15). Debido a su particular concep-

ción de la política, Quadros se amparó exclusivamente en su fuerza personal (16). Ante el un simple amago de fuerzas destinado a controlarlo, el 25 de agosto de 1961, renunció a la presidencia de la República, después de sólo 8 meses de estar en su cargo.

Desde hacía algún tiempo que varios diputados, en su mayoría miembros del PTB, habían denunciado las maniobras de grupos radicales de derecha ligados con algunos sectores de las fuerzas armadas que preparaban una conspiración para derrocar al presidente. No fue sino hasta el mes de agosto cuando lograron sus propósitos, en el momento en que se agudizaron los conflictos políticos debido, entre otros hechos, a la condecoración que se le impuso a Ernesto Guevara.

Los párrafos más significativos de la renuncia de Quadros trajeron el recuerdo la de Getulio Vargas, siete años atrás. En ambas se señalaban, en términos generales, a los mismos responsables. "Fui vencido por la reacción", decía el presidente Quadros. "Fracasé en mis esfuerzos --continuaba-- para conducir a esta nación por el camino de su verdadera liberación política y económica, el único --que posibilitaría el progreso efectivo y la justicia social a la que tiene derecho su generoso pueblo".

"Deseo un Brasil para los brasileños --añadía en la parte final-- afrontando en ese sentido, la corrupción, la mentira y la cobardía que subordinan los intereses generales a los apetitos y a las ambiciones de grupos e indivi-

duos, inclusive del exterior. Me siento por eso amagado, fuerzas terribles se levantan en mi contra .... hasta con la disculpa de la colaboración" (17).

En opinión de Nelson Werneck Sodré, con el objeto de obtener popularidad y hacer alarde de autonomía de conducta, Quadros vinculó las medidas exactas y concretas que exteriorizaban una conducta que, en realidad, no era la suya. Esto levantó inmediatamente contra el gobierno la resistencia de numerosos sectores, asociados a las soluciones de fuerza (18).

Por su parte, los profesores Hélio Jaguaribe y Ruy Mauro Marini han elabora<sup>do</sup> una mejor y más completa explicación de la caída de Quadros (19). De acuerdo con estas opiniones, Janio Quadros se abstuvo de formar un sistema de mediación entre su jefatura y los estratos sociales a los que interesaba la orientación que venía siguiendo. Con ello, se le privaba de apoyos reales al tipo de gobierno que se proponía dirigir, encontrándose, al fin, extraordinariamente vulnerable y sin capacidad efectiva de respuesta a la presión golpista.

En vez de un auténtico partido o movimiento político organizado, Quadros contaba con el parcial y cauteloso apoyo de un Partido "clientelista" como era la UDN, poco apto para crearle una genuina comunicación con las masas. Por su parte, el "Movimiento Popular pro Janio Quadros", en verdad, nunca rebasó los caracteres de un grupo de presión de acentuado corte electoral.

Las condiciones de aislamiento excepcional de Brasilia favorecieron la ejecución del golpe. Pero a pesar de esa peculiar circunstancia, si el apoyo popular con el que contaba Quadros en lugar de ser remoto hubiera estado organizado, su renuncia habría producido una amplia y tal vez compacta solidaridad hacia su gobierno.

Quadros procuró evadir la disyuntiva en que fue situado. Entre el sometimiento a las fuerzas que lo prisionaban o bien entrar en choque abierto con ellas, intentó utilizar el mismo subterfugio político que había empleado en los días de su campaña electoral. Confiaba en la evidencia de que su renuncia conduciría al país a un vacío sumamente peligroso, y que en el mejor de los casos su sucesor legal, - el vicepresidente Joao Goulart, representaba intereses que en mayor grado eran contrarios a los de las fuerzas que se le oponían.

La hipótesis en la que se fundaba Quadros consistía en suponer que era razonable esperar que, a pesar de su renuncia, lograría mantenerse en el poder debido a un fuerte apoyo popular a su favor. En ese caso, estaría en condiciones de gobernar al país y trazar la orientación política que deseaba imprimirle a la actividad pública ya sin mayores obstrucciones. Quedarían dirimidas automáticamente las dificultades que desde el primer momento lo habían estado limitando. El resultado último se traduciría en que saldría a flote el gobierno fuerte deseado, exento ya de graves impedimentos, y con arreglo al cual se podría llevar -

adelante la política vislumbrada en su corto período de gobierno.

De acuerdo con Hélio Juagaribe, "el bonapartismo zarista del señor Janio Quadros, aparte de ejercerse sin la articulación del Estado con la sociedad civil, se ejerció, de modo aún más temerario e inconciente, sin la articulación del presidente de la República con el aparato del Estado, lo que le costó el súbito e inevitable derrocamiento" (20).

## CONSIDERACIONES

Las elecciones presidenciales de 1960 iniciaron la crisis que sacudió a Brasil en la primera mitad de esa década. En aquella ocasión una significativa parte del electorado se abstuvo de votar en función de los partidos políticos existentes, siguiendo más bien su propia orientación. A su vez, los candidatos no representaban ni los intereses ni los puntos de vista de las organizaciones que los postularon. El sistema partidista reflejó entonces una muy clara tendencia hacia la desintegración.

La desarticulación de la vida política respondía a causas más hondas que el simple "desprestigio" o "desgaste" de la legitimidad. En realidad, no era privativa de la esfera política, sino que emanaba de los desajustes que se presentaban en todas las dimensiones de la actividad social, de los fundamentos mismos del desarrollo económico y de los desequilibrios sustanciales que éste trajo consigo.

Janio Quadros obtuvo el triunfo electoral con un margen holgado de cerca de dos millones de votos con respecto al candidato que ocupó el segundo lugar. En sus términos generales, la plataforma en que se apoyó era ambigua e incluso contradictoria. Los temas más recurrentes de su campaña fueron las "reformas de base", "la estabilidad monetaria" y "la política exterior independiente", todos ellos inscritos dentro de las principales líneas de fuerza y en la problemática de fondo de la sociedad brasileña. Ello explica, en una buena medida, que recibiera el apoyo de diversas capas sociales.

Para las masas populares, rurales y urbanas, la actitud de Quadros anunciaba la ejecución de una serie de reformas sociales impostergables. La clase media lo contemplaba como una personalidad seria e intransigente que estaba dispuesta a combatir la corrupción imperante en la administración pública. El proletariado lo veía como un típico representante de la pequeña burguesía proletarizada que sería capaz de enfrentarse a los obstáculos de la burocracia. Además, confiaba en que con la ejecución del programa estabilizador prometido, se interrumpiría la tendencia declinante que experimentaba su nivel de ingresos. Por último, un sector de la élite dirigente estaba convencido de que, como *en* "El Gatopardo", "era necesario que todo cambiara para que todo permaneciera igual".

El tono y la actitud que Quadros mantuvo a lo largo de toda su campaña, a más de sus antecedentes políticos, indicaban que estaba decidido a llevar a la práctica un ejercicio político de acentuado corte "populista". El populismo anunciado por el ex-gobernador de Sao Paulo respondía al conflicto creciente en que habían entrado los mecanismos políticos y económicos en los que se sustentó el vigoroso desarrollo económico brasileño.

En efecto, los procesos paralelos de industrialización y de modernización que se habían llevado a cabo en Brasil no supusieron una ruptura radical con el viejo orden. Más bien implicaron una suerte de "alianza" entre los sectores tradicionales y oligárquicos y la moderna burguesía surgida de las actividades industriales. El tácito acuerdo contó

con resortes que permitieron la "complementaridad": las transferencias de ingresos de unos a otros facilitadas por la mecánica de los precios y por la inflación, así como las condiciones favorables a la exportación.

En la década de los años cincuenta, sin embargo, el panorama sufrió cambios sensibles. Este período se significó por la gradual desintegración y entrada en conflicto de los sectores agrario exportador e industrial. De estímulos mutuos en el mantenimiento y aceleración del desarrollo se convirtieron en recíprocas trabas que amenazaban su continuidad. Lo que ocurría en la base es que habían aparecido factores nuevos que exigían una modificación de los asideros en los que había descansado la expansión del sistema económico.

Al llegar el país a un nivel industrial en el que predominan las necesidades de implantación de equipos dotados de fuerte densidad de capital, la situación del sector agrario-exportador, al conservarse relativamente rígida, se convirtió en óbice de nuevos avances. De ahí que un sector de la clase dominante, apoyándose en una categoría social vaga e imprecisa como es la de "pueblo", intentara superar el estrangulamiento en que se encontraba el país, separándose del otro polo del binomio hegemónico.

Con el "populismo" de Quadros se perfilaba la ejecución de un proyecto de reformas sociales en el interior del país. Pero por su propia naturaleza y a fin de no chocar violentamente con los intereses creados, su puesta en marcha se contemplaba a largo plazo. Por esta razón, la atención se empezó a desplazar en dirección de los problemas derivados del

comercio exterior.

La caída de los precios internacionales había tenido por consecuencia la exhibición de las debilidades del mecanismo sustentado en los productos tradicionales de exportación para impulsar la economía nacional. Esta situación apareció, justamente, en el momento en que el país había entrado de lleno en la etapa de sustitución de importaciones de bienes de capital, y en consecuencia, necesitaba elevar con mayor urgencia sus coeficientes exportables.

Se empezó a apreciar con claridad que la capacidad para importar dependería del cambio en la estructura y en la composición del comercio exterior, esto es, de una modificación profunda en la vinculación en los mercados mundiales, buscando para Brasil un espacio propio dentro de ellos como productor de manufacturas. La necesidad, obviamente, entrañaba enormes dificultades en tanto que el país se veía precisado a competir, en desventaja, con los países industriales.

Además de los problemas de tipo técnico, el asunto estaba cargado de implicaciones políticas. Por ello, cuando el gobierno de Kubitschek lo empezó a atender, mejorando los intercambios comerciales con los países socialistas, lo hizo con una evidente timidez. Se requería de una visión novedosa del papel que en este terreno le cabría cumplir a la política exterior. Quadros la tuvo e incluyó la temática en los debates electorales, convirtiendo a ese tópico en verdaderamente significativo en el cuadro político del momento.

La preocupación por la situación crítica del sector exportador fue reiterada por Janio Quadros en su discurso

de toma dá posesión. De hecho, ese tema constituyó el "leitmotiv" de su primer mensaje a la nación ya como presidente en funciones y todo indica que su inquietud no era gratuita sino que, por el contrario, el problema se había elevado a la categoría de un escollo fundamental.

Por supuesto, la introducción de reformas radicales en todos los niveles de la vida social constituía la otra alternativa. No obstante, una perspectiva de esa naturaleza estaba fuera del orden del día ya que no se deseaba romper con los moldes del sistema y sustituirlos por otros más dinámicos. De ahí que la atención principal empezara a girar alrededor de la diversificación del comercio exterior, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

/Para poder encauzar e incluso dirigir la creciente exigencia, se necesitaba disponer del instrumento de la política exterior. Este se hallaba demasiado ligado a una serie de tradiciones que entorpecían su empleo flexible y acorde con las nuevas circunstancias. El otro condicionamiento se relacionaba con el clima imperante en el complejo engranaje de las relaciones internacionales. En los años en que el orden mundial estuvo dominado por los puntos más álgidos de la

*era relativamente*  
"guerra fría" poco lo que se podía obtener en ese sentido.

Hacia fines de la década, sin embargo, una nueva correlación de fuerzas irrumpió en el escenario internacional. En diversas partes del planeta surgieron situaciones distintas. La tesis de la coexistencia pacífica, sustentada por el gobierno de la Unión Soviética, conoció sus momentos de mayor vigencia. La crisis del sistema colonial clásico y la emergencia de nuevos Estados independientes, llevaron a la arena internacional al llamado "tercer mundo". El desencadenamiento de la Revolución Cubana no sólo tuvo un efecto limitado en la isla, sino que su impacto alcanzó de inmediato al continente en su conjunto. En el "cono sur" americano, el ascenso al poder de Arturo Frondisi introdujo un factor altamente significativo. Por último, aunque en forma incierta, el triunfo del Partido Demócrata en los Estados Unidos permitió renovar la expectativa de cambios positivos en las relaciones interamericanas. Los anticipos de lo que poco después se dió a conocer como "la nueva frontera" ayudaban a confiar en que así se procedería.

El "proyecto brasileño" encontraba, pues, una co-  
guntura internacional que abría amplias posibilidades a su rea-  
lización. Pero no sólo eso: en rigor, el panorama mundial  
existente ejercía su influjo sobre la orientación de la políti-  
ca exterior del país -como sobre toda la comunidad mundial-  
en una evidente relación dialéctica. Si por una parte los in-  
tereses nacionales se veían favorecidos por la "circunstancia  
internacional", por la otra no podía menos que ajustarse a  
ella.

Comprendiendo las posibilidades que parecía brindar  
la "variable externa", el gobierno de Janio Quadros intentó  
colocar efectivamente a la diplomacia brasileña al servicio  
del desarrollo económico del país. Inició así lo que se empezó  
a denominar, incluso oficialmente, como la "Política Externa  
Independiente".

Se partió del supuesto de que el trazo general que  
hasta entonces había animado a la política exterior brasileña,  
en líneas generales, se asociaba a una postura qasi pasiva en-  
frente de la poderosa tutela ejercida por el gobierno de  
Washington dentro del Continente Americano. Se planteaba, en  
consecuencia, buscar un lugar propio para Brasil dentro de la  
política mundial.

El antecedente próximo que indicaba la necesidad de  
superar el marco panamericano lo había dado el fracaso lamenta-  
ble de la OPA. Pero además, se consideraba que Kubitschek ha-  
bía fracasado en su iniciativa debido al estricto apego y pasi-  
vidad que mantuvo en el juego de las interdependencias interna-  
cionales. Frente a los problemas candentes de la época, como  
el de la admisión de la República Popular de China en las Na-

ciones Unidas, el del conflicto de Argelia, o inclusive el del Apartheid, el gobierno brasileño se circunscribió a la práctica de una diplomacia formalista que afirmaba estrictamente generalidades.

Janio Quadros, en cambio, decidió canalizar en forma distinta la especial coyuntura internacional del momento. Cobró conciencia de la estrechez e ineficacia de la competencia por el liderazgo en el cuadro interamericano y creyó encontrar la solución en el enfoque de los problemas del mundo en general y no los hemisféricos en particular.

Los principios en que se apoyó la nueva tendencia fueron los siguientes: a) el mantenimiento de relaciones diplomáticas con todos los Estados, con independencia de sus regímenes sociales e ideologías; b) la defensa intransigente del principio de no intervención, y en forma correlativa, el de autodeterminación de los pueblos; c) la facultad de negociar con cualquier país con el que Brasil deseara negociar, y d) la preservación de la paz a través de la práctica de la coexistencia pacífica.

Todos estos principios fueron avalados con actitudes definidas y concretas. En primer término, se mantuvo una postura diferente en relación al continente americano { Se procuró estrechar los vínculos del país con Argentina para, de ese modo, empezar a erigir un bloque subregional que pudiera servir de contrapeso a la influencia norteamericana en el hemisferio. } En este sentido, la defensa reiterada del derecho de autodeterminación del pueblo cubano, así como algunas muestras indirectas de simpatía por la revolución que se registraba en la isla antillana, jugaron un papel de primer orden.

En segundo lugar, el gobierno brasileño empezó a mostrar una creciente neutralidad entre los bloques mundiales de sistemas, aunque dejando clara constancia de su adhesión a las formas occidentales de organización. Reflejo principal de esta orientación lo constituyó el impulso decidido hacia el restablecimiento y fortalecimiento de <sup>las</sup> relaciones comerciales y diplomáticas con los países socialistas, así como el apoyo a la incorporación en la agenda de trabajo en los debates de la ONU de la discusión del ingreso de China a ese organismo.

[ En tercer término, se inició una política nueva hacia Africa, instalando nuevas embajadas y consulados e intensificando sensiblemente sus intercambios comerciales y culturales.] A eso más importante y significativo en su acercamiento a las naciones "emergentes" de Africa y de Asia, fue el carácter marcadamente anticolonialista que se le introdujo a la postura internacional de Brasil.

Además de lo anterior, no debe dejar de consignarse la importancia concedida a la ONU. En este plano, se actuó con un doble propósito: por un lado, reforzar los lazos con las naciones afroasiáticas ya que éstas habían hecho de ese organismo su foro internacional "par excellence". Por el otro, se reconocía la limitación jurisdiccional de los organismos regionales y se aceptaba, en cambio, el arbitraje supremo del organismo internacional.

[ Observados en el horizonte de conjunto, los actos y las formulaciones de la política exterior brasileña estaban encaminados hacia el fortalecimiento de su capacidad de negociación.] Teniendo a la vista el ejemplo "nasserista" y el de otros países que en esas fechas manejaban su política in-

ternacional mediante la conocida "política de la báscula", el gobierno brasileño, en otras condiciones y en otros medios, trató de hacer lo propio. Con gran sagacidad, Quadros interpretó el momento histórico que se vivía e intentó ajustar la política exterior a los objetivos nacionales, ampliados por la oportunidad internacional.

En realidad, nunca se puso a prueba la pertenencia del país al mundo occidental, ni se discutió la legitimidad del mismo. En modo alguno se pretendía romper con todos los moldes del pasado. Se procedió, en último término, a captar el carácter de la coyuntura internacional, y una vez entendida, se inyectó a la acción internacional del país un dinamismo acorde con la expectativa policéntrica, introduciendo factores de alivio a los complicados problemas internos que se apuntaban con suficiente nitidez.

Por otra parte, es difícil hacer una evaluación completa de la orientación internacional del gobierno de Janio Quadros. Dado lo efímero de su actuación al frente del gobierno, la mayor parte de las medidas que se adoptaron tuvieron por lo regular un carácter de primeros escauceos, cuando no de meras manifestaciones de intención.

Sea como fuere, lo cierto es que la postura internacional le valió al gobierno una doble reacción de signo opuesto. Algunos órganos políticos oficiales, especialmente el Congreso, insinuar<sup>on</sup> una ofensiva en su contra. Por su parte, un creciente porcentaje de la opinión pública la veía con una profunda simpatía puesto que la consideraba como la piedra de toque de la

emancipación del país.

El panorama se hacía más confuso y tirante atendiéndose a la situación interna. Por un lado, se había anunciado y con un vasto alcance publicitario, la disposición del gobierno de realizar a la brevedad posible las "reformas de base" que se habían hecho inaplazables. <sup>751</sup> ~~como~~ era el caso, por ejemplo, de la reforma agraria. En una dirección distinta, también se prometía proceder a regular las remesas de beneficios y de intereses de las inversiones extranjeras. Pero todas estas iniciativas no fueron sino proyectos. Por lo mismo, su alcance y significado nunca se pudo comprobar en la práctica.

En cambio, el problema que se atacó desde un principio con disposiciones concretas fue el de la estabilidad monetaria. El gobierno de Quadros adoptó una serie de medidas que modificaron la política cambiaria. A través de la puesta en marcha de las Instrucciones 204 y 208 de la SUMOC se favoreció a las grandes empresas, ya que fueron eliminados una buena parte de los subsidios gubernamentales. Con ello eran desplazadas de la competencia las pequeñas y las medianas dado que eran ellas las que, en rigor, en mayor grado requerían de los estímulos y de la asistencia gubernamentales.

Además, la devaluación del cruzeiro que provocaron las nuevas disposiciones cambiarias se tradujo en una elevación importante del costo de la vida. Los llamados a la "frugalidad", repetidos una y otra vez por el gobierno, constituyeron la respuesta oficial a las presiones destinadas a aumentar los salarios.

La inconformidad y el desconcierto, empero, se manifestaban por diversos puntos. En el nivel de las élites dirigentes, se había venido expresando a través de la creciente hostilidad entre el Congreso y el gobierno, sobre todo en razón de la política exterior. En medio de esta situación incierta tuvo lugar un amago de fuerza destinado a contener la actividad de Quadros. Entonces, con una explicación imprecisa, el presidente renunció a su cargo, después de sólo ocho meses de haberlo asumido.

NOTAS: PRIMERA PARTE

Capítulo I

- 1.- Lambert, Jacques. Amérique Latine (Structures Sociales et Institutions Politiques). Paris. Presses Universitaires de France. 1968. Ver también el Capítulo III de la Primera Parte del libro de Furtado, Celso. La economía latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana. Santiago de Chile, editorial Universitaria, 1969. (Colección estudios internacionales, dirigida por el Instituto de Estudios Internacionales).
- 2.- Cardoso, Fernando Henrique y Falloto, Enzo. Dependencia y desarrollo en América Latina. México, Siglo XXI. 1969, (sección de sociología y política). Ver también el primer capítulo del libro de Marini, Ray Mauro. Subdesarrollo y revolución. México, Siglo XXI, 1969, (sociología y política)
- 3.- Prado Jr. Caio. Historia económica del Brasil. Buenos Aires, editorial Futuro, 1960, pp.217-218.
- 4.- Jaguaribe, Hélio. Desarrollo Económico y desarrollo político. Buenos Aires, EUDEBA, 1964, (Biblioteca de América), p.145.
- 5.- Ibidem, p.60.
- 6.- Furtado, Celso. Formación económica del Brasil. México, F. C.E., primera edición en español, 1962. capítulos XX, XXV y XXVI.
- 7.- Ibidem, capítulo XXVIII, y Jaguaribe, Hélio, Op.Cit., pp. 162-163.
- 8.- Prado Jr., Caio. Op.Cit., p.205.
- 9.- Burns, Bradford E. The unwritten alliance (Rio-Branco and Brazilian-American Relations). Columbia University Press, 1966 p.5.
- 10.- De Mendonca, Renato. El Brasil en la América Latina. México, El Colegio de México, Jornadas 18, pp. 19-21.
- 11.- Ibidem, p.19.
- 12.- Hechen, Santiago. Proyección internacional de Brasil. Santa Fé, Argentina, Librería y editorial Castellvi, 1964, p.34.
- 13.- Rodríguez, José Honorio, "Una política externa propia e independiente", en Política Externa Independiente, Rio de Janeiro, editora Civilizacao Brasileira, año 1, no.1, mayo 1965, p.22. El libro clásico para el estudio de esas relaciones es el de Hill, Lawrence F., Diplomatic relations Between The United States and Brazil, Duke University Press, 1932. Otro más reciente y completo es el de Burns, Bradford E., Op.Cit.
- 14.- De Mendonca, Renato. Op.Cit., p.27, y Calogeras, Pandia. Estudios históricos e políticos, Sao Paulo, Companhia Editora Nacional, 1930 (Rio Branco e a Política Exterior), pp. 203-248.
- 15.- Burns, Bradford E. Op.Cit., p.68.
- 16.- Burns, Bradford E. A documentary history of Brazil. N.Y., Alfred A. Knopf, 1966, pp.306.
- 17.- Burns, Bradford E. The unwritten alliance, p.114.
- 18.- Goycochea, Castilhos, Fronteiras e Fronteiras. Companhia editora nacional, Biblioteca pedagógica brasileira, série 3a., vol. 230, 1948.

- 19.- Ver la tercera parte del libro de Ferrer, Aldo: la economía primaria exportadora. La Economía argentina. México, F.C.E., 2a. edición, 1965.
- 20.- Bagú, Sergio. Argentina en el mundo. México, F.C.E., 1961. {Colección: la realidad argentina en el siglo XX, V. III}, P.66.
- 21.- Ibidem, p.66.
- 22.- Furtado, Celso. Formación económica del Brasil, p. 184.
- 23.- Ibidem, p. 185.
- 24.- Johnson, John. Political change in Latin America (The emergence of the middle sectors). Stanford University Press, 1958.
- 25.- Ramos Guerreiro. A crise do poder no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1961. Cap. I.
- 26.- Citado por Johnson, John J. The military and society in Latin America Stanford University Press, 1964. pp. 193-194.
- 27.- Werneck Sodrú, Nelson. Evolución social y económica del Brasil. Buenos Aires. EUDEBA, 1964, p.81. {Biblioteca de América / Libros del tiempo nuevo}.
- 28.- Ramos Guerreiro, Op.Cit. Cap. I.

## Capítulo II

- 1.- Werneck Sodrú, Nelson, Op.Cit., p.85.
- 2.- Skidmore, Thomas E. Política in Brasil, 1930-1964 (An Experiment in Democracy). New York, Oxford University Press, 1967, pp.9-12. Un excelente estudio político-jurídico de la organización estatal del Estado Novo es el de Lowenstein, Karl. Brazil under Vargas. New York, Macmillan, 1942.
- 3.- Ibidem, pp.33-41.
- 4.- Werneck Sodrú, Nelson, "Raíces históricas de nacionalismo brasileiro", en Burns, Bradford E., A documentary history of Brazil, pp.371-375.
- 5.- Furtado, Celso. Formación Económica de Brasil, Cap. XXXI, pp.192-201.
- 6.- CEPAL, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en Boletín económico de América Latina, Naciones Unidas, vol. IX, No. 1, marzo de 1964, p.12. Por su parte, Celso Furtado añade que las medidas adoptadas para proteger al sector tradicional, provocaron "un aumento relativo de la rentabilidad del sector industrial atrayendo hacia éste recursos que de otra manera hubieran permanecido en el sector exportador, o bien ociosos." Furtado, Celso. Desarrollo y subdesarrollo. Buenos Aires, EUDEBA, 2a. edición, 1965, pp.227-28.
- 7.- Marini, Ruy Mauro, "La dialéctica del desarrollo capitalista en Brasil", en Cuadernos Americanos, año XXV, vol.CXLVI, mayo-junio, 1966, pp. 135-138. La idea de la complementariedad sectorial es, en realidad, del profesor Ruy Mauro Marini quien la expone con claridad en el artículo que responde a esta nota.

8.- Comercio Exterior de la América Latina - 1937  
(en % del comercio total)

	IMPORTACIONES		EXPORTACIONES	
	DE E.E.U.U.	DE EUROPA	A E.E.U.U.	A EUROPA
Cuba	68.6	18.2	80.7	17.2
México	62.1	32.1	56.2	33.9
Honduras	58.0	16.2	38.8	8.9
Nicaragua	54.2	30.8	55.4	35.2
Venezuela	52.8	41.5	13.7	10.9
Rep. Dominicana	52.3	23.8	32.2	51.3
Panamá	52.0	19.9	90.9	4.0
Haití	51.0	35.3	27.9	68.3
Colombia	48.4	46.4	64.1	23.2
Guatemala	45.3	49.2	64.2	33.4
Costa Rica	42.5	40.4	45.1	49.4
El Salvador	40.4	53.0	60.7	37.1
Ecuador	39.6	48.8	33.2	47.0
Perú	35.5	43.1	22.2	52.1
Bolivia	27.7	32.9	7.3	89.8
Chile	27.1	46.6	22.5	49.1
Brasil	23.1	53.5	36.4	49.4
Argentina	16.1	59.1	12.8	74.3
Uruguay	13.6	47.7	14.1	59.6
Paraguay	7.6	32.5	7.8	46.5

Fuente: Bemis, Samuel F. La diplomacia de Estados Unidos en América Latina, México, F.C.E., 1944 p. 318.

- 9.- Los datos de esta sección se recogieron básicamente del libro de Olson, Paul R. y Hickman, Addison C. Economía internacional latinoamericana, México, F.C.E., 1a. edición en español, 1945, pp. 61-71.
- 10.- Hambloch, Ernest. "The new regime in Brazil", en Foreign Affairs, N.Y., vol. 16, No. 3, April 1938, pp. 485-493. (la referencia es de las páginas 487-488).
- 11.- Homes, Olive. "Brazil: rising power in the Americas", en Foreign policy reports, N.Y. Foreign Policy Association, vol. XVI, No. 15, October 15, 1945, p. 215.
- 12.- Campbell, John C., "Nationalism and regionalism in South America", en Foreign Affairs, N.Y., vol. 21, No. 1, October 1942, pp. 132-149. (la referencia corresponde a la página 141).
- 13.- Ibidem, p. 141.
- 14.- Vianna, Hélio. Historia diplomática de Brasil. Sao Paulo. Ediciones Melhoramentos, 2a. edición, sin fecha de publicación, p. 276.
- 15.- Campbell, John C., Op. Cit., p. 145.
- 16.- Conil Paz, Alberto y Ferrari, Gustavo. Política exterior argentina 1930-1932. Buenos Aires, editorial Huesul, 1964, pp. 120-121. Para un amplio sector de la opinión pública norteamericana "La solidaridad de Brasil con los Estados Unidos parecía demostrar que incluso una dictadura de tendencias totalitarias puede ser un leal miembro de un frente americano integrado para resistir los ataques del totalitarismo europeo y asiático contra este hemisferio". Campbell.

- John C., "Political extremes in South America", en Foreign Affairs, April 1942, col. 20, No. 3, pp.517-535, (la referencia corresponde a la página 527).
- 17.- Ver el Libro de Teichert, Pedro C.M. Revolución económica e industrialización en América Latina. México, F.C.E., 2a. edición, 1961, (parte I del cap.8).
- 18.- Scobie, James Argentina: A city and nation. New York, Oxford University Press, 1964, p.224.
- 19.- Conil Paz, Alberto y Ferrari, Gustavo, Op.Cit., cap. IV.
- 20.- Es interesante hacer notar el extraordinario interés que los Estados Unidos tomaron por Brasil. Desde luego, su situación geográfica en relación al continente africano constituían un punto estratégico clave. Pero además, el fortalecimiento brasileño claramente se lograba a expensas de la posición de Argentina en América del Sur. En una época en la que todavía, sin mayor sentido crítico en cuanto a sus efectos en "la periferia", se seguían sosteniendo las tesis de las ventajas comparativas en el comercio internacional, y en la que se hacía radicar su esencia en la división internacional del trabajo, los Estados Unidos no sólo veían con simpatía sino que incluso apoyaban la industrialización de Brasil. En 1942, una misión oficial norteamericana altamente calificada visitó Brasil. El gobierno brasileño le proporcionó toda clase de facilidades, incluso el acceso a información confidencial. Después de hacer un examen detallado de cada uno de los renglones de la economía, la misión recomendó impulsar el desarrollo del país por la vía industrial. E.E.U.U. Technical Mission to Brazil. Relatorio dirigido ao Presidente dos Estados Unidos da América pelo Missao Técnica Americana enviada ao Brasil Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, (sin fecha de publicación). Ver también Holmes, Olive and Ringwood, O.K.D. "Status of Brazilian-U.S. war agreements, en Foreign policy reports, N.Y. Foreign Policy Association, vol. XXI, No. 15, October 15, 1945.
- 21.- Holmes, Olive, Op.Cit., p.212.
- 22.- Skidmore, Thomas, Op.Cit., pp.65-73.
- 23.- Teichert, Pedro C.M., Op.Cit., pp.210-233.
- 24.- Para Celso Furtado, las tres décadas posteriores a la crisis de 1929 se caracterizaron, para la economía brasileña por la diversificación de su sector industrial. Ahora bien, la inflación fue uno de los mecanismo principales que hicieron posible dicho proceso. La magnitud e importancia de este mecanismo justifica el empleo de la expresión de "oleadas inflacionarias", que es del propio Furtado. Furtado, Celso, Desarrollo y subdesarrollo, pp.226-234.
- 25.- Furtado, Celso, Desarrollo y Subdesarrollo, pp. 218-219.
- 26.- Ibidem, p.219.
- 27.- De Carvalho, Delgado. Historia diplomática de Brasil. Sao Paulo, Companhia editora nacional, 1939, p.273, y Vianna, Hélio, Op.Cit., p.276.
- 28.- Urquidí, Víctor. Viabilidad económica de América Latina, México, F.C.E., 2a. edición, 1963, p.187.

- 29.- No fue sino hasta 1949 cuando los Estados Unidos fijaron con claridad su postura frente a las peticiones latinoamericanas. En ese año, el presidente Truman puso de relieve un lineamiento general de política exterior que incluía cuatro puntos. El punto IV se concretó, al poco, en un bosquejo de programa a través del mensaje dirigido por el mismo presidente Truman al Congreso. En el mensaje se formulaban varias cuestiones. Primera: que el propósito principal de la asistencia técnica es "crear condiciones dentro de las cuales la inversión de capital resulte fructífera". Segunda: que si bien parte del capital podría ser invertido en países atrasados por agencias gubernamentales como el EXIMBANK y el BIRF, "las fuentes de fondos privados deben ser alentadas a proveer una parte importante del capital necesario". Tercero: que este aliento tendrá que tomar "según las mayores posibilidades", la forma de nuevos dispositivos, de los cuales se proponían dos tipos: 1.- Tratados especiales que garanticen un tratamiento igualitario y no discriminatorio al capital norteamericano, y 2.- Seguridades gubernamentales a los inversores privados contra los riesgos especiales de la inversión extranjera". Sweezy, Paul. Capitalismo e imperialismo norteamericano. Buenos Aires, Jorge Alvarez editor, 1968, pp.20-21.
- 30.- En Boletín de la Sociedad Brasileña de Derecho Internacional, julio-diciembre, 1948, citado por De Carvalho, Delgado, Op.Cit., p.276.
- 31.- Conil Fas, Alberto y Ferrari, Gustavo. Op.Cit., pp. 195-198.
- 32.- Olson, Paul y Hickman, Addison C. Op.Cit., p.71.
- 33.- Holmes, Oliver. Op.Cit., p.218.
- 34.- Marini, Ray Mauro. Op.Cit., p.138.
- 35.- Furtado, Celso. Desarrollo y Subdesarrollo, p.213.

### Capítulo III

- 1.- Curso-seminario dictado en El Colegio de México durante el segundo semestre de 1967.
- 2.- Skidmore, Thomas E., Op.Cit., p. 87.
- 3.- CEPAL, "Quince años de política económica en el Brasil", en Boletín Económico de América Latina, N.Y., Naciones Unidas, vol. IX, No. 2, noviembre de 1964, pp.153-214. (la referencia corresponde a las páginas 157-158).
- 4.- Jaguaribe, Hélio, Op.Cit., pp.174-175.
- 5.- Citado en De Carvalho, Delgado, Op.Cit., p.276.
- 6.- Ibidem, p. 277 y Connell - Smith, Gordon. The interamerican System, London, Oxford University Press, 1966, pp.158-159.
- 7.- Frondizi, Silvio. La realidad argentina, Buenos Aires, 1958, p.103.
- 8.- Urquidí, Víctor, Op.Cit., p. 188.
- 9.- Skidmore, Thomas E., Op.Cit., p.95. Según Prado Jr., Caio, Op.Cit. pag. 349. "el desequilibrio de la balanza comercial, que en 1951 desemboca en déficit de 4,684 millones alcanza en 1952, un récord que dejó muy lejos todos nuestros déficits anteriores: 11 114 millones. En consecuencia, se acumulan los atrasos comerciales que alcanzan otro nivel récord: 10.485 millones".

- 10.- Prado Jr., Caio. Op.Cit., p.349.
- 11.- PETROBRAS Y ELECTROBRAS son los monopolios del Estado brasileño sobre el petróleo y la energía eléctrica, respectivamente. Cuando se proyectó su creación, se pensaba que cumplirían la doble función de disminuir la presión sobre el balance de pagos, y de elevar la conciencia favorable al desarrollo económico. Ambos objetivos fueron alcanzados con creces. A partir de su establecimiento, la economía del país adquirió con perfiles claros las características del sistema capitalista mixto. Guardando las diferencias del caso, puede decirse que PETROBRAS representa para Brasil lo que PEMEX para México.
- 12.- Skidmore, Thomas E., Op.Cit., p.113.
- 13.- Conil Paz, Alberto y Ferreira, Gustavo, Op.Cit., p. 205.
- 14.- Otro autor argentino. Florit, Carlos "Política Exterior Nacional". Buenos Aires, ediciones Araya, 1960, p.59. (colección día venidero), propone otro sugerente elemento para la interpretación. En su opinión, Brasil estaba más interesado en lograr, por sí solo, la integración económica sudamericana que mediante una asociación en una unión aduanera capitaneada por Argentina. "En tiempos más recientes -escribió Getulio Vargas y su canciller Osvaldo Arana fijan sus ojos en el petróleo del oriente boliviano, y con gran sacrificio financiero interno, le buscan una salida al Atlántico, construyendo el ferrocarril Corumbá - Santa Cruz de la Sierra, que recorre más de 650 kilómetros de territorio boliviano...." "Y hoy en día -agregaba- en que el Brasil experimenta la necesidad impostergable de construir toda clase de obras públicas: que se siente oprimido por una inflación galopante y una aguda escasez de divisas, no vacila un instante y se lanza a construir el gran puente que une Foz de Iguazú con Presidente Stroessner en territorio paraguayo, brindando a la tierra guaraní, lo que Itamaraty llama un pulmón en el Atlántico". Ver también el informe del gobierno al Congreso de 1955. Café Filho, Joao. Mensaje al Congreso Nacional. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1955, p.66.
- 15.- Bonning, C. Neale. Derecho y política en la diplomacia interamericana. México, UBERIA, primera edición en español, 1965, p.115 (Sección 14, Ciencias Sociales, Manuales UTREA, No.323/323 a).
- 16.- Marini, Ruy Mauro, "Conflictos y contradicciones en el Brasil contemporáneo", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, vol. V, No.4, abril-junio, 1965, p.515. Ver también el trabajo de la CEPAL, Op.Cit., p.158.
- 17.- Prado Jr., Caio, Op.Cit., p.351.  
La revista mexicana "Comercio Exterior", del Banco Nacional de Comercio Exterior, correspondiente al mes de febrero de 1954, p.47, escribía lo siguiente: El precio del café ha estado en ascenso continuo desde que se supo de las heladas que cayeron en los primeros días de julio de 1953 sobre las fincas cafetaleras en los Estados de Paraná y Sao Paulo. ¿se puede culpar a este factor del alza? En realidad la pérdi-

da de una parte de las cosechas fue sólo la gota que derramó el vaso. La causa verdadera es el desequilibrio constante entre la producción y el consumo.

La producción entre 1949-1953 se ha mantenido estable, mientras que el consumo ha tendido a aumentar. Además la producción brasileña ha mostrado signos de decaimiento desde los años de la postguerra; de 1940 a 1950 Brasil experimentó una pérdida neta de 390 millones de cafetos y sólo se han vuelto a sembrar 200 millones. Estados Unidos -consumidor de las dos terceras partes de las exportaciones mundiales de café- ha tratado de tomar diversas medidas de defensa en contra de esa alza de precios.

Y en otro comentario de la misma revista, tres meses más tarde, p.194, se agregaba lo siguiente: "Pero Brasil tiene un fuerte requerimiento de dólares (200 millones) para amortización y pago de intereses de préstamos extranjeros. Esto, combinado con otros 200 millones para importar petróleo y 150 millones para trigo, y requerimientos gubernamentales, dejarían a Brasil sólo 300 millones para importaciones en general.

Bajo tales condiciones no habrá suficientes divisas para mantener la economía brasileña en expansión al ritmo actual. La fuerte demanda de dólares y la presiones inflacionarias prevalecientes, dificultarán el detener la depreciación en el valor del cruzeiro".

- 18.- Citado en Connell-Smith, Gordon, Op.Cit., p.160.
- 19.- Jaguaribe, Hélio, Op.Cit., pp.176-177.
- 20.- La "Declaración de Caracas", incorporó prácticamente el proyecto presentado por Estados Unidos y que declaraba: "que el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado Americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el continente americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituirá una amenaza a la soberanía y la independencia política... que podría en peligro la paz de América y exigirá la adopción de medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes". En Aguilar, Alonso. El panamericanismo (de la doctrina Monroe a la doctrina Johnson). México, Cuadernos Americanos, 1965, pp.134-139.
- 21.- Urquidí, Víctor, Op.Cit., p. 139.
- 22.- Vargas, Getulio. Mensajes ao Congreso Nacional, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1954, p.98.
- 23.- Citado en Cayre-Gheca, Genaro. "El problema del café en América Latina", en El drama del cobre, del café y el petróleo en América Latina, La Habana, Editora popular de Cuba y del Caribe, 1960, p.120.
- 24.- Ibidem, p.120.
- 25.- Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Agosto, 1954, pp.300-301.
- 26.- Werneck Sodrê, Nelson, Op.Cit., p.38.
- 27.- Vargas, Getulio, "The Suicide Letter of Getulio Vargas, en Burns, Bradford E., A documentary history of Brazil, pp.268-271.
- 28.- Jaguaribe, Hélio, Op.Cit., p.177.
- 29.- Marini, Ray Mauro, "Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo", p.516. En el estudio de la CEPAL ya citado acerca de la política económica de Brasil, se dice lo siguiente.

te: En 1953, la adopción de la instrucción No. 70 de la SUMOC modificó el sistema de cambios hasta entonces vigente. "Se distribuyeron las operaciones cambiarias en tres mercados sujetos a tipos de cambio múltiples. Las principales mercaderías de importación quedaron clasificadas en cinco categorías, con recargos variables determinados en subastas de divisas; lo cual supuso sustituir el mecanismo de control administrativo directo de las solicitudes por una oferta global de moneda extranjera para cada una de esas categorías de importación. De todos modos, algunas transacciones financieras y ciertas importaciones esenciales quedaron favorecidas por un tipo especial de cambio. Por el lado de las exportaciones, la reforma también discriminó entre las diferentes categorías, estableciendo bonificaciones para las de menor productividad con el objeto de diversificar la lista de las exportaciones. En forma esquemática las principales consecuencias de la reforma mencionada para el proceso de industrialización podrían resumirse así: a) consolidación de la reserva del mercado para las producciones sustitutivas mediante el encarecimiento de las importaciones incluidas en las categorías con tipos de cambio más elevados; b) concesión de subvenciones (implícitas en las categorías con tipo de cambio más bajo) para la internación de bienes de capital y consumos necesarios al desarrollo industrial; y c) posibilidad de que el estado, mediante la operación de compra y venta de divisas, volviese a participar financieramente en los ingresos del intercambio". CEPAL, Quince años de política económica en el Brasil, pp. 137-158.

- 30.- Werneck Sodré, Nelson. Evolución económica y social del Brasil, p. 88.
- 31.- CEPAL. Quince años de política económica en el Brasil, p. 158. Existe otro estudio preparado por la propia CEPAL que ya ha sido citado. Es acaso la mejor fuente para este tema. "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en Boletín económico de América Latina, N.Y., Naciones Unidas, vol. IX, No. 1, marzo de 1964, pp. 1-63.
- 32.- En el mensaje al Congreso, al año siguiente, el Presidente João Café Filho decía lo siguiente refiriéndose a la Conferencia de Caracas: "Con respecto al problema de la amenaza comunista en el Continente americano, la Conferencia aprobó la "Declaración de Solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados Americanos contra la intervención del comunismo internacional". La Delegación de Brasil dió todo su apoyo a ese documento..." (subrayado nuestro) "Como complemento de esa Resolución anticomunista, la Conferencia aprobó, por iniciativa de la Delegación de Brasil, otro documento de reafirmación de los principios básicos del panamericanismo, que recibió el título de "Declaración de Caracas". Café Filho, João, Mensajes ao Congresso Nacional, p. 62.

Capítulo IV

- 1.- CEPAL, Quince años de política en el Brasil, p.158.
- 2.- Skidmore, Thomas E., Op.Cit., p.160. A manera de antecedente ver la nota 28 de la sección anterior.  
El gobierno adoptó otra medida para que los productores de café pudieran reducir sus precios y se pudieran activar así las compras. 1) Por un lado se aumentó en 5.56 cruzeiros el precio que se pagaba al exportador, o sea que recibiría un 17.65% más en moneda brasileña; 2) se garantizaba a ese comprador de café contra la eventualidad de una nueva devaluación. El gobierno señaló un plazo de 45 días a partir de la fecha de cualquier compra, dentro del cual si Brasil devaluaba y el precio de su café bajaba, el gobierno se comprometía con el comprador a reembolsarle la diferencia. Esto se hacía para que el comprador no se sintiera inclinado a demorar sus compras con la esperanza de tener mejores precios. Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, febrero, 1955, p.47.
- 3.- Comercio Exterior, México, Banco Nal. de Comercio Exterior, diciembre, 1954, p.494.
- 4.- CEPAL, Quince años de política económica en el Brasil, pp. 171-173, y Café Filho, João. Mensagem ao Congresso Nacional, pp. 138-139.
- 5.- La información de esta sección se recogió básicamente del libro de Skidmore, Thomas E., Op.Cit., pp.146-154.
- 6.- Ianni, Octavio. Estado e capitalismo (Estructura social e industrialização no Brasil). Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1965, p.39, y Skidmore, Thomas E., Op. Cit., p.164.
- 7.- Jaguaribe, Hélio. The Brazilian structural crisis. Mimeografiado, pp. 11-16.
- 8.- Furtado, Celso. Desarrollo y subdesarrollo, p.232.
- 9.- El estudio multicitado de la CEPAL, Quince años de política económica en el Brasil, tiene como objetivo fundamental explicar todo lo concerniente al Plan de Metas.  
De acuerdo con el gobierno, las finalidades del plan eran "permitir que el desarrollo del país se lleve a cabo bajo condiciones de equilibrio económico y estabilidad social por medio de una estabilidad monetaria. El programa comprendía dos fases: 1) de octubre de 1958 a fines de 1959 se seguiría una "fase de transición y reajuste", durante la cual el gobierno reduciría las distorsiones en la inversión y mejoraría los salarios reales. 2) Al comenzar 1960, habiendo logrado la estabilidad de los precios, sólo se aumentaría el circulante en lo estrictamente necesario para cubrir el producto real". Skidmore, Thomas E., Op.Cit., p. 175.
- 10.- Ianni, Octavio, Op.Cit., p.86.
- 11.- "El flujo de inversiones privadas de los Estados Unidos, que alcanzó en cinco años alrededor de 2.3 mil millones de dólares, impulsó el proceso de industrialización y alojó la presión que la crisis cambiaría ejercería sobre la capacidad para importar de la economía nacional". Marini, Ruy Mauro, La dialéctica del desarrollo capitalista en Brasil, p.143, y Werneck Sodré, Nelson. Evolución económica y social del Brasil, p.101.

- 12.- Tanto los datos relativos a la ampliación de la participación del Estado, como los referentes a los estímulos dados a la iniciativa privada, fueron obtenidos del trabajo de la CEPAL, Quince años de política económica en el Brasil, pp. 174-175.
- 13.- CEPAL, Ibidem, pp. 178-179.
- 14.- Furtado, Celso, Desarrollo y subdesarrollo, p. 233.
- 15.- Ver el ensayo de Oliveira Campos, Roberto, "Two Views on inflation 'in Latin America'", en Latin American Issues (essays and comments, edited by Albert O. Hirschman), N.Y., The twentieth century fund, fifth printing, May 1966, pp. 69-79, y el libro de Aguilar Monteverde, Alonso, Teoría y política del desarrollo latinoamericano, México, UNAM, primer edición, 1967, pp. 140-146.
- 16.- Jaguaribe, Hélio, Desarrollo Económico y desarrollo político, p. 180.
- 17.- CEPAL, Quince años de política económica en el Brasil, p. 183.
- 18.- Kubitschek de Oliveira, Juscelino, "Discurso de 20 de junio de 1958, sobre a presente situação interamericana", en Operación Panamericana, Rio de Janeiro, 1958, páginas no numeradas pero correspondería a la 4a. Existe una compilación de documentos en VI tomos de todo lo relativo a la Operación Panamericana, publicada en 1959.
- 19.- Ibidem, página no numerada pero correspondería a la 8a.
- 20.- Green Macías, María del Rosario, La cooperación económica financiera internacional de la postguerra en América Latina (el caso de México). Tesis profesional, 1966, p. 61.
- 21.- Kubitschek, Juscelino, Discurso del 20 de junio de 1958, pp. 2-3.
- 22.- En una explicación de los objetivos de la Operación Panamericana hecho a las fuerzas armadas brasileñas, el presidente Kubitschek señalaba que "ese esfuerzo debería realizarse en un alto plano de cooperación continental, no debiendo confundirse con las negociaciones bilaterales ligadas a los intereses específicos de cada país". Kubitschek de Oliveira, Juscelino, Exposicao as forcas armadas sobre a Operacao Panamericana, feita no Palacio Itamaraty em 17 de julho de 1958, Rio de Janeiro, Ministerio das Relacoes Exteriores, secao de publicacoes, 1958, no tienen numeración en las páginas pero la cita correspondería a la 12.
- 23.- Citado en Carnero, Checa, Genaro, Op.Cit., pp. 149-150.
- 24.- "En 1953, de una exportación general de un billón 539 mil dólares, Brasil había colocado en varios centros consumidores del área socialista mercancías con valor de 14 millones 847 mil dólares". "En 1960, de una exportación general de 1 billón 269 mil dólares, se colocaron en Europa Occidental, productos con un valor de 78 millones 929 mil dólares en exportaciones, y 83 millones 533 mil dólares por concepto de importaciones". Victor, Mario, 5 Años que abalaran o Brasil (de Janio Quadros ao Marechal Castelo Branco) Rio de Janeiro, editora civilizacao brasileira, 1963, pp. 232-233, (Colecao documentos de historia contemporanea).
- 25.- Aparte de ese camino se empezó a dar una tendencia que se afirmaría más adelante pero que, por el momento, tenía el

valor de un primer escarceo: la búsqueda de ampliación de intercambio comercial con algunos países afroasiáticos. Ver los Mensajes al Congreso Nacional correspondientes a 1959 y 1960. El de 1959 en las páginas 58-59, y el de 1960, más importante aún, en la página 23.

- 26.- CEPAL, Quince años de política económica en el Brasil, p. 183.
- 27.- Marini, Guy Mauro, Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo, p. 520.
- 28.- Ibidem, p. 521.
- 29.- Marini, Guy Mauro, "El papel de las inflaciones en Brasil", en Desarrollo indonamericano, Barranquilla, Colombia, ediciones Desarrollo económico latinoamericano, publicación bimestral No. 5, año 2, febrero, 1967, pp. 47-51. Furtado, Celso, "Industrialización e inflación", en Desarrollo y subdesarrollo, segunda parte, capítulo VI, pp. 213-242.

NOTAS: SEGUNDA PARTE

Capítulo I

- 1.- Ramos, Guerreiro, Op. Cit.
- 2.- Bonilla, Frank, "The 1960 presidential election. Janio vem ai: Brazil elects a president", en Tomasek, Robert D., Latin American Politics, N.Y., Doubleday and company, 1966, p.478, (Anchor Books)
- 3.- Burns, Bradford E., A documentary history of Brazil, p.371.
- 4.- Skidmore, Thomas E., Op. Cit., p.191.
- 5.- Ese fue el tono que mantuvo siempre, lo mismo cuando fue Presidente Municipal de Sao Paulo que cuando, a partir del 31 de enero de 1955, pasó a ocupar las funciones de Gobernador de su Estado natal. En su discurso de inauguración como Gobernador, declaraba: "Yo le digo al pueblo: tenga fe. Hoy comienza una experiencia nutrida de muchos sueños y que tiene por objeto dar a ustedes un gobierno diligente pero inflexible, equitativo pero implacable. Un gobierno que será lo mismo de los grandes y de los influyentes que de los pobres y de los humildes. Un gobierno que no robará y que no dejará robar. Un gobierno que cree en el derecho y en la libertad, pero que no confunde lo primero con los intereses particulares, ni lo segundo con la licencia. Que los negociantes, los especuladores, los ambiciosos y los cínicos lo sepan bien: el gobierno de Sao Paulo no tratará con ellos, sino que los combatirá inflexiblemente con todos los medios a su alcance". Citado en Faust, Jean Jacques, Le Brésil, une Amérique pour demain. Paris, éditions de Seuil, 1966, p.31.
- 6.- Reisky de Dubnic, Vladimir, Political trends in Brazil. Washington, D.C., Public Affairs Press, 1968, p. 108.
- 7.- Victor, Mario, Op.Cit., p. 232.
- 8.- Ibidem, p. 232.
- 9.- Citado en el libro de Victor, Mario, Op.Cit., p.232.
- 10.- Skidmore, Thomas E., Op.Cit., p. 191.
- 11.- Citado por Victor, Mario, Op.Cit., p. 235.
- 12.- Reisky de Dubnic, Vladimir, Op.Cit., p.118.
- 13.- Ibidem, p.118.
- 14.- Idem, p. 118.
- 15.- Bonilla, Frank, Op.Cit., p.464.
- 16.- Reisky de Dubnic, Vladimir, Op. Cit., p.113.
- 17.- Fuente: Reisky de Dubnic, Vladimir, Op.Cit., p.123.
- 18.- Jaguaribe, Hélio, "La renuncia del presidente Quadros y la crisis política brasileña", en Política, Caracas, No. 18, 1962, p.54. En general estos primeros comentarios sobre el comportamiento global de los distintos sectores sociales fue extraído del artículo al que se refiere esta nota.
- 19.- Ibidem, p. 54.
- 20.- Victor, Mario, Op. Cit., p. 235.
- 21.- Hélio Jaguaribe, por ejemplo, en un curso-seminario impartido en El Colegio de México en el segundo semestre de 1967.
- 22.- El término 'hegemonía' está empleado aquí en el sentido que Antonio Gramsci le confirió. Gramsci hacía una distinción entre 'hegemonía' como sinónimo de liderazgo o de dirección de un grupo dentro de una coalición o alianza, y 'dominio', concepto que se refiere al papel prepotente de un grupo o de

- una clase en la configuración del poder en una sociedad. Gramsci, Antonio. Notas sobre Maguiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno. Buenos Aires, editorial Lautaro, 1962. (obras escogidas, tomo IV).
- 23.- Furtado, Celso. Subdesarrollo y estancamiento en América Latina. Buenos Aires, EUDEMA, 1966, p.107. (biblioteca de América, libros de nuestro tiempo).
- 24.- Accioly Borges, Pompeu. "Fundamentos y características de una reforma agraria en el Brasil", en Reformas agrarias en la América Latina (procesos y perspectivas), México, D.F., F.C.E., 1965, pp. 713-714. (edición preparada por Oscar Delgado).
- 25.- Furtado, Celso. Desarrollo y subdesarrollo, p.242.
- 26.- Furtado, Celso. A pre-revolução brasileira. Rio de Janeiro, Fondo de cultura, 2a. edición, 1962. (perspectivas do nosso tempo). Existe una edición en español de una parte de estos ensayos con el nombre de Reflexiones sobre la prerrevolución brasileña, en El trimestre económico, 1962.
- 27.- Marini, Ruy Mauro. Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo, p.521.
- 28.- Ibidem, p. 521.
- 29.- Ianni, Octavio. Desarrollo y capitalismo, pp. 161-163.
- 30.- Ibidem, pp.162-163. Los cuadros son del libro del mismo Octavio Ianni. Cuadro fuente: Inquéritos Económicos de IBGE. Cf Boletim de Dieese, pp.6-7 Cuadro 2, fuente: Desenvolvimento & Conjuntura, julio 1961, p.75.
- 31.- Jaguaribe, Hélio. The Brazilian structural crisis, p.13.
- 32.- Furtado, Celso. A pre-revolução brasileira.
- 33.- Marini, Ruy Mauro. Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo, p. 523.
- 34.- Roger, Jean. "La estructura económica de los países industriales y las necesidades del desarrollo económico en los países productores de materias primas". en Comercio internacional, tendencias y lineamientos generales. Washington, D.C., Instituto de desarrollo económico, BIRF, 1961.

## CAPITULO II

- 1.- "Brasil enfrenta graves problemas económico-sociales. (Mensaje al pueblo brasileño del Presidente Janio Quadros)". en Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, marzo 1961, p.156.
- 2.- Ibidem, p. 157.
- 3.- Ibidem, p. 157.
- 4.- Idem, p. 157.
- 5.- Idem, p. 157.
- 6.- Id., p. 158.
- 7.- Programa de ação economica do governo, 1964-1966. Rio de Janeiro, 1964.
- 8.- Ibidem.
- 9.- Citado en Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, marzo, 1961, p. 148. Como se puede apreciar, los índices de producción industrial que experimentaron una elevación mayor durante el período, son los relativos a los bienes de producción y a los vehículos y maquinarias. En

cuanto a la sustitución de importaciones, la CEPAL señalaba lo siguiente: a) El único grupo en que aparece una sustitución visible es en el de los bienes duraderos de consumo, cuyo cuántum descendió visiblemente durante el período. b) Los bienes no duraderos de consumo también, aunque en mucho menor escala, muestran una sustitución. c) Todos los demás grupos registran aumentos del cuántum importado a lo largo del período. La excepción más acentuada ocurrió con los combustibles y lubricantes, cuyo cuántum aumentó en 150% durante el período. d) Los bienes de capital terminados y los productos intermedios en su conjunto, presentan índices del cuántum que entre el comienzo y el fin del período manifiestan una tendencia idéntica a la del cuántum general de la importaciones, si bien con fluctuaciones de intensidad distinta. e) Las materias primas e intermedias presentan un comportamiento más rígido en relación a las variaciones del nivel general de las importaciones, por cuanto su nivel es indispensable para mantener el nivel de la actividad económica existente sobre todo, de la actividad industrial. f) De los productos intermedios, los únicos que presentan una sustitución visible son las llamadas "partes complementarias", en que se incluyen las piezas y accesorios necesarios para el montaje de aparatos eléctricos para el hogar, y las piezas para automóvil. Sin embargo, sólo a partir de 1959 se mostró lo bastante avanzado el proceso de integración vertical de la producción en esos dos sectores para que se registrara una disminución apreciable de las importaciones. Porcentajes en la gama total de las importaciones:

	1948	1961
Bienes de consumo	17 %	7 %
Combustibles y lubricantes	13 %	23 %
Productos intermedios	40 %	40 %
Bienes de capital	30 %	30 %

Así, la única modificación importante radicó en la disminución de la participación de los bienes de consumo y el aumento correspondiente de los combustibles y lubricantes. Los productos intermedios y los bienes de capital mantuvieron sus posiciones relativas. CEPAL, Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil, pp. 28-38.

10.- Programa de acao economica do governo, 1964-1966.

11.- Ibidem.

12.- Idem., p. 122.

13.- Acaso Brasil fue el país de América Latina que cubrió más ampliamente la etapa de industrialización correspondiente a la producción interna de industrias básicas y equipos sencillos. Según la CEPAL esto se debió a la coincidencia de "los factores de amplitud del mercado, abundancia de recursos naturales, una clase empresarial dinámica, esfuerzos sistemáticos de adiestramiento y capacitación técnica y ciertas iniciativas de promoción estatal directa de gran efecto". Se había pasado, así, a una etapa más avanzada del proceso de susti-

tución de importaciones, representado por la producción interna de los equipos de capital. CEPAL. El proceso de industrialización en América Latina. N.Y., Naciones Unidas, 1965. (E/CN.12/716/Rev. 1), y Benham, F., y Holley, H.A. Introducción a la economía de América Latina. Buenos Aires, EUDESA, 1966.

- 14.- De Souza Sampaio, Nelson. "The foreign policy of Brazil", en Foreign policy in a world of change. N.Y., Harper and Row, Publications, 1968. (edited by Joseph E. Black and Kenneth W. Thompson).

### CAPITULO III

- 1.- Mergenthau, Hans J. La lucha por el poder y por la paz. Buenos Aires, editorial sudamericana, 1968, p.461, (colección constelación internacional).
- 2.- Fox, William T.R. Las superpotencias. México F.C.E., la edición en español, 1944, (sección de obras de ciencia política, IV relaciones internacionales).
- 3.- Mergenthau, Hans J., Op. Cit., pp. 481-482.
- 4.- Aron, Raymond. Paix et guerre entre les nations. Paris, 3<sup>e</sup> edition, Calmann-Lévy, 1962, pp. 144-148.
- 5.- Citado por Aron, Raymond, Op. Cit., pp. 417-423.
- 6.- Castañeda, Jorge. "Las Naciones Unidas como impulsoras del cambio en la sociedad internacional", ciclo de conferencias dictadas en los cursos de invierno de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, febrero de 1968.
- 7.- "Informes, discursos y resoluciones", en XX Congreso del PCUS de la URSS, editorial Pueblos Unidos, 1956.
- 8.- Citado por Pachter, Henry M. Collision course. Frederick A. Praeger, 1963, p.118.
- 9.- Jrushov, Nikita. Informe del Comité Central de PCUS al XX Congreso del Partido, 1956, p. 12.
- 10.- Jrushov, NIKITA. "On peace and peaceful coexistence", en International Affairs, Moscow, No. 6, June 1964, p.3.
- 11.- Jrushov, NIKITA. Informe del comité central del PCUS al XX congreso del partido.
- 12.- La política exterior de la URSS, Moscú, editorial Progreso, sin fecha de publicación, p.29.
- 13.- Duroselle, Jean Baptiste. "La politique des grandes puissances", en Politiques nationales envers les jeunes Etats, Paris, 1964, p. 16, (Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques. Relations internationales-181).
- 14.- Guitard, Odette. Bandung, y el despertar de los pueblos coloniales. Buenos Aires, EUDESA, 1962, y Crouzet, Maurice. "La época contemporánea", en Historia general de las civilizaciones, Barcelona, ediciones destino, 1961, cap. II, libro IV, (volumen VII).
- 15.- Ruiz García, Enrique. El tercer mundo. Madrid, Alianza editorial, 1967, (el libro de bolsillo).
- 16.- Ibidem, pp.107-108.
- 17.- Nkrumah, Kwame. "Discurso de inauguración de la Asamblea de Accra", en Ciencias políticas y sociales, México, UNAM, año VIII# No.21 Julio-septiembre, 1962, p. 95.
- 18.- Lefever, Ernest W., "Nehru, Nasser and Kruman on neutralism",

- en Neutralism and non-alignment, N.Y., F. A. Praeger, 1962, p. 95, (edited by Lawrence W. Martin).
- 19.- Worsley, Peter. El tercer mundo (una nueva fuerza vital en las relaciones internacionales) México, Siglo XXI, 1966, p. 240 (sociología y política).
- 20.- La posición del presidente Eisenhower no varió en relación a la seguida por su antecesor. "El propio Eisenhower definió los objetivos de la política exterior norteamericana como tendiente a "hacer correctamente todo lo que nuestro gobierno pueda para alentar el flujo de la inversión privada al exterior. Esto involucra, como objetivo serio y explícito de nuestra política exterior, el crear un clima hospitalario para una inversión de este tipo en los países extranjeros". Eisenhower, D., "State of the Union Message", 1953, citado por Baran, Paul A. La economía política del crecimiento. México, F.C.E., 2a. ed. en español, 1961, p. 217.
- 21.- Garza Cárdenas, Lucinda. Cuba y Estados Unidos: 1959-1961 evolución e interpretación de un conflicto. Tesis de licenciatura presentado en El Colegio de México, 1970.
- 22.- Morales, Minerva M. "Tendencias y virajes de la política norteamericana en América Latina, en Foro Internacional México, El Colegio de México, vol. IV, núm. 2, octubre-diciembre 1963, p. 233.
- 23.- VII Reunión de Consulta. "Actas y documentos", Washington, 1961, citadas por Aguilar Monteverde, Alonso, El panamericanismo, p. 318.
- 24.- Ibidem.
- 25.- Conil Paz, Alberto y Ferrari, Gustavo, Op.Cit.
- 26.- Ibidem., p. 217.
- 27.- Ibidem., p. 218.
- 28.- Idem. p. 220.
- 29.- Idem., p. 220.
- 30.- Id., p. 230.
- 31.- Id., pp. 231-232.

#### CAPITULO IV

- 1.- Citado en Rodríguez, José Honorio. Brasil o Africa (outr horizonte). Rio de Janeiro, editora civilizacao Brasileira, 1961, p. 348, (retzatos do Brasil, vol.9).
- 2.- "Política externa independiente: un balance", en Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro, año I, Março, 1965, pp. 59-85. Por su parte, otros autores remiten el ensayo de política exterior independiente a un período mucho mayor. Para ellos el ciclo completo correría paralelo al desarrollo económico que se empezó a impulsar desde los días de la Segunda Guerra Mundial. De Sousa Sampaio, Nelson, Op.Cit., & Hechen, Santiago, Op.Cit.
- 3.- Quadros, Janio. Mensagem ao congresso nacional. Brasilia, Departamento de Imprensa Nacional, 1961, p.91. Al finalizar la sección correspondiente a la Política Exterior resumía la posición del gobierno en los siguientes puntos: 1) Respecto a los compromisos y a la posición tradicional de Brasil en el mundo libre; 2) Ampliación de los contactos con

todos los países, inclusive los del mundo socialista; 3) Contribución constante y objetiva a la reducción de las tensiones internacionales, lo mismo en el plano regional que en el mundial; 4) Expansión del comercio exterior brasileño; 5) Apoyo decidido al anticolonialismo; 6) Lucha contra el subdesarrollo económico; 7) Incremento de las relaciones con Europa, en todos los planos; 8) Reconocimiento y atribución de la debida importancia a los intereses y aspiraciones comunes a Brasil y a las Naciones de Africa y de Asia; 9) Establecimiento y estrechamiento de las relaciones con los Estados africanos; 10) Fidelidad al sistema interamericano; 11) Continuidad e intensificación de la Operación Panamericana; 12) Apoyo constante al programa de la Asociación de Libre Comercio Latino Americana; 13) La más íntima y completa cooperación con las Repúblicas hermanas de América Latina, en todos los planos; 14) Relaciones de sincera colaboración con los Estados Unidos en defensa del progreso democrático y social de las Américas; 15) Apoyo decidido y activo a la Organización de las Naciones Unidas para que ella se constituya en una garantía efectiva e incontestable de la paz internacional y de la justicia económica.

Mensagem ao Congresso Nacional, pp. 100-101.

- 4.- Ibidem, pp. 91-98.
- 5.- Víctor, Mario, Op. Cit., p.256.
- 6.- Ibidem, p.285.
- 7.- Ibid, p.265.
- 8.- Jaguaribe, Hélio. O nacionalismo na atualidade brasileira. Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Ministerio da Educacao e Cultura, 1958, (textos brasileiros de política, No. 1). Aunque no reconocido oficialmente, al parecer el diseño teórico de que se sirvió el gobierno brasileño, en su nueva política exterior, fue formulado por el profesor Hélio Jaguaribe en el libro que corresponde a esta nota. Para Jaguaribe, el nacionalismo y su concomitante política "desenvolvimentista" resultaban claramente incompatibles con el "americanismo incondicional" prevaliente. Tal y como se encontraba en aquel momento, la política exterior se caracterizaba por su falta de adecuación y representatividad con relación a las recientes tendencias y necesidades del país. Después de un análisis minucioso de los diversos factores en juego y de los problemas que implicaría adoptar una dirección distinta, llegaba a la conclusión de que la política más representativa y auténtica ideológicamente, y la más ventajosa en el plano pragmático, radicaba en mantener una posición de independencia frente al conflicto norteamericano-soviético.
- 9.- Ibidem, p.280.
- 10.- Idem, p.280.
- 11.- Kubitschek de Oliveira, Juscelino. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1958, pp.61-62, y De Carvalho, Delgado, Op.Cit., p.278.
- 12.- en Política, quince días de México y del mundo, México, Problemas agrícolas e industriales de México, No. 25, lo. de mayo, 1961.
- 13.- El 18 de marzo de 1961, el presidente de los Estados Unidos,

John F. Kennedy, en un discurso esbozó por vez primera los lineamientos generales de lo que se llamaría la Alianza para el Progreso. En su discurso, Kennedy llamaba a las naciones del hemisferio a "unirse en una Alianza para el Progreso, en un vasto esfuerzo cooperativo, sin paralelo en magnitud y nobleza de propósito para satisfacer las necesidades del pueblo de América en lo que a techo, trabajo y tierra, salud y escuela se refiere". "Despertemos de nuevo -dijo el mandatario norteamericano- nuestra revolución americana hasta que guíe la lucha del pueblo en todas partes, no con un imperialismo de la fuerza o el temor, sino mediante el valor, la libertad y la esperanza en el futuro del hombre".

El Consejo Interamericano Económico y Social, organismo al que se había encargado de formular los principios del Acta de Bogotá, se reunió el 5 de agosto de 1961. Para entonces, la forma de cooperación interamericana, sobre la base de los principios elaborados en Bogotá poco tiempo antes, había recibido la denominación de "la Alianza para el Progreso". El 17 de agosto, el Consejo de la OEA adoptó la Carta de Punta del Este, que proclamó oficialmente la Alianza para el Progreso y la Declaración de los Pueblos de América.

Según la Carta de Punta del Este, la ALPRO sería la expresión de un gran esfuerzo cooperativo de los pueblos y gobiernos de las repúblicas americanas para acelerar el desarrollo económico y social de los países de América Latina.

- 14.- en Política, quince días de México y del mundo, 15 de marzo, 1961, p. 33.
- 15.- Quadros, Janio, Mensagem ao Congresso Nacional, p. 98.
- 16.- en Victor, Mario, Op. Cit., p. 272.
- 17.- en Política, quince días de México y del mundo, 15 de mayo, 1961.
- 18.- en Victor, Mario, Op. Cit., p. 272.
- 19.- En Victor, Mario, Op. Cit., p. 282.
- 20.- Quadros, Janio, "Brazil's New Foreign Policy", en Foreign Affairs, october 1961, citada en el libro de Herowitz, Irving, Revolución en el Brasil, México, F.C.E., 1966, pp. 54-55, (colección popular, tiempo presente).
- 21.- Quadros, Janio, Mensagem ao Congresso Nacional, p. 94.
- 22.- en Victor, Mario, Op. Cit., pp. 257-258.
- 23.- Ibidem, p. 245.
- 24.- en Política, quince días de México y del mundo, 15 de marzo, 1961.
- 25.- en Victor, Mario, Op. Cit., pp. 290-291.
- 26.- En primer término están los trabajos de Rodrigues, José Honório: a) Una política externa propia e independiente (ya citado); b) Brasil e Africa (ya citado); c) "Nueva actitud exterior del Brasil", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, No. 7, vol. II, núm. 3, enero-marzo, 1962, pp. 408-423; d) "La política internacional del Brasil y Africa", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, No. 15, vol. IV, núm. 3, enero-marzo, 1964, pp. 313-347. Otro autor citado con frecuencia, Bezerra de Menezes, Adolpho Justo, O Brasil e o mundo Asio Africano, Rio de Janeiro, 2a. edición, ediciones GND, p. 315, 1960, escribía lo siguiente:

te: "Brasil goza de una posición privilegiada para aplacar antiguos odios y evitar la formación de nuevos..." Su misión, su gran misión histórica, será la de un pueblo aparentemente inferior por la sangre y por sus intereses relativamente pequeños en la era tecnológica de hoy en día, que conseguirá mediar y polarizar a dos mundos opuestos por la práctica...", por medio del "ejemplo de una conducta más ética, más moral, verdaderamente cristiana". Y más adelante: "Debemos seguir una política enteramente nuestra, independiente. Una política más sigilosa, discreta, de largo alcance, en la cual Brasil lleve a cabo un extenso y persistente trabajo de seducción de las masas africanas y asiáticas por medio del uso de nuestra principal arma política-diplomática: la igualdad racial y social casi perfecta existente en Brasil". Por su lado, el propio Janio Quadros en su célebre artículo aparecido en Foreign Affairs le dedicaba un gran espacio al problema representado por las nuevas naciones afroasiáticas. Al describir lo que él llamaba la "nueva dimensión de la política brasileña", tomaba como punto de partida las raíces étnicas y culturales de Brasil. Según Quadros, una apertura de Brasil al mundo occidental consistiría en introducir sus conceptos y nociones de vida y métodos políticos en África; ello lo colocaría en una posición tanto de liga como de puente. Quadros, Janio, "Brazil's New Foreign Policy", en Foreign Affairs, October 1961, pp.19-28, (vol. 40, No.1).

- 27.- Citado en Rodrigues, José Honorio, Brasil e Africa (outro horizonte), pp. 346-347.
- 28.- Ibidem, p.347.
- 29.- Ibidem, p.349. Al tomar posesión, Quadros había dicho lo siguiente: "Atravesamos horas de las más perturbadoras que haya conocido la humanidad. El colonialismo agoniza, avergonzado de sí mismo, incapaz de salvar los dramas y las contradicciones que engendró" (citado por Rodrigues, José Honorio, Ibidem, p. 349).
- 30.- Quadros, Janio, Mensagem ao Congresso Nacional, pp. 96-98.
- 31.- en Política, quince días de México y del mundo, 15 de marzo, 1961, p.33.

#### CAPITULO V

- 1.- Citado en Victor, Mario, Op.Cit., p.284.
- 2.- Es tipo de gobierno ejercido por Janio Quadros fue un bonapartismo a la manera del despotismo ilustrado de Pedro el Grande y Catalina, de acuerdo con Hélio Jaguaribe". Fue un bonapartismo zarista, fundado en el aparato del Estado que, no obstante lograr una gran parte de su poder, como todo bonapartismo, ejerciendo un arbitraje entre las clases, estaba menos asegurado por su capacidad de mantener un equilibrio entre las fuerzas sociales en disputa por el hecho de que todas ellas se hallaban dependiendo de su autoridad para preservar sus status y para atender a sus nuevos intereses" y todavía: "el neobismarckismo funda su autoridad en su funcionalidad nacional, al paso que el bo-

napartismo zarista funda su funcionalidad racional en su autoridad". Jaguaribe, Hélio, La renuncia del presidente Quadros y la crisis política brasileña, pp.56-57.

- 3.- Citado en Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, marzo, 1961, p.158.
- 4.- Jaguaribe, Hélio, La renuncia del presidente Quadros y la crisis política brasileña, p.56.
- 5.- en Política, quince días de México y del mundo, 15 de marzo, 1961, p.33.
- 6.- Conselho Nacional de Economia, Exposicao geral da situacao económica do Brasil (1961), Rio de Janeiro, 1961.

Como punto de partida la Reforma Agraria que se contemplaba hacia una clasificación de las grandes propiedades existentes. De acuerdo con sus características especiales, las dividía en las llamadas de "tipo asiático", las haciendas y las plantaciones. Para cada una de ellas se señalaban modificaciones específicas:

Por lo que atañe a las del primer tipo, se contemplaba la conversión de los aparceros, los arrendatarios y los labradores que ocupan tierras sin títulos de propiedad (posseiros), en pequeños propietarios. Se expropiarían las áreas cultivadas efectivamente por ellos y se les permitirían que las adquirieran en condiciones convenientes.

En cuanto a las "fazendas", la Reforma Agraria tendría que asegurar a los aparceros una participación más justa de los frutos de la cosecha; a los arrendatarios precios más razonables de alquiler de las tierras y mayores plazos de arrendamiento; a los colonos, bases contractuales más atractivas de prestación de servicios.

En relación a las plantaciones, debido a su funcionamiento con niveles razonables de productividad, se pedía solamente la extensión de los beneficios de la legislación laboral, concediendo a los trabajadores rurales un mínimo de derechos y de garantías.

A más de las medidas propiamente de carácter institucional, la Reforma Agraria debería regular algunas cuestiones importantes: a) la legitimación de las tierras ocupadas por los "posseiros"; b) el aprovechamiento de las tierras públicas; c) los problemas de la usurpación y la especulación (grilagem) de las tierras; d) el catastro de las propiedades rurales; e) los órganos de ejecución y de fiscalización de la Reforma; f) los medios de financiamiento; g) los convenios con los Estados para la recaudación del impuesto territorial sobre bases más racionales.

La ley de Reforma Agraria debería de tener, además, las siguientes características básicas: a) un elevado grado de flexibilidad y amplitud, possibilitando al Poder Ejecutivo reglamentarla de acuerdo con las exigencias y peculiaridades regionales; b) ningún efecto negativo sobre los niveles prevalentes de producción, respetando las propiedades agrícolas que constituían unidades organizadas, cualesquiera que fuera su tamaño; c) buscar el máximo de efectos positivos inmediatos en el plano social; d) centralización de la planeación para que se entrelazara con los programas

de desarrollo económico del país; e) descentralizar la dirección en virtud del vasto territorio nacional y de la labor de autogestión que debería acompañarla; f) auxilio financiero a los beneficiarios de la reforma, en la fase inicial; g) fuentes de presupuesto propias para los pagos causados por las indemnizaciones y para cubrir los gastos de asistencia financiera y técnica de los nuevos propietarios.

En lo que hace a los fundamentos jurídicos, el proyecto de Reforma Agraria descansaba en la Constitución de la República. El inciso 16 de su artículo 141 señalaba que la expropiación podría efectuarse bien por interés público, o bien por interés social, mediante una previa y justa indemnización en dinero. Al igual que con el proyecto de ley de Reforma Agraria de Vargas, en 1958, en esta ocasión se planteaba en virtud del interés social y bajo las consideraciones siguientes: a) que la tierra no cumpla la función de atender al bienestar social porque está inexplorada o mal aprovechada; b) la necesidad social de desarrollar la colonización o la posesión de la tierra en manos de quien la trabaja hace más de cinco años; c) la justicia social en la distribución de las tierras beneficiadas con las obras públicas; y d) la construcción de unidades habitacionales para atender a los trabajadores rurales y la formación de núcleos en torno a las ciudades populares.

Conselho Nacional de Economia. Explanacao geral da situacao economica do Brasil (1961). pp.78-99.

- 7.- Marini, Ruy Mauro. Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo. pp. 520-531.
- 8.- Skidmore, Thomas. Op.Cit., p. 199.
- 9.- De acuerdo con la CEPAL, "se puede fijar en 1961 el momento en que el problema de la estabilización se puso en el orden del día de la política económica". CEPAL, Quince años de política económica en el Brasil. p. 201.
- 10.- Marini, Ruy Mauro. Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo. pp. 527-528.
- 11.- Victor, Marie. Op.Cit., p.115.
- 12.- Ibidem. p.115.
- 13.- Marini, Ruy Mauro. Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo. p.528.
- 14.- Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística, citado por Victor, Marie. Op.Cit., p.122.
- 15.- Burns, Bradford E. A documentary history of Brazil, pp.375-376.
- 16.- En un curso seminario impartido en El Colegio de México en el segundo semestre de 1967, el profesor Hélio Jaguaribe explicaba que Janio Quadros había montado un dispositivo militar propio y que estaba destinado para ser utilizado, sobre todo, en contra de los grupos de extrema izquierda. En el caso de que dicho dispositivo hubiera sido organizado, Quadros no lo utilizó en los días de su renuncia y prefirió seguir un camino distinto.
- 17.- Citado en Victor, Marie. Op.Cit., p.311.
- 18.- Werneck Sodré, Nelson. Evolución económica y social del Brasil. pp° 102-103.
- 19.- Jaguaribe, Hélio. La renuncia del presidente Quadros y la crisis política brasileña. pp. 57-59, y Marini, Ruy Mauro.

Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo.  
pp. 581-582.

- 20.- Jaguaribe, Hélio. La renuncia del presidente Quadros y la crisis política brasileña, p. 39.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Accioly Borges, Pompeu, "Fundamentos y características de una reforma agraria en el Brasil", en Reformas agrarias en la América Latina (procesos y perspectivas), México, D.F., F.C.E., 1965, (edición preparada por Oscar Delgado).
- 2.- Aguilar, Alonso. El panamericanismo (de la doctrina Monroe a la doctrina Johnson). México, Cuadernos Americanos, 1965.
- 3.- Aguilar Monteverde, Alonso. Teoría y política del desarrollo latinoamericano. México, UNAM, primera edición, 1967.
- 4.- Aron, Raymond, Paix et guerre entre les nations. Paris, 3e edition, Calmann-Lévy, 1962.
- 5.- Baran, Paul A. La economía política del crecimiento. México, F.C.E., 2a. ed. en español, 1961.
- 6.- Bagó, Sergio. Argentina en el mundo. México, F.C.E., 1961. (Colección: La realidad argentina en el siglo XX, V. III).
- 7.- Bemis, Samuel P. La diplomacia de Estados Unidos en América Latina, México, F.C.E., 1944.
- 8.- Benham, F., y Holley, H.A. Introducción a la economía de América Latina. Buenos Aires, EUDEBA, 1966.
- 9.- Bezerra de Menezes, Adolpho Justo. O Brasil e o mundo Asia Africano. Rio de Janeiro, 2a. edicao, edicoes GMD, 1960.
- 10.- Black, Joseph E. and Thompson, Kenneth W. Foreign policies in a world of change. N.Y., Harper and Row, Publishers, 1963.
- 11.- Bonilla, Frank, "The 1960 presidential election, Janio varas: Brazil elects a president", en Tomasek, Robert D., Latin American Politics, N.Y., Double day and company, 1966, (Anchor Books).
- 12.- Burns, Bradford E. A documentary history of Brazil, N.Y. N.Y. Alfred A. Knopf, 1966.
- 13.- Burns, Bradford E. The unwritten alliance (Rio-Branco and Brazilian-American Relations). Columbia University Press, 1966.
- 14.- Calogeras, Pandia. Estudios históricos e políticos, Sao Paulo, Companhia Editora Nacional, 1930 (Rio Branco é a Política Exterior).
- 15.- Campbell, John C., "Nationalism and regionalism in South America", en Foreign Affairs, N.Y., vol. 21, No. 1, october 1942.
- 16.- Campbell, John C., "Political extremes in South America", en Foreign Affairs, April 1942, col. 20, No. 3.
- 17.- Campos, Roberto, "Two Views on inflation "in Latin America", en Latin American issues (essays and comments, edited by Albert C. Hirschman). N.Y., The twentieth century fund, fifth printing, May 1966.
- 18.- Cardoso, Fernando Henrique y Falleto, Enzo. Dependencia y desarrollo en América Latina. México, Siglo XXI. 1969 (sección de sociología y política).
- 19.- Carnero Checa, Genaro, "El problema del café en América Latina, en El drama del cobre, del café y el petróleo en América Latina, La Habana, Editora popular de Cuba y del Caribe, 1960.
- 20.- Castañeda, Jorge, "Las Naciones Unidas como impulsores del cambio en la sociedad internacional", ciclo de conferencias dictadas en los cursos de invierno de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, febrero de 1968.

- 21.- CEPAL, "Quince años de política económica en el Brasil", en Boletín Económico de América Latina, N.Y., Naciones Unidas, vol. IX, No. 2, noviembre de 1964.
- 22.- CEPAL, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en Boletín Económico de América Latina, N.Y., Naciones Unidas, vol. IX, No. 1, marzo de 1964.
- 23.- CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, N.Y., Naciones Unidas, 1965, (E/CN.12/716/Rev. 1), y
- 24.- Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior.
- 25.- Conil Paz, Alberto y Ferrari, Gustavo. Política exterior argentina 1930-1932. Buenos Aires, editorial Huenul, 1964.
- 26.- Connell - Smith, Gordon. The interamerican system. London Oxford University Press, 1966.
- 27.- Conselho Nacional de Economia, Exposicao geral da situacao economica do Brasil (1961). Rio de Janeiro, 1961.
- 28.- Crouzet, Maurice, "La época contemporánea", en Historia general de las civilizaciones, Barcelona, ediciones destino, 1961, esp. II, libro IV. (volumen VII).
- 29.- De Carvalho, Delgado. Historia diplomática do Brasil. Sao Paulo, Campanha editora nacional, 1959.
- 30.- De Sousa Sampaio, Nelson, "The foreign policy of Brazil", en Foreign policy in a world of change, N.Y., Harper and Row, Publications, 1963, (edited by Joseph E. Black and Kenneth W. Thompson).
- 31.- De Mendonca, Renato. El Brasil en la América Latina. México, El Colegio de México, Jornadas 13.
- 32.- Frondizi, Silvio. La realidad argentina. Buenos Aires, 1958.
- 33.- E.E.U.U. Technical Mission to Brazil. Relatorio dirigido ao Presidente dos Estados Unidos da America pelo Missao Técnica Americana enviada ao Brasil Rio de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas, (sin fecha de publicacion).
- 34.- Faust, Jean Jacques. Le Brésil, une Amérique pour demain. Paris, editions de Seuil, 1966.
- 35.- Filho Café, Joao. Mensagem ao Congresso Nacional.
- 36.- Florit, Carlos "Política Exterior Nacional". Buenos Aires, ediciones Arayú, 1960.
- 37.- Ferrer, Aldo: la economía primaria exportadora. La Economía argentina. México, F.C.E., 2a. edición, 1965.
- 38.- Fox, William T.R. Las superpotencias. México F.C.E., la edición en español, 1944, (sección de Obras de ciencia política, IV relaciones internacionales).
- 39.- Furtado, Celso. Dialéctica del desarrollo. México, F.C.E., 1965.
- 40.- Furtado, Celso. Formación económica del Brasil. México, F. C.E., primera edición en español, 1962. capítulos XX, XXV y XXVI.
- 41.- Furtado, Celso. La economía latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969. (Colección estudios internacionales, dirigida por el Instituto de Estudios Internacionales).
- 42.- Furtado, Celso. Desarrollo y subdesarrollo. Buenos Aires, EUDEBA, 2a. ed., 1965.
- 43.- Furtado, Celso. Subdesarrollo y estancamiento en América Latina, Buenos Aires, EUDEBA, 1966.

- 44.- Furtado, Celso. A pre-revolução brasileira. Rio de Janeiro, Fundo de cultura, 2a. edição, 1962.
- 45.- Furtado, Celso. Subdesarrollo y estancamiento en América Latina, Buenos Aires, EUDEBA, 1966, (biblioteca de América, libros de nuestro tiempo).
- 45.- Garza Cárdenas, Lucinda. Cuba y Estados Unidos: 1959-1961 evolución e interpretación de un conflicto. Tesis de licenciatura presentado en el Colegio de México, 1970.
- 46.- Goycochea, Castilhos, Fronteiras e fronteiras. Companhia editora nacional, Biblioteca pedagógica brasileira, série 3a., vol. 230, 1943.
- 47.- Gramsci, Antonio. Notas sobre Maguiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno. Buenos Aires, editorial Leuzoro, 1962, (obras escogidas, tomo IV).
- 48.- Green Macias, María del Rosario. La cooperación económica financiera internacional de la postguerra en América Latina (el caso de México). Tesis profesional, 1966.
- 49.- Guitard, Odette. Bandung y el despertar de los pueblos coloniales. Buenos Aires, EUDEBA, 1962.
- 50.- Hambloch, Ernest. "The new regime in Brazil", en Foreign Affairs, N.Y., vol. 16, No. 3, April 1938.
- 51.- Hechen, Santiago. Proyección internacional de Brasil. Santa Fé, Argentina, Librería y editorial Castellvi, 1964.
- 52.- Holmes, Olive. "Brazil: rising power in the Americas", en Foreign policy reports, N.Y. Foreign Policy Association, vol. XXI, No. 15, October 15, 1945.
- 53.- Holmes, Olive and Ringwood, O.K.D. "Status of Brazilian-U.S. war agreements", en Foreign policy reports, N.Y. Foreign Policy Association, vol. XXI, No. 15, October 15, 1945.
- 54.- Hill, Lawrence F., Diplomatic relations between The United States and Brazil, Duke University Press, 1932.
- 55.- Horowitz, Irving. Revolución en el Brasil, México, F.C.E., 1966, (colección popular, tiempo presente).
- 56.- Ianni, Octavio. Estado e capitalismo (Estructura social e industrializacáo no Brasil). Rio de Janeiro, Editora Civilizacáo Brasileira, 1965.
- 57.- "Informes, discursos y resoluciones", en XX Congreso del PCUS de la URSS, editorial Pueblos Unidos, 1956.
- 58.- Jaguaribe, Hélio. Desarrollo Económico y desarrollo político. Buenos Aires, EUDEBA, 1964, (biblioteca de América).
- 59.- Jaguaribe, Hélio. The brazilian structural crisis mimeografiado.
- 60.- Jaguaribe, Hélio. O nacionalismo na atualidade brasileira. Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Ministerio da Educacáo e Cultura, 1956, (textos brasileiros de política, No. 1).
- 61.- Jaguaribe, Hélio, "La renuncia del presidente Quadros y la crisis política brasileña", en Política, Caracas, No. 18, 1962.
- 62.- Johnson, John. Political change in Latin America (The emergence of the middle sectors). Stanford University Press, 1958.
- 63.- Johnson, John J. The military and society in Latin America Stanford University Press, 1964.
- 64.- Jruachov, Nikita. Informe del Comité Central de PCUS al XX Congreso del Partido. 1956, p. 12.

- 65.- Jrushov, Nikita. "On peace and peaceful coexistence", en International Affairs, Moscow, No. 6, June 1964.
- 66.- Kubitschek. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Departamento da Imprensa Nacional, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960.
- 67.- Kubitschek de Oliveira, Juscelino, "Discurso de 20 de junio de 1958, sobre a presente situacao interamericana", en Operacao Panamericana, Rio de Janeiro, 1958.
- 68.- Kubitschek de Oliveira, Juscelino. Exposicao as forcas armadas sobre a Operacao Panamericana, feita no Palacio Itamaraty em 17 de julho de 1958. Rio de Janeiro, Ministerio das Relacoes Exteriores, secas de publicacoes, 1958.
- 69.- Lambert, Jacques. Amrique Latine (Structures Sociales et Institutions Politiques). Paris. Presses Universitaires de France, 1963.
- 70.- La politica exterior de la URSS, Moscú, editorial Progreso, sin fecha de publicacion.
- 71.- Lefever, Ernest W., "Nehru, Nasser and Kruman on neutralism" en Neutralism and non-alignment, N.Y., P. A. Praeger, 1962, (edited by Lawrence W. Martin).
- 72.- Lowenstein, Karl. Brazil under Vargas. New York, Macmillan, 1942.
- 73.- Marini, Ruy Mauro, "Conflictos y contradicciones en el Brasil contemporaneo", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, vol. V. No. 4, abril-junio, 1965.
- 74.- Marini, Ruy Mauro, "Contradicciones y conflictos en el Brasil Contemporaneo".
- 75.- Marini, Ruy Mauro, "La dialéctica del desarrollo capitalista en Brasil", en Cuadernos Americanos, año XIV, vol. CXLVI, mayo-junio, 1965.
- 76.- Marini, Ruy Mauro. Subdesarrollo y revolucion. México, Siglo XXI, 1969, (sociología y política).
- 77.- Moraes, Minerva M. "Tendencias y virajes de la política norteamericana en América Latina", en Foro Internacional México, El Colegio de México, vol. IV. Núm. 2. octubre-diciembre 1963.
- 78.- Morgenthau, Hans J. La lucha por el poder y por la paz. Buenos Aires, editorial sudamericana, 1963.
- 79.- Pachter, Henry M. Collision course. Frederick A. Praeger, 1963.
- 80.- Política, quince días de México y del mundo. México, Problemas agrícolas e industriales de México.
- 81.- Prado Jr. Caio. Historia económica del Brasil. Buenos Aires, editorial Futuro, 1960.
- 82.- Programa de accao economica do governo, 1964-1966. Rio de Janeiro, 1964.
- 83.- Quadros, Janio. Mensagem ao Congresso Nacional, Brasilia, Departamento de Imprensa Nacional, 1961.
- 84.- Quadros, Janio, "Brazil's New Foreign Policy", en Foreign Affairs, october 1961, (vol. 40 No.1).
- 85.- "Brasil enfrenta graves problemas económico-sociales, (Mensaje al pueblo brasileño del Presidente Janio Quadros)", en Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, marzo 1961.
- 86.- Ramos, Guerreiro. A crise do poder no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1961, Cap. I.

- 87.- Reisky de Dubnic, Vladimir. Political trends in Brazil. Washington, D.C., Public Affairs Press, 1963.
- 88.- Rodrigues, José Honorio. Brasil e Africa (outro horizonte). Rio de Janeiro, editora civilizacao brasileira, 1961, (retratos de Brasil, vol.9)
- 89.- Rodrigues, José Honorio. "Nueva actitud exterior del Brasil", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, No. 7, vol. II, núm. 3, enero-marzo, 1962.
- 90.- Rodrigues, José Honorio "La política internacional del Brasil y Africa", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, No. 15, vol. IV, núm. 3, enero-marzo, 1964.
- 91.- Rodrigues, José Honorio, "Una política externa propia e independiente", en Política Externa Independiente, Rio de Janeiro, editora Civilizacao Brasileira, año 1, no.1, mayo 1965.
- 92.- Roger, Jean, "La estructura económica de los países industriales y las necesidades del desarrollo económico en los países productores de materias primas", en Comercio internacional, tendencias y lineamientos generales, Washington, D.C., Instituto de desarrollo económico, BIRF, 1961.
- 93.- Ronning, C. Neale. Derecho y política en la diplomacia interamericana. México, UTEHA, primera edición en español, 1965 (Sección 14, Ciencias Sociales, Manuales UTEHA, No.323/323 a).
- 94.- Ruiz García, Enrique, El tercer mundo. Madrid, Alianza editorial, 1967, (el libro de bolsillo).
- 95.- Scobie, James Argentina: A city and nation. New York, Oxford University Press, 1964.
- 96.- Skidmore, Thomas H. Politics in Brazil, 1930-1964 (An Experiment in Democracy). New York, Oxford University Press, 1967.
- 97.- Sweazy, Paul. Capitalismo e imperialismo norteamericano. Buenos Aires, Jorge Alvarez editor, 1963.
- 98.- Teichert, Pedro C.M. Revolución económica e industrialización en América Latina. México, F.C.E., 2a. edición, 1961.
- 99.- Urquidí, Víctor. Viabilidad económica de América Latina. México, F.C.E., 2a. edición, 1963.
- 100.- Vargas, Getulio. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1954.
- 101.- Vargas, Getulio, "The Suicide Letter of Getulio Vargas, en Burns, Bradford E., A documentary history of Brazil,
- 102.- Visnna, Hélio, Historia diplomática de Brasil. Sao Paulo. Edições Melhoramentos, 2a. edicao, sin fecha de publicacion.
- 103.- Victor, Mario. 5 Anos que abalaron a Brasil (de Janio Quadros ao Marechal Castello Branco) Rio de Janeiro, editora civilizacao brasileira, 1965. (Colecao documentos de historia contemporânea).
- 104.- Werneck Sodré, Nelson. Evolución social y económica del Brasil. Buenos Aires, EUDESA, 1964, (Biblioteca de América / Libros del tiempo nuevo)
- 105.- Werneck Sodré, Nelson, "Raíces históricas de nacionalismo brasileiro", en Burns, Bradford E., A documentary history of Brazil.