



# PENSAMIENTO DIPLOMÁTICO BRASILEÑO

Formuladores y Agentes de la Política Exterior  
(1750-1964)

MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES

*Ministro de Estado* José Serra  
*Secretario General* Embajador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDACIÓN ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente* Embajador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Investigación de  
Relaciones Internacionales*

*Director, sustituto* Ministro Alessandro Warley Candeas

*Centro de Historia y  
Documentación Diplomática*

*Directora, sustituta* Maria do Carmo Strozzi Coutinho

*Comité Editorial de la  
Fundación Alexandre de Gusmão*

*Presidente* Embajador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Miembros*  
Embajador Ronaldo Mota Sardenberg  
Embajador Jorio Dauster Magalhães e Silva  
Embajador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão  
Embajador José Humberto de Brito Cruz  
Embajador Julio Glinternick Bitelli  
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna  
Profesor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto  
Profesor José Flávio Sombra Saraiva  
Profesor Eiiti Sato

La *Fundación Alexandre de Gusmão*, instituida en 1971, es una fundación pública vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene como finalidad acercar a la sociedad civil información sobre la realidad internacional y sobre aspectos de la diplomática brasileña. Su misión es promover la comprensión de la opinión pública nacional sobre temas de relaciones internacionales y política externa brasileña.

José Vicente de Sá Pimentel  
Organizador

---

**PENSAMIENTO DIPLOMÁTICO  
BRASILEÑO**

Formuladores y Agentes de la Política Exterior  
(1750-1964)

Volumen III



Brasília – 2016

Derechos de publicación reservados a la Fundación Alexandre de Gusmão  
Ministerio de Relaciones Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Planta Baja  
70170-900 Brasília DF  
Teléfonos: (61) 2030-6033/ 6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Página web: www.funag.gov.br  
E-mail: funag@funag.gov.br

### **Impreso en Brasil**

Título original *Pensamento Diplomático Brasileiro*  
– *Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*  
©Fundación Alexandre de Gusmão, 2013

### **Equipo técnico:**

Eliane Miranda Paiva  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Luiz Antônio Gusmão  
André Luiz Ventura Ferreira

### **Traducción:**

Paola Citraro  
Especial agradecimiento al profesor Pedro Delgado  
por su colaboración en la revisión de este libro.

### **Proyecto Gráfico:**

Daniela Barbosa

### **Programación Visual y Diagramación:**

Ideal Gráfica e Editora

### **Mapa de tapa:**

Elaborado bajo la orientación de Alexandre de Gusmão, el llamado «Mapa de las Cortes», de 1749, sirvió de base para las negociaciones del Tratado de Madrid.

### **Mapa de contraportada:**

Mapamundi confeccionado por el veneciano Jeronimo Marini en 1512, el primer mapa en que aparece el nombre de Brasil. Tiene la curiosidad de mostrar los países emergentes.

Impreso en Brasil 2016

---

P418 Pensamiento diplomático brasileño : formuladores y agentes de la política exterior (1750-1964) / José Vicente de Sá Pimentel (organizador) ; Paola Citraro (traducción). – Brasília : FUNAG, 2016.

3 v. – (História diplomática)

Título original: *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964)*

ISBN 978-85-7631-588-9

1. Diplomata. 2. Diplomacia brasileira. 3. Política externa - história - Brasil.  
4. História diplomática - Brasil. I. Pimentel, Vicente de Sá. II. Série.

CDD 327.2

---

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

# ÍNDICE

## PARTE III

### LA REFORMA DEL ESTADO Y LA MODERNIZACIÓN DE LA DIPLOMACIA

INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA EXTERNA Y A LAS  
CONCEPCIONES DIPLOMÁTICAS DEL BRASIL MODERNO ...651  
*Eiiti Sato*

OSWALDO ARANHA: EN LA CONTINUIDAD  
DEL ESTADISMO DE RIO BRANCO ..... 665  
*Paulo Roberto de Almeida y João Hermes Pereira de Araújo*

CYRO DE FREITAS-VALLE: NACIONES UNIDAS,  
BRASIL PRIMERO ..... 711  
*Eugênio Vargas Garcia*

JOSÉ CARLOS MACEDO SOARES: LIBERAL,  
NACIONALISTA Y DEMÓCRATA.....749  
*Guilherme Frazão Conduru*

ALMIRANTE ÁLVARO ALBERTO: LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO NACIONAL .....	797
<i>Eiiti Sato</i>	
EDMUNDO PENNA BARBOSA DA SILVA: DEL SECOS & MOLHADOS A LA DIPLOMACIA ECONÓMICA MULTILATERAL.....	841
<i>Rogério de Souza Farias</i>	
HELIO JAGUARIBE: LA GENERACIÓN DEL DESARROLLISMO NACIONAL.....	873
<i>Antonio Carlos Lessa</i>	
JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES: HISTORIADOR DEL INTERÉS NACIONAL Y DE LA AFRICANIDAD.....	901
<i>Paulo Visentini</i>	
AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO: ACTUALIDAD Y PARADOJA.....	937
<i>Samuel Pinheiro Guimarães</i>	
FRANCISCO CLEMENTINO SAN TIAGO DANTAS: EL CONFLICTO ESTE-OESTE Y LOS LÍMITES DEL ARGUMENTO RACIONAL .....	981
<i>Gelson Fonseca</i>	
AUGUSTO FREDERICO SCHMIDT: EL POETA DE LA DEPENDENCIA CONSENTIDA .....	1025
<i>Carlos Eduardo Vidigal</i>	
JOÃO AUGUSTO DE ARAÚJO CASTRO: DIPLOMÁTICO ....	1059
<i>Ronaldo Mota Sardenberg</i>	
GALERÍA DE AUTORES .....	1101

**PARTE III**

**LA REFORMA DEL ESTADO Y LA  
MODERNIZACIÓN DE LA DIPLOMACIA**



# INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA EXTERNA Y A LAS CONCEPCIONES DIPLOMÁTICAS DEL BRASIL MODERNO

*Eiiti Sato*

Los textos que componen esta parte del libro hacen referencia a un lapso temporal de poco más de dos décadas marcado por turbulencias y cambios significativos en el orden internacional. Hace unos dos mil quinientos años, Tucídides iniciaba su «Historia de la guerra del Peloponeso» diciendo: «el ateniense Tucídides escribió la historia de la guerra entre los peloponesios y los atenienses, comenzando desde los primeros indicios, con la expectativa de que ésta fuera grande y más importante que las anteriores [...]»<sup>1</sup>. Desde entonces, muchos autores, de alguna manera, reprodujeron esta interpretación de que la época en que se vive es siempre la más compleja y la más crucial. En varios aspectos, evidentemente, Tucídides tenía razón, ya que, efectivamente, la guerra entre la Liga ateniense y los aliados de Esparta fue decisiva para la decadencia, hasta el completo ocaso, de aquel conjunto de Ciudades-Estado que formaban la Grecia clásica, que nos dejó el

---

1 Tucídides. *História da Guerra do Peloponeso*. Editora UnB, IPRI/FUNAG, Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo, 2001. Livro Primeiro, p. 1.

inmenso legado cultural que tanto aprendimos a admirar. El hecho es que se puede decir algo parecido sobre el periodo comprendido entre fines de la década de los 30 y el inicio de la década de los 60, objeto de esta tercera parte del libro. Fue una época marcada por un torbellino de eventos y transformaciones que produjeron un mundo realmente nuevo, con muchos elementos inéditos en la historia que se reflejan tanto en el contenido como en la forma de hacer diplomacia.

#### LAS RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

Al final de la década de los 30, las naciones aún intentaban salir de la Gran Depresión desencadenada en 1929 cuando se sumergieron en la Segunda Guerra Mundial. En seguida, hubo un periodo de reconstrucción con iniciativas completamente inéditas en las relaciones internacionales como el Plan Marshall y la creación de la Comunidad Europea. El periodo posguerra también vio el surgimiento del fenómeno de un mundo bipolar en torno a ideologías excluyentes y en el cual los polos de poder ya no se encontraban entre las tradicionales potencias europeas. Al final de la guerra, había una jerarquía internacional donde, en la cima, se encontraban Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña, *the Big Three*, las tres potencias que condujeron los arreglos de Yalta, Potsdam y San Francisco, sin embargo, en tan solo diez años, la crisis de Suez, a mediados de la década de los 50, dejaría expuesta la incapacidad de Gran Bretaña para seguir desempeñando su papel, realmente, como una potencia global. En paralelo, el proceso de descolonización en África y Asia avanzaba rápidamente trayendo consigo decenas de nuevas naciones con demandas y valores que aumentaban

sustancialmente la complejidad del orden internacional. Todo esto sin referirnos al advento de la era nuclear en el campo de la seguridad internacional y de la incorporación del multilateralismo como componente inherente a las formas de acción de la diplomacia.

Contemplados desde cualquier ángulo, dichos desarrollos, entre otros que no han sido arrollados, hicieron del periodo una «época interesante» en el sentido referido por la sabiduría de los chinos de los tiempos antiguos: un tiempo de cambios, de novedades y también de muchas incertidumbres, inquietudes y angustias. La sucesión de nuevas realidades y de iniciativas inéditas en la esfera internacional era difícil de seguir por los Gobiernos nacionales. La integración internacional se intensificaba, pero las instituciones económicas y políticas nacionales todavía no se adaptaban al multilateralismo y a la convivencia con regímenes internacionales más estructurados. Además, la mayoría de los gobernantes y diplomáticos en acción eran personas de una generación formada dentro de un cauce de cultura política donde las percepciones de la era victoriana, centradas en la permanencia, aún no habían desaparecido en su totalidad. De esta manera, las cancillerías presentaban gran dificultad para comprender adecuadamente los contornos más importantes de un orden internacional en constante cambio.

Hoy, con el paso del tiempo a nuestro favor que consolidó tendencias, transformó los hechos en historia y, principalmente, sin la presión de tomar decisiones al gusto de los acontecimientos, es posible analizar e identificar el lugar que ocupaba Brasil en aquellos tiempos de cambio. La lectura de los textos que componen esta obra nos puede llevar a entender que dos desarrollos fueron particularmente importantes para definir las posiciones brasileñas. Por una parte, la introducción de nuevos elementos en las relaciones internacionales, como el reconocimiento del

importante papel de la diplomacia económica, del multilateralismo y de la diversificación de las sociedades diplomáticas y, por otra, las transformaciones sustanciales vividas en la esfera doméstica de la vida económica y política de un Brasil que también buscaba la modernización con creciente ímpetu. Los textos que componen esta parte del libro están volcados hacia las respuestas de la diplomacia brasileña, pero dejan ver que éste era un esfuerzo generalizado entre las naciones que, fuese cual fuese su condición en el escenario mundial, necesitaban ajustar sus instituciones nacionales según otros elementos de la vida política y económica, que se revelaban cada vez más integrados internacionalmente.

Efectivamente, el alcance de las nuevas armas bélicas, que podían dar en el blanco a millares de kilómetros, convirtió el problema de las inversiones en seguridad en una cuestión imposible de tratar únicamente desde el punto de vista de la política de seguridad de los estados considerados como entidades soberanas. En el plan económico y social, la noción de la riqueza y del bienestar de las naciones se fue vinculando más con la vida y con los intereses de otras naciones por medio del comercio y de las inversiones y, asimismo, los avances en la tecnología de la información y de los transportes, hicieron que las aspiraciones y demandas individuales y colectivas se conectaran con más intensidad con la realidad y el modo de vida de otras sociedades. De esta manera, en todos lugares, los Gobiernos buscaban nuevas formas de organizar el Estado tanto en lo que se refiere a los instrumentos de recaudación de recursos como en lo relacionado a los mecanismos de utilización de dichos recursos para objetivos que se diseminaban internacionalmente como la promoción de la riqueza y el suministro de servicios orientados al bienestar y a la seguridad social. En este marco, también la agenda diplomática y las formas de conducir las relaciones exteriores sufrieron cambios considerables. La diplomacia brasileña, como la de las

demás naciones, estaba confrontada a la difícil tarea de adaptarse adecuadamente a este nuevo mundo emergente al mismo tiempo en que tomaba iniciativas para hacer frente a las demandas de los hechos que se desarrollaban rápidamente en el contexto de las relaciones internacionales.

### EL RETRATO DE UNA ERA TENIENDO EN CUENTA A SUS PERSONAJES

En la presentación general de esta obra ya fueron explicitados tanto la forma como los objetivos de los textos aquí reunidos. Sin embargo, parece importante reforzar algunos aspectos para comprender mejor este subconjunto de personajes cuya actuación se extendió entre fines de la década de los 30 y los primeros años de la década de los años 60. El presente trabajo trató de reunir a estudiosos de relaciones internacionales y, particularmente, de la política externa brasileña (diplomáticos y académicos) que pudieran ofrecer una visión global de la trayectoria de las relaciones internacionales de Brasil a través de los personajes que descuallaron en su formulación o en su ejecución. Este abordaje, teniendo como referencia lo que sus actores más relevantes veían y pensaban, permite observar la evolución de los acontecimientos en la política externa no sólo desde el punto de vista de las circunstancias y de las condiciones políticas de cada momento, sino que, además, permite observar ciertos elementos imponderables, como se presenta notablemente el factor humano, pero que con frecuencia son fundamentales para los resultados de una crisis o para el producto resultante de las controversias ocurridas en el ámbito de una conferencia internacional.

El presente compilado puede complementar, y hasta ayudar a comprender mejor, obras como la ya clásica *História da Política*

*Exterior do Brasil*, de autoría de Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, que presenta una visión global de la trayectoria de la política externa de Brasil desde que se hizo una nación independiente en el escenario internacional<sup>2</sup>. También complementa otras obras como aquella organizada por J. A. Guilhon Albuquerque titulada *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira: 1930-1990* en la cual varios estudiosos presentan sus visiones desde el punto de vista temático, o sea, de cuestiones y de problemas que, a lo largo del periodo elegido, ocuparon las atenciones de los gobernantes y formuladores de las acciones de Brasil<sup>3</sup>. Esto también se puede decir sobre las numerosas obras y autores que trataron temas específicos de la política exterior de Brasil como la cuestión de la energía atómica, del desarrollo económico y de la cooperación regional, incluso, de las relaciones de Brasil con determinado país o grupo de países.

En un principio, la idea de los organizadores de esta visión panorámica de la política externa brasileña era establecer modelos y reglas editoriales que le dieran homogeneidad a los textos. Sin embargo, cuando los primeros textos comenzaron a llegar, esta idea comenzó a debilitarse. Tanto es así que la primera reacción fue pedir a los autores que revisaran sus ensayos a fin de acomodarlos a los patrones editoriales establecidos en la concepción original de la obra; en cambio, al leer los textos, comenzamos a ver que muchas de las informaciones y observaciones expresadas eran demasiado interesantes para que las excluyéramos y, de esta manera, percibimos que, en muchos aspectos, homogeneizar implicaba no sólo contrariar el estilo de sus autores, sino en cierta medida, implicaba hasta incluso empobrecer la presentación del personaje. En realidad, los organizadores se dieron cuenta de que ver la

---

2 A. L. Cervo & C. Bueno. *História da Política Exterior do Brasil*. (Ed. Ática, 1992) Editora Universidade de Brasília, 3ª edição, 2008.

3 J. A. Guilhon Albuquerque. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990*. Cultura Editores Associados e NUPRI/USP, S. Paulo, 1996 (4 vols.).

política externa del país por medio del pensamiento y de la obra de aquellos que actuaron o influyeron en ésta de manera destacada, significaba aportar al lector un verdadero mosaico de momentos y de visiones donde la variedad de estilos y de enfoques tampoco dejaba de ser una forma de reflejar lo que fue un periodo, una época estudiada, con sus personajes y sus propias idiosincrasias.

Hay personajes muy conocidos, sobre quienes ya se escribió mucho; y hay personajes que, aunque sean muy importantes, existe relativamente poco material escrito y cuyo paso por los caminos de la diplomacia brasileña fue sobresaliente a pesar de la discreción, que exigían las circunstancias y las condiciones del momento. En este mosaico, es posible identificar algunas virtudes relativamente obvias, comunes a estos personajes, como la preocupación con la formación de una buena imagen de la patria, pero cada momento de la historia exigió de sus diplomáticos y de aquellos que actuaron en instancias donde Brasil estuvo representado actitudes diferentes. Una cualidad notable, presente en todas las figuras retratadas, especialmente en un ambiente de grandes cambios, es la del discernimiento. El buen discernimiento es una cualidad más fácil de ser verbalizada que efectivamente practicada, pero en la diplomacia es una capacidad de importancia esencial tanto para las acciones pequeñas como para las de gran abrangencia. Como afirmaba Monsieur de Callières, que había servido a Luis XIV en varias misiones, en la diplomacia, registrar los eventos como realmente suceden y, principalmente, comprender apropiadamente sus significados es un talento que ni el príncipe más poderoso puede despreciar. Decía Callières que era éste el talento que permite construir buenas alianzas y que permite prevenir al reino contra la formación de articulaciones hostiles<sup>4</sup>. Dos siglos después de

---

4 "One may say that knowledge of this kind is one of the most important and necessary features of good government, because indeed the domestic peace of the state depends largely upon appropriate

Luis XIV las guerras dejaron de ser un hecho del día a día para la mayoría de las naciones, pero se tornaron más destructivas y muchas nuevas formas de interacción internacional emergieron haciendo con que la seguridad y los intereses de las sociedades pasaran a depender de las fuerzas en acción en el seno de la realidad internacional reforzando, de esta forma, la importancia del discernimiento como una virtud central para la diplomacia.

Se puede decir que dos procesos que tuvieron lugar en el segundo periodo posguerra en la esfera de las relaciones internacionales fueron especialmente notables para reforzar la importancia de la capacidad de discernimiento para la diplomacia: la velocidad de los cambios y el acceso a cantidades crecientes de información. Como ya referimos más arriba, el cambio, al llegar a ser un componente intrínseco en el orden internacional, trajo consigo la constante inquietud en cuanto al futuro, haciéndolo menos distante y más imprevisible. Por otro lado, el acceso a grandes cantidades de información hizo que también fueran crecientes las dificultades de, entre tantos datos e informaciones, seleccionar y entender con precisión lo que era realmente relevante para el país. De esta forma, el discernimiento se convirtió en una virtud aún más valorizada y deseada tanto para la realización de emprendimientos de la vida personal como para la conducción de los negocios públicos.

Algunos personajes fueron importantes no porque hayan realizado hechos que cambiaron el curso de la diplomacia brasileña, sino porque comprendieron que la buena política no siempre se hace con acciones e iniciativas ruidosas y notables a los ojos del público. Comprender su propio tiempo no es tarea fácil y más

---

measures taken in its foreign service to make friends among well-disposed states, and by timely action to resist those who cherish hostile designs. There is indeed no prince so powerful that he can afford to neglect the assistance offered by a good alliance..." (M. de Callières. *On the Manners of Negotiating with Princes*. University of Notre Dame Press, 1963, p. 12. La primera edición de la obra está fechada en 1716 y tenía como título *De la Manière de Négocier avec les Souverains*).

difícil aún es traducir esta comprensión en decisiones y acciones teniendo en cuenta que una nación llega a ser poderosa cuando consigue mantener su curso con persistencia y tranquilidad ante situaciones adversas. Aunque sea natural que la atención siempre se dirija a los momentos en los que se necesitó una postura desafiadora o una iniciativa osada, la diplomacia es una actividad mucho más compleja, y si hay ocasiones en las que se precisa buscar un nuevo curso de acción, hay también circunstancias en las que la discreción, la persistencia y hasta el hecho de mantenerse estoico son cualidades demandadas. El escritor C. Virgil Gheorghiu escribió que el hombre verdadero no está en los actos y en los momentos heroicos. Al hombre verdadero se le debe buscar en la calma, en la sencillez de aquello que le ocupa su día a día<sup>5</sup>. Según el entender de este autor, el acto heroico es, en realidad, un accidente indeseable, necesario sólo en «tiempos interesantes», que los chinos consideraban verdaderamente una maldición.

Si concierne una metáfora, se puede decir que la opción escogida por los organizadores fue la de dejar que los autores eligiesen los vehículos más apropiados a su criterio para recorrer la trayectoria de la política externa brasileña compuesta, ya sea por planicies o por terrenos obstaculizados y por suelos a veces poco firmes y pantanosos. En otras palabras, la obra no podría ser diferente de la realidad que es siempre variada y a veces hasta paradójica, reuniendo elementos de la armonía y de homogeneidad con la diversidad propia de las cosas humanas. Por otro lado, para que la lectura de los textos aquí presentados se aproveche adecuadamente, el lector debe dar su contribución usando su

---

5 La imagen que el autor utiliza es «andar con la velocidad del paso humano» refiriéndose a la firmeza y a la tranquilidad por la que el hombre íntegro en su oficio no se deja llevar por la moda, por las tentaciones de la ganancia fácil y momentánea o por lo ruidoso estridente de las calles. C. Virgil Gheorghiu. *A Casa de Petrodava*. Livraria Bertrand, Lisboa, 1961.

sensibilidad y su paciencia para tener en cuenta las circunstancias, el estilo y las particularidades de cada una de las contribuciones.

## DIPLOMÁTICOS Y NO DIPLOMÁTICOS: PENSANDO LAS RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL

Como el lector percibirá, la idea de discutir el pensamiento diplomático brasileño no implica la noción de que, en algún momento, hubiera existido una visión estructurada y perfectamente articulada con respecto a lo que eran o deberían ser las relaciones internacionales del país. El entendimiento implícito en la colección consiste en que, a lo largo del tiempo siempre hubo, en mayor o menor grado, una preocupación por establecer propósitos más abarcadores y también en hacer más orgánico el curso de las acciones diplomáticas. En este sentido, a título de presentación, tal vez sea interesante redoblar nuestra atención sobre algunos sucesos notables del periodo, que aparecen en la colección de textos.

En dicho periodo se subraya la participación de figuras influyentes en la diplomacia brasileña sin que hayan sido diplomáticos de profesión y sin que hayan sido ministros de Relaciones Exteriores y, hasta incluso, sin haber ocupado posiciones de jefatura en Misiones Permanentes. En la figura de Helio Jaguaribe, por ejemplo, se refuerza la creciente importancia de las iniciativas del mundo intelectual brasileño, que pasa no sólo a debatir de forma sistemática los problemas y las perspectivas de las relaciones exteriores del país, sino que también se convierte en un factor de aglutinación de pensadores de formación variada dispuestos a ejercer alguna influencia en la actuación de Brasil en temas de la política internacional a partir de instituciones estructuradas. Más tarde estas iniciativas se identificarían por

la expresión inglesa *think tanks*. En el mismo sentido, también un historiador como José Honório Rodrigues llega a ser notable por sus contribuciones para el estudio de la historia que ayuda a comprender la posición de Brasil en el mundo. A pesar de haber sido un historiador comprometido en el sentido de insistir en la defensa de principios como el de la soberanía nacional y de los «intereses nacionales», la inclusión de su obra en esta colección se puede ver principalmente como un reconocimiento de la importancia de los estudios históricos en la conducción de las cuestiones diplomáticas, siendo una forma de reconocimiento del trabajo realizado por otros historiadores como Amado Cervo, Clodoaldo Bueno y el propio Varnhagen, también incluido en esta colección y que, a pesar de ser diplomático, nos dejó su herencia más valiosa en el campo del estudio de la historia. Otro caso notable para resaltar es el de Álvaro Alberto, que era militar de profesión y que representó a Brasil en la Comisión de Energía Atómica de la ONU en 1946. No produjo concepciones o interpretaciones acerca de la política exterior de Brasil, mas su importancia deriva del hecho de haber percibido y vivenciado activamente ajustes en la organización del estado brasileño a partir de la observación de la política internacional. Se puede decir que, en gran medida, la creación del CNPq (Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, acrónimo en portugués) se debió a su participación en la Comisión de Energía Nuclear de la ONU que le proporcionó una oportunidad única para observar los nuevos caminos que tomaban la investigación científica en el mundo, en especial en términos de su relación con el Estado.

Además de estos aspectos, varios otros desarrollos están reflejados en los ensayos que componen esta obra. Todos bastante significativos para el mundo de la actividad diplomática brasileña. En dicho periodo, ocurrieron cambios en la importancia relativa de los actores con quienes Brasil necesitaba interactuar

mientras, paralelamente, las demandas del medio internacional rescataban muchas iniciativas con vistas a la reorganización de la carrera diplomática, tanto en la forma de la admisión como en la preparación de los diplomáticos. En el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores se reforzaron áreas de actuación, como la de la diplomacia económica, y también se ensancharon las instancias de representación diplomática ante la creación del sistema ONU y del establecimiento de relaciones políticas y comerciales con un creciente número de países. Temas antiguos, como el del desarme, resurgieron con modos de expresión completamente nuevos ante la llegada de la era nuclear, mientras nuevos temas como el de la descolonización y de la Guerra Fría llegaron a condicionar la agenda internacional. También están reflejados en los trabajos varios momentos sobresalientes de la acción diplomática brasileña con la perspectiva frustrada de que Brasil llegara a ser el sexto miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, las controversias que involucran el lanzamiento de la Operación Panamericana, la formulación de la Política Externa Independiente y la defensa brasileña en la ONU de la idea de que el desarme, el desarrollo económico y la descolonización constituían las distintas facetas de una misma estrategia orientada a la promoción de la paz. Los lectores siempre podrán entender que otros personajes deberían haber sido incluidos en esta colección, pero obviamente, los editores tenían limitaciones, incluso de recursos y de disponibilidad de expertos. Recapitulando, el entendimiento es el de que el presente conjunto de ensayos ofrece un retrato suficientemente fiel de una época de turbulencias en el orden internacional y de ajustes en las acciones y en los instrumentos de la diplomacia brasileña. En realidad, cualquier esfuerzo de comprensión de las relaciones externas del Brasil de hoy debería siempre incluir las grandes transformaciones sucedidas a lo largo de las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.



**OSWALDO ARANHA**

Nació en 1894, en Rio Grande do Sul, de familia tradicional *gaúcha*. Fue al Colegio Militar y se graduó en Derecho en Rio de Janeiro, regresando a su estado para convertirse en intendente de Alegrete y diputado federal. Como uno de los líderes de la Alianza Liberal, fue el más activo en el movimiento armado que derrocó a la República Vieja en 1930. Nombrado ministro de Justicia del Gobierno Provisorio, se convirtió en 1931, en ministro de Hacienda. En 1934, Getulio Vargas lo designó para dirigir la Embajada en Washington, donde construyó una relación especial con el Gobierno Roosevelt, cultivando amistades que serían relevantes en la alianza militar durante la Segunda Guerra. Dejó el cargo en el golpe del Estado Nuevo y regresó a Brasil como líder virtual de la oposición. La amistad con Vargas le hizo aceptar ser ministro de Relaciones Exteriores (1938-44), cuando actuó para mantener a Brasil en la coalición de las fuerzas democráticas y antifascistas. Abandonó el Gobierno Vargas en 1944, por

desentendimientos con el dictador, y acumuló gran prestigio político, que lo podría haber impulsado a ser el sucesor. Se dedicó a los negocios y a la abogacía durante algunos años, pero fue llamado nuevamente para representar a Brasil en la ONU (1947), cuando presidió la sesión que aprobó la división de Palestina. Sirvió nuevamente como ministro de Hacienda (1953-54) en el Gobierno Vargas, pero, después del suicidio del presidente volvió a dedicarse a los negocios y consultoría. Falleció en 1960.

## OSWALDO ARANHA: EN LA CONTINUIDAD DEL ESTADISMO DE RIO BRANCO

*Paulo Roberto de Almeida y João Hermes Pereira de Araújo*<sup>1</sup>

*La diplomacia brasileña es la escuela de la paz, la organización del arbitraje, la política de la armonía, la práctica de la buena vecindad, la igualdad de los pueblos, la protección de los débiles, la defensa de la justicia internacional, en fin, una de las glorias más puras y altas de la civilización jurídica universal.*

(Oswaldo Aranha, discurso de asunción en el Itamaraty, Rio de Janeiro, 15/3/1938)<sup>2</sup>

### LA TRAYECTORIA POLÍTICO-DIPLOMÁTICA DE OSWALDO ARANHA

No solamente un diplomático, posiblemente el más diplomático de los políticos brasileños, antes incluso de comprometerse en la defensa y en la representación externa de Brasil, Oswaldo Aranha

- 
- 1 Cabe un agradecimiento especial a Stanley Hilton y a Luiz Aranha Correa do Lago por diversas correcciones tópicas y sugerencias específicas que ayudaron a evitar errores factuales en el texto y perfeccionaron argumentos conceptuales sobre la actuación política de Oswaldo Aranha.
  - 2 Cf. *Oswaldo Aranha, 1894-1960: discursos e conferências*. Brasília: FUNAG, 1994, p. 25; el mismo trecho, *ipsis litteris*, aparece en discurso pronunciado en el Palacio Tiradentes, en 23/12/1940; cf. ARANHA, Oswaldo. *A Revolução e a América*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1940, p. 9.

fue, sin ninguna duda, uno de los actores más relevantes del proceso de transición política que encerró la vieja República y dio inicio a la llamada era Vargas, durante la cual él fue uno de los hombres públicos de primera grandeza, en especial en la fase inicial de dicho ciclo<sup>3</sup>. El impacto del gran estadista, tanto en la política interna como en la externa, se extiende, sin embargo, mucho más allá de ese periodo crucial de la modernización de Brasil a lo largo del siglo XX, y cabe resaltar el importante papel que ya había tenido en la política *gaúcha* de los años 20, y también, más adelante, su reconocido y continuado liderazgo y prestigio, incluso después de la muerte, en 1954, de su mentor y amigo, al cual le fue fiel durante toda su vida activa, incluso en detrimento de su propia carrera política.

Como diplomático, se distinguió en uno de los momentos más desafiantes de la historia contemporánea de Brasil, cuya trayectoria podría haber sido diferente, si él no estuviera al frente del Itamaraty en los años dramáticos de la Segunda Guerra Mundial. Desde este punto de vista, se le puede considerar un heredero pragmático del Barón de Rio Branco, al evaluar realísticamente el ambiente externo teniendo en cuenta la seguridad de Brasil y al establecer, según los mismos fundamentos, fuertes lazos de cooperación entre el país y Estados Unidos, alianza que se revelaría decisiva en aquellos años turbulentos; así procedió impulsado también por su visión de futuro, identificando el pleno interés de Brasil en la continuidad de una relación que él deseaba que fuera cada vez más igualitaria y de conformidad con las soberanías respectivas. De cierta forma, su actuación en la política externa fue una extensión de su trayectoria personal en el cuadro del intenso activismo que ya lo venía caracterizando en la política nacional, desde la fase

---

3 La biografía más completa sobre la vida y la actuación política de Oswaldo Aranha fue elaborada por el historiador Stanley Hilton, *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.

anterior a la Revolución de 1930, a cuya preparación y deflagración político-militar su nombre está íntimamente asociado.

De hecho, si no fuera por la acción decisiva y la comprobada capacidad de liderazgo de Oswaldo Aranha, en el montaje de la contestación armada de la Alianza Liberal a la sesgada sucesión presidencial conducida por Washington Luís, en 1930, tal vez Brasil ni siquiera hubiera atravesado, a mediados del siglo pasado, el proceso de modernización que terminó siendo identificado exclusivamente con el nombre de Getulio Vargas. Se conocían las vacilaciones del líder gaucho frente a los momentos de toma de decisión, y es posible que la Revolución de 1930 no hubiera ocurrido, si no fuera por las iniciativas de aquel que fue identificado como «la estrella de la Revolución»<sup>4</sup>. Brasil probablemente se hubiera dirigido por otros caminos, sin la acción decisiva de Oswaldo Aranha en este episodio específico en el itinerario político del país. De la misma manera, una historia hipotética de Brasil podría haber asumido aspectos muy diferentes, si Aranha eventualmente hubiese ascendido a la presidencia de la República, ya sea en sus momentos de mayor preeminencia política, en los años 1930 y en 1945, o hasta en 1950, cuando prefirió continuar siendo fiel a Vargas, o incluso después, en 1955, en una situación donde se le abrían diversas opciones de alianzas partidarias<sup>5</sup>.

---

4 Cf. Aspásia Camargo, «Oswaldo Aranha: a estrela da Revolução». En: CAMARGO, Aspásia; ARAÚJO, João Hermes Pereira de; SIMONSEN, Mário Henrique. *Oswaldo Aranha: a estrela da revolução*. São Paulo: Mandarim, 1996, p. 15-102. El brasilianista Joseph Love lo designa el «arquitecto principal de la revolución de 1930»; cf. *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1971, p. 219.

5 Francisco Iglesias afirma que la actuación de Oswaldo Aranha como «posible candidato a la Presidencia de la República termina en 1954, con la muerte de Getulio Vargas. Éste le cortó la carrera en 1934, en 1938 y en 1944. Aranha no llegó al supremo puesto por cierta falta de empeño: político competente, le faltó la ambición que anima y conduce a los aspirantes al poder y tuvo excesiva fidelidad a Getulio». Presentación del libro CAMARGO-ARAÚJO-SIMONSEN. *Oswaldo Aranha: a estrela da revolução*, op. cit., cf. p. 9.

De igual forma, en el campo de la política internacional, la historia de Brasil podría haber sido otra, si este hombre de acción no hubiese estado al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores en las horas cruciales de toma de posición entre las dos grandes coaliciones de fuerzas hegemónicas existentes a finales de la década de los 30: por un lado, el poder creciente del nazifascismo, en relación al cual diversos liderazgos políticos y militares del Gobierno Vargas mantenían claras simpatías; por el otro, la posición aparentemente vacilante, tal vez declinante, del viejo Imperio británico y el aislacionismo errático de la potencia americana ascendente. El hecho de que Brasil se haya colocado, no sólo al lado «correcto» en las riñas militares de la Segunda Guerra (diferentemente, por ejemplo, de Argentina, que continuó exhibiendo sus simpatías fascistas hasta casi el final del conflicto, y posteriormente), sino que también, y fundamentalmente, al lado de las democracias y de las economías de mercado, fue básicamente debido a la acción firme y decidida del hombre político y estadista Oswaldo Aranha.

Como ministro de Hacienda, antes y después de sus misiones diplomáticas, también tuvo un papel relevante en la administración de las fragilidades de Brasil en sus relaciones económicas externas, contribuyendo con la ecuación de crisis cambiarias y la estabilización macroeconómica. En su primer paso por el Ministerio de Hacienda, entre noviembre de 1931 y julio de 1934, Aranha tuvo que adaptar Brasil a los impactos de la crisis mundial, dirigiendo de manera satisfactoria la crisis de superproducción de la economía cafetera (en una especie de keynesianismo *avant la lettre*) y concluyendo un nuevo *funding* para el problema de la deuda externa, en el llamado Esquema Aranha, que reducía el total del principal a ser pago en los cuatro años siguientes, obteniendo una economía de 57 millones de libras sobre un total de 91 millones<sup>6</sup>. En su segundo paso por el ministerio, nuevamente a servicio de Vargas, entre junio de 1953 y

---

6 Cf. HILTON, *Oswaldo Aranha*, op. cit., p. 177.

agosto de 1954, tuvo que enfrentar graves problemas cambiarios, junto con presiones inflacionarias avivadas por el ministro de Trabajo João Goulart, se desempeñó una vez más con competencia, minimizando el nacionalismo exacerbado del presidente en la cuestión de la remesa de ganancias de las subsidiarias extranjeras y sus instintos populistas, que resultaron en una fuerte presión por emisiones irresponsables.

Nacido en el interior de Rio Grande do Sul (Alegrete, 15 de febrero de 1894), Oswaldo Euclides de Souza Aranha participó de diversos episodios político-militares del escenario provincial, antes de alcanzar una proyección nacional a partir de su elección para la Cámara de Diputados en 1927; al año siguiente, Getulio Vargas, electo gobernador de Rio Grande do Sul, le ofrece ser su secretario del Interior; poco después, se compromete con el esfuerzo de renovación de la política nacional, en el cuadro de la Alianza Liberal<sup>7</sup>. Sucesivamente ministro de Justicia (1930-31) y de Hacienda (1931-34) del Gobierno Provisorio de Getulio Vargas, Aranha dejó su marca tanto en los preparativos del nuevo cuadro constitucional como en la superación de los efectos de la crisis internacional sobre la economía. Su elección como embajador en Washington, conducida maquiavélicamente por Vargas (para alejar uno de los grandes nombres para una futura sucesión) se reveló fundamental para este último y para el propio Brasil, al ofrecerle la oportunidad de tejer una red de alianzas en la política estadounidense (comenzando por el propio presidente Franklin Roosevelt, pasando por el secretario de estado Cordell Hull y por el subsecretario Summer Welles, de quien se hizo gran amigo) que terminó siendo el más poderoso factor de la llamada alianza militar Brasil-Estados Unidos en los años turbulentos de la Segunda Guerra Mundial.

---

7 Los episodios de su vida hasta la Revolución de 1930 están ampliamente relatados, incluso con elementos inéditos en la historiografía, en Luiz Aranha Correa do Lago: *Oswaldo Aranha: o Rio Grande e a revolução de 1930; um político gaúcho na República Velha*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

Habiendo renunciado a la misión, en la secuencia del golpe del Estado Nuevo, su nueva asociación a la política externa, siendo nombrado ministro de Relaciones Exteriores a partir de 1938, fue decisiva, en un momento en el que el ascenso del nazifascismo parecía irresistible. Es en el marco de su actuación como representante diplomático y como jefe de la Cancillería, durante la tormentosa década que se extiende desde 1934 hasta 1944, en el que se debe evaluar una gestión que puede ser colocada en la continuidad intelectual y práctica del Barón de Rio Branco, al defender Oswaldo Aranha la soberanía y los intereses brasileños, en el contexto de la alianza real pero no escrita con Estados Unidos, como había sido la intención, al inicio del siglo, del Barón, de quien Aranha puede ser considerado un seguidor espiritual.

#### EMBAJADOR EN WASHINGTON: ANTICIPANDO EL FUTURO DE BRASIL<sup>8</sup>

Como consecuencia de problemas de política interna, Oswaldo Aranha deja definitivamente el Ministerio de Hacienda y el liderazgo del Gobierno en la Asamblea Constituyente y, en abril de 1934, es investido embajador en Washington. Aranha viajó a Estados Unidos, vía Italia, pretendiendo entablar directamente con Mussolini acuerdos comerciales, lo que, sin embargo, no ocurrió. En una carta a Vargas (5/9/1934), describió una Europa en «estado *potencial de guerra*», con una Italia caída en el bonapartismo y Rusia en el Termidor. «Si no viene la guerra, viviremos una paz sin justicia, sin humanidad, de miseria general». Desde su llegada a Estados Unidos, Aranha expresa su más viva admiración por el

---

8 Comienza aquí el resumen efectuado por Paulo Roberto de Almeida del capítulo de João Hermes Pereira de Araújo, «Oswaldo Aranha e a diplomacia», in: CAMARGO-ARAÚJO-SIMONSEN, *Oswaldo Aranha: a estrela da revolução*, op. cit., p. 105-379.

país: «Es una construcción ciclópea del milagro americano (...) Todo es grandioso, colosal, inimaginable».

Aranha entregó sus credenciales al presidente Roosevelt el 2 de octubre y se colocó inmediatamente en actividad. Un acuerdo comercial, a partir de una propuesta de EE.UU. de julio de 1933, que enfrentaba dificultades debido a ofertas competidoras de Alemania, se firmó finalmente en febrero de 1935, con motivo de la visita del nuevo ministro de Hacienda, Artur da Souza Costa, después del cual Brasil concluyó otro con Alemania, en julio de 1936, a partir del concepto de compensaciones. En la fase final de la negociación del acuerdo, los estadounidenses insistieron en agregar una cláusula de nación-más-favorecida en el caso de controles cambiarios, lo que el ministro de Hacienda aceptó, dadas las delicadas negociaciones financieras con EE.UU. y el Reino Unido. El Gobierno estadounidense estaba dividido entre las ventajas del liberalismo comercial defendido por el secretario Cordell Hull, y la reciprocidad estricta, preferida por consejeros económicos del presidente.

A mediados de 1935, el presidente Roosevelt le propuso a Brasil, por el canal exclusivo de la Embajada en Washington una conferencia de unión de los pueblos americanos para garantizar la paz y seguridad hemisférica, lo que fue bien recibido por Vargas. Aranha vio allí una posibilidad para ampliar el monroísmo para un entendimiento verdaderamente panamericano; el Itamaraty, sin embargo, pretendió involucrar al embajador en Rio y propuso un «pacto interamericano de seguridad colectiva» a ser acordado en Buenos Aires, lo que contrariaba los objetivos de EE.UU.

Aranha advirtió el espíritu contrario de los congresistas estadounidenses a este tipo de esquema, y que ya había motivado el rechazo de la Liga de las Naciones. El Departamento de Estado redujo de seis a tres artículos el texto de pacto formal propuesto por el Itamaraty, pero éste lo consideró demasiado impreciso.

Aranha se quejó, en una carta a Vargas (26/8/1936) por la actitud del Itamaraty, considerando la iniciativa de un pacto «como una gran cosa para Brasil, aun cuando los demás países lo rechacen en Buenos Aires».

Camino de la conferencia en Buenos Aires, el presidente Roosevelt realizó una breve escala en Rio, a finales de noviembre, consolidando relaciones y posturas que reforzarían las posiciones defendidas por Aranha en las relaciones bilaterales y hemisféricas. El presidente argentino, en la apertura de la conferencia, el 1/12/1936, hasta buscó en el discurso de Rio Branco argumentos para la postura *universalista* que orientaría la posición de su país. Roosevelt mantuvo la idea del pacto en términos muy similares a los que venían siendo defendidos por Aranha. Buenos Aires se opuso con vehemencia a la idea del Itamaraty de un pacto de seguridad colectiva, como había previsto Aranha desde que estaba en Washington. Sin embargo, se aprobaron los principios de consulta y de no intervención, propuestos por México. Aranha fue incansable en delinear la mala voluntad y la oposición argentina, por cuestiones menores, defendiendo siempre la unanimidad y la conciliación. El *Herald Tribune*, de Chicago, llegó a referirse a una «Doctrina Aranha», y el *New York Times* presentó un editorial afirmando que el embajador brasileño se había convertido en el «máximo exponente del Monroísmo».

Las relaciones de Brasil con Argentina y la búsqueda, por parte de EE.UU., de neutralidad en la competición mantenida por ambos países en torno a la capacitación militar influyeron en las negociaciones paralelas mantenidas a propósito de la adquisición de nuevos equipamientos navales y de defensa militar. Antes de la llegada de Aranha, la Marina pretendía adquirir 12 guardacostas, pero luego de la presentación de sus credenciales cambió de opinión y resolvió adquirir dos cruceros. Sin embargo, después de la conferencia naval en Londres, Roosevelt informó

en una carta a Vargas (8/7/1936) que «ya no era posible ceder los cruceros», prometiendo ofrecer una contrapropuesta.

Otra complicación era la necesidad de una aprobación del Congreso: en el proyecto de contrato constaba una cláusula según la cual el arrendatario quedaba obligado a utilizar los navíos sólo para fines de instrucción y entrenamiento, comprometiéndose a no utilizarlos en contra de cualquier nación. El embajador argentino en Washington le solicitó al Departamento de Estado que el asunto fuera postergado, «con el fin de que exista entendimiento previo entre las naciones americanas». Aranha acepta aguardar el *détente* de la cuestión, pero le deja en claro al Departamento de Estado (14/8/1937) que no debería haber acuerdos por presiones de otros países. Las negociaciones quedaron en baño María, y el golpe de Estado en noviembre de aquel año sepultó finalmente toda la cuestión: causó la peor repercusión en la opinión pública estadounidense. Aranha pidió ser desvinculado del cargo, pero embarcó hacia Brasil aún siendo embajador. El proyecto de arrendamiento de los *destroyers* fue entonces dado por terminado.

Inmediatamente después del golpe, Aranha presentó su renuncia al Itamaraty, argumentando que «no me resulta posible continuar representando a Brasil, en este país, de forma eficiente, porque ni su Gobierno ni su pueblo poderoso, cree en mis afirmaciones e informaciones como antes. En tal situación, mi permanencia no sólo sería inútil, sino que también perjudicial para los intereses de Brasil» (Tel. Conf. 188, 12/11/1937). En un telegrama a Vargas (15/11/1937), decía claramente que «no estoy de acuerdo, de hecho condeno, lo que se hizo con nuestro país, y más aún, lo que se pretende hacer, de lo que la nueva Constitución es indicación alarmante. Dejo, así, en tus manos, de manera indeclinable, mi renuncia». Vargas intentó disuadirlo, por telegrama, el día 17, pero Aranha retrucó al día siguiente: «La discrepancia en lo que se ha hecho, en especial con el texto

de la nueva Constitución es de tal naturaleza que no me permite, dignamente, continuar con el ejercicio de mis funciones actuales».

En otra carta con fecha 24/11/1937, Aranha preparó su salida, de manera tal que preservara la colaboración futura con EE.UU., incluso con las inclinaciones innegablemente fascistas de la nueva Constitución: argumenta que sería interés del propio Gobierno estadounidense, y de Roosevelt, continuar la aproximación con Brasil, buscando entonces «americanizar o panamericanizar Brasil, antes que éste se *européice*, *hitlerice* o *mussolinice* por completo». Finalmente, se dio su «llamada» de regreso a Brasil aún como embajador, para no dar la idea de que se oponía a las nuevas realidades políticas brasileñas, y en este contexto embarcó de regreso el día 11 de diciembre, consciente de haber cumplido rigurosamente con todas sus responsabilidades de embajador en Washington.

## MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES: EL DEMÓCRATA REFORMISTA

Aranha llegó a Brasil como símbolo de la oposición a las corrientes nazi-fascistas que, incluso dentro del Ministerio, deseaban pasar al campo internacional las ideas y los principios adoptados en la Constitución de 1937. Fue para evitar esta transposición que Aranha decidió aceptar, en marzo de 1938, dirigir el Itamaraty, para equilibrar las tendencias opuestas a sus convicciones y para que no se modificase la orientación de la política exterior de Brasil por la cual había luchado desde Washington. Aceptó la oferta del Itamaraty con una condición clara: la política interna quedaría con Vargas, la externa con Aranha. Dejó esto claramente en su discurso de investidura, el 15 de marzo:

«Yo seré, en el Itamaraty, uno de los secretarios del presidente de la República, adscrito solamente al ejercicio de esta función...».

Los mayores eventos de 1938 fueron, en la esfera mundial, el anexo de Austria por la Alemania de Hitler, seguido por el Acuerdo de Múnich (que representaba el desmembramiento de Checoslovaquia por el mismo estado nazista); en el plano continental, el tratado de paz que selló el fin de las hostilidades entre Paraguay y Bolivia en la Guerra del Chaco y la 8ª Conferencia Internacional Americana realizada en Lima.

Las relaciones con Alemania e Italia y las expectativas de sus Gobiernos de obtener un aliado en las Américas, con el golpe de 1937, rápidamente se vieron frustradas, ya que Vargas extinguió todos los partidos y se negó a adherirse al Pacto Anti-Komintern, llevando a cabo una política de nacionalización que alcanzó a las colonias alemanas en el sur del país, y a buena parte de la inmigración italiana y a sus descendientes. Un decreto prohibiendo rigurosamente la actividad política de extranjeros en Brasil motivó protestas del embajador alemán, creando un clima de hostilidad que redundó en su calificación como *persona no grata* por el Itamaraty. A pesar de esto, las relaciones entre ambos países permanecieron inalteradas en el plano comercial.

Aranha se involucró personalmente en las negociaciones con países sudamericanos, que llevó a la firma, el 9 de julio, del Tratado Definitivo de Paz, Amistad y Límites entre Bolivia y Paraguay, terminando una guerra que había durado dos años y dejado un herencia de armisticio armado casi insoluble; poco después, en octubre, un informe arbitral, patrocinado por los países del cono sur, le atribuyó a Paraguay la mayor parte del Chaco.

La realización de la 8ª Conferencia Internacional Americana, prevista para ser llevada a cabo en Lima, en diciembre de este año, se vio por un momento amenazada por hostilidades de frontera

entre Ecuador y Perú; Aranha realizó encomiables esfuerzos para que Ecuador participara. Su mayor esfuerzo, sin embargo, fue con relación a Argentina, que se oponía terminantemente a dar forma de tratado, o de convención, al proyecto del Itamaraty, ya presentado en 1936, de un Pacto de Seguridad Colectiva, consagrando el pasaje de la etapa de consultas para el de la solidaridad. Observada la preocupación argentina en cuanto a la forma, fue posible llegar a una Declaración de los Principios de Solidaridad de América, que preservaba la sustancia de lo que deseaba Brasil: la reafirmación de la solidaridad continental, la defensa contra cualquier intervención o amenaza a la soberanía de los países americanos y a la coordinación de los mecanismos de consulta en caso de una amenaza a la paz, seguridad o integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas americanas, por medio de reuniones en las capitales por iniciativa de cualquiera de éstas.

En el plano interno, Aranha dio continuidad al proceso de reforma de las carreras del Itamaraty, iniciado por Melo Franco, en 1931, creando dos equipos de funcionarios (el diplomático y el consular) que podían servir tanto en el exterior como en la Secretaría de Estado. Por un decreto de octubre de 1938, Aranha acabó con esta separación antigua, unificando ambas carreras y estableciendo un cuadro único<sup>9</sup>.

Aranha realizó una visita oficial a EE.UU., de enero a marzo de 1939, invitado por el propio presidente Roosevelt: entre los principales temas estaban el programa brasileño de defensa nacional, las inversiones estadounidenses en Brasil y la situación de la deuda brasileña. Aranha se reunió a solas con Roosevelt durante un largo rato, tratando sobre la situación europea, su repercusión en las Américas y sobre la política interna americana. Luego, le siguieron las visitas del subjefe de Estado Mayor del

---

9 Cf. CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Itamaraty: Dois Séculos de História, 1808-2008*. Brasília: FUNAG, 2009, vol. I: 1808-1979, p. 365-374.

Ejército, general George Marshall, a Brasil, y del jefe de Estado Mayor del Ejército brasileño, general Góes Monteiro a Estados Unidos, habiendo sido recibido, dos veces, por Roosevelt en la Casa Blanca. El presidente ya había hablado acerca de las islas Fernando de Noronha y el cabo San Roque, y demostrado temor de que los alemanes pretendieran construir bases aéreas y navales en las costas occidentales de África, para, desde allí, atacar a países americanos. En otras palabras, EE.UU. ya preparaba su futura logística de apoyo para operaciones en dirección a África del norte y a Europa desde Brasil.

#### LA OPCIÓN POR LA NEUTRALIDAD: CONSCIENTE DE LA FRAGILIDAD DE BRASIL

Con el estallido de la guerra en Europa, el Itamaraty actuó para reforzar los lazos de solidaridad continental, en especial con EE.UU., y para resolver las múltiples cuestiones derivadas por la declaración de neutralidad frente a los países en guerra. Aranha orientó los trabajos del Itamaraty en la primera reunión de consultas de los ministros de las repúblicas americanas en septiembre, inmediatamente después del inicio de la guerra europea. La neutralidad brasileña fue proclamada por decreto desde el día 2 de septiembre, y ya al día siguiente, el Gobierno estadounidense propuso una reunión de consulta, de acuerdo con los entendimientos efectuados en Buenos Aires y en Lima: la primera reunión de consulta se realizó en Panamá, de 23 de septiembre a 3 de octubre de 1939.

A pesar de que el presidente Roosevelt le había ofrecido el crucero *Trinidad* para viajar, Aranha decidió quedarse en Rio, pero mantuvo estrecho contacto con los principales protagonistas durante todo el periodo preparatorio y durante la propia reunión:

él mismo redactó una declaración sobre el mar continental, aprobada junto con las otras dos declaraciones, sobre seguridad y neutralidad. En realidad, la neutralidad de las aguas americanas se quebró en seguida, por el incidente del Graf Spee, en aguas uruguayas, seguido por otro incidente en aguas brasileñas con un carguero alemán. Aranha y los jefes militares anticiparon días difíciles para los países americanos, en especial para Brasil, dotado de gran costa atlántica.

El año 1940 vio la completa modificación del mapa político y militar de Europa, con las victorias y ocupación de tropas alemanas en países beligerantes y neutros, lo que acarreó complejos problemas a los representantes diplomáticos y consulares de países neutros como Brasil. Aranha le escribió una larga carta a Vargas (11/5/1940), reflejando algunos de los argumentos de Rui Barbosa, presentados en una conferencia en Buenos Aires, en 1916: no puede haber impasibilidad entre el derecho y la injusticia, no se puede ser imparcial entre la ley y el crimen. Sorprendentemente, sin embargo, el 11 de junio, en la conmemoración de la batalla del Riachuelo por la Marina, Vargas pronunció un discurso en el cual denunció los «liberalismos imprevisibles» y proclamó la organización de la economía y del trabajo por el Estado, aunque también proclamó el apoyo al panamericanismo. La repercusión internacional fue inmediata, habiendo sido interpretado por muchos como una manifestación de independencia, o hasta de rechazo, con relación a Estados Unidos. Aranha pensó inmediatamente en renunciar, de nuevo, pero resolvió quedarse justamente para no reforzar el lado fascista del Gobierno.

#### LAS TENSIONES BELICISTAS SE PROFUNDIZAN

En Italia y en Alemania, las reacciones oficiales fueron positivas, en contraste con el repudio general expresado en los

medios de comunicación de las democracias. Las reacciones en EE.UU. fueron tan fuertes que, el día 14 de junio, el Gobierno divulgó un comunicado que demostró la visible colaboración de Aranha, confirmando la conservación de la política externa brasileña, «de total solidaridad americana, en la defensa común del continente contra cualquier ataque externo». No obstante, el día 29, Vargas pronunció un nuevo discurso, no tan contundente como el primero, pero igualmente enfatizando el contenido autoritario, incluso antisemita («financismo-cosmopolita» de los «sin patria»), de su visión política. Confirmó, a pesar de todo, la estricta neutralidad de Brasil y la defensa del panamericanismo, pero con pleno respeto a las soberanías nacionales y al derecho de cada pueblo de elegir el régimen político que le sea de mayor conveniencia.

Frente al activismo de los alemanes de la Krupp para ofrecerle a Vargas una siderúrgica, Aranha incitó al embajador estadounidense en Rio a apurar el abastecimiento de créditos para la factoría y de equipamientos militares para Brasil. De hecho, la cuestión de la siderurgia fue resuelta con extrema rapidez, en un esquema muy poco usual: propiedad y control estatales, mediante financiamiento del Eximbank, y tecnología de empresas privadas de Estados Unidos (United States Steel Corporation). El reequipamiento de las fuerzas armadas se resolvió entre finales de 1941 e inicios de 1942. De esta manera, se trazó la alianza política y militar Brasil –Estados Unidos.

En la segunda reunión de consulta de los países americanos, en La Habana, desde el 21 hasta el 30 de julio de 1940, se discutieron los temas de la neutralidad, la cooperación económica y la paz en las Américas, este último incluyendo la defensa de los «ideales interamericanos», bajo los cuales el Gobierno brasileño temía que se cogitara sobre los regímenes políticos de los países. Aranha alegó «motivos ajenos a su voluntad» para no asistir, en las instrucciones

dadas al representante brasileño, el secretario general Mauricio Nabuco, no dejó de anotar que «el panamericanismo nunca fue una doctrina para la defensa de regímenes políticos ni una práctica de intervención». El Acta de La Habana trató sobre la situación de las colonias europeas en las Américas, que podrían ser colocadas bajo un «régimen de administración provisorio» de las repúblicas americanas. Una resolución sobre la Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas proclamó que «todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o inviolabilidad del territorio y contra la soberanía o independencia política de un estado americano será considerado un acto de agresión contra los Estados que firman esta Declaración».

En 1940 y durante todo el año 1941, Aranha intentó reforzar la alianza con EE.UU., yendo más allá de la fase de la «equidistancia» y del «equilibrio pragmático», presente en algunos discursos de Vargas. En enero de 1941, en un momento en el que Alemania parecía consolidar una dominación firme en Europa, Aranha divulgó una declaración en la cual informaba que Brasil «se mantendrá fiel a los compromisos continentales, políticos, económicos y militares» y «leal a la histórica solidaridad en la paz como en la guerra, que siempre ligó su Gobierno y su pueblo a Estados Unidos». Concluía reafirmando este propósito: «la guerra europea, con sus imprevistos, complicaciones o posibles resultados, no tiene ni tendrá influencia capaz de modificar la actitud americanista siempre coherente de Brasil, que le es dictada por sus intereses superiores». El propio Vargas le confirmó, poco después, a un empresario estadounidense que le trajo una carta personal de Roosevelt, que la colaboración sin reservas con EE.UU. constituía la piedra angular de su política externa: si Estados Unidos era agredido, Brasil no quedaría neutro, sino que se colocaría de su lado.

Sin embargo, Alemania era el segundo socio comercial de Brasil: el intercambio prescindía de la utilización de divisas y el

propio Vargas trataba del comercio con el embajador alemán, sin el conocimiento de su canciller. Sin embargo, los flujos acabaron por la intensificación del bloqueo naval británico. Aranha, ya había alertado a los estadounidenses, desde 1940, sobre la intensidad del comercio con Alemania, instándolos, entonces, a que se mostraran más dinámicos. En 1941, el comercio bilateral Brasil-EE.UU. prácticamente se duplicó.

Washington pretendía instalar bases en el Noreste, de ser posible con tropas estadounidenses, en el marco de una verdadera «alianza militar», mientras que los militares brasileños preferían asegurar ellos mismos la defensa del territorio, pero con material que le comprarían a Estados Unidos. En abril de 1941, el Eximbank abrió una línea de crédito para material bélico, que no utilizaron, pues los militares brasileños la consideraron insuficiente. En el mismo mes se firmó un acuerdo para facilidades de anclaje y de abastecimiento para navíos de guerra estadounidenses en el Noreste, a cambio de cooperación con la Marina de guerra brasileña. Un nuevo acuerdo en el mes de julio creó una comisión mixta militar, con sede en Rio de Janeiro, que ampliaba sobremanera el objetivo y la dimensión de la cooperación bilateral en este terreno, seguido además de otro acuerdo en octubre, sobre el abastecimiento de material de defensa.

## PEARL HARBOR Y LA REUNIÓN AMERICANA DE CONSULTAS EN RIO DE JANEIRO

El ataque japonés a las bases americanas en Hawái, el 7 de diciembre de 1941, causó gran conmoción en Brasil: al día siguiente, Vargas telegrafió a Roosevelt comunicando que, con su Gobierno reunido, Brasil se declaraba solidario con el país atacado. Aranha informó al embajador estadounidense que, en la

reunión del Gabinete, todos los ministros se declararon listos para concretizar la política de solidaridad. El canciller inmediatamente llamó a los representantes de América Latina exhortándolos a actuar, y aceleró los preparativos para la tercera reunión de consulta de los cancilleres americanos en Rio de Janeiro, realizada justo después. El Gobierno argentino se mostró vacilante: los ministros de Exteriores, de la Marina y de Justicia se inclinaban por los países totalitarios, mientras que los de Guerra y del Interior simpatizaban por EE.UU. Aranha estaba perfectamente informado sobre este cuadro.

El 7 de enero de 1941, Roosevelt le escribió personalmente a Aranha, demostrando total confianza en su capacidad de liderazgo. Abierta la reunión por el presidente Vargas, el día 15, éste le dio prioridad, en la agenda, a las cuestiones de defensa, dejando en segundo lugar la cooperación económica. Frente a las amenazas pronunciadas por los embajadores de los tres países del Eje, Aranha les escribió para recordar que la ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales es una medida de alcance restringido, lo que no implica estado de guerra. Pero si el Gobierno (de dichos países) «entiende, sin embargo, que debe llevar su reacción tan lejos, el Gobierno brasileño lo lamentará mucho, seguro, sin embargo, de que sus actos le exoneren de tal responsabilidad».

En la conducción de la reunión, Aranha tuvo que enfrentar dos grandes problemas, uno interno y otro externo. En el plano interno, los jefes militares (ministro Dutra y el jefe de Estado Mayor, Góes Monteiro) reclamaban que él había tomado decisiones que le correspondía tomar a ellos, y que la declaración de ruptura representaba prácticamente el estado de guerra con las potencias del Eje, situación para la cual Brasil no se encontraba militarmente preparado. En el plano externo, Argentina emprendió un esfuerzo por conservar la neutralidad, para lo que obtuvo el apoyo de Chile y la reticencia de Perú, de Bolivia y de Paraguay, que sin embargo,

apoyaron la declaración final algunos días después. Argentina aún intentó ejercer un derecho de veto sobre las decisiones de todo el hemisferio. A pesar de los esfuerzos de Aranha para llegar a una fórmula aceptable por ellos, los argentinos se negaron a aceptar la decisión unánime de la ruptura. La resolución final terminó apenas consignando una «recomendación», lo que se interpretó como una victoria argentina.

En el transcurso de la reunión, Vargas le entregó a Summer Welles listas detalladas de los materiales militares que Brasil deseaba adquirir. Fue en este contexto que se firmó, en marzo de 1942, el más importante de los acuerdos de asistencia recíproca, el del «préstamo y arrendamiento», por el cual Brasil pasaba a ser equiparado con Gran Bretaña y la Unión Soviética en el abastecimiento de material militar, hasta el límite de 200 millones de dólares. Un nuevo acuerdo en mayo de 1942, creó dos comisiones militares en ambas capitales, siendo la de Washington subordinada al Itamaraty: Aranha pasó a involucrarse directamente con las adquisiciones militares.

## LA PARTICIPACIÓN CONSCIENTE EN LA GUERRA

Después de la conferencia, se intensificaron los torpedeos contra navíos brasileños, incluso en la propia costa de Brasil, y contra navíos de pasajeros en viajes de cabotaje. El día 22 de agosto de 1942, Aranha le comunicó a todas las misiones diplomáticas brasileñas en las Américas que el Gobierno brasileño le declaraba el estado de beligerancia a los países del Eje. El día 31, Vargas decretó el estado de guerra en todo el territorio nacional. El prestigio popular de Aranha creció bastante durante dicho periodo. Pasó a ser identificado como el líder de las corrientes antifascistas y considerado un posible nuevo dirigente nacional.

El año 1943 vio desarrollos decisivos en la inversión de tendencias que, hasta entonces, venían favoreciendo a las potencias del Eje, así como las iniciativas importantes en la dirección de la participación efectiva de Brasil en el esfuerzo militar que llevaría a la derrota de los países totalitarios a partir del año siguiente. A fines de enero de 1943 volviendo de una reunión con el primer ministro británico Winston Churchill, en la Casa Blanca, el presidente Roosevelt se detuvo en Natal y mantuvo allí largas conversaciones con Vargas. Ausente en el encuentro, pero en una carta preparatoria a Vargas, Aranha alineó los puntos que consideraba relevantes desde el punto de vista brasileño para el encuentro bilateral.

A excepción de temas menores, todas las cuestiones abordadas en la carta de Aranha fueron discutidas por Vargas con Roosevelt; él le había mostrado la carta al embajador estadounidense, que pudo asesorar al presidente Roosevelt. Como resultado, de inmediato, provisto de poder pleno, el embajador Carlos Martins firmó en Washington, en nombre de Brasil y en presencia de Cordell Hull, la Declaración de las Naciones Unidas.

Sin embargo, un año después de la reunión de consulta de los cancilleres, y de la recomendación de ruptura con el Eje, Argentina y Chile eran los únicos países que aún se mantenían neutros. A fines de enero de 1943, finalmente, después de haber intentado que Argentina lo siguiera en el cambio de posición, Chile decidió romper relaciones con los tres agresores. Según el presidente argentino, la neutralidad era la piedra fundamental de su política externa. La presión de los militares pronazistas del Grupo de Oficiales Unidos (del cual Perón formaba parte) sobre los líderes políticos dificultó cualquier cambio de postura, hasta que la realidad se impuso, no sin el cambio de presidentes, a inicios de 1944: aun así el decreto de ruptura de relaciones no fue bien recibido por gran parte del oficialismo.

## ATACADO POR VARGAS, ARANHA DEJA EL ITAMARATY

La ausencia de Aranha en el encuentro presidencial de Natal, en enero de 1943, no dejó de sorprender. Difícil de explicar la ausencia del canciller, siendo él, por derecho, el principal asesor de presidente en materia de política internacional. La ausencia fue aun más sorprendente por el hecho de que Roosevelt estaba acompañado por su asesor especial Harry Hopkins y por el embajador Jefferson Caffery, presencia diplomática que debería tener, como contrapartida, la participación del canciller brasileño.

Cuando, en 1938, Aranha aceptó el cargo, mantuvo una postura evidente contra la Carta de 1937, de inspiración totalitaria. Decidió, entonces, dedicarse exclusivamente a la política externa con el objetivo de impedir que las ideas que prevalecían en sectores influyentes se proyectaran en el campo internacional, traduciéndose en apoyo, ostensivo o no, a los países del Eje. Una cuestión llamaba la atención: la constitución, aunque no estaba formalmente en vigor por no haberse realizado el plebiscito previsto de ella, establecía que el mandato presidencial sería de seis años. De esta manera, el de Vargas, terminaría el 10 de noviembre de 1943. Aranha creía que Vargas sería reelecto y, así, legitimado, tendría más autoridad para participar de las negociaciones del periodo posguerra. Otros afirmaban que la declaración de guerra de 1942 había suspendido el plazo del mandato presidencial, y que Vargas aún tendría, según esta interpretación, un año y dos meses de mandato luego del término del periodo estipulado. Esto no impidió que la agitación comenzara, con presión popular pidiendo elecciones y declaraciones de personalidades a favor de los ideales democráticos. Aranha pudo cristalizar este movimiento y surgir como la figura política de la transición a la democracia.

La salida de Summer Welles del Departamento de Estado, en agosto de 1943, también afectó el nivel de diálogo que se

había alcanzado entre ambos durante años. En marzo de 1944, el Departamento de Estado publicó un documento sobre la política externa estadounidense afirmando que «no hay más necesidad de esferas de influencia, alianzas, equilibrio de poder o cualquier otro acuerdo especial». Aranha se quejó frente a Caffery de que EE.UU. estaba relegando a Brasil a un segundo plano. Cordell Hull le envió un telegrama con intención de tranquilizarlo, afirmando que las relaciones con Gran Bretaña, Unión Soviética y China eran condición *sine qua non* para vencer la guerra, mas esto no debilitaría las relaciones en el hemisferio. Aranha retrucó, el 17 de mayo, diciendo que estas declaraciones parecían reducir la fuerza de la alianza brasileño-estadounidense. Consideraba que la interdependencia y la cooperación eran la base de la política continental brasileña y que sólo la confianza ilimitada del Gobierno brasileño en la lealtad de los líderes americanos a estos principios podía justificar la política brasileña, sin precedentes, de cooperación, de concesiones y de apertura.

En realidad, el cambio de escenario militar y la pérdida de importancia estratégica de Brasil modificaron la política estadounidense de relación especial: EE.UU. estaba ahora más concentrado en la cooperación con todas las repúblicas del continente, sin distinguir a Brasil, salvo cuando fuera de su interés. Dos meses después, Cordell Hull envió una carta amistosa, invitando a Aranha a Washington el día 17 de agosto, para entrevistarse con el presidente y tratar con él, en conversación directa y particular, diversos temas de la agenda hemisférica y de seguridad internacional, refiriéndose entonces a Brasil como una potencia capaz de participar en la organización de la seguridad del nuevo mundo en el periodo posguerra.

Aranha respondió el 7 de agosto, de manera interlocutoria, diciendo que él y el presidente Vargas estaban totalmente de acuerdo con la propuesta, pero que no les resultaba posible viajar

en el momento, «por motivos independientes a su voluntad». La respuesta ya demostraba las dificultades que atravesaba la relación de Aranha con Vargas. El día 10 de agosto, invitado para ser vicepresidente de la Sociedad de Amigos de América, Aranha debía asumir formalmente el cargo. El día anterior, la policía invadió y cerró la sede de la entidad, el Automóvil Club. Al día siguiente, de nuevo, efectivos policiales invadieron el restaurante del club, donde Aranha se encontraba, y evacuaron arbitrariamente el recinto.

Seguro de la complicidad de Vargas en el episodio, y habiendo esperado varios días, en vano, alguna consideración en cuanto al episodio, Aranha escribió una carta de renuncia al jefe de Gobierno y la envió, el 22 de agosto, vía circular telegráfica a las misiones diplomáticas en el exterior comunicando que estaba dejando sus funciones. Aranha perdía su condición oficial, pero mantenía intacto su prestigio. La repercusión internacional, fue enorme, y la prensa estadounidense y argentina, particularmente, dedicó gran espacio a la renuncia del canciller, habiendo él recibido innumerables manifestaciones de solidaridad de personalidades estadounidenses, brasileñas e hispanoamericanas.

#### EN LAS NACIONES UNIDAS: UN REGRESO EPISÓDICO A LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Alejado del Itamaraty, Aranha volvió a dedicarse a la abogacía y, también, más tarde, a actividades empresariales. Sin embargo, volvió a servir con esplendor, dos veces más, al Itamaraty, al ser indicado para dirigir la delegación de Brasil ante la ONU, en 1947, y para cumplir la misma función por ocasión de la XII asamblea, en 1957.

Aranha fue a Estados Unidos, en enero de 1947, invitado por la revista *Time*, para una reunión de líderes del *Council on World*

*Affairs*, cuando le llegó la invitación inesperada de Dutra para dirigir la representación en la ONU, cargo que había quedado vacante tras el fallecimiento del excanciller interino de la fase final del Gobierno Vargas, Pedro Leão Velloso. En EE.UU. , su nombre había sido destacado por el propio editor de la *Time*, Henry Luce, que citó una de sus frases de aquel encuentro: «El pueblo que desintegró el átomo tiene, ahora, la misión de integrar la humanidad». Al enviar su informe de la reunión al Gobierno brasileño, Aranha informó sobre la imagen de Brasil en el exterior, concluyendo que «la opinión general con relación a Brasil es de desconfianza» y que el «panamericanismo está en crisis».

Aunque no había una simpatía recíproca entre Dutra y Aranha, por motivos que se remontaban a visiones políticas contrarias sobre los asuntos internos e internacionales, y que los habían colocado en campos opuestos durante el Gobierno Vargas, el presidente, por recomendación del canciller Raul Fernandes, aceptó la sugerencia de su nombre para ocupar el «puesto de mayor responsabilidad en el exterior», según telegrafió éste a Aranha, el día 5 de febrero de 1947. La situación internacional y la relación de Brasil con Estados Unidos habían cambiado sustancialmente desde que él había dejado sus funciones en agosto de 1944. Brasil no había participado en las conversaciones de Dumbarton Oaks, que establecieron las bases de lo que serían las Naciones Unidas en cuanto a la organización, ni tampoco fue visto positivamente durante la conferencia de Yalta, cuando los tres grandes trataron sobre el futuro Consejo de Seguridad. Durante las negociaciones de San Francisco, Brasil defendió la universalidad de la organización, insistió en el principio de la no intervención en asuntos internos, pero no logró tener su pretensión contemplada como miembro permanente en el Consejo de Seguridad.

Cuando Aranha fue nombrado, ya había terminado la segunda parte de la 1ª Asamblea General y se realizaba una reunión del

Consejo de Seguridad, cuya presidencia, en febrero de 1947, le correspondía a Brasil. Gran Bretaña había solicitado que fuera colocada en la agenda de la 2ª AGNU la cuestión de Palestina, y que se realizara una sesión extraordinaria para constituir e instruir un comité destinado a estudiar el asunto. El excanciller, además de participar del Consejo de Seguridad, que presidió en febrero, dirigió la delegación a la 1ª sesión extraordinaria de la AGNU, realizada en abril, en la cual fue electo presidente. A fines de mayo regresó a Brasil, retornando en septiembre para la 2ª AGNU. Aranha demostró que tenía todas las cualidades para ser un perfecto mediador en los debates y puso, en seguida, a Brasil en posición destacada entre los Estados Miembro.

La cuestión de Palestina fue la más compleja que tuvo que tratar al inicio de su mandato: el único ítem de la agenda de la sesión extraordinaria era la constitución de un comité y la preparación de un informe para ser enviado a la AGNU, sin embargo algunos Estados árabes pidieron la inclusión de un ítem adicional: «el término del mandato [de Gran Bretaña] sobre Palestina y la declaración de su independencia». Por una maniobra del secretariado, y el apoyo de diversas delegaciones latinoamericanas, Aranha fue electo, de manera casi unánime, para la presidencia de esta sesión, por 45 votos contra 5.

La 2ª AGNU se inició en septiembre, en Flushing Meadows, teniendo como presidente provisorio a Aranha, por haber dirigido la sesión extraordinaria anterior. A pesar de reticencias de la SERE, Aranha terminó siendo electo con amplia mayoría para presidir la AGNU. El Itamaraty llegó a insinuar que él había sido electo con votos del bloque soviético, cuyo candidato recibió pocos votos en la primera vuelta. Una segunda elección del cargo rotativo en el CSNU, de un país del bloque soviético, dio lugar a que Aranha fuera señalado, por cierta prensa, como «rusófilo» y «antiamericano». El Itamaraty pretendía que Brasil siguiera siempre las posiciones de

EE.UU., independientemente de las reglas de procedimiento y de las prácticas consagradas de equilibrio en las representaciones en órganos de la ONU. En medio de los desentendimientos entre el Itamaraty y la Presidencia, que había decidido romper las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, Aranha, acompañado por el secretario de Estado George Marshall, fue homenajeado con el título de doctor *honoris causa* en Derecho, en el Lafayette College, una de las más tradicionales instituciones de enseñanza de Estados Unidos.

Como era previsto, el tema de Palestina fue la más difícil y compleja de las cuestiones inscritas en la agenda de la 2ª AGNU. Aranha se desempeñó de modo brillante, no exactamente para luchar por la repartición, sino para que el plenario decidiera de una buena vez sobre el problema, sin demoras ni prorrogaciones. Su actuación fue objeto de elogios unánimes de prácticamente todas las delegaciones, y el reconocimiento explícito del futuro Estado de Israel. Su discurso de cierre de la 2ª sesión de la AGNU fue recibido con gran aclamación registrándose el destaque en la primera página del *New York Times* y en la tapa de las revistas *World Report* y *UN World*, habiendo sido reunido en un libro compilando los discursos mundiales más famosos<sup>10</sup>.

El nombre de Aranha siempre surgía en la elección de las delegaciones a las subsecuentes asambleas. Fue invitado en 1956, pero él no aceptó. Nuevamente invitado, sin embargo, al año siguiente, por el presidente Juscelino Kubitschek, él consideró que era su deber conducir la delegación a la 12ª sesión de la AGNU. Era el auge de la Guerra Fría y su discurso inaugural, en el debate general, tocó la cuestión del desarme nuclear. Había un conflicto

---

10 Cf. Oswaldo Aranha, «A new order trough the United Nations», In: COPELAND, Lewis (coord.). *The world's great speeches*. 2ª ed.; Nueva York: Dover, 1958, p. 621-623; el mismo discurso figura en la compilación realizada por el Itamaraty para conmemorar los cien años de su nacimiento: *Oswaldo Aranha, 1894-1960: discursos e conferências*, op. cit., p. 101-106.

entre Turquía y Siria, que parecía encaminarse a una guerra, y guerras de liberación en Argelia y en las colonias portuguesas. El desarrollo, sin embargo, fue el foco principal de su discurso. Sugirió que las Naciones Unidas deberían concentrar sus esfuerzos en esta cuestión, aunque en carta al presidente JK reconociera que el momento internacional no era el más propicio para obtener ayuda económica. Reconoció, sin embargo, en la misma carta, que el apoyo al Portugal colonialista casi le había costado a Brasil una derrota en las elecciones para la comisión de los Mandatos:

*Nuestra actitud a favor de las potencias coloniales, pero en contra de nuestra formación... debilita mucho nuestra posición y reduce nuestra autoridad, incluso entre los países latinoamericanos. Me limito a la letra de nuestras instrucciones, pero, ahora, me creo en el deber de aconsejar una revisión de esta orientación... Se creó un estado de espíritu mundial a favor de la liberación de los pueblos aún esclavizados y Brasil no podrá contrariar esta corriente sin comprometer su prestigio internacional y hasta su posición continental.*

La dirigencia de la delegación en la 12ª AGNU fue la última actividad diplomática de Oswaldo Aranha, que falleció en enero de 1960. Hasta los 40 años se dedicó a la política interna. Nombrado embajador en Washington, en 1934, función que ejerció hasta 1937, supo, como pocos, desenvolverse no sólo en la diplomacia bilateral, como en los arreglos hemisféricos. Fue el responsable casi exclusivo de un periodo excepcional de la relación entre Brasil y Estados Unidos, durante el cual obtuvo la cooperación estadounidense incluso para el inicio del desarrollo industrial de Brasil.

Al frente del Itamaraty, en un momento particularmente difícil, de 1938 a 1944, pasó a ser considerado, justamente, uno de

los mayores ministros de Relaciones Exteriores. Fue en esta etapa, la más difícil de su carrera como hombre público, que demostró en alto grado sus cualidades de estadista, consiguiendo orientar la posición internacional de Brasil en la senda cierta, en un momento crucial de la Historia<sup>11</sup>.

### OSWALDO ARANHA: EN LA CONTINUIDAD PRÁCTICA DEL BARÓN DE RIO BRANCO

Poco más de dos años después de su última misión diplomática, Aranha falleció, a los 65 años, en enero de 1960, no sin haber recomendado en un artículo publicado en la *Revista Brasileira de Política Internacional* (nº 2, junio de 1958), la reconciliación de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, potencialmente una gran compradora, junto con otros países del bloque, de café brasileño, negocio de exportación al cual miembros de su familia del linaje paulista habían estado asociados. Sus dos gestiones al frente del Ministerio de Hacienda, en la década de los 30 y de los 50, le habían hecho percibir el papel relevante de este producto básico para el equilibrio externo de Brasil.

A decir verdad, mucho más que esto, pues en ambas oportunidades Oswaldo Aranha fue conducido al frente de la economía nacional por Getulio Vargas exactamente para enfrentar coyunturas especialmente difíciles para la economía brasileña en la vertiente externa. Como resaltó Mário Henrique Simonsen, su

*doblo paso por el comando de las finanzas nacionales [en 1931-34 y en 1953-54] es menos importante en su biografía que sus logros en la política y en la diplomacia. Pero si su vida se hubiera limitado a lo que hizo en el*

---

11 Aquí finaliza el resumen del texto del embajador João Hermes Pereira de Araújo.

*Ministerio de Hacienda, Aranha ya hubiera conquistado su asiento privado en la Historia de Brasil*<sup>12</sup>.

El mismo economista, que respalda totalmente las dos gestiones de Aranha en términos de estabilidad macroeconómica, considera que su acción, en la primera crisis de la gran depresión fue esencial para la disminución de su impacto en la economía brasileña, y que el «aspecto más polémico [de su segunda gestión] fue la política cafetera» (p. 437).

Aranha fue esencialmente pragmático, en ambas ocasiones, así como lo fue en su gestión en la embajada en Washington y al frente del Itamaraty, entre 1938 y 1944: armado de sus principios democráticos en política y liberales en economía, pero sin dejarse vincular con teorías o ideologías, se guio por un espíritu práctico que le permitió superar óbices y dificultades, teniendo siempre presente los intereses mayores de Brasil. Sin dejar memorias o escritos en los cuales pudiera haber desarrollado su testimonio personal sobre cada uno de los episodios políticos y diplomáticos en que estuvo involucrado, su acción y pensamiento pueden deducirse del inmenso manantial de cartas y pronunciamientos que elaboró a lo largo de los quince años en los que ocupó funciones relevantes en la política doméstica y en la política internacional de Brasil<sup>13</sup>.

De hecho, Aranha no fue un memorialista sistemático, pero los archivos personales, constantes cartas, discursos y notas de

---

12 Véase Mario Henrique Simonsen, «Oswaldo Aranha e o Ministério da Fazenda», en: CAMARGO-ARAÚJO-SIMONSEN, *Oswaldo Aranha: a estrela da revolução*, op. cit., p. 381-442; cf. p. 383.

13 En comparación con las cartas y documentos de trabajo, los textos específicamente conceptuales de autoría del propio Oswaldo Aranha son relativamente reducidos y generalmente restringidos a los temas vinculados a los cargos que ocupó a lo largo de su vida política, con excepción, tal vez, de la conferencia efectuada por ocasión del Jubileo de la República, el 27/11/1939: *Fronteiras e Limites: a política do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940. Una compilación de sus discursos y conferencias efectuada por motivo del centenario de su nacimiento (*Oswaldo Aranha, 1894-1960: discursos e conferências*, op. cit.) con exactamente 120 páginas, aunque varios otros textos podrían agregarse, fundamentalmente los relativos a la política interna; algunos de estos se encuentran en la coetánea organizada por Moacyr Flores: *Oswaldo Aranha*. Porto Alegre: IEL, 1991.

trabajo, así como los grandes documentales oficiales, ya trabajados por algunos historiadores, y exhaustivamente por el brasilianista Stanley Hilton, permiten recuperar fragmentos de su pensamiento en varios temas de política internacional, que ilustran de forma clara sus principales posturas en cuestiones relevantes de las relaciones internacionales de Brasil. Correspondería destacar, en especial, su postura verdaderamente democrática en el plano político-institucional, herencia, probablemente, de su periodo adolescente y juvenil, cuando se había colocado al lado de Rui Barbosa, en la defensa de las democracias occidentales, que luchaban contra la autocracia imperial del Reich alemán, durante la Primera Guerra. Sus discrepancias con Vargas en torno a la organización del estado y de su adhesión sin vacilaciones a una Constitución abierta a la alternancia de las urnas fueron notorias y repetidas, culminando con el episodio de la salida de la embajada en Washington a causa del golpe del Estado Nuevo, en noviembre de 1937.

No obstante, pocos meses después, consintió en servir al régimen dictatorial, consciente de que, haciendo esto, buscaba reforzar el frágil polo democrático en un Gobierno relleno de simpatizantes del fascismo europeo, algunos hasta dispuestos a alinear los destinos de Brasil a los de la Alemania nazista. Mucho más tarde, en 1945, ya fuera del Itamaraty, aunque aún bajo la dictadura de Vargas, en una entrevista que debería haber sido transmitida por la Radio Tupi, pero que terminó siendo prohibida por la censura del régimen, Aranha dio explicaciones más circunstanciadas sobre su decisión política de entonces:

*Entré al Gobierno, en 1938, no para servir al Estado Nuevo, sino decidido a evitar la repercusión de sus maleficios internos en la situación internacional de Brasil. (...) La Constitución de 1937 repugnaba, como lo hice notar, en muchas de sus innovaciones, casi todas traducidas de constituciones*

*totalitarias europeas y asiáticas, mis convicciones democráticas y mi fidelidad a los compromisos y fines de la Revolución de Octubre. (...) En este periodo, participando de las reuniones gubernamentales y tratando con el jefe de Gobierno, no tuve la menor parcela de responsabilidad en la política interna del país, salvo de reserva cuando ésta amenazaba con comprometer la conducta de la política exterior. Fui, única y exclusivamente, ministro de Exteriores, ejerciendo mi función encerrado en la sala donde vivió y murió el gran Rio Branco, el mayor ejemplo de cómo todo brasileño tiene el deber de servir a su país en el Itamaraty, sin que esto importe en el sacrificio de sus convicciones políticas y personales. No renuncié a mis ideas ni a aquellos principios que fueron, son y serán parte inseparable de mi vida de devoción a Brasil. En esta función, defendí estas ideas y principios y, gracias a mi lealtad para con estos, evité, con el concurso del pueblo, que Brasil fuera arrastrado al error y a la derrota por las tendencias políticas consagradas por la Constitución de 1937. (...) El curso de la guerra era amenazador y mi intransigencia parecía comprometer la posición con los entonces vencedores. Hasta yo tuve días de perplejidad, y si no dudé fue porque siempre creí en que el hombre aún no inventó armas capaces de vencer las ideas. (...) Las victorias de la fuerza son efímeras, aunque espectaculares, ante la decisión y el coraje de una consciencia y un corazón bien formados<sup>14</sup>.*

La referencia al Barón de Rio Branco no es casual, fundamentalmente agregada a la cualificación que hizo sobre el deber de servir al país, «sin que ello importe en el sacrificio de convicciones políticas y personales», lo que correspondía totalmente a su actitud durante el Estado Nuevo. Fue un periodo en el cual enfrentó

---

14 Cf. *O Jornal*, 24/02/1945, apud ARAÚJO, «Oswaldo Aranha e a diplomacia», op. cit., p. 176-78.

numerosos contratiempos políticos y personales, en especial por parte del ministro de Guerra, Eurico Dutra, del ministro de Justicia, Francisco Campos, y del jefe de la Policía, Filinto Müller, siempre buscando preservar su margen de acción para servir mejor al Brasil. Aranha se inspiró en Rio Branco, por ejemplo, para tratar las difíciles relaciones con Argentina. Gaucho de la frontera, amante de Buenos Aires (donde se había tratado la vista cuando era joven), pero también profundo conocedor de las amenazas militares que siempre concentraron la atención de los militares brasileños en las fronteras del Sur, Aranha se esforzó durante toda su gestión diplomática para encontrar un *modus vivendi* que respetara las peculiaridades argentinas en el contexto regional e internacional y que pudiera ser conciliado con los intereses brasileños en el plano hemisférico, en especial su deseo de profundizar la solidaridad americana frente a las amenazas fascistas<sup>15</sup>.

No fue fácil, fundamentalmente porque tenía que conciliar las posturas unilaterales de EE.UU. con las susceptibilidades de los vecinos regionales, varias veces concentrados en conflictos potenciales o reales (como Paraguay y Bolivia en torno al Chaco, o Perú y Ecuador en disputas de frontera). En las conferencias americanas que dirigió, o de las que participó, tuvo que recurrir a todo su tacto diplomático para evitar que Argentina adoptase una postura aislada, que justamente podría llevarla a la ruptura de la solidaridad panamericana, o que, en el peor de los casos, además del neutralismo, a concretizar sus simpatías nazifascistas, como lo deseaban varios oficiales de su alta cúpula militar. Sin embargo, a diferencia de Rio Branco, Aranha veía en la intensificación de los lazos comerciales con Argentina una de las bases posibles para vínculos más estrechos entre ambos países; por este motivo, buscó,

---

15 Véase el artículo de Stanley Hilton, «The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy», *Political Science Quarterly*, vol. 100, n. 1, Spring 1985, p. 27-51, como también su biografía ya citada de Aranha, que es particularmente rica en cuanto a la relación Brasil-Argentina.

incesantemente, multiplicar acuerdos para expandir el comercio recíproco<sup>16</sup>.

## UN PROGRAMA PARA EL DESARROLLO Y LA PRESENCIA INTERNACIONAL DE BRASIL

Aunque comandando el Itamaraty, Aranha no tenía control sobre la toma de decisiones en cuestiones importantes de la diplomacia<sup>17</sup>, así como se vio marginalizado por Vargas en diversas ocasiones, en temas como el de las relaciones con la Alemania nazista o el establecimiento de la alianza con Estados Unidos<sup>18</sup>. La exclusión más dramática (y simbólica de la actitud personal de Vargas en relación con un posible competidor presidencial) se dio durante el encuentro entre éste y Roosevelt en Natal, en enero de 1943. Ya consciente de su alejamiento, pero aun así preocupado con los rumbos que las conversaciones podían tomar, Aranha, en una larga carta a Vargas, preparatoria para el encuentro, expuso su pensamiento sobre el escenario internacional y sobre las actitudes que Brasil precisaba tomar, inmediatamente en relación con el escenario bélico y en el posguerra a medio plazo.

---

16 El comercio bilateral de hecho aumentó significativamente durante la Segunda Guerra Mundial, en parte debido a la interrupción de las transacciones de Argentina con Gran Bretaña, pero también, como demuestra Stanley Hilton, debido a los acuerdos y misiones brasileñas al vecino; cf. «Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: a reappraisal of his attitude toward industrialization and planning», *The Journal of Economic History*, vol. 35, n. 4, December 1975, p. 754-778; esp. 775-76.

17 Como escribió Hilton, Aranha «era un factor influyente, a veces determinante, en el proceso de la toma de decisiones sobre política externa, pero no controlaba este proceso. Y no era de esperarse que lo dominara porque, al final, ocupaba el Palacio del Catete hacía una década un hombre con quien tenía una relación de hermano más joven con hermano mayor. Sería hasta sorprendente si Vargas hubiese cedido el control sobre la política externa, especialmente en una época en la que los acontecimientos en el exterior amenazaban con afectar como nunca los destinos del país.» Cf. *Oswaldo Aranha: uma biografia*, op. cit., p. 354.

18 Como subraya Sérgio Danese, Vargas fue, probablemente, el primer mandatario brasileño en practicar la diplomacia presidencial, siendo, en diversas ocasiones, su propio canciller; ver *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, p. 307.

Una fórmula resume lo esencial de su postura en cuanto a la política externa que Brasil debía adoptar: «apoyar a Estados Unidos en el mundo a cambio de su apoyo en Sudamérica». La orientación que recomendó a Vargas, era la de seguir a Estados Unidos «en la guerra, hasta la victoria de las armas estadounidenses y, en la paz, hasta la victoria y [la] consolidación de los ideales estadounidenses». Como resaltó Aranha, le correspondía a EE.UU., en el periodo posguerra, el liderazgo de la paz, y por ello Brasil «debe formar al lado de Estados Unidos», comenzando por la adhesión a la Carta del Atlántico y a la Declaración de las Naciones Unidas, y pelear en seguida un lugar en los consejos militares y participar en los estudios para una futura organización internacional. En el plano hemisférico, Brasil debía confirmar su adhesión al panamericanismo, pues sin un perfecto entendimiento con Estados Unidos en torno a este principio, «el Panamericanismo no sería posible y EE.UU. no contaría en esta guerra con el apoyo unánime de los pueblos continentales». Aranha reconocía que Brasil era un país débil, económica y militarmente, pero no dudaba de que, en el futuro, «será inevitablemente una de las grandes potencias económicas y políticas del mundo». Nada justificaba, por lo tanto, la retirada brasileña. Por consiguiente, debía comprometerse plenamente con el esfuerzo de la guerra, para conseguir ventajas en tiempos de paz.

Luego de la guerra, recomendaba Aranha, la política económica debía ser de liberación del comercio internacional, intensificación de la cooperación americana en el programa de industrialización y desarrollo, y de amplia libertad de inmigración y de transferencia de capitales para Brasil. En el inicio de 1943, Aranha no creía que fuera necesario enviar tropas al frente de combate en aquel momento, pero creía que, más tarde, tal vez fuera de interés de Brasil hacerlo. De cualquier manera, Brasil precisaba prepararse como si estuviera en la inminencia para entrar en combate, pues

«esta preparación, por sí misma, sin que nos llamen a la batalla, será contada como una o muchas victorias en lo que respecta a la paz».

Sintetizando su pensamiento, el canciller brasileño se refirió, por último, a objetivos que Brasil debía seguir, por un lado, en el contexto internacional y, por otro, en el propio campo de su desarrollo. Internacionalmente, Aranha deseaba una mejor posición para Brasil, una estrecha colaboración con Estados Unidos para estimular el desarrollo del panamericanismo. En el ámbito interno, su preocupación era con el desarrollo del país, ya sea de las Fuerzas Armadas o de la industria pesada; la creación y el desarrollo de las industrias bélica, agrícola, extractiva, y todas las demás necesarias para el progreso del país y la reconstrucción mundial, dando un lugar significativo a la explotación de petróleo y otros combustibles<sup>19</sup>.

La carta, de diez páginas<sup>20</sup>, engloba todo el pensamiento de Aranha sobre la posición de Brasil en los escenarios regional e internacional, en aquel momento y en el futuro, cabiendo destacar, en la práctica, varios elementos que pueden fácilmente aproximar su diplomacia a aquella conducida tres décadas antes por Rio Branco. Como síntesis de su pensamiento, Aranha establecía en la carta, a modo de conclusiones, once objetivos que Brasil debía buscar, en el curso de la guerra y en su seguimiento. Ellos valen como un programa entero de Gobierno, en aquel momento y durante todo un proceso de modernización política y económica de Brasil con el que Aranha entendía que era una especie de proyecto de país. En su disposición básica, los objetivos alineados sumariamente por

---

19 Trechos de la carta de OA a GV, 25/01/1943, reproducida en Araújo, «Oswaldo Aranha e a diplomacia», op. cit., p. 297-299.

20 Eugênio Vargas Garcia, de su lado, menciona una carta de apenas siete páginas, constante del Arquivo Estevão Leitão de Carvalho, Lote 507, Livro 3, en el IHGB; ver GARCIA, *O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p. 45 y p. 46, nota 110.

Aranha, podrían, *mutatis mutandis*, también haber sido delineados por Rio Branco, lo que justifica su transcripción integral, para el debido registro histórico:

1. Una mejor posición en la política mundial;
2. Una mejor posición en la política con los países vecinos;
3. Una solidaridad más confiada e íntima con Estados Unidos;
4. Una influencia cada vez mayor sobre Portugal y sus posesiones;
5. Creación de un poder marítimo;
6. Creación de un poder aéreo;
7. Creación de un parque industrial para las industrias pesadas;
8. Creación de la industria bélica;
9. Creación de industrias agrícolas, extractivas y de minerales livianos complementarios con los norteamericanos y necesarios para la reconstrucción mundial;
10. Extensión de las vías férreas y autovías para fines económicos y estratégicos;
11. Explotación de combustibles esenciales.<sup>21</sup>

Correspondiendo a las expectativas altamente prometedoras que Aranha alimentaba para el mantenimiento de la alianza bilateral que venía siendo laboriosamente construida por él desde su llegada a Washington, casi diez años antes (y que su carta a Vargas claramente anticipaba), Roosevelt, en una de las conversaciones en Natal, le confirmó a Vargas que esperaba tenerlo

---

21 Cf. McCANN, Frank D. *A Aliança Brasil-Estados Unidos, 1937-1945*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995, p. 244.

a su lado en la proyectada conferencia de paz, lo que dejó al dictador especialmente satisfecho<sup>22</sup>. Este era exactamente el proyecto de Aranha para el futuro de Brasil, su cuidadoso planeamiento para la inserción internacional de Brasil en el inmediato seguimiento de la guerra y en el periodo posguerra, inserción que anticipaba como el resultado de un constante y extenuante proceso de negociaciones con Estados Unidos (hasta para «educarlos» sobre lo que Brasil era verdaderamente), para convertir en viable esta nueva postura del país en el escenario internacional, situación que para él no podía dejar de estar íntimamente relacionada con la visión del mundo y de los valores de la democracia estadounidense, que consideraba similares a los de Brasil, de forma integral e indivisible. La preocupación de Vargas, en Natal, al negociar armamentos y la participación de Brasil en la guerra, era su propio mantenimiento en el poder, mientras que la visión de Aranha era la de un estadista que quería hacer de aquel encuentro una palanca para la construcción del Brasil en el periodo posguerra. Por esto mismo, él rechazaba la naciente visión (que se insinuaba en los encuentros de las tres principales potencias aliadas) de un condominio hegemónico sobre el mundo y sobre el funcionamiento de la futura organización de las Naciones Unidas: para él, el fundamento de la política continental de Brasil era una relación de cooperación y de interdependencia con Estados Unidos para, a partir de ahí, crear las bases de la futura proyección mundial de Brasil.

Roosevelt, que venía de una larga convivencia con el pensamiento de Aranha, era plenamente consciente de que él encarnaba, personalmente, y representaba, en el contexto de la política brasileña, la mejor relación posible que Estados Unidos podía desear en el continente sudamericano, y hasta en el plano mundial. Fue con este objetivo que, el 17 de julio, Cordell Hull escribió una

---

22 Cf. McCANN, p. 245; Vargas y Roosevelt hablaban directamente en francés.

importante carta a Aranha, invitándolo en nombre del presidente Roosevelt, a ir a Washington en agosto de 1944. En la carta, Hull dice que él y el presidente aceptan «sin reservas» el concepto fundamental, expresado el 17 de mayo por Aranha, en el sentido de continuar la «cooperación extraordinariamente estrecha y productiva que caracterizó nuestras relaciones durante la guerra». Continuó, invitando a Aranha a visitar Washington por tiempo suficiente para un nuevo entendimiento:

*Además de asuntos relacionados particularmente con Brasil y con Estados Unidos, hay otros de naturaleza hemisférica y hasta otros de alcance mundial, que sólo pueden discutirse en la intimidad de las conversaciones privadas. Creo que merecen especial atención sus sugerencias relativas a la situación y participación de potencias como Brasil, en la organización de la seguridad del nuevo mundo en el periodo posguerra, como también con respecto al sistema interamericano frente a la referida organización. No conozco otro medio de examinar estas cuestiones, de las que dependen nuestra paz y bienestar en el futuro, que no sean las conversaciones directas y particulares. (...) El presidente, que mucho estimaría tener con Ud. una larga conversación, lo podrá ver el 17 de agosto, si Ud. se encuentra en Washington en esta fecha<sup>23</sup>.*

La invitación, indiscutiblemente una de las más importantes en toda la historia de las relaciones bilaterales Brasil-Estados Unidos, pronosticaba, probablemente, una evolución política favorable a los intereses estadounidenses en Brasil, al final de la guerra; este, justamente, puede haber constituido el motivo que llevó a Vargas a vetar su aceptación. Debe haber sido, por lo tanto, muy a disgusto que Aranha se vio obligado a responder a Cordell

---

23 Cf. Araújo, op. cit., p. 314.

Hull, no por carta directa, sino por medio de un telegrama a la Embajada en Washington, enviado el 7 de agosto, (o sea, tres días antes del inicio de la crisis que llevó a su alejamiento definitivo del Itamaraty, después de tantos sinsabores), instruyendo a transmitir la posición de Aranha y de Vargas en cuanto a la invitación: «No me resulta posible viajar en este momento, por motivos independientes a mi voluntad. El presidente está examinando esta posibilidad para acordar una fecha...»<sup>24</sup>. El 10 de agosto, Aranha, ultrajado por Vargas en el episodio de la Sociedad Amigos de América, decidió salir del Itamaraty.

Brasil pudo haber perdido, allí, su mejor oportunidad para construir una relación madura con el principal socio hemisférico y mundial, a partir de la cual se podría apalancar una participación más intensa en los foros negociadores que estaban construyendo los fundamentos del orden internacional en periodo posguerra. Al haber elegido un presidente, al año siguiente, que era visto con desconfianza en Washington y Londres, y aún más en Moscú, por sus posiciones por lo menos ambiguas hasta el inicio de la guerra, en detrimento de aquel que podría haber representado una perspectiva infinitamente más cosmopolita para un país aún atrasado en el plano material, Brasil vio cómo se cerraba una ventana de oportunidades que no volvería a abrirse en los turbulentos años de la Guerra Fría y en los de su propia inestabilidad político-social.

De cierta forma, a Oswaldo Aranha le faltó ambición para lanzarse decisivamente en el campo político, él que había sido la «estrella de la Revolución» y que aún encarnaba los mejores valores de las clases medias urbanas en ascenso, y que aspiraban a un tipo de liderazgo político diferente de aquel al que estaban acostumbrados, con los viejos oligarcas rurales, los nuevos oportunistas del laborismo o los caudillos existentes aquí y allí. Pero, a su manera, también fue un líder carismático, habiendo

---

24 Ídem, p. 315.

dejado su marca profunda en las instituciones en las que trabajó y que lideró, en el sector público, así como en la propia historia del país. Brasil, probablemente, se hubiera desarrollado de otra manera, si por acaso él hubiese sido designado en puestos de mayor responsabilidad aun que los que ocupó a lo largo de su magnífica trayectoria política, eventualmente en el cargo de presidente. Independientemente de esto, sin embargo, Aranha contribuyó para hacer de Brasil un país mejor del que era, en todas las áreas en las cuales pudo ejercer su competencia y excepcional honestidad intelectual.

## REFERENCIAS Y LECTURAS COMPLEMENTARIAS

### **Fuentes primarias:**

ARANHA, Oswaldo. *Oswaldo Aranha, 1894-1960: Discursos e Conferências*. Brasília: FUNAG, 1994.

\_\_\_\_\_. *Fronteiras e limites: a política do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações; Imprensa Nacional, 1940.

\_\_\_\_\_. *A Revolução e a América*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1940.

ARQUIVO Histórico do Itamaraty; maços diversos.

ARQUIVO Oswaldo Aranha, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)/FGV, Rio de Janeiro.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatórios, 1934-1944*.

### **Bibliografía general:**

ABREU, Marcelo de Paiva. «Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945». In: ABREU, M. P. (org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p. 73-104.

ALENCASTRE, Amílcar. *Oswaldo Aranha, o mundo afro-asiático e a paz*. Rio de Janeiro: Gráfica Editora Nap, 1961.

ARANHA CORREA DO LAGO, Luiz. *Oswaldo Aranha, o Rio Grande e a Revolução de 1930: um político gaúcho na República Velha*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

BARRETO, Fernando de Mello. *Os Sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BOUÇAS, Valentim F. *História da Dívida Externa*. Rio de Janeiro: Ediciones Financeiras, 1950.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Itamaraty: Dois Séculos de História, 1808-2008*. Brasília: FUNAG, 2009, 2 vols.

COHEN, Esther. *Oswaldo Aranha*. Porto Alegre: Ed. Tchê, 1985.

COPELAND, Lewis (coord.). *The world's great speeches*. 2ª ed.; Nueva York: Dover, 1958.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

EIZERIK, Moysés. *Oswaldo Aranha*. São Paulo: Federação Israelita de São Paulo, 1985.

FLORES, Moacyr. *Oswaldo Aranha*. Porto Alegre: Instituto Estadual do Livro, 1991.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

HILTON, Stanley. *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.

\_\_\_\_\_. «The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy», *Political Science Quarterly*, vol. 100, n. 1, Spring 1985, p. 27-51.

\_\_\_\_\_. «Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: a reappraisal of his attitude toward industrialization and planning», *The Journal of Economic History*, vol. 35, n. 4, December 1975, p. 754-778.

HULL, Cordell. *The Memories of Cordell Hull*. Nueva York: Macmillan, 1948, 2 vols.

LOVE, Joseph L. *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1971.

McCANN Jr., Frank D. *The Brazilian-American alliance: 1937-1945*. Princeton, NJ.: Princeton University Press, 1973; ed. bras.: *A Aliança Brasil-Estados Unidos, 1937-1945*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995.

MOREIRA, Regina da Luz. Verbete «Aranha, Osvaldo». In: arquivos digitais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Cpdoc) da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

MOURA, Gerson. *Brazilian Foreign Relations, 1939-1950: the changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War*. Brasília: FUNAG, 2013.

\_\_\_\_\_. *Autonomia na dependência: a política exterior brasileira de 1935 a 1943*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

O'DONNELL, Francisco Talaia. *Oswaldo Aranha*. Porto Alegre: Garatuja, 1976.

SEITENFUS, Ricardo Antonio da Silva. *O Brasil de Getulio Vargas e a formação dos blocos, 1930-1942: o processo de envolvimento brasileiro na II Guerra Mundial*. São Paulo: Nacional, 1985.

SILVA, Hélio. *1937: Todos os golpes se parecem. O Ciclo de Vargas*, vol. 9. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

\_\_\_\_\_. *1942: Guerra no continente. O Ciclo de Vargas*, vol. 12. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getulio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964*. Rio de Janeiro: Saga, 1969; ed. do 40º. aniversário: *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*. Nueva York: Oxford University Press, 2007.

VELINHO, Moysés. *Oswaldo Aranha: pequenos registros à margem de uma grande personalidade*. S.l.: Liv. Lima, 1978.

VILLELA, Annibal; SUZIGAN, Wilson. *A política do governo e o crescimento da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea-Inpes, 1973.

WELLES, Sumner. *Seven decisions that shaped history*. Nueva York: Harper, 1950.





**CYRO DE FREITAS-VALLE**

Nació en São Paulo, el 16 de agosto de 1896, hijo del senador José de Freitas-Valle y de Antonieta E. de Sousa Aranha de Freitas-Valle. Se graduó en la Facultad de Derecho de São Paulo (1916). Ingresó en la carrera diplomática en 1918 y ocupó diversas funciones en la Secretaría de Estado y en puestos en el exterior. Fue embajador de Brasil en La Paz (1936), Bucarest (1937), Berlín (1939-42), Ottawa (1944), Buenos Aires (1947-48) y Santiago (1952-55). Nombrado dos veces secretario de estado de Relaciones Exteriores (1939 y 1949-51). Dirigió la delegación brasileña en la reunión de 1944 de la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA, por sus siglas en inglés). Participó en la Conferencia de San Francisco y de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas (1945), así como también en la I Asamblea General de la ONU en Londres y de la Conferencia de París entre los países aliados (1946). Representó a Brasil en el Consejo de Seguridad, habiendo presidido el órgano

entre febrero y marzo de 1946. Dirigió la delegación brasileña en las IV y V Sesiones de la Asamblea General de la ONU (1949 y 1950), cuando se inició la tradición de que fuera Brasil el primer país en discursar. Fue representante permanente de Brasil ante las Naciones Unidas en Nueva York (1955-61). Participó en sesiones del Consejo Económico y Social (Ecosoc) y presidió la Conferencia del Desarme en 1958. Se retiró del Itamaraty en 1961. Falleció en Rio de Janeiro, el 7 de noviembre de 1969.

# CYRO DE FREITAS-VALLE: NACIONES UNIDAS, BRASIL PRIMERO

*Eugênio Vargas Garcia*

## INTRODUCCIÓN

Cyro de Freitas-Valle era, en su época, el brasileño que posiblemente más conocía los enredos de la organización multilateral que vio nacer. Fue uno de los delegados que tuvo el privilegio de firmar la Carta de las Naciones Unidas, en nombre de Brasil, el 26 de junio de 1945. Hasta el momento de su retiro, presenció momentos cruciales en la historia de la ONU, participó de innumerables conferencias y reuniones, lideró muchas veces delegaciones que representaban a Brasil y mantuvo siempre vínculo estrecho con las prácticas del multilateralismo en todas sus dimensiones.

Su primer contacto con la nueva estructura que surgía había sido en la reunión de 1944 de la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA), creada para prestar asistencia a los millones de refugiados y personas desplazadas durante la guerra. Embajador en Ottawa, fue nombrado delegado en la Conferencia de San Francisco. En seguida, integró la

Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, encargada de tomar las medidas operacionales necesarias para las primeras sesiones de la Asamblea General y demás órganos de la ONU, incluyendo su Secretariado. Estuvo presente en la I Asamblea General, realizada en Londres, y fue el representante de Brasil cuando el país ejerció por primera vez, como miembro no permanente, la presidencia del Consejo de Seguridad, en 1946. En la apertura anual del debate general, discursó ante la Asamblea General en Nueva York en cuatro ocasiones. Ejerció otras funciones como embajador y culminó su trayectoria multilateral como Representante Permanente ante la ONU, de 1955 a 1961, periodo de efervescencia política y crecientes desafíos diplomáticos.

A pesar de su experiencia, pericia y su compromiso personal en los temas multilaterales, y del propio reconocimiento que recibió en vida de sus homólogos y subordinados como un embajador diferenciado y una referencia dentro del Itamaraty, poco se escribió hasta el momento sobre su legado. No existen estudios específicos más voluminosos y las menciones al pensamiento diplomático de Freitas-Valle son escasas en la bibliografía. Una razón para esto puede ser atribuida al hecho de que él, hombre práctico, identificado con el *Zeitgeist* –espíritu de la época– de la sociedad brasileña de mediados del siglo XX, no se veía como un teórico de las relaciones internacionales. Aunque la reflexión política formara parte de su cotidiano, dejó relativamente poco material estructurado de tal forma que pudiera conformar una línea de pensamiento posible de sistematización y crítica. Orientado a la acción y preocupado en resolver problemas a medida que se presentaban, Freitas-Valle representaba una tradición de diplomáticos que, eficientes en su función, no se sentían obligados a teorizar en profundidad sobre su oficio o sobre grandes cuestiones internacionales que los absorbían en el trabajo del día a día. Tal vez por esto mismo, comprender mejor su visión del mundo

significa también rendir tributo a incontables individuos que, aunque no necesariamente comprometidos en consideraciones de naturaleza más formal o académica, imprimieron su marca como agentes de la política externa.

### PRESENTE EN LA CREACIÓN: EL LUGAR QUE LE COMPETE A BRASIL

El proceso preparatorio que condujo a la creación de la ONU fue llevado a cabo por las grandes potencias que lideraban la Alianza Militar vencedora en la Segunda Guerra Mundial. El planeamiento político-estratégico para la reestructuración del orden mundial en el periodo posguerra era conducido en absoluto secreto. En 1944, en la Conferencia de Dumbarton Oaks, que reunió a los Cuatro Policías (EE.UU., URSS, Gran Bretaña y China), fue aprobado un texto preliminar, sacado a la luz en octubre del mismo año. Este esbozo de Carta sería la base de la negociación para la Conferencia a realizarse en San Francisco, con el propósito explícito de establecer una nueva organización para sustituir la desacreditada Liga de las Naciones.

En Dumbarton Oaks, Brasil fue el único país que fue considerado como posible sexto miembro permanente en el programado Consejo de Seguridad. Tanto Gran Bretaña como la Unión Soviética se resistieron a la prueba lanzada por el presidente Franklin Roosevelt. La propia delegación norteamericana, después de una reunión interna, recomendó que Roosevelt desistiera de la idea. Ambos, británicos y soviéticos, eran refractarios a un aumento del número de asientos permanentes mayor a cinco. Alegaban que, si se expandía mucho, se comprometería la eficiencia del Consejo. Churchill y Stalin tampoco veían con simpatía la hipótesis de permitir el ingreso de otro «voto correcto» para Estados Unidos.

Sin conocer los planes de Roosevelt y la discusión ocurrida en Dumbarton Oaks, Freitas-Valle previno que se abriría una ventana de oportunidades para Brasil. Le confesó a un diplomático norteamericano que nadie discutiría la necesidad de incluir a los Tres Grandes como miembros permanentes, junto con Francia (para tratar sobre asuntos europeos) y China (representante del continente asiático). Sugirió que ésta era la misma posición de Brasil e indagó sobre la posibilidad de que se pudiera hacer algo efectivamente en el continente sudamericano «sin la cooperación de Brasil». Por tal motivo, se arriesgó a decir que, si una Carta de la ONU tuviese que ser escrita para el próximo siglo, sería una «buena inversión para todos» concederle un asiento permanente a Brasil<sup>1</sup>.

Conviene recordar que tal postura no era unánime en el Itamaraty. A decir verdad, no había consenso en dicha materia dentro del Gobierno. Hildebrando Accioly, Raul Fernandes y José Carlos de Macedo Soares pertenecían al grupo que, en la comisión de notables que analizó el proyecto de Dumbarton Oaks, tenía restricciones en cuanto a la participación de Brasil en el Consejo de Seguridad. Pedro Leão Velloso, que ejercía la interinidad en el Ministerio de Relaciones Exteriores después de la salida de Oswaldo Aranha, intentaba mantenerse neutral, aunque reservadamente simpatizara con aquel grupo. La otra corriente, encabezada por el presidente Getulio Vargas, contaba con Carlos Martins, embajador en Washington, Freitas-Valle y otros diplomáticos y juristas que deseaban ver a Brasil reconocido tanto por su contribución con la guerra, por el tamaño de su territorio y población, como también por su posición en Sudamérica.

Habrá tenido peso en la consideración del problema la memoria de la crisis de marzo de 1926 en la Liga de las Naciones y la subsecuente salida de Brasil en junio, en medio de críticas y

---

1 Freitas-Valle a Sumner Welles, carta, Ottawa, 16/10/1944, CFV ad 44.02.00.

condenaciones, luego del fracasado intento de obtener un asiento permanente en el Consejo Ejecutivo de dicha organización. Para los escépticos, evitar repetir una situación embarazosa como aquella parecía ser un gran motivo para desestimular una nueva inversión en la organización mundial que sería creada en 1945. Para los que defendían la idea, sin embargo, la experiencia histórica imponía un «deber de coherencia» y correspondía volver a presentar la candidatura brasileña para reforzar la antigua aspiración por las mismas razones apuntadas antes en la Liga.

Otro nombre merece ser recordado aquí. Afrânio de Melo Franco, que antes de ser el canciller de la Revolución de 1930, había sido embajador ante la Liga de las Naciones Unidas en Ginebra, defendió la permanencia de Brasil en el Consejo: «Aún pienso que, para que seamos considerados en la Sociedad de las Naciones y tengamos allí la autoridad que nuestra grandeza, nuestra devoción a los ideales de la Sociedad y nuestra gran población nos dan derecho, precisamos tener asiento en el Consejo». Melo Franco argumentaba que el trabajo para el éxito no podía hacerse «en el tumulto de la actividad de la Asamblea, sino en el intervalo de las sesiones y a través de negociaciones entre Gobiernos». Discordó, sin embargo, de la forma intransigente en que el presidente Artur Bernardes decidió encaminar el asunto, impidiendo los acuerdos de Locarno y amenazando con vetar el ingreso de Alemania en la Liga («vencer o no perder»). Brasil quedaría expuesto a una situación muy desagradable y sería condenado por la opinión pública mundial si asumía ese «odioso papel», advirtió (GARCIA, 2006, Capítulo 5).

Freitas-Valle siguió a distancia aquella crisis, pero no dejó de registrar su opinión. En un artículo para un periódico paulista, reconoció que con su actitud (el veto a Alemania) Brasil había promovido el «torpedeo» de Locarno. Le faltó al país el apoyo de las grandes potencias y de las demás naciones latinoamericanas, que

«inexplicablemente estuvieron celosos de nosotros». El balance de 1926 fue la «alienación» de la solidaridad del resto del continente, con resultados desalentadores para Brasil, aislado en la región y visto en Europa como el responsable del fiasco de la Asamblea<sup>2</sup>. Siguiendo el ejemplo de Melo Franco, Freitas-Valle apoyaba la aspiración brasileña. El equívoco en la Liga había estado motivado por el método y la táctica: Bernardes hizo de la reivindicación un juego de suma cero, sobrestimó sus capacidades, opuso el país a las potencias europeas y se privó de la alternativa de una solución negociada o de una retirada estratégica.

En la Conferencia de San Francisco, cuyos trabajos se iniciaron a fines de abril de 1945, el número de cinco miembros permanentes ya llegó como una cuestión indiscutible por las grandes potencias. La inesperada muerte de Roosevelt, dos semanas antes, selló cualquier perspectiva de rediscusión de las pretensiones brasileñas en el Consejo de Seguridad. Leão Velloso aún hizo gestiones bilaterales junto con el secretario de Estado norteamericano, Edward Stettinius, pero no consiguió nada. La discusión técnica fue responsabilidad de Freitas-Valle. En el I Comité de la tercera Comisión (sobre estructura y funcionamiento del Consejo de Seguridad), la postura expuesta por la delegación representó, en la práctica, una candidatura indirecta. Brasil defendió la creación, en primer lugar, de un asiento permanente para América Latina. Posteriormente, sería definido qué país de la región tomaría el cargo (que el Itamaraty confiaba en que sería Brasil). Sin oportunidades realistas de éxito, Freitas-Valle adoptó un perfil cauteloso, de acuerdo con las instrucciones que recibió<sup>3</sup>.

---

2 *Correio Paulistano*, São Paulo, 23/3 e 11/4/1926, CFV 25.12.28d.

3 El 14 de mayo de 1945, la delegación brasileña retiró su propuesta y, como resultado, el Comité tomó la decisión de «no favorecer la creación de un sexto asiento permanente representando a América Latina».

La estrategia brasileña de discreción en San Francisco fue exactamente opuesta al histrionismo exhibido en la Liga de las Naciones, pero tampoco tuvo éxito. He aquí un dilema para pensar. Excelentes credenciales y una campaña bien articulada pueden contribuir con el fortalecimiento del litigio, pero la consecución de la meta fijada, por su naturaleza fundamentalmente política, depende también de otros factores más amplios y de un proyecto global de política externa que dé sustento creíble a la candidatura. Estos requisitos no estuvieron presentes ni en 1926 ni en 1945.

A Brasil le quedaba la opción de hacerse miembro no permanente por el voto de la Asamblea General. Freitas-Valle creía necesario asegurar que Brasil fuera electo para el Consejo de Seguridad y otros órganos principales de la ONU. Sabía que la disputa sería reñida.

*Por esto es que antes afirmé que no será tarea fácil la que le tocará a Su Excelencia [Leão Velloso], de reivindicar en el acuerdo de las naciones para Brasil el lugar que, en verdad, le compete. No se olvide que Ucrania, Egipto y Canadá también pretenden ser el sexto país (después de los Big Five) del mundo<sup>4</sup>.*

De esta forma, cuando Brasil fue electo por primera vez miembro temporal para un mandato de dos años (1946-47), con votación expresiva, Freitas-Valle evaluó que la victoria era justa, pues de esta forma Brasil veía satisfecha «su única y legítima aspiración en el seno de las Naciones Unidas», o sea, integrar el órgano máximo de la estructura recién creada por la Carta. Hubiera sido una manera de recompensar el esfuerzo que Brasil había hecho en la guerra, como el único país latinoamericano en enviar fuerzas militares a combatir en Europa<sup>5</sup>. El saldo de la experiencia,

---

4 Freitas-Valle a Leão Velloso, oficio, Ottawa, 28/7/1945, CFV ad 1944.09.20.

5 Freitas-Valle a Leão Velloso, oficio, Londres, 17/9/1945, CDO, Maço 40.235.

sin embargo, quedó como una realización sin ser plenamente cumplida. Durante mucho más tiempo, políticos y diplomáticos brasileños pensaron sobre lo que «podría haber sido», con otra configuración de factores al final de la guerra para hacer de Brasil el sexto miembro permanente<sup>6</sup>.

## EL FUNDADOR DE UNA TRADICIÓN

Ya se sugirieron algunas hipótesis para intentar aclarar el porqué de que Brasil haya sido el primer país en discursar en la apertura del debate general, en el mes de septiembre, de la Asamblea General de la ONU. Tratado como «práctica establecida» por el Secretariado, este honroso privilegio obtuvo reconocimiento formal en el protocolo de la Organización por medio de la resolución 51/241 de la Asamblea General, de 1997, titulada «Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas». El párrafo 20 del anexo a la resolución, ítem d, relacionado con el debate general, establece que el Secretariado deberá preparar la lista de oradores de acuerdo con las «tradiciones existentes» y en expresiones de preferencia para acomodar mejor las necesidades de los Estados miembros (GARCIA, 2011, Anexo Especial).

A juzgar por el estado del conocimiento histórico disponible hasta el momento, Freitas-Valle aparece como el probable fundador de esta tradición. Sabemos que Brasil no inauguró los debates en 1946 ni en los años inmediatamente posteriores. Fue solamente en la IV Asamblea General, en 1949, cuando Freitas-Valle llegó a

---

6 Años después, João Neves da Fontoura, canciller en el segundo Gobierno Vargas, tal vez reflexionando sobre el modo de ver del propio presidente de la República, se expresó a favor de aquel objetivo, no sin un sentimiento contenido de pesar y frustración: «Siempre consideré que nuestro país merecía haber sido miembro permanente del referido Consejo [de Seguridad]. Pero la historia se repitió en 1945 como en la fallecida Liga de las Naciones. Y nos quedamos afuera». Fontoura a Freitas-Valle, carta, Rio de Janeiro, 21/1/1953, CFV ad 1944.09.20.

ser efectivamente el primero en ocupar la tribuna para discursar en el plenario como jefe de la Delegación brasileña. Al año siguiente, se repite el hecho. Según la declaración de Ramiro Saraiva Guerreiro, la invitación a Brasil habría surgido en función de una discordancia entre Estados Unidos y la Unión Soviética:

*No deseando ni EE.UU., ni la URSS abrir el debate, el Secretariado sondeó varios países europeos que se negaron, alegando generalmente que no podían hablar provechosamente sin antes oír a las superpotencias. Agotadas las posibilidades europeas, el Secretariado recurrió a Brasil y Cyro inmediatamente aceptó.* (GUERREIRO, 1992, p. 41-42).

Sin embargo, aunque Mário de Pimentel Brandão también pronunció primero su discurso en 1951, la consideración a Brasil fue interrumpida por tres años consecutivos, sin saber precisamente las razones. En 1955, nombrado una vez más para representar a Brasil, a Freitas-Valle no le gustó la situación que encontró. Durante toda su carrera, siempre tuvo presente la cuestión de la imagen del país. Antes del inicio de la Asamblea General, redactó un oficio al canciller Raul Fernandes quejándose del «decreciente prestigio de Brasil en la ONU». La culpa, según él, no era «de nadie específicamente». Sería solamente una constatación observada a lo largo de los años. Luego de consagrar las elecciones en el Consejo de Seguridad y el ECOSOC en épocas pasadas, Brasil ahora tenía dificultad en competir con países menores para puestos electivos en órganos importantes en la ONU. Freitas-Valle lamentó la acusación de que Brasil votaba «casi invariablemente y de acuerdo con Estados Unidos» y que sería «pequeño y pobre» el rol de sus iniciativas en diez años de existencia de la Organización<sup>7</sup>.

---

7 Freitas-Valle a Raul Fernandes, oficio, Nueva York, 6/7/1955, CDO, Pasta 6.727, ONU 1945-56.

Es perfectamente plausible que Freitas-Valle haya decidido buscar maneras de erigir el abalado prestigio brasileño. Una de ellas podría ser justamente recolocar a Brasil en la posición del primer orador. Efectivamente, en 1955, le correspondió a éste abrir el debate de la X Asamblea General y, nuevamente, en 1956. A partir de allí, la secuencia no se discontinuó más y se consolidó, definitivamente, la tradición de que Brasil tuviera esta distinción, que hoy en general se suele atribuir al presidente de la República, o en su defecto, al canciller. Salvo mejor juicio, ya es hora de darle el crédito a quien le corresponde.

#### LA POLÍTICA EN EL ÁMBITO DE LA ONU: MALES DE ORIGEN

La ONU es un espacio institucionalizado de diálogo, negociación y deliberación entre Estados soberanos. Se trata de una organización intergubernamental que busca disciplinar la conducta de dichos Estados, pero no se propone asumir funciones de supranacionalidad. Uno de sus desafíos consiste en armonizar lo individual y lo colectivo, la razón comunitaria y la razón de Estado. Según el concepto desarrollado por Gelson Fonseca Jr., los Estados poseen ciertos «intereses multilaterizables» que se orientan a la vía de la cooperación. El plano multilateral, en este sentido, puede ser tanto el *locus* para la legitimación de normas, conceptos y prácticas de los Estados o para la gestación de intereses comunes con potencial para asumir una manifestación concreta de acción conjuntamente coordinada (FONSECA, 2008, *passim*).

Es claro que en la ONU las diferencias políticas se manifiestan en toda su plenitud. Meses de ardua negociación pueden resultar en consensos frágiles o simplemente naufragar sin llegar a ningún puerto. Esta perspectiva puede parecer frustrante y de hecho es vista de esta forma por negociadores de buena fe y por gran

parte de la opinión pública. Sin embargo, no debe oscurecer el hecho de que, ante conflictos o problemas que exigen una respuesta colectiva, son pocas las alternativas creíbles para sustituir la negociación diplomática. Sería un grave error ignorar el problema y optar desde el inicio por la inactividad o, peor aún, dejar que las diferencias se resuelvan de forma violenta sin un esfuerzo genuino para solucionarlas pacíficamente<sup>8</sup>.

Un ejemplo práctico, vivenciado por Freitas-Valle, fue la Conferencia sobre los usos pacíficos de la energía nuclear en 1955, que llevaría posteriormente a la creación del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Esta Conferencia, a pesar de la división Este-Oeste, habría sido «prueba de recompensa obtenida por hacer amplios usos de nuestra Organización». Sobresale, de esta manera, el papel fundamental del multilateralismo en la oferta de espacios cooperativos para la negociación de acuerdos y mecanismos internacionales que, si victoriosos, alteran la forma de cómo los Estados lidian con las divergencias, incluso aquellas de alta sensibilidad política.

Aun así, a largo plazo, pocos están realmente satisfechos con los resultados. El saldo desigual de realizaciones de la ONU no ofrece aliento suficiente. Marcos Azambuja resumió adecuadamente el problema:

*Para los visionarios todo lo que se obtuvo en términos de ordenamiento internacional justo, de mantenimiento de la paz y de respeto al derecho quedó muy por debajo de lo que se había soñado. Para los pragmáticos el multilateralismo es difuso, declaratorio, romántico y pretende escapar a los descontentos brutales de la fuerza y del poder. Descontentos*

---

8 Como nota positiva, ningún país llega a ser Estado miembro si no es por su libre consentimiento. Si hoy estos Estados, hay 193, no consideran seriamente la hipótesis de abandonar la ONU, tal vez sea porque por lo menos ven algún beneficio, por menor que sea, en permanecer allí. O, se imagina, calculan que las pérdidas sean mayores al no pertenecer a esta organización.

*estos dos pilares de la opinión pública, el multilateralismo continúa operando en una área estrecha de insatisfacción relativa y de escepticismo matizado (AZAMBUJA, 1989, p. 190).*

Es oportuno recordar la evaluación que hizo Freitas-Valle de la Conferencia de San Francisco. A pesar del elevado número de enmiendas presentadas en la Carta, el Consejo de Seguridad, la «pieza maestra de la organización», mantuvo prácticamente intactos sus poderes, como también el aura de entidad «todopoderosa» que había dirigido su concepción. Las potencias menores (Brasil incluido) intentaron cambiar disposiciones fundamentales del plan de 1944, criticó Freitas-Valle, «pero prevaleció la fuerza, pues se percibió con claridad que los *Big Five* no cederían en lo que consideraban derechos oriundos de los sacrificios realizados y del deber de evitar su renovación». Resaltó que «la autoridad de los grandes derivaba de sus grandes sufrimientos, de su mayor experiencia de desgracia que es la guerra, del cataclismo que fue y aún es, que precisa ser la última». Ante aquella coyuntura, su conclusión proveniente de la propia rudeza de estos hechos de la vida internacional, exacerbados por la hecatombe global que abatió el mundo:

*El veto fue, de todas las concesiones permitidas, la que más costó. El conflicto del idealismo de los menores con el pragmatismo de los más grandes entonces se reveló en toda su fuerza. Y, sin embargo, el derecho del veto es una cosa que proviene del hecho de que existen grandes potencias y pequeños Estados<sup>9</sup>.*

---

9 Informe de las actividades de la III Comisión de la Conferencia y del Comité de Coordinación, como también de la I Reunión de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, Ottawa, 9/7/1945, CDO, Maço 42.949.

En San Francisco, le correspondió a Freitas-Valle exponer la posición brasileña en el Comité encargado de estudiar la polémica cuestión del veto. Declaró que Brasil se oponía «firmemente», por una cuestión de principios, a la concesión de tal poder a los miembros permanentes y no creía en la efectividad del sistema de veto para una acción rápida del Consejo. La regla de la unanimidad, adoptada en el Consejo de la Liga de las Naciones, había demostrado «en la práctica su ineficiencia y rápidamente se constituyó en un arma desvirtuado que para siempre desconsideraría» aquella organización. De este modo, la delegación brasileña apoyó todas las propuestas que disminuían las chances de que fuera ejercido el veto. No obstante, con la intención de demostrar que la principal preocupación de Brasil era «contribuir con el completo éxito de la Conferencia», si ninguna enmienda alcanzaba la mayoría necesaria para su aprobación, entonces, (en caso de que el voto brasileño fuera «útil para formar mayoría») Brasil votaría a favor:

*Tal paso constructivo se da para demostrar que nosotros creemos en la buena fe con la que las cuatro potencias patrocinadoras (Francia, fue incluida después en el P-5) reclaman como necesidad indeclinable para el mantenimiento de la paz que se les otorgue el derecho de veto y que confiamos que hagan un uso prudente de éste<sup>10</sup>.*

Al mismo tiempo, con el apoyo de otras potencias medias, Brasil procuró hacer avanzar una propuesta de revisión periódica de la Carta. En discusiones internas, Freitas-Valle lanzó esta idea, que pasó a ser conocida en los pasillos como la «enmienda Velloso», en referencia al jefe de la Delegación brasileña. Había una nueva Conferencia constituyente, en la cual cualquier cambio en las disposiciones de la Carta podía ser adoptado por mayoría de dos tercios (sin veto). Sería el medio de hacer que la opinión pública en

---

10 Palabras de Freitas-Valle, Comité III/1, San Francisco, 21/5/1945, CDO, Maço 42.949.

los países contrarios al veto comprendiera y aceptara tal concesión, que se creía provisoria, de carácter de emergencia. Pasados algunos años, la Carta sería revisada y los privilegios antidemocráticos podrían ser abolidos.

Desafortunadamente, la propuesta brasileña, en la expectativa de «suavizar la brutalidad de la concesión del veto», no fue suficiente para derrocar la moción victoriosa de las potencias patrocinadoras, que terminó prevaleciendo (Artículo 108). Tampoco se realizó la revisión prometida de la Carta diez años después, según lo estipulado en el Artículo 109. En 1955, cuando la cuestión fue analizada por la Asamblea General, Freitas-Valle constató que la discordia existente entre los Estados miembros y las fisuras del escenario internacional no daban muchas esperanzas de obtención de apoyo para la aprobación de una reforma amplia de la Carta: «Esto se aplica no sólo a su adopción en términos de votos, sino también al proceso más lento de ratificación» (dependiente de la concordancia de los P-5). Así, con realismo, la delegación brasileña se limitó a proponer que se tomara una decisión a favor de la convocación de aquella Conferencia, dejando para la próxima sesión de la Asamblea General la tarea de posponerla para una fecha futura (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 144). Como se sabe, esta fecha nunca fue definida.

Después de la firma de la Carta, la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas se reunió en Londres, con el fin de tomar las medidas prácticas para la realización de la I Asamblea General. Representado por Freitas-Valle, Brasil formó parte de los trabajos como uno de los miembros del Comité Ejecutivo. La orientación general, según palabras de Leão Velloso, era «acompañar a Estados Unidos en cuestiones de importancia esencial para su política». Concluidos sus trabajos, a fines de 1945, Freitas-Valle envió al Itamaraty consideraciones *a latere* sobre la preparación que se necesitaba para las reuniones internacionales en las que Brasil

participase. Reunió sugerencias prácticas para mejorar la eficiencia del servicio de las Delegaciones, tales como tomar las medidas con anticipación, recoger material con respecto a la agenda de los encuentros, redactar instrucciones y nombrar representantes con tiempo suficiente para que no salieran atrasados. La falta de instrucciones detalladas muchas veces llevaba a la improvisación. La Secretaría de Estado, en Rio de Janeiro, debía estar preparada y centralizar el seguimiento de cada evento. Las Delegaciones también precisaban estar dotadas de personal, recursos e instalaciones adecuados, incluyendo atención a los pagos diarios. Todo esto ayudaría a fortalecer la presencia brasileña, pues, «la importancia de Brasil no existía hacía un cuarto de siglo» y sería ahora «una realidad». Sin embargo, para mantener esta situación «destacada», Freitas-Valle creyó que era indispensable equilibrarla con una colaboración eficiente: «dejar de prestarla sería comprometer este mismo prestigio»<sup>11</sup>.

Fue Freitas-Valle quien le sugirió en primer lugar a João Neves da Fontoura, en 1946, que se creara una Misión de representación permanente de Brasil ante la ONU en Nueva York. Es interesante constatar que, quince años después, en su evaluación, «el trabajo de la Misión puede llegar a ser fascinante, pero extremo». Lamentaba que tenía poco personal para las necesidades del puesto y eran precarias las condiciones materiales para el buen ejercicio de la función diplomática: remuneración, beneficios adicionales, y correcciones del sueldo en el exterior. Reclamaba también por la demora en recibir respuestas a las consultas formuladas a la Secretaría de Estado. La falta de instrucciones céleres generaba problemas de todo tipo: «quedando sin instrucciones al respecto, se

---

11 Otra sugerencia era incluir en las delegaciones «hombres públicos, representantes de todos los partidos brasileños», como venían haciendo E.E.U.U., Francia, Canadá y otros Gobiernos, que invitaban a parlamentarios para componer sus delegaciones. Freitas-Valle a Leão Velloso, oficio, Londres, 31/12/1945, CDO, Maço 40.235.

pierden plazos, se pierden oportunidades de comunicar puntos de vista, se pierden ocasiones de formular sugerencias». Su propuesta (después acatada) era crear una División de las Naciones Unidas en la Cancillería, «con personal de buen quilate», para mejorar la calidad del servicio y dar más agilidad a los despachos. Freitas-Valle temía que la demora en dar respuestas disminuyera el prestigio del Itamaraty ante la mirada de otros países latinoamericanos (*Vale Dico*, p. 56).

Otro momento histórico ocurrió en febrero de 1946, cuando Brasil asumió la presidencia del Consejo de Seguridad, con Freitas-Valle al frente de la Delegación. En declaraciones redactadas por él, relató que estaba «listo para actuar, como el bombero no precisa fuego para estar en estado de alerta, y si surge algo que amenace la paz del mundo, entonces de inmediato tendré el deber de convocar y hacer trabajar a este Consejo de Seguridad que, durante un mes, tanto dio que hablar». Recordó que le había correspondido al Consejo examinar la reclamación de Irán contra la Unión Soviética, la queja de esta última contra la presencia de tropas británicas en Grecia, el de Ucrania con respecto a la situación en Indonesia y, por último, la demanda de Siria y del Líbano contra el mantenimiento en sus territorios de tropas británicas y francesas. «Todos estos casos se resolvieron, o por lo menos, el Consejo de Seguridad quedó convencido de haber indicado su solución». Los once miembros del órgano estaban representados permanentemente en su sede, con el fin de quedar en condiciones de acudir sin tardanza a las reuniones, siempre que fueran convocados. Brasil, sostuvo él, venía actuando «con votos claros» sobre principios que constituían la tradición de la política exterior del país<sup>12</sup>.

---

12 Declaraciones de Freitas-Valle, Londres, feb. 1945, CFV ad 44.09.20.

## LA GUERRA FRÍA Y SU IMPACTO MULTILATERAL

Freitas-Valle se refería con frecuencia al hecho de que, en 1945, Brasil había mostrado su confianza en la capacidad de las grandes potencias para usar el veto «sabiamente». Ante la discordia provocada por la Guerra Fría, su preocupación primordial era «rescatar el espíritu de San Francisco», o sea, hacer resurgir el sentido de unión que había sido el elemento aglutinador de la alianza que derrotó al nazifascismo y guio el diseño del engranaje de paz bajo la garantía de las Naciones Unidas. El descrédito que recayó sobre la ONU, decía él en 1949, era el resultado de la actitud de los Estados, o más precisamente de los Gobiernos, que daban más atención a los intereses relacionados con su «propia subsistencia», en vez de preocuparse de modo genuino con el progreso de la ONU.

En el periodo posguerra, entró en acentuado declive el idealismo que había caracterizado el trabajo de las Delegaciones que acudieron a la Conferencia de San Francisco. La unidad de las grandes potencias no sucedió como se esperaba:

*Aunque se admita que la política internacional no debería ser sometida a cambios violentos, es cierto también que resulta extremadamente difícil mantener el equilibrio en una estructura cuyas bases han sido asentadas bajo los auspicios de un grupo de países que, desde el principio del trabajo, perdió la capacidad de comprensión mutua y comenzó a trillar sendas antagónicas en el campo de la seguridad colectiva.*

Explicó que lo que estaba equivocado, no era la ONU, «sino el mundo en sí» (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 83).

Los primeros años de la ONU fueron de dominio occidental. Con mayor número, el bloque liderado por EE.UU., del cual Brasil formaba parte, logró aprobar por medio del voto resoluciones de

su interés en la Asamblea General. En el Consejo de Seguridad, sin embargo, la Unión Soviética recurría al veto para bloquear decisiones que creía que atentaban contra sus intereses (de 1946 a 1955, la Delegación soviética usó el veto 75 veces). Recordemos que Brasil rompió relaciones diplomáticas con la URSS, en 1947, en medio de una atmósfera de antagonismo en el plano externo y una virulenta campaña anticomunista del Gobierno Dutra en el ámbito interno.

El año 1949 fue particularmente tenso. Ya en enero, en Moscú, se instituyó el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) entre los países del Este europeo. En abril, se estableció la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con el claro fin de comenzar una alianza militar entre los países occidentales que se oponían al bloque socialista. En el centro de Europa, se consumó la división del territorio alemán en dos Estados diferentes. Por si fuera poco, en agosto la URSS probó su primera bomba atómica y quebró el monopolio nuclear norteamericano.

Este marco de confrontación repercutió intensamente en la ONU, donde el Gobierno soviético propuso, para sorpresa de muchos, un «nuevo pacto de paz». En el debate sobre el asunto en Lake Success, en noviembre de 1949, Freitas-Valle declaró que Brasil votaría en contra de la propuesta y así se explicó:

*La Carta de las Naciones Unidas es el más bello instrumento de cooperación internacional nunca antes concebido por el hombre, documento tan perfecto y equilibrado que los Gobiernos del mundo consintieron en tomar la medida inesperada de admitir que cinco de ellos, en razón de servicios prestados en el dominio del nazifascismo y de la fuerza y lealtad que habían demostrado, asumieran la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad mundial. No se llegó a tal medida con*

*facilidad, Señor Presidente, pero nosotros la adoptamos porque depositábamos entera confianza en los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. [...] Desafortunadamente, la Unión Soviética no se mostró a favor en este sentido. En consecuencia, el miedo de la guerra, de una nueva guerra total, volvió a ser constante obsesión de todos nosotros. Y esta especie de preocupación es sumamente nefasta, porque puede llevar a los pueblos a perder fe en las Naciones Unidas.*

Más adelante, lamentó que el veto, destinado a ser usado «excepcional y conscientemente», se había vuelto «un instrumento de presión y partidismo». Agregó que tanto el TIAR como la OTAN eran acuerdos regionales que se ajustaban a las cláusulas de la Carta y «solamente se celebraron por causa de la política soviética de obstrucción al mecanismo de paz de esta Organización». Y concluyó:

*Si la Unión Soviética persiste en su actual táctica de perturbar la vida normal de las naciones pacíficas, a través de una incontenida expansión imperialista, no nos quedará otra opción que atenernos a las cláusulas de seguridad del Tratado de Rio de Janeiro y del Pacto del Atlántico.*

La dificultad causada por el «abuso del derecho de veto» se adaptaba a la retórica antisoviética de la diplomacia brasileña. Como dijo Freitas-Valle, «la política exterior soviética y la propaganda comunista son fenómenos inseparables, todos lo sabemos». Consideraba peligroso el crecimiento del comunismo y abominaba «la diseminación de un credo impío en todo el mundo, en una fiebre insana de anarquía». La acrimonia que trató la acción del Consejo de Seguridad tenía un responsable según la visión cyriana: Moscú estaría suscitando «la creciente condena por parte de todo el mundo con respecto a su actitud negativa»<sup>13</sup>.

---

13 Discurso de Freitas-Valle sobre la propuesta soviética, Nueva York, 1949, CFV ad 1944.09.20.

En este contexto cargado, bajo la amenaza de una conflagración nuclear, los temas de seguridad estaban al orden del día. Cuando eclosionó la Guerra de Corea y Estados Unidos ventilaron la idea de accionar la Asamblea General en lugar del Consejo de Seguridad (que resultaría en la adopción de la famosa resolución *Uniting for Peace* de 1950), Freitas-Valle consideró la propuesta norteamericana «francamente subversiva» en relación con el plan original de la ONU. Admitió, sin embargo, que los delegados cambiaron su punto de vista «por necesidad» (la resolución fue aprobada por 52 votos a favor, incluyendo a Brasil, cinco en contra y dos abstenciones). Ese episodio demostró, para bien o para mal, la capacidad de la Organización de adaptarse a los diferentes escenarios políticos. Aunque la Carta sea virtualmente la misma de 1945, la práctica de los Estados se encarga de generar fórmulas o mecanismos nuevos, no siempre jurídicamente fundamentados, ni mucho menos consensuales.

En el plano discursivo, Freitas-Valle procuraba salvaguardar la congruencia de la actuación brasileña. En línea con su proposición de que no existía «quien pudiera discutir la honestidad de los propósitos internacionales de Brasil»<sup>14</sup>. Consciente de que la conveniencia política no resistiría por mucho tiempo sin amparo en la legitimidad internacional, pasó a considerar que era necesario equipar mejor la Organización, con el objetivo de establecer una fuerza internacional o un sistema para la movilización inmediata de los recursos comunes que los Estados miembros pudieran aportar. Deploraba el hecho de que la ONU no había podido reunir una fuerza militar suficiente para asegurar una acción enérgica donde quiera que se diera una amenaza de agresión o violación inminente de la paz. Por esto, en la XI Asamblea General, cortejó la constitución de la Fuerza de Emergencias de las Naciones Unidas

---

14 Discurso de Freitas-Valle en la asunción del cargo de secretario de estado del Ministerio de Relaciones Exteriores, Rio de Janeiro, 18/2/1949, CFV ad 1949.02.18.

para intervenir en el conflicto de Suez. Veía esta experiencia como un posible núcleo «de donde emanará la fuerza que le dará a esta Organización el poder físico que tanto le ha faltado» (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 152).

De hecho, la FENU I sería después considerada, en el sentido clásico, la primera operación de mantenimiento de la paz *strictu sensu*, por haber utilizado tropas, bajo la bandera de la ONU y usando cascos azules, para crear una zona almohadilla y supervisar la retirada de las fuerzas beligerantes en Suez<sup>15</sup>. De cierta forma, Freitas-Valles colaboró para que el concepto ganara fuerza, pues él fue el encargado de presentar, en 1956, sugerencias brasileñas para dotar la ONU de medios para actuar oportunamente. La propuesta de Brasil preveía que las fuerzas armadas de cada Estado miembro tuvieran, en bases permanentes, una o más unidades siempre a disposición de las Naciones Unidas. El tamaño de estas unidades sería definido soberanamente por el Gobierno interesado, de acuerdo con su capacidad de contribuir. Para Freitas-Valle:

*el efecto psicológico conseguido, si se aceptaba dicha sugerencia, podría crear, en bases mundiales, un sentimiento de mayor respeto por nuestra Organización, y la convocación de tropas en obediencia a las resoluciones adoptadas tanto por el Consejo de Seguridad como por la Asamblea General pasaría a ser considerada un procedimiento normal.* (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 155).

Obstáculos y adversidades eran comunes en el afán diario de la Misión en Nueva York. Según el entender de Freitas-Valle, la Organización habría sido concebida «no para complicar, sino

---

15 La ONU llegó a enviar anteriormente misiones observadoras para monitorear acuerdos, tales como la tregua después de la guerra árabe-israelí de 1948 (ONUVT) y el cese de fuego entre India y Paquistán en 1949 (UNMOGIP). La intervención internacional en la guerra de Corea sería mejor descrita como una coalición *ad hoc* autorizada por la ONU, diferente, por lo tanto, del modelo tradicional de *peacekeeping*.

para simplificar la vida internacional». Se inquietaba con el exceso de reuniones y el surgimiento descontrolado de órganos, funciones, agencias, fondos, programas, instancias y foros varios: «El resultado de esto es la creación casi automática de instituciones y comisiones para solucionar problemas diariamente sometidos a la Organización como nuevos. El problema no se resuelve, mas un aparato internacional para estudiarlo se crea inmediatamente, lo que solamente lo hace más complicado y de solución más difícil». Coherente con su visión operacional concreta de las cosas, no consideraba oportuno el aumento exponencial en el número de reuniones. La cantidad no significaba calidad ni garantizaba la eficiencia. La proliferación exagerada de las actividades de la ONU y de sus agencias especializadas podría traducirse en *overlapping*, servicios superfluos e irrealizables. No se alcanzaban resultados satisfactorios en proporción al esfuerzo realizado. Una vez detectado un determinado problema, se creaba un comité para analizar la cuestión y presentar un informe, seguido de otros estudios y reuniones técnicas que se autoalimentaban continuamente.

Una vez concluidos los trabajos de la IV Asamblea General, Freitas-Valle destacó que, entre las decisiones tomadas, se había aceptado por unanimidad de las 59 naciones representadas una propuesta brasileña para intentar contener esta tendencia, disminuir la máquina administrativa y obtener mayor economía de presupuesto<sup>16</sup>. Siguiendo esta misma línea, incentivó una mayor equidad en la distribución de cargos en el Secretariado. Le escribió al secretario general Trygve Lie específicamente para solicitar criterios más transparentes:

*Sin una amplia representación geográfica de nacionalidades en su personal, el Secretariado de las Naciones Unidas no*

---

16 Declaraciones a la prensa de Freitas-Valle, Rio de Janeiro, dic. 1949, CFV ad 1944.09.20.

*sería capaz de adquirir un amplio perfil internacional, la combinación de cultura y experiencia y la imparcialidad indispensable para el desempeño de sus funciones*<sup>17</sup>.

Por último, pero no menos importante, el tema del desarrollo también ocupó lugar preeminente en la lista de sus preocupaciones. Freitas-Valle hablaba de la necesidad de «un mayor esfuerzo para corregir la tremenda disparidad entre los niveles económicos en las diversas regiones del mundo». Este sería uno de los propósitos esenciales de la Organización. Defendió que Brasil debería ser candidato a miembro del Consejo Económico y Social (ECOSOC), donde podría presentar sus reivindicaciones con más autoridad como país en desarrollo. Su meta no era exigir que todos los países fueran «igualmente ricos», sino que la desigualdad en el plano internacional, incluyendo el deterioro de los términos de intercambio o proteccionismo, no representase una rémora adicional en el bienestar y en la calidad de vida de los países pobres.

La industrialización de los países subdesarrollados y la estabilidad de los precios de los productos primarios fueron temas recurrentes en la agenda del ECOSOC en la década de los 50. Lamentablemente, el desencanto no tardó mucho. Los escasos resultados fueron motivo de crítica de la Delegación brasileña, que acusó al órgano de ser «anticuado y descuidado», incapaz de disminuir el espacio que crecía entre países ricos y pobres. Freitas-Valle se quejó de que parte del problema provenía de la profunda división ideológica entre países capitalistas y socialistas. La política de bloques afectaba a los países menos desarrollados,

*cuyos pueblos ya no pueden aceptar el subdesarrollo, en una búsqueda desesperada de los medios por los cuales podrán acelerar su proceso de desarrollo, involucrándose*

---

17 Freitas-Valle a Trygve Lie, carta, Nueva York, 25/11/1949, CFV ad 1944.09.20.

*en diferentes sistemas de alianza militar con la esperanza de, así, poder contar con una ayuda mayor de los líderes o sublíderes de estos sistemas (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 153).*

Las ataduras de la Guerra Fría no serían fácilmente cortadas.

### CONTRA LA «DUPLICACIÓN DEL VOTO»

Durante una conferencia que brindó en 1950, Freitas-Valle elogió la cooperación con Estados Unidos, de acuerdo con la posición oficial del Gobierno brasileño:

*Factor constante de la política exterior de Brasil ha sido nuestra buena relación con Estados Unidos de América. Sin embargo, no es el resultado de una planificación, sino el producto espontáneo del genio político brasileño. Todos los hombres, de todos los partidos, en el Imperio y en la República, siempre vieron en la relación íntima con EE.UU. la piedra angular de nuestra política exterior. Es natural, por lo tanto, que nuestra intimidad siempre aumentara. Dos guerras en común, en las cuales entramos en momento de riesgo, deberían contribuir acentuando entre nosotros un espíritu de colaboración, que es indispensable tanto para ellos como para nosotros<sup>18</sup>.*

Con todo ello, es preciso matizar sus declaraciones públicas y confrontarlas con su verdadero pensamiento sobre el significado de la relación que Brasil debería mantener con la mayor potencia mundial. Aún durante la guerra, Freitas-Valle era uno de los que se preocupaban con los efectos del alineamiento apriorístico en

---

18 La Escuela Superior de Guerra y el Itamaraty, conferencia en la ESG, Rio de Janeiro, 1950, CFV 03f.

la política externa. En 1944, escribió una carta particular a Leão Velloso para advertirlo sobre un punto que creía «incorrecto en la política correcta del Itamaraty de amistad con Washington: el de saber siempre, en cualquier acontecimiento internacional, que Brasil va a estar *invariablemente* con Estados Unidos». Entendía que formar un bloque con los países americanos podría no ser, en todas las circunstancias, lo mejor para Brasil. El problema sería la pérdida de credibilidad proveniente de la percepción de que el voto brasileño en los foros multilaterales ya se sabía de antemano. «Yo no soy ingenuo al punto de ignorar cuánto precisamos a EE.UU. y seguir su política. Pero es el hecho de que a ellos los estamos perjudicando cuando los demás nos toman como sus partidarios». Los otros países, por ejemplo, estarían en desacuerdo con referencia a un puesto permanente de Brasil en el Consejo de Seguridad si esto significara una «duplicación del voto de Estados Unidos». Esta creencia, citó, no le convenía ni a Washington ni a Rio de Janeiro, ya que «para hacer triunfar nuestra política común, precisamos que respeten las opiniones y siempre los intereses»<sup>19</sup>.

Freitas-Valle apoyó esta visión crítica en otras ocasiones, incluso en desacuerdo con la línea definida por la capital. Sus reparos estaban dirigidos a la rigidez de una posición que, al contrario, debía ser pensada caso a caso, de acuerdo con el interés nacional. Como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, en el bienio 1946-47, Brasil siguió a Estados Unidos en las votaciones. Freitas-Valle alertó a sus jefes de los riesgos inherentes a la falta de flexibilidad en sus instrucciones: «Siempre me pareció que el representante brasileño no debe procurar conformar su voto sistemáticamente con el de los norteamericanos, cosa que le debilita la posición, pues crea la impresión de duplicación

---

19 Freitas-Valle a Leão Velloso, carta, Ottawa, 13/12/1944, CFV ad 44.02.00.

de votos»<sup>20</sup>. Después de la elección de Brasil para su segundo mandato, en el periodo 1951-52, declaró que la Delegación debía tener la capacidad de actuar con autonomía y firmeza, en razón de la «clareza de nuestra actitud, defendiendo principios de cooperación internacional vigorosos y no duplicando los delegados brasileños ante dificultades emergentes, para servir o contrariar intereses de éste o de aquel país»<sup>21</sup>. Subyacente a su pensamiento estaba la percepción de que el automatismo militaba contra la eventual obtención de un lugar permanente, en la medida en la que la posibilidad del «voto doble» generaba desconfianza de otros países y retiraba apoyo.

Otro aspecto que invita a la reflexión es su defensa del principismo como estrategia multilateral. Según sus palabras:

*Quando todos creíamos (más de lo que hoy en general se cree) en la ONU, aún hablando de Londres, yo le insistía al Itamaraty que los miembros temporales del Consejo de Seguridad se atuvieran a los principios, sin involucrarse en los casos concretos salvo para tomar decisiones de alto nivel<sup>22</sup>.*

Esta faceta de su pensamiento presenta dos elementos en conflicto. En primer lugar, se sugiere que una postura asentada en principios sea la más adecuada como guía para la toma de posiciones, lo que sin duda provee un recetario correcto desde el punto de vista de la formulación de una política que se pretende coherente, fundada en el derecho internacional y en otros preceptos básicos de la convivencia entre los Estados. Su segunda sugerencia, además, propone no involucrarse en casos concretos, salvo para

---

20 Freitas-Valle a Fontoura, telegrama, Londres, 4/2/1946, AHI 79/3/20.

21 Declaraciones de Freitas-Valle, Rio de Janeiro, 10/11/1950, CFV ad 1944.09.20.

22 Freitas-Valle a Ernesto Leme, carta, Santiago, 27/5/1954, CFV ad 1944.09.20.

«componer decisiones de alto nivel», lo que parece indicar que, como regla general, la delegación brasileña no debía participar en los debates cuando estos salieran del plano de los principios y entraran en el terreno incierto de los intereses en choque. En estas situaciones, Brasil contribuiría sólo con su voto, pero sin intervenir en la cuestión en sí.

La recomendación de Freitas-Valle encajaba a medida en la directriz de la política externa de la época: un país con intereses económicos limitados, ambiciones modestas y poca proyección fuera de su región. Para una actuación multilateral razonable en aquellos tiempos, bastaba protegerse bajo el manto de enunciados principistas y abstenerse en las grandes discusiones de fondo. Cuando fuera el caso, Brasil acompañaría el consenso o, hipótesis más común durante la Guerra Fría, ayudaría a componer una decisión que fuera avalada por el bloque occidental pro-EE.UU. Claro está que nada hay de condenable en sumarse a una posición, cualquiera que sea, si ésta de hecho corresponde a los intereses nacionales, a los valores y a la visión brasileña del mundo. La dificultad surge cuando, *a priori*, se define cuál será el voto de Brasil independientemente de la consideración crítica del problema, desde cualquier ángulo, y de la definición de una posición propia, que puede coincidir (o no) con la posición de otro país o grupo de países.

#### EL SERVICIO EN EL ÍTAMARATY: «NO SÓLO UN EMPLEO»

Poco antes de retirarse, en 1961, Freitas-Valle envió desde Nueva York una serie de telegramas que tituló *Vale Dico* (del latín, «digo adiós»). Su objetivo era compartir los conocimientos adquiridos en 43 años de carrera, lo que se denominaba «saber hecho de experiencias». No se propuso realizar un alto análisis

político sobre los grandes temas de las relaciones exteriores. Su foco estaba dirigido a la administración y a los aspectos operacionales del día a día, condimentado con algunas reminiscencias personales.

Para él, la necesidad del servicio era incuestionablemente más importante que la conveniencia del funcionario. Se incomodaba con los casos de abuso en el goce de vacaciones y aislamientos, sosteniendo que él mismo casi no disfrutaba de este beneficio. Se preocupaba constantemente con la forma, el protocolo y el culto al vernáculo, lo que era, a su modo de ver, una tradición de la correspondencia del Itamaraty. El servicio tenía que ser «inocente y correcto», desde la redacción de minutas a las opiniones técnicas, del archivo a la criptografía. Su postura muchas veces irreductible contribuía a que varios lo calificasen como jefe severo y disciplinado, que exigía el trabajo cumplido al pie de la letra y la dedicación total de los funcionarios. De allí el apodo que recibió después de asumir por primera vez la Secretaría de Estado del Itamaraty, en 1939: *Dragão da Rua Larga*.

Valorizaba el «trabajo silencioso» que se hacía en la Casa, que llamó también, en tono más abnegado y ascético, de «espíritu de constricción». La misión del diplomático, repetía siempre, era pensar en los intereses permanentes de la nación, «el Brasil de mañana y el de dentro de cincuenta años»<sup>23</sup>. Denominaba esta actitud mental como un «sentido de proyección». Aunque considerando la experiencia del pasado y la realidad del presente, el futuro no podía dejar de pautar la acción de los operadores internacionales. En este punto, se revelaba su visión estratégica de la diplomacia como vanguardia de un país aún en construcción. No basta defender el Brasil de hoy. Es preciso actuar con perspectiva de futuro y preparar desde ya el terreno para un país que se transforma, que será algo

---

23 Discurso de Freitas-Valle en su asunción del cargo de secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, Rio de Janeiro, 18 feb. 1949, CFV ad 1949.02.18.

más dentro de algunas décadas. Ésta, según su pensamiento, sería una tarea inherente al oficio diplomático cuando ejercido con dedicación y responsabilidad.

Freitas-Valle era el representante típico de una era que no existe más. El antiguo Itamaraty, con sede en Rio, abarcaba un núcleo de elite, relativamente pequeño, de personas que se conocían entre ellas o frecuentemente tenían lazos de parentesco o amistad de varios años. Había quien cultivase con gran orgullo la creencia de que integraban un grupo selecto de *connoisseurs* con particularidades e idiosincrasias propias, muchos de ellos descendientes de aristocráticos o familias tradicionales. A decir verdad, raramente estaban en contacto con el Brasil profundo que representaba la realidad de la mayoría de la población. El énfasis en lo protocolar y el aislamiento en relación con la sociedad podían, con frecuencia, desvirtuar las prioridades profesionales<sup>24</sup>.

No es necesario decir que, en los últimos años, la composición social, los hábitos y las tecnologías disponibles en el Itamaraty están cambiando a simple vista. Los desafíos del siglo XXI son del tal dimensión que no existe manual capaz de orientar a cualquier alumno del Instituto Rio Branco, por más bien educado que sea, en las situaciones que inexorablemente tendrá que enfrentar en la vida real. En los años cincuenta, Freitas-Valle preveía que las transformaciones en curso ya comenzaban a tener impacto bajo la organización tradicional de la Secretaría de Estado: «La formulación de una política exterior es, por su propia naturaleza, mucho más compleja y un hombre al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores no puede, sólo, con semejante tarea». El

---

24 Como destacó Azambuja: «Dos libros tal vez resumen el espíritu del Itamaraty de entonces. Uno – o *Anuário* – decía quiénes éramos, dónde estábamos y qué haríamos. Era nuestro *Who's Who*. El otro, o *Manual de Serviço*, era nuestro vademécum, la compilación casi coránica – porque exhaustiva y categórica – de cómo proceder en toda circunstancia. Sobre la mesa de cada diplomático brasileño de aquella época estarían, por lo menos, los dos volúmenes fundamentales. Textos sobre cuestiones internacionales serían visitantes apenas ocasionales» (*Vale Dico*, p. 13).

Itamaraty estaba «hecho para explicar el Brasil al extranjero y el extranjero al Brasil». Reconocía, al mismo tiempo, la necesidad de apertura y diálogo con otros órganos del Gobierno, con el Congreso y con la sociedad civil<sup>25</sup>.

Freitas-Valle apoyó el proyecto de crear con carácter permanente un Consejo Consultivo de Política Exterior, encargado de discutir la orientación diplomática con antiguos cancilleres, las Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y de la Cámara de Diputados y otras autoridades. En la ONU, daba atención a la composición de las Delegaciones en la Asamblea General: defendía la indicación de parlamentarios o personalidades de la vida pública para que actuaran como delegados, representando los intereses del país, sin tener en cuenta si su afiliación partidaria era a favor o en contra del Gobierno. Entendía que el Itamaraty debía asumir plenamente su papel de coordinador mayor de las acciones del Gobierno en el área externa. Sus advertencias y sugerencias muestran, finalmente, su compromiso en mantener la motivación y el alto nivel del trabajo a ser ejecutado:

*El Itamaraty precisa crear volumen en el seno de la opinión nacional. [...] El personal del Ministerio precisa saber que cada uno de nosotros, grandes o pequeños, tiene una misión para cumplir y no sólo un empleo. Impera en nuestra gente un gran hedonismo que justifica la frase, popular por ahí, de que algunos de los nuestros sirven para todo y muchos otros, para nada. La mayor parte del personal se limita a hacer únicamente aquello que le es específicamente ordenado, en la justificada creencia de que no se equivoca aquel que nada hace. Hay una ausencia absoluta de espíritu corporativo y una despreocupación flagrante del trabajo en equipo<sup>26</sup>.*

---

25 La Escuela Superior de Guerra y el Itamaraty, conferencia en la ESG, Rio de Janeiro, 1950, CFV 03f.

26 Freitas-Valle a Fontoura, carta, París, 5/5/1946, CFV ad 1944.09.20.

## CONCLUSIÓN

Un trazo distintivo del pensamiento diplomático de Freitas-Valle fue la noción de que las Naciones Unidas reflejan la voluntad y el estado de las relaciones entre sus Estados miembros, inmersos en la condición dada por la política mundial en un determinado contexto histórico. En función de esto, el trabajo en la ONU sería esencialmente político, incluso cuando la discusión parezca técnica. Luego de décadas de su creación, analistas internacionales no dudan en concordar con este punto, pero percibirlo tan rápido fue mérito de pocos. Como él afirmó en los comienzos de la Organización: «Las Naciones Unidas padecen hoy del mal que padece el mundo. Si los cinco cancilleres [de los P-5] no se entienden, ¿cómo podrá el Consejo de Seguridad trabajar?»<sup>27</sup>.

Freitas-Valle era consciente de la tensión entre el mundo exterior y la realidad algo hermética que el espacio multilateral construye para sí mismo. Estos dos mundos pueden muchas veces comunicarse entre sí, entrar en conflicto o permanecer largo tiempo apartados uno de otro. El delegado puede, por un momento, creer que los procedimientos y el aparato legal del multilateralismo, además de mucho empeño y cierta dosis de creatividad, darán la llave para destrabar los problemas. No obstante, el resultado es con frecuencia condicionado por fuerzas y elementos que pertenecen al mundo «exterior», la rebeldía de lo que se diga o se haga en la sala de negociación o en el plenario.

En este sentido, Freitas-Valle fue testigo de cómo la ONU se modifica, aunque su Carta permanezca inalterada. Tal como fue concebido originalmente, el Consejo de Seguridad estaría en el centro del poder de la institución que tenía como tarea primordial

---

27 Freitas-Valle a Leão Velloso, carta, Londres, 7/10/1945, CFV ad 1944.09.20.

preservar la paz. La Guerra Fría puso en jaque esta premisa<sup>28</sup>. Aunque el Consejo continuara siendo un comité restringido con innegables poderes, su parálisis por el veto le quitó la aptitud al órgano para cumplir su función según sus idealizadores. Fue necesario esperar la caída del Muro de Berlín y los cambios de la década de los 90 para que la dinámica del Consejo adquiriera otra connotación.

El Consejo de Seguridad es, en general, asociado al poder (capacidad de imponer decisiones), mientras que la Asamblea General, por el carácter no mandatario de sus resoluciones, acostumbra a ser vinculada fundamentalmente a la cuestión de la representatividad (su carácter universal). Tal dicotomía, resultante de la estructura de la Carta, no se debe tratar como un elemento inmutable. Hay un amplio espacio para que los Estados reivindiquen, y de hecho esto ya ocurre, que la Asamblea General tenga su papel fortalecido y que el Consejo sea más representativo, con el consecuente refuerzo de su legitimidad a largo plazo. La conjunción de estos cambios sería beneficiosa para la Organización por la posibilidad que abriría para disminuir o corregir desequilibrios presentes en la Carta. Freitas-Valle sabía la importancia de garantizar una reforma futura del texto. Finalmente, en San Francisco, él mismo tuvo la idea, defendida por Brasil, de convocar una Conferencia de revisión después de algunos años. Esta reforma amplia aún está por llegar, pero el pensamiento cyriano tal vez pueda servir de inspiración para las nuevas generaciones que buscan unir lo ideal y lo posible en la consecución de los objetivos nacionales.

---

28 Como Freitas-Valle señaló en 1956: «Es de conocimiento general que la alianza que fue posible forjar contra la fuerza destructiva de la agresión fascista no podría mantenerse en los años que siguieron al establecimiento de una paz vacilante. Esta infeliz circunstancia es la raíz de todos los problemas que infestan el mundo de hoy en día» (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 151).

## FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Archivo CFV/CPDOC. El Archivo Cyro de Freitas-Valle se encuentra depositado en el Centro de Investigación y Documentación en Historia Contemporánea (CPDOC, con sus siglas en portugués) de la Fundación Getulio Vargas, en Rio de Janeiro.

AHI-Rio de Janeiro y CDO-Brasília. Documentos sobre la participación de Brasil en las Naciones Unidas se pueden consultar en el Archivo Histórico del Itamaraty (AHI) en Rio de Janeiro y, para la parte más reciente, en los archivos guardados en Brasilia por la Coordinación de Documentación Diplomática (CDO) del Departamento de Comunicaciones y Documentación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

ABREU, Alzira Alves, et al. (org.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: Editorial de la Fundação Getulio Vargas, CPDOC, 2001, 5v.

AZAMBUJA, Marcos. «O multilateralismo e a inserção do Brasil no mundo contemporâneo». In: ARAUJO, João Hermes Pereira de, et al. *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989, p. 175-191.

BARRETO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1912 a 1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BOSCO, David L. *Five to rule them all: the UN Security Council and the making of the modern world*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Centro de Direito Internacional-CEDIN, 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional*. Rio de Janeiro: mimeo, 1945.

BRIGAGÃO, Clóvis & FERNANDES, Fernanda (orgs.). *Diplomacia brasileira para a paz*. Brasília: FUNAG, 2012.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1994, p. 59-144.

CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

CLAUDE Jr., Inis L. *Swords into plowshares: the problems and progress of international organization*. Nueva York: Random House, 1984.

FONSECA Jr., Gelson. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2005.

FREITAS-VALLE, Cyro de. *Vale Dico: despedida do Itamaraty*. Brasília: FUNAG, 2001.

GARCIA, Eugênio V. *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto Editorial, 2011.

\_\_\_\_\_. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Ed. UnB/FUNAG, 2006.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

HAINES, Gerald K. *The Americanization of Brazil: a study of US Cold War diplomacy in the Third World, 1945-1954*. Wilmington: SR Books, 1989.

HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

HILDERBRAND, Robert C. *Dumbarton Oaks: the origins of the United Nations and the search for postwar security*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1990.

KENNEDY, Paul. *The parliament of man: the past, present and future of the United Nations*. Nueva York: Vintage Books, 2007.

LASMAR, Jorge Mascarenhas & CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Editorial Del Rey, 2006.

LOWE, Vaughan, et al. (ed.). *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

LUARD, Evan. *A history of the United Nations: the years of Western domination, 1945-1955 (vol. I)*. Nueva York: St. Martin's Press, 1982.

MERCADANTE, Araminta & MAGALHÃES, José Carlos. *Reflexões sobre os 60 anos da ONU*. Ijuí: Editorial Unijuí, 2005.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: FUNAG, 2010.

RODRIGUES, Thiago & ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). *A ONU no século XXI: perspectivas*. São Paulo: Editora Desatino, 2011.

SARDENBERG, Ronaldo M. «Brasil, política multilateral e Nações Unidas». In: *Estudos Avançados*. São Paulo, vol. 19, nº 53, 2005, p. 347-367.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2011)*. Brasília: FUNAG, 2012.

SELCHER, Wayne A. *Brazil's multilateral relations: between First and Third Worlds*. Boulder: Westview Press, 1978.

SIMMA, Bruno (ed.). *The Charter of the United Nations: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 2v.

WEIS, Warren Michael. *Cold warriors & coups d'Etat: Brazilian-American relations, 1945-1964*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993.



## **JOSÉ CARLOS DE MACEDO SOARES**

Nació el 6 de octubre de 1883, hijo de José Eduardo de Macedo Soares y de Cândida de Azevedo Sodré de Macedo Soares. Se licenció en la Facultad de Derecho de São Paulo en el año de 1905. Abogado de prestigio, se casó el 1908 con Matilde Melchert da Fonseca, de pudiente familia paulista. Durante la revolución tenentista de 1924, se distinguió como intermediario entre los rebeldes y el Gobierno. Fue, al fin, arrestado y, cuando alcanzó su libertad, se marchó al exilio en Europa, donde vivió del 1924 al 1927. Apoyó la Alianza Liberal y la Revolución de 1930. Dirigió, en 1932, misiones diplomáticas especiales, entre ellas la de la Conferencia del Desarme, reunida en Ginebra. Fue diputado constituyente en 1933-34. Entre los años de 1934 y 1936 fue ministro de Relaciones Exteriores. Tuvo importante papel en las negociaciones que condujeron a la paz entre Bolivia y Paraguay, en 1935. Ocupaba la Secretaría de Justicia cuando, descontento con los rumbos del Gobierno, se retiró en la víspera del golpe que instauró

el Estado Nuevo. Fue presidente del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), de la ABL (Academia Brasileña de Letras) y del IHGB (Instituto Histórico y Geográfico Brasileño). Después de la caída de Vargas, fue nombrado interventor federal en São Paulo, puesto que ocupó entre 1945 y 1947. En 1955 fue nombrado dirigente del Itamaraty por Nereu Ramos, ocasión en que creó el Museo Histórico y Diplomático. El presidente Kubitschek lo mantuvo en el puesto. Desprestigiado con el lanzamiento de la Operación Panamericana, que no era de su conocimiento, presentó su renuncia en julio de 1958. Falleció el día 28 de enero de 1968.

## JOSÉ CARLOS MACEDO SOARES: LIBERAL, NACIONALISTA Y DEMÓCRATA

*Guilherme Frazão Conduru*

Este artículo trata de presentar una reflexión esquematizada sobre la contribución de José Carlos de Macedo Soares (1883-1968) para la política externa brasileña tanto en lo que respecta a los principios como a los métodos de acción diplomática. Al contextualizar, de forma episódica y sin pretensión biográfica, la actuación de Macedo Soares en importantes acontecimientos de la historia política de Brasil y al buscar identificar las características del pensamiento de un canciller que estuvo a la cabeza del Ministerio en dos coyunturas distintas, la presente aproximación rescata algunos aspectos que podrán servir como orientación para una investigación más detenida sobre el personaje y también como marco para una evaluación comparativa de la herencia de protagonistas de la política externa.

José Carlos de Macedo Soares se distinguió en el escenario político de su tiempo como un hombre público de acción. Antes de representar, en 1924, la clase empresarial de São Paulo, fue profesor, director de colegio, abogado y empresario. En la

esfera política, ocupó puestos como secretario provincial, jefe de delegaciones diplomáticas, diputado constituyente, interventor provincial y ministro de estado. Del movimiento de los tenientes de 1924 a la Conferencia de Punta del Este, de 1962, estuvo presente en importantes acontecimientos de la política interna e internacional de Brasil.

Hijo de un farmacéutico emprendedor de pudiente familia del estado de Rio de Janeiro, Macedo Soares puede ser considerado, por su diploma de licenciado, un típico representante de la élite liberal urbana. Su padre emigró con la familia, en 1882, del interior de Rio de Janeiro a la capital de la provincia, que crecía rápidamente. En São Paulo, que comenzaba a recibir grandes cantidades de inmigrantes, fundó el Colegio Vocacional Macedo Soares, del cual el futuro ministro sería director (AMARAL, 1983, p. 14).

Además del ejercicio de diversas actividades profesionales con distinción, como abogado, profesor, ejecutivo y parlamentario, Macedo Soares también fue reconocido por una producción intelectual que tuvo mayor expresión en los estudios de historia. En la vertiente técnico-administrativa de sus actividades, dejó una importante contribución en la institucionalización de la Estadística y Geografía como instrumento de gobierno, habiendo ocupado la presidencia del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) durante quince años. Asimismo, fue iniciativa suya la de crear, en 1955, en la calidad de ministro de Relaciones Exteriores, el Museo Histórico y Diplomático del Itamaraty (MHD), como unidad dedicada a la preservación y promoción de la memoria diplomática.

La comprensión y el conocimiento de su desempeño político es una precondition de cara a la evaluación de sus ideas sobre relaciones diplomáticas y política externa. Por ello, consideramos, a continuación, la participación de Macedo Soares en diferentes

momentos históricos, en los cuales descolló por una postura ética, por la fidelidad al sistema democrático-representativo y por la búsqueda de la conciliación de puntos de vista e intereses.

#### DEL LUGAR AL NACIONAL Y AL INTERNACIONAL: PROYECCIÓN EN EL ESCENARIO POLÍTICO

##### **Mediación, prisión y autoexilio: actuación durante la Rebelión de 1924 en São Paulo**

Antes de su primer nombramiento como canciller, en 1934, José Carlos de Macedo Soares ya desempeñaba un papel importante en la vida pública de su estado. Durante la Rebelión de 1924 en São Paulo, un movimiento de sublevación militar iniciado el 5 de julio que se insiere en el ciclo de rebeliones de los tenientes, Macedo Soares, como presidente de la Asociación Comercial de la ciudad, actuó como mediador entre las autoridades municipal y provincial, las fuerzas insurgentes y las fuerzas de la situación.

Ante la ausencia de autoridad legal, luego del abandono de la ciudad por el Gobierno provincial y por sus fuerzas armadas, Macedo Soares dialogó con los líderes militares de ambos lados, protagonizó acciones en defensa del orden y la protección de la propiedad, esforzándose para minorar los efectos destructivos de los enfrentamientos sobre la ciudad y la población de São Paulo. Con el fin de prevenir saqueos a almacenes y asaltos a tiendas, intercedió junto a los rebeldes para que apoyaran a la milicia municipal en la restauración del orden. Firmó varios comunicados y boletines a la población y apeló, sin éxito, a las fuerzas de la situación para que no se sirviesen de bombardeos. Además, se preocupaba con las repercusiones negativas en el plan internacional de la continuidad de la lucha en São Paulo, cuyo carácter cosmopolita se reflejaba en

el volumen de intereses e inversiones extranjeras (AMARAL, 1983, p. 25-49).

Durante el periodo de la revolución militar, del 5 al 28 de julio, el presidente de la Asociación Comercial recibió en su residencia, para negociar una solución que pusiera fin a las hostilidades, al general Isidoro Dias Lopes (1865-1949), líder de los revoltosos, que llegó a proponerle que asumiera el Gobierno de São Paulo, en un triunvirato que incluiría a dos oficiales más, propuesta que rechazó, afirmando que se había posicionado, desde el inicio de los enfrentamientos, en defensa del respeto a las autoridades legalmente constituidas. Terminado el conflicto, con la retirada de los rebeldes hacia el interior, Macedo Soares fue detenido el 4 de agosto y transferido a Rio de Janeiro el día siguiente. Su actuación fue considerada por el Gobierno de Artur Bernardes (1875-1955) como de complicidad con los insurgentes. Libertado el 22 de septiembre, sería recibido en São Paulo con una gran manifestación popular. Presiones del Gobierno por medio de las autoridades policiales le llevaron, pese a todo ello, a evitar la capital paulista y a decidir exiliarse, en diciembre de 1924. Vivió tres años y medio en París. (AMARAL, 1983, p. 50-9; GUIMARÃES, 2008, p. 8).

### **Anfitrión de Vargas en São Paulo: adhesión a la Revolución de 1930**

Aunque reconociera el papel de los partidos políticos como organizadores de la opinión y, por lo tanto, como instrumento de la democracia, Macedo Soares admitió que su entusiasmo de servir a la causa pública no se «sometía a la vida partidaria», por esta razón no se afilió al Partido Democrático (PD), organizado por el consejero Antonio Prado (1840-1929), en 1926, como oposición al Partido Republicano Paulista (PRP), del cual se había originado. Poco después de ser creada la Alianza Liberal, en 1929, sin embargo, se afilió (SOARES, 1937, p. 19-35). Se alineó a los

revolucionarios de 1930 e integró, como secretario del Interior, el primer Gobierno paulista constituido luego de la deposición de Washington Luís (1869-1957) por la Junta Gubernamental, el 24 de octubre de 1930. En el Secretariado entonces formado predominaban miembros del PD, que habían integrado la Alianza Liberal, sin participación directa, sin embargo, en el movimiento deflagrado el 3 de octubre.

Cuando Getúlio Vargas (1882-1954) a camino de la capital federal llegó a São Paulo, el 29 de octubre, nombró como delegado militar al coronel João Alberto Lins e Barros (1897-1955), veterano de las rebeliones de los tenientes. Convenció al PD a que aceptara el nombramiento y que permaneciera con la mayoría del secretariado civil.

Durante los cuarenta días que permaneció como secretario del Interior, Macedo Soares dio inicio a la modernización del Archivo de la Repartición, adoptó medidas para mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas técnicas provinciales y también orientó su interés al Instituto Butantã y a la Facultad de Medicina. Las divergencias entre João Alberto, colocado como interventor y el secretariado se agravaron rápidamente. Aún en diciembre de 1930, la prisión arbitraria de integrantes del PRP y el nombramiento por el jefe de Policía, Vicente Rao (1892-1978), de afiliados al PD como comisarios, pese a la opinión del interventor, resultó en la exoneración colectiva del secretariado civil. También en abril de 1931, un intento de golpe contra João Alberto fue abortado y redundó en la prisión de 200 civiles y militares relacionados al PD. En este contexto de incompatibilidad entre el interventor y la política paulista, Macedo Soares estableció un nivel de relación con Getúlio Vargas que le permitió mediar las demandas de los paulistas (CARONE, 1974, p. 289-94; GUIMARÃES, 2008, p. 8).

## **Embajador entre la fidelidad provincial y la lealtad al jefe del Estado**

En 1932, Macedo Soares fue designado para dirigir las Delegaciones de Brasil en la Conferencia del Desarme y la XVI Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra. De la Conferencia del Desarme, convocada por la Liga de las Naciones, no resultaron compromisos formales; Alemania, desarmada en Versalles y sin haber obtenido la deseada igualdad de derechos, decidió retirarse de los trabajos y de la Liga. Por su actuación durante la Conferencia, Macedo Soares recibió elogios del presidente de EE.UU., Herbert Hoover (1874-1964) (OLIVEIRA, 1968, p. 52). En el mismo año, fue nombrado para representar a Brasil como embajador especial y plenipotenciario en Misión por ocasión de los homenajes al general Giuseppe Garibaldi (1807-1882) y en la inauguración, en Roma, del monumento en honor a la memoria de Anita Garibaldi (1821-1849). En dicha ocasión, fue recibido en audiencia por Benito Mussolini (1883-1945), cuando intercedió a favor de la Santa Sede en asuntos de las relaciones bilaterales entre el Vaticano y el Quirinal, lo que le permitió tener acceso privilegiado a los archivos secretos del Vaticano (BOSI, 2008, p. 50).

Al tomar conocimiento del movimiento paulista deflagrado el 9 de julio de 1932, por la constitucionalización del País y por la autonomía provincial, Macedo Soares renunció a sus funciones diplomáticas por medio de un telegrama dirigido al ministro Afrânio de Melo Franco (1870-1943). En la misma fecha, le comunicó a Getúlio Vargas su resignación y, confiando en el espíritu conciliador del jefe, señaló que el conflicto «no pudiendo tener solución militar, tendrá solución política». En respuesta, Vargas afirmó que su regreso sería oportuno para colaborar en la obra de restauración de la paz. Durante la crisis entre la clase política paulista y los representantes impuestos por el Gobierno

provisorio, Macedo Soares se posicionó contra la política del Gobierno federal. Nombrado para dirigir la misión diplomática de Brasil en Bruselas, no asumió el puesto, según afirmó: «por la autonomía de São Paulo». Asumió el riesgo de una posición ambigua, pues, al mismo tiempo en que defendía la restauración de la autonomía provincial, confiaba en el liderazgo de Vargas y en sus «excepcionales cualidades de espíritu político» (SOARES, 1937, p. 26-8).

En una nueva correspondencia a Vargas, le informó su predisposición para participar de las tratativas con el objetivo de encontrar una solución para acabar con la lucha fratricida. En el comunicado, Macedo Soares se colocaba a disposición para anticipar su regreso, en el caso de que Vargas lo considerara útil. En una manifestación de lealtad, tanto a su afiliación política provincial como al jefe de Estado, el embajador reiteró que, independientemente de cómo se dieran los acontecimientos, se solidarizaba con sus compañeros provinciales: «prefiero ser vencido con São Paulo a ser vencedor contra São Paulo» (apud SILVA, 1967, p. 171 y 176).

### **Diputado Constituyente por la Lista Única por un São Paulo Unido (1933-1934)**

En las elecciones del 3 de mayo de 1933 para la Asamblea Nacional Constituyente<sup>1</sup>, Macedo Soares fue uno de los diputados escogidos por la Lista Única Por un São Paulo Unido, que reunía integrantes del PD y del PRP. Durante los trabajos de la Constituyente, instituida el 15 de noviembre de 1933, Macedo Soares mantuvo un perfil contemporizador, asumiendo la difícil

---

1 En febrero de 1932 (antes, por lo tanto, de la eclosión de la Revolución Constitucionalista), Vargas aprobó, por Decreto, la ley electoral que convocaba elecciones para el 3 de mayo del año siguiente para la formación de la Asamblea Nacional Constituyente. Entre las novedades de la nueva legislación electoral se incluían la institución del voto secreto, la extensión del voto a las mujeres y la creación de la Justicia Electoral.

posición de apoyar al grupo paulista y, al mismo tiempo, mantener una postura de lealtad en relación a Vargas.

Desde antes de la instalación de la Asamblea, la mayor preocupación del Gobierno consistía en tener el control sobre el proceso de constitucionalización del País. Por encima del antagonismo entre centralización y autonomía provincial, la cuestión de fondo en los debates era la continuidad o no de Vargas. La mayoría de los elegidos apoyaba al Gobierno, que se esforzó por consolidar lazos con las oligarquías estatales, articuladas en torno a los interventores, lo que producía un esquema de intercambio de apoyo político semejante a aquel vigente durante la Primera República. La oposición estaba concentrada en los remanentes del Tenentismo, en las oposiciones oligárquicas estatales y en el grupo paulista (SILVA, 1969, p. 30-1).

Bien al inicio de los trabajos de la Constituyente, una conversación telefónica entre Macedo Soares, en Rio de Janeiro, y Armado de Sales Oliveira (1887-1945), en São Paulo, fue escuchada y transcrita para Vargas. Este ejemplo de la discrecionalidad del jefe de Estado demuestra su capacidad para seguir, aunque con métodos ilegales, el movimiento político durante el proceso constituyente y, de esta forma, expone las limitaciones para el pleno ejercicio de las libertades democráticas en el periodo. En el diálogo, Macedo Soares describía el ambiente de la Asamblea en el primer día de la reunión, en el cual percibía animosidad en relación con los paulistas, y explicaba al Interventor la conveniencia para su grupo de abandonar una postura de confrontación y revanchismo con relación al Gobierno (SILVA, 1969, p. 50 y 123-4).

En una carta al jefe del Gobierno provisional, el 8 de abril de 1934, Soares se quejaba de las dificultades que tenía con el grupo paulista, pues las medidas que podrían contribuir para obtener apoyo entre sus coterráneos no se realizaban, tales como la amnistía,

el regreso a los puestos de los funcionarios que se involucraron en el movimiento revolucionario de 1932, la desocupación militar de São Paulo y la retirada de militares incompatibles con el Gobierno provincial, constituido luego de la guerra civil con el beneplácito de Vargas. En otra correspondencia, el 11 de abril, Soares le comunicaba a Vargas la decisión de los paulistas de presentar una enmienda que tornaba inelegibles al jefe del Gobierno provisional, a los ministros de estado y a los interventores. Al mismo tiempo, decía que los paulistas no apoyarían a otro candidato. Añadía que entre los militares brasileños, la mayoría iba en contra de la democracia liberal y alertaba sobre la candidatura del general Góes Monteiro (1889-1956), que podría representar una solución antidemocrática. Como una denuncia de lo que sería una omisión de Vargas, insistía en la «necesidad de la coordinación de las corrientes políticas en el país» (SILVA, 1969, p. 463-5).

La nueva Constitución fue promulgada el día 16 de julio. Al día siguiente, la Asamblea Nacional Constituyente eligió como presidente de la República a Getúlio Vargas, que asumió el 20 de julio y formó un nuevo Ministerio, en el cual mantuvo sólo a los ministros de Marina y de Guerra. Macedo Soares fue el primer canciller del Gobierno constitucional de Vargas, que además nombró a Vicente Rao, de São Paulo, como titular de Justicia y Negocios Internos. Como hipótesis explicativas de su elección para ministro se podrían mencionar, por un lado, el interés de Vargas en cultivar la elite paulista y su representación política y, por el otro, el reconocimiento del apoyo recibido durante el proceso de la Constituyente, expresado por la postura moderada y contemporizadora de Macedo Soares, según señalado.

## MINISTRO DE ESTADO DE VARGAS EN EL ITAMARATY Y EN LA JUSTICIA (1934-1936 Y 1937)

Macedo Soares sucedió a Félix de Barros Cavalcanti de Lacerda (1880-1950) en la conducción del Itamaraty el 26 de julio de 1934. Lacerda, diplomático de profesión, era secretario de estado cuando Afrânio de Melo Franco, primer canciller del régimen instaurado por la Revolución de 1930, renunció, el 28 de diciembre de 1933. En pleno proceso constituyente, Vargas decidió mantener al secretario de estado del Itamaraty como responsable por la función, primero como interino, luego como titular.

### **Discurso de investidura en el Itamaraty: la valorización de la tradición y de la continuidad**

En el discurso de nombramiento, Macedo Soares mencionó a todos los titulares de la Secretaría que lo antecedieron desde el Barón de Rio Branco (1845-1912) e invocó la tradición del Itamaraty como referencia para la conducta que asumiría. Macedo Soares identificó en la política externa una función «conservadora», como factor de continuidad y de credibilidad internacional. Le atribuyó prioridad a los precedentes y a los antecedentes históricos como fuente para la toma de decisiones y, por esta razón, subrayó la necesidad de mantener los archivos organizados (SOARES, 1937, p. 11-4).

En la Introducción al Informe referente a 1934, así expresó su pensamiento sobre las relaciones entre tradición, política e historia:

*Ningún departamento de la administración pública está tan conectado al pasado como el que yo dirijo. Esta secretaría tiene la responsabilidad de la política exterior del país y representa a la nación en el ámbito internacional. Su carácter esencial es la continuidad, por encima de*

*partidos e incluso de los regímenes del Gobierno [...]. En el tratamiento de la política exterior [...] se siente la imagen de la nación, como fuerza inmanente, en marcha, en un movimiento entrelazado con la tradición y el porvenir, la nación permanente, con sus problemas esenciales y fundamentos inmutables, por los cuales tenemos que velar para que permanezca eterna, imperecedera. Este es el sentido fundamental de toda la política exterior de una nacionalidad. La administración de la Secretaría y su orientación política están subordinadas, pues, a este alto concepto conservador. En estas condiciones, la base del estudio y solución de los problemas internacionales se asientan en los precedentes [...]. (letra cursiva nuestra)<sup>2</sup>.*

Para Macedo Soares, servidor del Estado y, por lo tanto, defensor del Estado Nacional, la nación es natural, «permanente», «eterna», «imperecedera». De allí el apego a la tradición y la valorización de la continuidad y del sentido conservador de la política externa. Aunque el contenido de la tradición no haya sido objeto de elaboración en términos de doctrina, –ya que la tradición se considera un valor en sí mismo, positivo en la medida en que identifica a la nación y le confiere legitimidad internacional–, la dimensión pacifista de la diplomacia brasileña estaba implícita. En este sentido, toda buena política externa sería conservadora, o sea, arraigada en la tradición, por estar basada en los «precedentes». Y el contenido de la tradición diplomática brasileña sería el pacifismo, la defensa de la paz y la búsqueda de soluciones pacíficas para las controversias internacionales.

---

2 *Relatório* del MRE referente al año de 1934, Introdução, p. XI-XVII.

## **Instinto de conciliación en las negociaciones para acabar con la Guerra del Chaco**

Realizado por Getúlio Vargas en el acorazado *São Paulo*, el llamado «viaje al Plata» duró del 16 de mayo al 8 de junio de 1935. Fue el segundo viaje oficial del mandatario brasileño al exterior<sup>3</sup> e incluyó visitas a Buenos Aires y a Montevideo, en retribución a las visitas a Rio de Janeiro del presidente argentino, general Agustín P. Justo (1876-1943), en octubre de 1933, y del presidente uruguayo, Gabriel Terra (1873-1942), en agosto del año siguiente. En la capital porteña, la visita coincidió, no por casualidad, con el inicio de una ronda más de negociaciones para establecer la paz entre Paraguay y Bolivia, de la cual resultó el fin de la guerra que, desde 1932, extenuaba a ambos países en torno a la disputa por la soberanía sobre la vasta región del Chaco Boreal. El papel de Macedo Soares, que permaneció en Buenos Aires luego de la partida de Vargas hacia la capital uruguaya, es enaltecido por el registro oficial brasileño de mediación diplomática, que condujo a la firma del *Protocolo sobre la Convocación de la Conferencia de la Paz* (DANESE, 1999, p. 292-6).

Luego de sucesivos intentos de mediación involucrando a los países vecinos, a Estados Unidos y a la Liga de las Naciones, entre los cuales intereses estratégicos opuestos que se reflejaban en la búsqueda de protagonismo diplomático, las negociaciones transcurridas en Buenos Aires entre mayo y junio de 1935 lograron poner fin a las hostilidades. Un ejemplo de la rivalidad y de la preocupación con el prestigio fue la omisión de Brasil como destinatario de una invitación formulada a países vecinos por las cancillerías de Argentina y de Chile para participar en una conferencia para discutir temas económicos resultantes

---

3 Los viajes internacionales de Pedro II habían sido realizados en carácter privado. En 1900, el presidente Campos Salles visitó Buenos Aires en retribución a la visita del presidente argentino Julio Roca a Rio de Janeiro en el año anterior.

del conflicto. Atribuida a un error de dactilografía, la falta fue posteriormente disculpada, no sin que antes Macedo Soares señalase, en nota a los ministros argentino y chileno en Rio de Janeiro, su sorpresa por las ausencias de Brasil, Estados Unidos y Uruguay. La reacción frente a tal incidente provocó roces entre Macedo Soares, que pretendía colocar a Rio de Janeiro en el centro de las negociaciones, y Oswaldo Aranha (1894-1969), embajador en Washington, que defendía la formación de un nuevo grupo negociador como desdoblamiento de la propuesta argentino-chilena. Seguro de que las negociaciones no prosperarían si no participaban representantes de los países beligerantes, Macedo Soares sugirió que los cancilleres de Bolivia y Paraguay fuesen invitados a las negociaciones directas entre sí con el apoyo de mediadores (SILVEIRA, 2008, p. 16-23; LANÚS, 2001, p. 494-521).

El canciller argentino Carlos Saavedra Lamas (1878-1959) le reiteró al ministro de Brasil en Buenos Aires sus disculpas por la supuestamente inadvertida omisión y, el 9 de mayo, se constituyó el Grupo de Mediadores, formado por representantes de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Perú y Uruguay, al cual se juntaron los cancilleres boliviano y paraguayo, el 22 de mayo. Luego de intensas negociaciones, en las cuales Macedo Soares se distinguió por sus habilidades como conciliador, los protocolos de paz se firmaron el 12 de junio y establecieron, entre otras medidas, el fin inmediato de las hostilidades, la desmovilización de los ejércitos, la prohibición de adquisición de material bélico y la constitución de una comisión militar neutral para supervisar el alto al fuego. Para simbolizar el reconocimiento del Gobierno local por su conducta en las negociaciones, Macedo Soares retornó a Rio de Janeiro a bordo del *25 de Mayo*, crucero de la Marina de Guerra argentina. La cuestión territorial sería definida inmediatamente después de la larga Conferencia de Paz, reunida en la capital argentina de junio de

1935 a enero de 1939. Por su contribución para el restablecimiento de la paz, Saavedra Lamas se hizo, en diciembre de 1936, el primer latinoamericano en recibir el Premio Nobel. Cuando visitó La Paz, en su segundo periodo como canciller, Macedo Soares fue objeto de una simple pero significativa manifestación de madres y esposas bolivianas de veteranos de la Guerra del Chaco, que se expresaron frente a la Embajada de Brasil para demostrar su gratitud y homenajear con flores al ministro brasileño (LANÚS, 2001, p. 521-532; AMARAL, 1982, p. 146 y 165-89).

Al retomar sus atribuciones en Itamaraty luego de regresar de Buenos Aires, en un discurso ofrecido durante una ceremonia interna en su homenaje, Macedo Soares invocó las «nobles y generosas tradiciones de esta Casa» como base de su actuación durante las negociaciones del Protocolo de Paz. Y estas tradiciones se sintetizaron en el deseo de paz, «empeño común de la diplomacia brasileña». Para demostrar con hechos esta tradición diplomática de cultivar relaciones pacíficas y soluciones jurídicas para los conflictos internacionales, Macedo Soares enumeró las siguientes evidencias: las constituciones de 1891 y de 1934, que condenaban la guerra de conquista y adoptaban el principio del arbitraje obligatorio en los litigios internacionales; la solución pacífica de las cuestiones de frontera desarrollada por Rio Branco; la defensa hecha por Rui Barbosa (1849-1923) del principio de igualdad jurídica de los Estados; la contribución de Raul Fernandes (1877-1968) para la creación de la Corte Permanente de Justicia Internacional; la mediación de Afrânio de Melo Franco en la solución del conflicto entre Colombia y Perú sobre el caso de Leticia y su contribución para el Tratado Antibélico de no Agresión y Conciliación, firmado durante la visita del presidente Agustín P. Justo a Brasil. Semanas después, en un discurso dirigido a estudiantes de Derecho, reiteró que, durante las negociaciones, se apoyó en la tradición pacifista de la política externa brasileña y añadió los siguientes ejemplos

de dicha tradición: José Bonifácio (1763-1838) y Gonçalves Ledo (1781-1847); el manifiesto a las naciones amigas firmado por el príncipe regente, futuro Pedro I (1798-1834); la acción del Imperio en el combate a las tiranías; y la actuación de Epitácio Pessoa (1865-1942) como magistrado de la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya (SOARES, 1937, p. 51-5 e 65-8).

### **Cooperación internacional para combatir la amenaza comunista**

La revolución que pretendía la instauración de un Gobierno comunista, en noviembre de 1935, desencadenó una violenta represión e intensificó la hostilidad del Gobierno en relación a la Unión Soviética, país con el cual Brasil no mantenía relaciones diplomáticas. Según la visión de Macedo Soares, no había dudas en cuanto a la naturaleza comunista del movimiento ni de que hubiese sido financiado por Moscú. La divulgación de informaciones sobre elevados movimientos financieros por la Legación soviética en Montevideo fortaleció la convicción de Macedo Soares sobre la participación en Moscú en la Insurrección. Deflagrados los movimientos en el Nordeste y aún antes de la rebelión de la *Praia Vermelha*, la Embajada en Montevideo ya había sido instruida para hacer gestiones junto al Gobierno de Gabriel Terra para desautorizar el funcionamiento de la agencia comercial soviética (Yuzhamtorg) en la capital uruguaya. Con la noticia de la revolución en Rio de Janeiro, el objetivo de las *démarches* brasileñas pasó a ser la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Montevideo y Moscú. Convencido por la presentación de documentos que comprobarían la compra de moneda brasileña por la Legación soviética, el presidente Terra autorizó, el 27 de diciembre, la emisión de la nota de ruptura (HILTON, 1986, p. 121-8).

La cooperación entre los Gobiernos de países que también luchaban contra la infiltración comunista se intensificó. Desde

Buenos Aires, Saavedra Lamas se solidarizó con Macedo Soares para la supresión del movimiento. En Londres, el Gobierno británico fue voluntarioso y providenció informaciones que llevaron al arresto de una pareja de agentes del Comintern. En Rio de Janeiro, los documentos aprendidos por la Policía una vez dominada la rebelión quedaron a disposición del embajador norteamericano y un funcionario diplomático de EE.UU. fue autorizado a entrevistarse con presos políticos de supuesta nacionalidad norteamericana. La muerte del ciudadano norteamericano Victor Barron en la cárcel provocó la intensificación de las críticas a la Policía brasileña en la prensa de EE.UU. El Gobierno de EE.UU. aceptó la versión oficial de suicidio (HILTON, 1986, p. 128-48).

Al reconocer a los soviéticos como enemigos que intentaron destruir el orden en Brasil, la diplomacia brasileña pasó a identificar como aliados a aquellos que se oponían a la Unión Soviética. En este contexto, Macedo Soares defendió, sin éxito, el reconocimiento del estado de beligerancia de las fuerzas españolas bajo el general Francisco Franco (1892-1975), que se habían rebelado contra el Gobierno republicano de Madrid, considerado aliado de Moscú. Además de esto, el canciller instruyó a José Joaquim de Lima e Silva Moniz Aragão (1887-1974), nombrado, en el año 1936, como primer embajador de Brasil en Berlín, a establecer contacto con la Policía política y con otros órganos alemanes con el objetivo de recoger información sobre las actividades y planes del Comintern con respecto a Brasil (HILTON, 1986, p. 148-59; RODRIGUES, 1995, p. 352-9).

### **Resistencia al cierre del régimen e interventor en la restauración democrática**

Macedo Soares se retiró de la dirigencia del Itamaraty el 26 de noviembre de 1936, cuando fue sustituido por Mário de Pimentel Brandão (1889-1956). Pretendía disputar las elecciones

presidenciales, previstas para enero de 1938, aunque rápidamente percibió que carecía de apoyo. A inicios de 1937, representó a Brasil en la segunda ceremonia de asunción de Franklin Delano Roosevelt (1882-1945), como presidente de EE.UU. Vargas le ofreció volver al Ministerio. Antes de aceptar el puesto en la Justicia, Macedo Soares negoció y obtuvo el compromiso de Vargas de que las garantías constitucionales serían restauradas y de que el estado de guerra no sería renovado. Creía que el combate a la subversión podría desarrollarse dentro del cuadro constitucional, que garantizaba las libertades individuales.

Macedo Soares asumió en el Ministerio de Justicia y Negocios Internos, el 3 de junio de 1937, en una coyuntura aún bajo los efectos de la aventura comunista de noviembre de 1935. Con vistas a garantizar apoyo durante el regreso a la normalidad constitucional, Macedo Soares mantuvo entendimientos con líderes del Congreso Nacional, que, por primera vez desde noviembre de 1935, se negaron a renovar el estado de guerra. Deseando asegurar la vigencia del estado de derecho y, así, crear un ambiente de distensión política, determinó la libertad de 345 presos políticos que no habían sido formalmente acusados, lo que le valió la antipatía y la desconfianza del alto comando militar. En un gesto humanitario, visitó el Cuartel de la Policía Especial, donde se encontraban encarcelados, en condiciones precarias, Luís Carlos Prestes (1898-1990) y Harry Berger-Arthur Ewert (1890-1959). La hostilidad de los militares se evidenció en el rechazo del jefe de Policía, Filinto Müller (1900-1973), con apoyo del ministro de Guerra, general Eurico Dutra (1883-1974), en obedecer la orden de transferir a Prestes y Berger-Ewert a un correccional (HILTON, 1986, p. 160-7).

En reunión con el presidente, en el Palacio Guanabara, los ministros militares y el jefe de Policía se quejaron de la puesta en libertad de los presos políticos y del fin del estado de guerra.

Presente en dicha reunión, Macedo Soares argumentó que la suspensión indefinida de las garantías constitucionales no retomaríala paz social; sostenía que la modernización del Poder Judicial y de la Policía, dentro del régimen constitucional, sería la mejor forma de hacer frente a la propaganda financiada por Moscú. Las divergencias entre él y la cúpula militar se profundizaban, a pesar del anticomunismo del ministro de Justicia, que participó en la creación de la Defensa Social Brasileña (DSB), entidad que se proponía apoyar al régimen por medio de la propaganda y servicio de información en la lucha contra la infiltración comunista en Brasil<sup>4</sup> (HILTON, 1986, p. 168-71).

En este ambiente de tensión política, se perpetró, en septiembre, en la cúpula militar propensa a una solución autoritaria, un plan subversivo, bautizado Plan Cohen, presentado por el Gobierno como justificativa para la suspensión de los derechos constitucionales, decretada por el Congreso, por 90 días, el 2 de octubre de 1937. A mediados de septiembre, Macedo Soares aún intentó convencer al comando militar, en una reunión en el Gabinete de Dutra, de que sería posible reformar la Constitución, sin la necesidad de suprimir las libertades esenciales. Vargas determinó la creación de la Comisión Superintendente del Estado de Guerra (CSEG), para la cual designó a Macedo Soares y a dos generales, cuya función sería la de coordinar las acciones de represión, como impedir el recibimiento de transmisiones radiofónicas soviéticas, elaborar un programa educacional anticomunista, identificar instituciones de prensa y libros que debían ser censurados. Macedo Soares estaba a favor de la garantía de las libertades individuales y de la preservación del sistema democrático representativo<sup>5</sup>; por

---

4 Presidida por el Cardenal Sebastião Leme (1882-1942), la ceremonia oficial de lanzamiento de la DSB fue realizada en el Palacio Itamaraty.

5 Su creencia en la democracia representativa puede sintetizarse en el siguiente trecho del discurso que proferió en Campinas, en 1934: «La política partidaria es la organización de la opinión; y se exprime

esta razón terminó desentendiéndose con los demás miembros de la CSEG y presentó la renuncia de la Comisión y del Ministerio, en una carta al presidente el 5 de noviembre. El 10 de noviembre se consumó el golpe que instauró el Estado Nuevo con el cierre del Congreso, la disolución de los partidos políticos, la cancelación de las elecciones y el otorgamiento de la nueva Constitución, de inspiración corporativista, que le concedía poderes arbitrarios al presidente<sup>6</sup> (SKIDMORE, 1982, p. 49; HILTON, 1986, p. 178-83; AMARAL, 1982, p. 190-203).

Aunque se haya mantenido alejado del primer escalón del Gobierno, Macedo Soares, como muchos intelectuales de su época, colaboró con el Estado Nuevo, ocupando el puesto de presidente del IBGE. Después del golpe militar que, liderado por el general Góes Monteiro, depuso a Vargas, el 29 de octubre de 1945, las elecciones para los Gobiernos y Asambleas Legislativas estatales fueron suspendidas y nuevos interventores fueron nombrados para sustituir a aquellos señalados por Vargas. José Linhares (1886-1957) presidente del Supremo Tribunal Federal, nombrado presidente de la República, designó a Macedo Soares, para el puesto de interventor Federal en São Paulo.

En el discurso de toma de posesión, pronunciado el 5 de noviembre de 1945, Macedo Soares elogió la restauración de la vocación democrática, el restablecimiento de los derechos y libertades públicas y el compromiso con libre expresión de voluntad popular para la elección de los representantes políticos por intermedio de las urnas; elogió además a las Fuerzas Armadas, que, con «desinterés, generosidad y patriotismo», fueron las

---

por el voto, que es el instrumento de la democracia. La urna es, pues, la fuente de la legitimidad de los mandatos políticos, lo que es, simultáneamente, la base moral y jurídica del Estado moderno» (SOARES, 1937, p. 24).

6 La Constitución, que quedó conocida como «polaca», fue redactada por Francisco Campos (1891-1968), nuevo ministro de Justicia, a quien Macedo Soares pasó la Secretaría a vísperas del golpe.

responsables de la instauración del nuevo régimen político. Como interventor, priorizó el reequilibrio del presupuesto provincial y la educación pública, con la creación de colegios secundarios y escuelas en decenas de municipios; restableció los símbolos provinciales (la bandera y el escudo de armas), cuyo uso había sido prohibido durante el Estado Nuevo. Organizó las elecciones provinciales del 19 de enero de 1947, vencidas por Ademar de Barros (1901-1969), a quien entregó el Gobierno el 14 de marzo de 1947 (AMARAL, 1983, p. 67-73).

### **Simbiosis cultural y promoción de la cooperación académica internacional**

Cuando estaba al mando del Itamaraty, en 1936, Macedo Soares fue nombrado, por Getúlio Vargas, presidente del Instituto Nacional de Estadística (INE). Después de insistir en que aceptara el mandato, ante los reiterados rechazos, el presidente igualmente lo nombró. Creado en 1934, el INE fue transformado en el IBGE en 1938. Macedo Soares fue el primer presidente del IBGE, puesto que ocupó hasta el 1951. Volvió además a ejercer la función entre 1955 y 1956. En el discurso pronunciado en la primera investidura, el canciller subrayó la importancia de los datos estadísticos para orientar la elaboración y la conducción de políticas públicas como también para identificar y prevenir desviaciones; reconoció en la iniciativa importante contribución con la unificación de los criterios de cuantificación de datos y con el entendimiento de los servicios de estadística y geografía de las distintas instituciones públicos (SOARES, 2008, p. 59-61).

En 1938, venció la elección para la Academia Brasileña de Letras (ABL), de la cual fue presidente en 1942 y 1943, en concurrencia con la presidencia del IBGE y la del Instituto Histórico y Geográfico Brasileño (IHGB). Su vinculación con el IHGB se inició en 1921, cuando fue aceptado como socio corresponsal después de

la publicación, en el año anterior, de *Falsos Troféus de Ituzaingó*. En 1939, su rápido ascenso de socio benemérito a presidente del IHGB se debió a la coincidencia entre la necesidad institucional de renovación del cuerpo dirigente y la identificación por Max Fleiuss (1868-1943), secretario perpetuo del Instituto, de Macedo Soares como intelectual con espíritu de liderazgo, predispuesto, generoso y emprendedor, además de poseer buenas relaciones en los medios políticos y diplomáticos, en los negocios y en las instituciones de cultura (GUIMARÃES, 2008, p. 9-11).

Su elección como presidente del IHGB puede ser considerada como una operación de intercambio simbólica de prestigio entre, por un lado, el político, exdiputado y exministro de Estado, exitoso hombre de negocios, filántropo, coyunturalmente alejado de la alta política, y, por el otro, la más tradicional institución de saber histórico, en permanente búsqueda de la continuidad de apoyo oficial. Efectivamente, durante el Estado Nuevo, el IHGB disfrutó del apoyo de Vargas en un momento de diversificación de los actores, oficiales y privados, en el mundo de la cultura, proveniente de la creación y organización de instituciones universitarias y de preservación del patrimonio y de la memoria<sup>7</sup>.

Como presidente de prestigiosas instituciones de cultura, oficiales, como el IBGE, o paraoficiales, como el IHGB y la ABL, Macedo Soares procuró desarrollar actividades conjuntas que beneficiaran a todas, además de reforzar su prestigio personal. Aprovechándose del ejercicio simultáneo de los puestos máximos de dichas instituciones, promovió intensa actividad de cooperación académica. A modo de ejemplo, podemos mencionar las reuniones internacionales sobre Geografía y Cartografía llevadas a cabo por

---

7 Mencionemos, a título de ejemplo: la Universidad de São Paulo (USP), creada en 1934; la Universidad del Distrito Federal, de 1935, que sería absorbida por la Universidad de Brasil, en 1937; el Servicio del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (SPHAN), creado en 1937; y los museos creados durante el Estado Nuevo, como el Museo Nacional de Bellas Artes, de 1937, el Museo Imperial de Petrópolis, de 1940 (inaugurado en 1943), y el Museo de la Inconfidencia de Ouro Preto, inaugurado en 1944.

el IBGE y realizadas en el IHGB, tomó la iniciativa de aproximación con los institutos históricos de Sudamérica, en especial de los países de la cuenca del Plata, con el objetivo de fortalecer una identidad sudamericana común. En ese sentido, amplió el cuerpo de socios corresponsales extranjeros, promovió y participó de misiones culturales y eventos académicos internacionales. Significativo ejemplo de esta voluntad de aproximación y entendimiento quedó registrado en la simbólica donación a la Academia Nacional de Historia, de Argentina, de mitad de una moneda de oro, acuñada en 1851, con la esfinge de Pedro II (1825-1891). Incluso no perteneciendo al Itamaraty, se puede considerar que Macedo Soares puso en práctica una «diplomacia cultural» al servicio de la identificación de las relaciones con los países vecinos (CAMARGO, 2008, p. 28-09).

### **Historiador e ideólogo de un «nacionalismo territorial»**

Si resulta posible conocer matices del pensamiento de Macedo Soares sobre la política exterior de Brasil cuando se estudia su papel en la promoción de actividades culturales, lo mismo se puede decir del estudio de su producción historiográfica. Sus obras de interés histórico incluyen dos trabajos que hoy podrían ser considerados como de Historia del tiempo presente: *Justiça: a revolta militar em São Paulo*, declaración sobre el movimiento tenentista de 1924, escrito durante el autoexilio en París, y *O Brasil e a Sociedade das Nações* (1927), también escrita en el exterior, referencia aún válida para el estudio de la participación brasileña en las negociaciones de Versalles y en la creación de la Liga de las Naciones, así como para el análisis del proceso de la desvinculación de Brasil de la institución de Ginebra.

Junto con los señalados, los más importantes trabajos de Historia de Macedo Soares tienen en común la transcripción de

fuentes primarias, la representación en ediciones de lujo y un contenido analítico de menor relevancia que el valor documental. *Fontes da História da Igreja Católica no Brasil*, de 1954, obra de erudición rara en la historiografía brasileña, ofrece indicaciones sobre acervos documentales de museos, archivos, bibliotecas e instituciones públicas, eclesiásticas y privadas, de Brasil y del exterior donde se pueden consultar documentos para la elaboración de una historia de la Iglesia católica en Brasil, objetivo al que Macedo Soares apuntó. En *Santo Antonio de Lisboa, militar no Brasil*, de 1942, Macedo Soares transcribe documentación sobre el religioso portugués del siglo XIII que fue santificado y cuya adoración propiciaba el recibimiento, por los administradores del culto, del sueldo correspondiente al registro que le atribuían en diferentes unidades militares de la América portuguesa; tema original que revela la sensibilidad del autor para una perspectiva historiográfica que hoy sería considerada propia de la Historia de las mentalidades (NEVES, 2008; LACOMBE, 1968, WILLEKE, 1968).

Para descubrir lo que sería el «pensamiento diplomático» de Macedo Soares, *Fronteiras do Brasil no Regime Colonial*, de 1939, sería, sin dudas, el más interesante en razón del tema. Una tesis presentada en el III Congreso de Historia Nacional, en celebración del primer centenario de la fundación del IHGB, con una introducción y ocho capítulos, seguidos de la bibliografía y opiniones de los relatores, la edición, que incluye ocho mapas y diversos gráficos diseñados por José Wasth Rodrigues (1891-1957), transcribe diez prospectos papales de los siglos XV y XVI y siete tratados, con fecha entre 1494 y 1821, sobre los límites de los dominios coloniales portugueses, además del tratado de reconocimiento del Imperio de Brasil por Portugal, de 1825, precedidos de textos introductorios del autor.

En esta obra, la escritura de la Historia está condicionada por una perspectiva ideológica que no duda en recurrir a un «nacionalismo territorial» para justificar, con apoyo en la Historia, la «frontera» o, en otras palabras, la formación y definición del territorio nacional brasileño contemporáneo. Según Macedo Soares, «En el Nuevo Mundo nunca hubo sentimiento dinástico, nacemos con la idea nacionalista», o sea, los nacionalismos americanos antecederían a la formación de las naciones y de los Estados nacionales. Para el historiador/ideólogo, el territorio tendría valor como patrimonio original y constituyente de la nacionalidad y, en este sentido, como formador de la identidad nacional: «La frontera completa, define y especifica el país, sede de un pueblo organizado. La frontera asegura el instinto de propiedad tan natural e imperioso en los pueblos, como en los individuos». Según esta concepción «territorial» del nacionalismo, la plenitud de la conciencia nacional solamente sería alcanzada cuando las fronteras dejaran de ser una abstracción para la mayoría de los brasileños, en este entonces asumiríamos la integralidad del territorio nacional (SOARES, 1939, p. 5; NEVES, 2008, p. 38-9).

Se puede identificar en el trabajo el énfasis en la caracterización de la expansión territorial luso-brasileña, y la consecuente conformación del territorio que vendría a ser Brasil, como resultado del esfuerzo de los exploradores: «A fines del siglo XVI comenzó la epopeya pionera del oeste y del sur de Brasil, sublimemente realizada por el *bandeirismo*». Los *bandeirantes* serían los creadores del imperio colonial portugués en América y para ilustrar el argumento, nombra, en el epígrafe del capítulo sobre las negociaciones del Tratado de Madrid, de 1750, una frase de Rocha Pombo (1857-1933), historiador entonces consagrado: «Sin la obra de las banderas paulistas Brasil no sería lo que es». Sin ser un clásico historiográfico, *Fronteiras do Brasil no Regime Colonial* comparte con otras obras de la época la preocupación con

la construcción de un sentimiento de nacionalidad y con la creación de una consciencia nacional (SOARES, 1939, p. 92 e 122; NEVES, 2008, p. 39).

Vale registrar que el libro es concebido como un homenaje al Ejército Nacional –defensor y demarcador de las fronteras, su «guarda ingénito [...], en la paz y en la guerra»- y, en especial, al general Cândido Rondon (1865-1958), el «general campestre», desinteresado y ejemplar servidor de Brasil. El Ejército, singularizado en Rondon, con esfuerzo, dedicación y patriotismo en la realización de la «obra de conquista y fundación nacional», sería, según la formulación de Macedo Soares, un continuador de la obra *bandeirante*. El anacronismo del ideólogo/historiador se revela con claridad en el siguiente pasaje sobre el periodo 1580-1640: «Es posible que Portugal haya perdido con la dominación española, pero Brasil, sin dudas, lucró y no poco, con los reinados de los tres Felipe» (SOARES, 1939, p. 6 e 92).

De acuerdo con esta visión, Brasil sería una entidad ahistórica, anterior a la independencia política / el «descubrimiento». La propia definición territorial de Brasil (a decir verdad, dominios portugueses más allá del «mar océano»), sería anterior a su conocimiento histórico y geográfico. Así, el territorio precedería a la nación y al estado. Aunque ésta sea una visión del historiador Macedo Soares, su lógica nacionalista estaría en la base de su pensamiento político-diplomático: un nacionalismo, anterior a la nación, según la unidad de un gran territorio constituiría un lastre del pensamiento del diplomático y del estadista Macedo Soares (SOARES, 1939 p. 3-4; NEVES, 2008, p. 38-9).

## DE REGRESO A ITAMARATY: HISTORIA Y POLÍTICA EXTERNA EN LOS TIEMPOS DE JK (1955-1958)

### **La Diplomacia al servicio de la Historia y viceversa: investigación, «consultoría» y museo**

A los 72 años, José Carlos de Macedo Soares fue nombrado canciller por segunda vez, el 12 de noviembre de 1955, momento de grave inestabilidad institucional, cuyo origen se relaciona con la crisis política que se profundizó con el suicidio de Vargas, en agosto de 1954. Ante la expectativa de un golpe para impedir la asunción de Juscelino Kubitschek (1902-1976), vencedor de las elecciones presidenciales del 3 de octubre de 1955, el general Henrique Teixeira Lott (1894-1984), entonces ministro de Guerra, depuso a Carlos Luz (1894-1961), presidente de la Cámara de Diputados, que ocupaba interinamente la presidencia de la República por la internación médica de Café Filho (1899-1970), vicepresidente de Getúlio. Nereu Ramos (1888-1958), vicepresidente del Senado Federal, asumió como presidente de la República luego del «golpe preventivo» del 11 de noviembre, y formó un nuevo ministerio para el cual invitó como canciller a su antiguo colega en la Asamblea Constituyente de 1933-1934. Juscelino Kubitschek, asumió el 31 de enero de 1956, mantuvo a Macedo Soares al frente del Itamaraty hasta julio de 1958, cuando aceptó su pedido de renuncia.

Tres iniciativas de Macedo Soares durante su segunda gestión en el MRE demostraron su convicción en la posibilidad de aplicación política del conocimiento histórico, que procuró valorar: (I) la disponibilidad del servicio diplomático para la investigación histórica; (II) la revitalización de la Comisión de Estudios de Textos de la Historia de Brasil (CETHB); y (III) la creación del Museo Histórico Diplomático (MHD).

Retomando una práctica de los tiempos del Imperio, por el decreto del 16 de enero de 1956, el ministro determinó que fueran realizadas investigaciones en archivos de países europeos en busca de documentos de interés para la Historia de Brasil. De acuerdo con el Decreto, funcionarios de las Embajadas en Lisboa y Madrid serían designados para elaborar un índice general de documentos relativos a Brasil, que sería enviado a la CETHB, a quien le correspondería, como al IHGB durante el Imperio, dar instrucciones sobre la conducción de las investigaciones, señalar qué documentos serían copiados y, después de recibir las copias, determinar dónde deberían ser archivadas<sup>8</sup>.

Esta iniciativa reveló una visión instrumental de la Diplomacia, entendida como facilitadora de la investigación histórica. En este sentido, la utilización de diplomáticos o de la estructura de las misiones diplomáticas para investigar archivos podría interpretarse como la instrumentalización del servicio exterior para objetivos historiográficos, en una operación que reproduciría la preocupación, de inspiración iluminista, con la escritura de la Historia de la Nación, según los objetivos de la creación del IHGB, en 1838.

Otra medida del ministro Macedo Soares de valoración de los asuntos relacionados con la Historia constituye la reactivación de la Comisión de Estudios de Textos de la Historia de Brasil, unidad consultiva creada por Decreto de Oswaldo Aranha, del 13 de abril de 1943, entonces integrada por cinco miembros, entre

---

8 Decreto de 16 de enero de 1956 del ministro de Relaciones Exteriores, embajador José Carlos de Macedo Soares. AHI, Parte II, Documentación interna, 134/3/15, Decretos (1943-1959). A pesar de determinación del ministro de estado, la designación de investigadores no sería necesariamente bien recibida en las misiones diplomáticas. Por lo menos es lo que se desprende del testimonio de Eliseu Araújo Lima, investigador extraño al MRE, enviado, en 1956, a Madrid, que se haría funcionario del Archivo Nacional. En el archivo del IHGB se pueden consultar cartas de Eliseu Araújo Lima a Macedo Soares, de 1956, en las cuales describe la situación de las investigaciones, como también las dificultades de relación con el personal de la Embajada. *IHGB, fundo José Carlos de Macedo Soares, lata 796, pasta 11.*

historiadores, diplomáticos y militares, designados por el ministro de estado, que presidiría los trabajos<sup>9</sup>. El *Relatório* referente a 1955 dice que la Comisión realizó 29 sesiones en este año y presentó 150 pareceres<sup>10</sup>. Bajo el mando de Macedo Soares, la CETHB fue reorganizada en los términos del Decreto del 28 de mayo de 1956: pasó a tener diez miembros, uno de los cuales sería el jefe del Servicio de Documentación del MRE, que ejercería la función de secretario general de la Comisión; pasaría a tener un representante del IHGB, del cual, como se vio, Macedo Soares era presidente perpetuo, y preveía además tres auxiliares para la Comisión<sup>11</sup>.

No fue solamente por el aumento del número de miembros que Macedo Soares pretendió conferir mayor consistencia al trabajo a ser desarrollado por la CETHB. Las competencias de la Comisión fueron ampliadas. Además de la elaboración de bibliografías de Historia de Brasil, de la preparación de una lista bibliográfica de las principales obras y artículos sobre asuntos de la Historia de Brasil, con resúmenes y transcripciones, y de la revisión de las informaciones sintetizadas, señalando las inexactitudes, se tornaron atribuciones de la Comisión: la organización y publicación de los *Anais do Itamaraty*, periódico, cuya publicación había sido interrumpida, con transcripciones de fuentes primarias del acervo del AHI o de otros archivos sobre temas de historia de la política exterior de Brasil; la elaboración de instrucciones para orientar investigaciones en archivos extranjeros; el estudio del material resultante y la proposición del destino que se le debería dar y de la parte que el MRE debería conservar en sus archivos. Se mantuvo la

---

9 Decreto 13 de abril de 1943 del Ministro Oswaldo Aranha. AHI, Parte II, Documentación interna, 134/3/15, Decretos (1943-1959).

10 *Relatório* del MRE referente a 1955, Rio de Janeiro, MRE/Serviço de Publicações, p. 205.

11 Durante la gestión de Macedo Soares el número de miembros de la CETHB fue elevado a 11. En 1959, Negrão de Lima, su sucesor, elevó a 12 miembros la composición de la CETHB, más que el doble de la composición original. AHI, Parte II, Documentación interna, 134/3/15, Decretos (1943-1959).

competencia para presentar pareceres sobre cuestiones de Historia relacionadas a la política externa. Al considerarse las actividades desarrolladas por el CETHB, el *Relatório* referente a 1957 menciona el empeño de Macedo Soares de «dar a la Comisión un papel correspondiente a la División Histórica del Departamento de Estado americano, que mantiene vasto programa de investigaciones en el exterior», lo que demuestra la sintonía del ministro con iniciativas de otras cancillerías para la construcción de la Historia nacional y la preservación de la memoria<sup>12</sup>.

Cuando, en los sucesivos decretos de creación y reorganización de la CETHB, se discrimina entre las competencias de la Comisión y la elaboración de pareceres para el ministro de Estado sobre asuntos históricos relacionados a la política externa, el conocimiento histórico es valorado como subsidiario de la acción diplomática: se reconocía la posibilidad de que el historiador pudiese desempeñar el papel de un consultor para fines políticos. De esta manera, la revitalización y el fortalecimiento institucional de la CETHB como también el reconocimiento de su función como potencial fuente de informaciones para la formulación político-diplomática son reveladores de la visión pragmática que Macedo Soares tenía del conocimiento histórico.

Una tercera iniciativa de Macedo Soares que demostró su visión pragmática de la Historia y memoria diplomáticas como instrumentos políticos fue la creación del Museo Histórico y Diplomático del Itamaraty (MHD). Cerca de 40 días después de asumir el puesto, Macedo Soares logró someter al presidente Nereu Ramos el Decreto de creación del Museo, no sin antes oír al embajador Hildebrando Accioly (1888-1962), consultor jurídico del Ministerio. Luego de la creación, Macedo Soares le solicitó un proyecto de reglamento interno para el MHD al entonces director

---

12 *Relatório* del MRE referente a 1957. Rio de Janeiro, MRE/Seção de Publicações, 1958, p. 329.

del Museo Histórico Nacional, Gustavo Barroso (1888-1959), antiguo exponente del integralismo, idealizador de aquel Museo, creado en 1922, y responsable de la creación del curso pionero de formación de profesionales de museos.

Las decisiones de crear el MHD, de reactivar la CETHB y mandar investigar documentos históricos en archivos extranjeros tienen en común la preocupación con la construcción y la preservación de la Historia y memoria diplomáticas, integradas en una estrategia de valoración del conocimiento histórico como instrumento de la acción política.

### **Crítica del «jurisdicismo»: «despolitización» e inmovilización de la diplomacia**

Estas iniciativas revelan una visión de la Historia y de la práctica diplomática en las cuales la Historia de la nación ocupa un lugar central y, en este sentido, pueden contribuir con la identificación de trazos del «pensamiento diplomático» de Macedo Soares. El análisis de dos textos firmados por Macedo Soares puede enriquecer la reflexión sobre su pensamiento con respecto a la política internacional y a la presencia de Brasil en el mundo.

En respuesta a las preguntas formuladas por el *Jornal do Comércio* sobre el anteproyecto de la carta de las Naciones Unidas, elaborado durante las Conferencias de Dumbarton Oaks, en EE.UU., en septiembre u octubre de 1944, Macedo Soares demostró escepticismo en cuanto al futuro de la nueva organización en gestación. Consideraba que, en los modelos previstos, sería una organización internacional coercitiva, que, para impedir guerras, utilizaría la fuerza armada de las grandes potencias. Consideraba también, en último análisis, que las Naciones Unidas serían una unión de los Estados mayores de las fuerzas armadas de los miembros para el control de los Estados turbulentos. Sin embargo, reconocía que podría ser adecuada para realizar la transición de la

guerra a la paz. Al Consejo de Seguridad sería atribuida la función de ser fiador de la paz y seguridad internacionales; así actuaría con mandato y recursos de los miembros. Señalaba la contradicción entre el principio de la igualdad soberana de los Estados, enunciado como base de la organización, y a la composición del Consejo de Seguridad, que preveía miembros permanentes y temporarios. Notaba que la paz a ser garantizada por la nueva organización, que sería obtenida no por un armisticio sino por la rendición incondicional de las fuerzas del Eje, estaría fundada en una comunidad de las grandes potencias.

A pesar de la crítica al realismo de las Naciones Unidas, señalaba que Brasil reconocía, desde 1918, la realidad de poder en la Liga de las Naciones al aceptar la permanencia de las grandes potencias en el Consejo. Sin embargo, con cierto idealismo, no dejaba de reclamar la «hora del Derecho», el compromiso con la democracia representativa y con la garantía de las libertades democráticas, a pesar de las disparidades entre los niveles de cultura y de organización política de los Estados. Para Macedo Soares, Brasil no debía asumir las responsabilidades de los miembros del Consejo de Seguridad; sino que debía interesarse por la participación en el Consejo Económico y Social, con vistas a discutir soluciones para los problemas económicos, sociales y humanitarios y promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (SOARES, 1945, p. 22-7).

La idea de la política externa como factor de continuidad, anunciada en el discurso de asunción como canciller, en 1934, fue reiterada en el *Relatório* referente a 1955, donde Macedo Soares afirmó que el MHD, conservando y exponiendo los objetos, muebles y documentos existentes en el Palacio Itamaraty, estaría contribuyendo para «la preservación del sentimiento de veneración y respeto que todos le deben al noble pasado de Brasil». En un desdoblamiento jurídico de esta visión de la política

externa, Macedo Soares creía que la solución de los problemas internacionales estaría en el estudio de los precedentes, como si las controversias internacionales pudieran ser solucionadas por criterios basados en la Historia, y no por criterios políticos. Además de esto, el ministro compartía una visión «positivista» de la investigación histórica, como si fuera una averiguación por medio de la cual se revelaría la verdad, escondida por los vestigios del pasado<sup>13</sup>.

Por un lado, a partir de esta forma de pensar la política internacional y la conducción de la política externa, se identifican dos desdoblamientos limitadores de la acción diplomática: (I) atribuir a la Historia la llave para la solución de las controversias internacionales significaría «despolitizar» la actividad diplomática, que quedaría limitada a una dimensión jurídica; (II) proveniente de este «*jurisdicismo* histórico» y considerando la multiplicidad de interpretaciones posibles de la Historia, hasta contradictorias entre sí, esa perspectiva contiene el riesgo de inmovilizar la acción diplomática.

A propósito del *jurisdicismo* en la conducción de las relaciones exteriores, es oportuno reproducir una opinión crítica de José Honório Rodrigues (1913-1987) sobre el estancamiento doctrinario de la política externa brasileña entre la muerte de Rio Branco y mediados de los años 50:

*Lo jurídico volvió a dominar totalmente lo político y la diplomacia es, como antes, una dinastía de clase, por lo menos hasta la creación del Instituto Rio Branco. El papel del Derecho Internacional, aunque reducido en las relaciones entre los Estados, es exaltado y la Política debe subordinarse al Derecho, que es una especie de camisa de fuerza, que los diplomáticos usan para disfrazar su*

---

13 *Relatório* del MRE referente a 1955. MRE, Rio de Janeiro, "Exposição", p. 199.

*inexpresividad política o su incapacidad en la defensa de los intereses del Estado (RODRIGUES, 1966, p. 57-8).*

Por otra parte, una consecuencia positiva de la valoración de esa Historia fue su instrumentalización para uso político-diplomático, ya sea por medio de la racionalización y modernización de los archivos, o por medio de la utilización de la Historia diplomática y de la memoria institucional como vehículo de comunicación social a servicio del Itamaraty, objetivo de la creación del MHD. De allí la preocupación con la organización de los archivos por medio de un trabajo de catalogación y clasificación para facilitar el acceso a los documentos, que deberían ser agrupados en carpetas temáticas para consulta.

### **La política externa de Juscelino Kubitschek: ambigüedades y contradicciones**

La capacidad de conciliar el crecimiento económico y la industrialización, por un lado, y la democracia y la estabilidad institucional, por el otro, contribuyeron a que el Gobierno de Juscelino Kubitschek entrara en la Historia como una especie de «edad de oro», a pesar de los tres intentos de golpe, de la sucesión de crisis financieras, de la inflación y de los paros que marcaron aquel periodo. Aunque controlada, la polarización de la opinión pública en torno al modelo de desarrollo económico, con mayor o menor intervención del Estado y con mayor o menor participación del capital extranjero, fue una característica del periodo que se reflejó en la política exterior. La dimensión externa pasó a ser percibida como fundamental para el desarrollo nacional. Como resultado del proceso de desarrollo, a medida que la industrialización avanzaba y la economía se diversificaba, la sociedad y el Estado se hacían más complejos. En estas condiciones, la formulación de la política externa recibiría el influjo de intereses y percepciones de una multiplicidad de actores y de agencias burocráticas. De allí la

dificultad para definir la política externa de JK, que presentaba ambigüedades y contradicciones (MOURA, 1991, p. 24; apud GONÇALVES, 2003, p. 165).

Macedo Soares estuvo al frente del Itamaraty durante la mitad del mandato presidencial de JK. Su pedido de renuncia del Ministerio está relacionado con el lanzamiento de la Operación Panamericana, en mayo de 1958, que se considera como marco divisorio que distingue el periodo de 1954 a 1958, de alineamiento con Estados Unidos, del periodo de 1958 a 1961, cuando fue retomada una política de intercambio con Washington y emprendido un intento de ensanchamiento de las sociedades internacionales (VIZENTINI, 1995, p. 133-9). Aunque la periodización propuesta sea discutible, el hecho es que durante la segunda gestión de Macedo Soares, algunos temas de la agenda diplomática tuvieron gran repercusión en la opinión pública y su conducción favoreció a la identificación del Itamaraty como agente de una postura conservadora, si no retrógrada, en la formulación de la política externa (GONÇALVES, 1993, p. 165-95).

### **Limitaciones del alineamiento tradicional: Suez, Noronha, Portugal y el Este Europeo**

A modo de esquema, se pueden mencionar los siguientes ejemplos como posturas tradicionales de la política externa, que reafirmarían el alineamiento de Brasil al Occidente: la decisión de enviar tropas, en 1957, a la misión de paz de las Naciones Unidas en Medio Oriente, creada luego de la guerra ocasionada por la nacionalización del canal de Suez por Egipto; la negociación del acuerdo con EE.UU. para la instalación de una base de rastreo de cohetes; el apoyo a Portugal en la defensa de sus posesiones coloniales y la limitación de la aproximación con la Unión Soviética a la relación económica.

El Acuerdo a través de intercambio de notas el 21 de enero de 1957, que autorizaba la instalación de una base en el archipiélago de Fernando de Noronha para la observación de proyectiles teleguiados puede ser considerado un intento de Kubitschek de cultivar el apoyo de EE.UU. para su proyecto de desarrollo y, al mismo tiempo, para garantizar el apoyo interno de los militares. Aunque reafirmaba un alineamiento tradicional, el acuerdo involucraba un intercambio político para conseguir la modernización de las Fuerzas Armadas. La negociación enfrentó fuerte reacción parlamentaria, ejercida, incluso, por sectores nacionalistas del partido del presidente. Luego de un acalorado debate, el Congreso Nacional concluyó que el Acuerdo no necesitaba aprobación del Legislativo, pues estaría amparado en el acuerdo bilateral de Asistencia Militar, de 1952 (WEIS, 1993, p. 100-2).

En el caso de las relaciones con Portugal y del posicionamiento brasileño frente al proceso de descolonización, manifestaciones retóricas de solidaridad a los movimientos de liberación nacional y de reconocimiento del principio de autodeterminación de los pueblos contrastaban con el apoyo en las Naciones Unidas a las potencias coloniales. La política externa brasileña en el periodo JK no criticó ni condenó el colonialismo. Este alineamiento con Portugal tuvo, en 1957, uno de sus momentos más vergonzosos y, al mismo tiempo, elocuentes en el discurso pronunciado por el Delegado brasileño en la Comisión de Tutela de la Asamblea de las Naciones Unidas en defensa de la tesis de que Portugal no tenía colonias sino «territorios de ultramar» (CERVO; BUENO, 2008, p. 300-1; GRIECO, 1957).

Una fase retrógrada y estrecha de la diplomacia externa de JK se manifestó también en el debate sobre la aproximación con la Unión Soviética, que derivaba de la necesidad de apertura de nuevos mercados para las exportaciones brasileñas. Macedo Soares había articulado apoyo en los medios políticos para evitar la reanudación,

defendida por sectores relacionados a la exportación agraria, incluso dentro del Gobierno. Oswaldo Aranha, representante ante la ONU en Nueva York, defendía la reconciliación de las relaciones diplomáticas y, una vez más, divergía de Macedo Soares. Terminó prevaleciendo la fórmula de continuación de relaciones económicas, y no diplomáticas. En noviembre de 1959, cuando Macedo Soares ya no ocupaba más la dirección del MRE, una misión comercial del Itamaraty fue enviada a Moscú (MOURA, 1991, p. 38-9).

### **Último movimiento: nacionalista en los Acuerdos de Roboré, desprestigiado en la Operación Panamericana**

Otro tema de política externa que llegó a los titulares durante la segunda gestión de Macedo Soares en el Itamaraty fueron los llamados Acuerdos de Roboré, entre Brasil y Bolivia, conjunto de 31 notas revocatorias negociadas, en Corumbá y Roboré, por los cancilleres Macedo Soares y Manuel Barrau Peláez (1909-1972) y firmadas, el 29 de marzo de 1958, en La Paz. La más importante de las notas se refería a la explotación de petróleo en Bolivia y procuraba actualizar los Tratados bilaterales de 1938 sobre la salida y el aprovechamiento del petróleo boliviano y la conexión en ferrocarril. La polémica sobre los Acuerdos y su gran repercusión en la opinión pública se explicaba por dos motivos. Por un lado, revocaba la división ideológica, un tanto engañosa para el análisis del caso, entre nacionalistas y «cosmopolitas» (o «entreguistas», según la expresión de la izquierda) en torno a la intervención del Estado en la economía y al papel del capital extranjero en el desarrollo nacional. Por otro lado, la oposición aumentó la discusión sobre los Acuerdos y se originó una arenga entre el Legislativo y el Ejecutivo, que sirvió de instrumento para hostigar al gobierno con objetivos electorales.

La definición de la posición del Gobierno sobre las demandas bolivianas para reexaminar los Tratados de 1938 constituye una

demostración de la complejidad del proceso de toma de decisión de la política externa, donde incidían intereses divergentes y rivalidades interburocráticas. Efectivamente, las necesidades de especialización de la administración pública en un contexto de ensanchamiento de las funciones del Estado correspondieron a una multiplicación de nuevas instancias burocráticas, que también representaban un instrumento a la dirigencia del Ejecutivo para sobreponerse a las instituciones tradicionales (SKIDMORE, 1982, p. 228). En el caso de los Acuerdos de Roboré, diferentes unidades de la administración federal participaron del proceso decisorio: además de instituciones de la administración directa, como el MRE y los ministerios Militares, instituciones técnicas, como la CACEX y la SUMOC, empresas públicas, como la Petrobras, el BNDE y el Banco de Brasil, y consejos, como el Consejo Nacional de Petróleo (CNP), y el Consejo de Seguridad Nacional (CSN).

En síntesis, la negociación de los Acuerdos de Roboré involucraba, entre otras, tres cuestiones con gran potencial para controversias y manipulación política: (I) El papel de la Petrobras. Aunque la legislación boliviana vedara la participación de compañías estatales en la explotación de petróleo, lo que no le impidió al Itamaraty intentar obtener concesiones para la Petrobras, la previsión de concesiones para empresas privadas brasileñas fue presentada por la oposición como una amenaza al monopolio estatal del petróleo en Brasil. (II) Los criterios para la definición de la nacionalidad brasileña de las empresas que recibirían subvenciones para la explotación del petróleo. De acuerdo con el proceso interno de implementación de los Acuerdos, le correspondió al BNDE definir los criterios para la selección de las empresas brasileñas que recibirían subvenciones en Bolivia. Debido a la extrañeza del contenido de los Acuerdos, el BNDE, presidido por Roberto de Oliveira Campos (1917-2001), previó la participación de capital extranjero en la constitución de las referidas

empresas. (III) La capacidad de notas diplomáticas para modificar el contenido de tratados previamente firmados. Bajo el pretexto de actualizar los Tratados de 1938, las notas revocatorias sobre el petróleo cambiaron aquellos tratados. Por esta razón, debían ser sometidas al Congreso Nacional para eventual ratificación, según el diputado Gabriel de Resende Passos (1901-1962), de opinión contraria a las notas revocatorias.

A lo largo del proceso negociador, el Itamaraty buscó una composición con los intereses bolivianos, para beneficio de ambos países. Pese a que la naturaleza exclusivamente brasileña de las empresas que explotarán el petróleo en Bolivia haber sido fijada en las notas sobre el petróleo, hubo pérdidas para el Ejecutivo y, en particular, para el MRE. Convocado a declarar en la CPI (Comisión Parlamentaria de Investigación) emplazada para investigar acusaciones de favorecimiento en la selección de las empresas, Macedo Soares, que era favorable a una solución nacionalista para la cuestión del aprovechamiento del petróleo boliviano, defendió los Acuerdos de Roboré y manifestó discordancia respecto a los criterios empleados por el BNDE para la selección de las empresas brasileñas (GUILHERME, 1959, p. 209-14).

La sustitución de José Carlos de Macedo Soares por Francisco Negrão de Lima (1901-1981) en la titularidad del Itamaraty se relaciona con el puesta en marcha de la Operación Panamericana a partir de una carta del presidente Juscelino, el 28 de mayo de 1958, dirigida al presidente de Estados Unidos, Dwight Eisenhower (1890-1969). En un libro de memorias, Mario Gibson Barboza (1918-2007) presenta una versión sobre su convocatoria a Rio de Janeiro, cuando era Encargado de Negocios en Buenos Aires. En la ocasión, fue convocado al Palacio Laranjeiras, donde habría sido recibido por Juscelino, que le encargó de obtener el apoyo del presidente argentino, Arturo Frondizi (1908-1995), en un discurso que pronunciaría exponiendo los principios de la Operación

Panamericana. Después de haber sido recibido por el presidente, Barboza se presentó en el Itamaraty, y dio a saber la misión que le tocaría al secretario de estado, que aún no tenía conocimiento. Macedo Soares tampoco conocía la iniciativa; sintiéndose desprestigiado, pidió la renuncia el julio siguiente (BARBOSA, 1992, p. 47-55; GONÇALVES, 2003, p. 185).

Cabe preguntarnos si Macedo Soares había discordado del contenido del argumento de la Operación Panamericana, que innovaba al entrelazar el combate al comunismo a la necesidad de suplantación de la pobreza y del subdesarrollo, o si se vio desautorizado por Kubitschek por la forma en que condujo la iniciativa, confiando a un asesor externo a los cuadros diplomáticos, el poeta y empresario Augusto Frederico Schmidt (1906-1965), la concepción y el liderazgo en la ejecución de aquella que pretendía ser la negociación diplomática más importante de su Gobierno.

## CONSIDERACIONES FINALES

En este intento de evaluar el papel y la influencia de Macedo Soares sobre la doctrina y la práctica de la diplomacia brasileña no podría dejar de hacer referencia al artículo publicado el 17 de enero de 1962 en el diario *O Globo*, que firmó junto con otros tres cancilleres, donde sostenían que Brasil debería posicionarse, en la 8ª Reunión de Consulta de los cancilleres americanos, la Conferencia de Punta del Este, a favor del aislamiento de Cuba por medio de la ruptura colectiva de relaciones diplomáticas. En el artículo, cofirmado por João Neves da Fontoura (1887-1962), Vicente Rao (1892-1978) y Horácio Lafer (1900-1965), argumentaban que, siendo los objetivos del panamericanismo la consolidación de los regímenes democráticos y la proscripción de todos los regímenes totalitarios, y habiendo Fidel Castro (1926) instaurado un régimen

dictatorial y aliado a las potencias comunistas, la actitud a tomar, sin herir el principio de la no intervención, sería expulsar a Cuba de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (GARCIA, 2008: 513-6).

Macedo Soares fue un político ético, democrático y con instinto para la conciliación. Como diplomático siempre defendió la primacía del Derecho. Es posible que su visión del mundo estuviera muy influenciada por la rigidez de la bipolaridad ideológica de la Guerra Fría y por el temor de la amenaza que el marxismo-leninismo representaba para Brasil. Quizás por esta razón es por lo que no tuvo la frialdad para percibir que la ruptura de relaciones diplomáticas por parte de las repúblicas americanas tendría efecto contraproducente y contribuiría más aún con la integración de Cuba al bloque socialista y que, además, la expulsión de Cuba de la OEA, en aquella conferencia, contrariaba la propia Carta de Bogotá, según señaló el ministro San Tiago Dantas (1911-1964).

Su «pensamiento diplomático» estuvo condicionado, por un lado, por una visión de mundo liberal, partidaria del sistema político representativo y del respeto a las libertades democráticas; por el otro, por la defensa del interés nacional, en un nacionalismo que se expresó por el apego a la tradición de una política externa pacifista, dedicada a la búsqueda de soluciones jurídicas y conciliadoras. En ambas vertientes, la liberal y la nacionalista, hay en Macedo Soares un reconocimiento de la centralidad del Derecho, en un formalismo jurídico a veces inhibitorio de la acción diplomática. Así, para sintetizar en una fórmula las características del «pensamiento diplomático» de Macedo Soares, el levantamiento factual y conceptual esquematizado en este artículo permitiría enumerar: liberalismo, nacionalismo y «*jurisdicismo*».

A mediados de los años 30 del siglo XX, la Alcaldía de São Paulo decidió instalar en una zona residencial cercana al centro

histórico un monumento en homenaje a Augusto (63 a.C. – 14 d.C.), primer emperador de Roma. El monumento de bronce, fundido en Nápoles, fue donado por el Gobierno italiano y reproduce la estatua original del emperador, *Augusto de Prima Porta*, con el brazo derecho extendido, como saludando a los militares en un desfile. La condición de gran metrópolis infundió en los habitantes de São Paulo la relajación citadina propia de las grandes aglomeraciones urbanas tropicales. Este humor popular en seguida generó un apodo para el monumento: «Es allí que vive Carlitos», en alusión al caserón donde residía José Carlos de Macedo Soares, en la calle Major Quedinho, hacia donde el brazo extendido del emperador romano apuntaba.

Esta pequeña crónica urbana, mencionada, sin precisión onomástica, por el antropólogo Claude Lévi-Strauss (1908-2009) y refrendada por el historiador Guilherme Pereira das Neves, revela la intimidad y el cariño con que la población paulistana reconocía y se refería al antiguo profesor y entonces representante político. Se incluye como colofón de esta fragmentada aproximación al personaje de José Carlos de Macedo Soares como homenaje al estadista Carlitos.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. Obras de José Carlos de Macedo Soares

*Discursos: Rumos da Diplomacia Brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1937.

*Fronteiras do Brasil no Regime Colonial*. Rio de Janeiro, José Olímpio, 1939.

*A Organização Internacional da Paz, resposta ao inquérito realizado pelo “Jornal do Comércio” sobre o projeto de Dumbarton Oaks.* Rio de Janeiro, Jornal do Comércio, 1945, p. 21-7.

*O Espírito do Itamaraty.* Rio de Janeiro, MRE, 1948.

*Conceitos de Solidariedade Continental.* Rio de Janeiro, MRE, 1959.

## II. Obras sobre José Carlos de Macedo Soares

AMARAL, Antonio Barreto do. *José Carlos de Macedo Soares: Embaixador da Paz - Chanceler das Américas: ensaio.* São Paulo, São Paulo Cia. Nacional de Seguros, 1983.

BOSI, Alfredo. “Oração de posse na cadeira 12 da ABL”, em *Embaixador Macedo Soares, um Príncipe da Conciliação: Recordando o 1º Presidente do IBGE.* Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 45-56.

CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. “As fronteiras institucionais das administrações do embaixador Macedo Soares: uma abordagem preliminar”, em *Embaixador Macedo Soares, um Príncipe da Conciliação: Recordando o 1º Presidente do IBGE.* Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 25-36.

GUIMARÃES, Lucia Maria Paschoal. “José Carlos de Macedo Soares: a investidura na presidência do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro”, em *Embaixador Macedo Soares, um Príncipe da Conciliação: Recordando o 1º Presidente do IBGE.* Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 7-12.

KELLER, Vilma, “José Carlos de Macedo Soares”, verbete em CPDOC/FGV. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930.*

LACOMBE, Américo Jacobina. “Macedo Soares – Historiador”, em *Revista do IHGB*, vol. 279, 1968, p. 45-49.

MARTINS FILHO, Enéas. “Resenha Biográfica”, em *Revista do IHGB*, vol. 279, 1968, p. 45-49.

NEVES, Guilherme Pereira das Neves. “Carlito, historiador”, em *Embaixador Macedo Soares, um Príncipe da Conciliação: Recordando o 1º Presidente do IBGE*. Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 13-24.

OLIVEIRA, Antonio Camilo de. “Macedo Soares e a Política Exterior do Brasil”, em *Revista do IHGB*, vol. 279, 1968, p. 51-6.

SILVA, Edmundo de Macedo Soares e. “O Embaixador José Carlos de Macedo Soares: o homem e a obra”, em *Revista do IHGB*, vol. 346, jan./mar. 1985, p. 175-90.

SILVEIRA, Helder Gordim da. “Macedo Soares e a Atuação da Diplomacia Brasileira na Questão do Chaco Boreal (1932-1935)”, em *Embaixador Macedo Soares, um Príncipe da Conciliação: Recordando o 1º Presidente do IBGE*. Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 13-24.

WILLEKE, Venâncio. “Doutor José Carlos de Macedo Soares e a História da Igreja”, em *Revista do IHGB*, vol. 279, 1968, p. 56-8.

### **III. Obras sobre Historia de Brasil y sobre política externa brasileña**

BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*. Rio de Janeiro, Record, 1992.

CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ª ed.: Brasília, 2008.

CARONE, Edgar. *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo, Difel, 1974.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.

GONÇALVES, Williams da Silva. *O Realismo da Fraternidade: Brasil-Portugal: do Tratado de Amizade ao caso Delgado*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

GRIECO, Donatello. *Defesa de Portugal na ONU (30 de janeiro de 1957)*. Lisboa, Acadêmica de D. Filipa, Rio de Janeiro, H. Antunes, 1957.

GUILHERME, Olympio. *Roboré: a Luta pelo Petróleo Boliviano*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1959.

HILTON, Stanley. *A Rebelião Vermelha*. Rio de Janeiro, Record, 1986.

LANÚS, Juan Archibaldo. *Aquel Apogeu: política internacional argentina (1910-1939)*. Buenos Aires, Emecé, 2001.

MOURA, Gerson. “Avanços e recuos: a política exterior de JK”, em GOMES, Angela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 1991, p. 23-43.

RODRIGUES, José Honório & SEITENFUS, Ricardo. *Uma História Diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

RODRIGUES, José Honório. “Uma política externa própria e independente”, em *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, p. 46-75.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982 (9ª ed.).

SILVA, Hélio. 1932: *A Guerra Paulista (O Ciclo de Vargas – volume V)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1967.

SILVA, Hélio. 1934: *A Constituinte (O Ciclo de Vargas – volume VII)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1969.

VIZENTINI, Paulo G. F. *Relações Internacionais e Desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis, Vozes, 1995.

WEIS, W. Michael. *Cold Warriors and Coups d'Etat: Brazilian-American Relations (1945-1964)*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1993.

#### **IV. Fuentes y obras de referencia**

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo, Edusp, 1995.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro, Contraponto, Brasília, FUNAG, 2005 (2ª ed.).

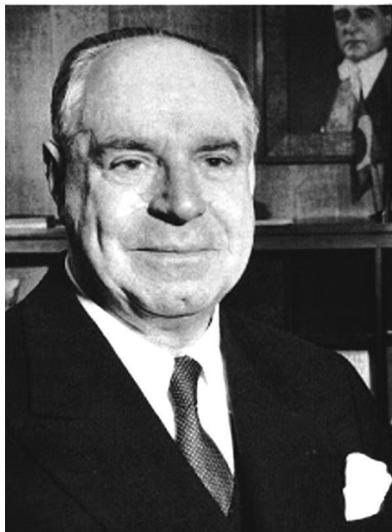
GARCIA, Eugênio Vargas (org.). *Diplomacia Brasileira e Política Externa: documentos históricos (1493-2008)*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2008.

MRE/Subsecretaria-Geral de Administração e Comunicações/DCD/CDO. *Ministros de Estado e Secretários Gerais das Relações Exteriores*. Brasília, MRE, 1988.

*Nosso Século: memória fotográfica do Brasil no século 20*. São Paulo, Abril Cultural, 1980.

GUILHERME FRAZÃO CONDURU  
PENSAMIENTO DIPLOMÁTICO BRASILEÑO

PRESIDÊNCIA da República/Casa Civil/Biblioteca. *Governos da República: 15/11/1889 a 15/03/1996*. Brasília, Presidência da República, 1996 (3ª ed.).



**ALMIRANTE ÁLVARO  
ALBERTO**

Nacido en 1889, fue oficial de la Marina y llegó al puesto de almirante por Decreto presidencial en reconocimiento a su contribución para la formación de oficiales de la Marina y del Ejército y también para la ciencia y la investigación en Brasil. Entre las muchas actividades que desarrolló, Álvaro Alberto se destacó como pionero en el estudio y en las investigaciones sobre energía nuclear habiendo incluido, ya en 1939, el estudio de dicha disciplina en el currículo de la Escuela Naval. Su importancia para la política externa del País está asociada a su actuación como representante de Brasil en la Comisión de Energía Atómica establecida por la Resolución n° 1 de la recién creada Organización de las Naciones Unidas, en 1946. En dicha Comisión una de sus preocupaciones fue la de utilizar las reservas de minerales atómicos, que se creía que existían en el País, para desarrollar la capacitación tecnológica e industrial de Brasil en el sector. Fue Álvaro Alberto quien presidió el Grupo de Trabajo que elaboró el proyecto de creación

del Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq). El proyecto fue enviado al presidente Dutra y aprobado en enero de 1951. Se puede decir que, en gran parte, el proyecto de creación del CNPq fue también producto de su experiencia y sensibilidad para las cuestiones internacionales. Álvaro Alberto fue presidente de la Academia Brasileña de Ciencias (1935-37 y 1949-51) y el primer presidente del CNPq (1951-1955). Falleció en 1976.

## ALMIRANTE ÁLVARO ALBERTO: LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO NACIONAL

*Eiiti Sato*

El objetivo de este ensayo no es presentar una breve biografía del almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva ni tampoco discutir el papel de liderazgo que desempeñó en el establecimiento de instituciones importantes en el desarrollo de la comunidad científica en Brasil. Otros trabajos ya lo hicieron y, con seguridad, muchos otros aún seguirán sin que, necesariamente, el tema sea agotado. El objetivo de este ensayo, dentro de lo que fue establecido en el propósito general del libro, es buscar en la figura y en la obra de Álvaro Alberto elementos que marcaron de forma significativa la trayectoria de la política externa brasileña. En líneas generales, el trabajo discute posibles explicaciones para dos aspectos o cuestiones que, en la trayectoria de Álvaro Alberto, se presentan como las dos caras de una misma moneda. Por un lado, ¿por qué Álvaro Alberto, un militar de profesión con notable participación en la comunidad científica en Brasil, debe ser incluido entre aquellos que tuvieron un papel relevante en la política externa

del País? Por otro lado, se discute de qué manera y en qué medida las relaciones internacionales y la política externa brasileña desempeñaron un papel significativo en el establecimiento del CNPq como institución central del sistema de ciencia y tecnología de Brasil. Efectivamente, la figura pública del almirante Álvaro Alberto quedó fuertemente asociada a su actuación en el campo de la investigación científica en Brasil, al frente de la Academia Brasileña de Ciencias y liderando la creación del CNPq y de otras instituciones orientadas a la investigación científica, pero quedó también asociada a la representación brasileña en la Comisión de Energía Atómica de la ONU y a la defensa de los recursos minerales nacionales que podrían ser utilizados en el campo de la energía nuclear.

Desde el punto de vista de la política externa, la actuación de Álvaro Alberto aportó varias contribuciones importantes. Probablemente la más general entre estas herencias haya sido el reconocimiento de la ciencia y la tecnología como una dimensión relevante de la interfaz de la nación con el medio internacional. Álvaro Alberto entendía que no bastaba con reconocer esta importancia y traer a la agenda internacional de Brasil el tema del desarrollo científico y tecnológico; entendía que la investigación y el aprovechamiento del conocimiento científico estaban cada vez más conectados con las transformaciones y las políticas de seguridad y desarrollo de todas las naciones. Un segundo legado de su actuación fue mostrar que la observación del medio internacional era fundamental para comprender cuáles serían los rumbos del desarrollo científico y tecnológico en el mundo y, por lo tanto, observar esos rumbos constituía un elemento esencial para establecer las orientaciones que se dictarían por los gobiernos nacionales. Seguridad estratégica y ciencia habían llegado a ser mucho más integradas, especialmente en el área de la energía nuclear, y la cooperación internacional en ese campo demandaba

la incorporación de expertos capaces de comprender el significado y las implicancias de los descubrimientos científicos.

Un tercer legado de Álvaro Alberto fue su entendimiento de que la noción de «defensa de las riquezas nacionales» sólo podría ser apropiadamente aplicada por medio del desarrollo de la capacidad tecnológica del país de aprovechar estas riquezas en sus propias industrias. Desarrollar la industria nacional en el área nuclear era la única manera de, efectivamente, distribuir para toda la nación los beneficios de la posesión de reservas minerales. El hecho de que el concepto de «enfermedad holandesa» solamente emergió muchos años después, no quiere decir que el problema no existiera. Por otro lado, solamente de esta forma las naciones extranjeras, en especial las grandes potencias, no precisarían ser vistas como oponentes o como adversarios gananciosos a ser combatidos, sino como naciones con las cuales, en la medida de lo posible, el país debía buscar líneas de cooperación tanto comercial como tecnológica.

#### LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN EL ESCENARIO DE UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

Un punto de partida para la discusión de posibles explicaciones para la cuestión analizada en este ensayo es considerar que cualquier interpretación de posibles motivaciones para la acción de mentes emprendedoras debe tener en cuenta tanto el perfil intelectual y las preocupaciones del hombre como el cuadro político y sociológico de su época. La frase «Yo soy yo y mi circunstancia» llegó a ser una de las frases más citadas entre aquellas extraídas de la obra de Ortega y Gasset por sintetizar esta simbiosis inevitable

entre el hombre y su época<sup>1</sup>. Esta simbiosis entre el hombre y su medio, entre el pensamiento y su tiempo, siempre fue importante, mas comprender esta relación, en el siglo XX, se convirtió en una cuestión más complicada, ya que el siglo XX fue un periodo de grandes turbulencias debido a un verdadero torbellino de cambios. Varios pensadores produjeron obras notables mostrando que el siglo XX fue un siglo en el cual ocurrieron verdaderos abalos en la esfera política y social, trayendo transformaciones e incertidumbres en las que las creencias e instituciones tradicionales fueron sustituidas y modelos tecnológicos, que condicionan la existencia humana, pasaron a durar menos de una generación<sup>2</sup>.

Efectivamente, en la esfera internacional, a lo largo de la primera mitad del siglo XX, la geografía política europea fue rediseñada más de una vez, Estados Unidos y la Unión Soviética se afirmaron como las grandes potencias mundiales, y la bipolaridad ideológica y estratégica se combinó con la llegada de la era nuclear, mostrando la necesidad de nuevos conceptos para cualquier intento de comprender adecuadamente el juego de fuerzas en el escenario internacional. En este ambiente de cambios, las cuestiones militares extrapolaron de forma radical el dominio estricto del pensamiento estratégico, para tornarse integradas a las políticas gubernamentales para la industria y para la investigación científica. Además de ello, incluso para un país como Brasil, que siempre valoró la autosuficiencia, las dinámicas de la política internacional en los años que siguieron a la segunda guerra mundial se tornaban un condicionante cada vez más relevante. Entre los cambios en curso, la cuestión del empleo de la energía atómica emergió con gran destaque influenciando las percepciones sobre la diplomacia,

---

1 La frase completa dice “yo soy yo y mi circunstancia y si no la salvo a ella no me salvo yo” y fue extraída de *Meditaciones Del Quijote*, escrita por José Ortega y Gasset en 1914.

2 Véanse, por ejemplo, las obras de Hobsbawn (2002) y de Galbraith (1977).

sobre las estrategias de seguridad y también sobre el futuro de la investigación científica y del desarrollo industrial.

El entendimiento de que la llegada de la era nuclear cambiaba muchas cosas de forma radical era bastante generalizado, pero no siempre sus implicancias eran percibidas de forma clara. La prensa y las personas en general podían quedar atónitas o preocupadas ante el efecto devastador de las armas nucleares, pero tenían dificultad en percibir las muchas implicancias y desdoblamientos de este hecho. Las personas comunes pueden sentir horror, revuelta o preocupación ante la escena de un crimen o ante el derrumbe de un puente, pero el policía experimentado o el ingeniero experto, aunque puedan tener el mismo sentimiento de repulsión ante una escena de destrucción, tendrán además una visión más técnica de la escena, que les permite establecer hipótesis plausibles con respecto a las causas y consecuencias del evento observado. Álvaro Alberto estaba entre los pocos que, por su formación militar y por su familiaridad con el medio científico, podía percibir con más claridad la extensión y el significado de los cambios en curso para la nación brasileña.

En el dominio de las cuestiones militares, las armas atómicas cambiaban completamente la noción del equilibrio estratégico. Ya no se trataba de aumentar el alcance y la precisión de las armas existentes o de aumentar el número de efectivos y trasladar tropas a un mayor número de regiones. Las bombas atómicas lanzadas sobre Japón hicieron en menos de una semana lo que decenas de divisiones tradicionales bien armadas tendrían dificultad de realizar en meses de combate. El carácter devastador de las armas nucleares había dejado a estadistas, analistas y a la población en general ante cuestionamientos de conceptos esenciales sobre el problema de comprender y formular estrategias de seguridad según pilares hasta entonces impensados. Se trataba de una sensación radicalmente diferente a las experiencias vividas anteriormente

como, por ejemplo, con la caída de Constantinopla cuando las nociones tradicionales de seguridad estratégica también pasaron a ser cuestionadas. El escritor Stefen Zweig, al hacer un relato de la caída de Constantinopla, recuerda que las murallas que cercaban Constantinopla se habían revelado eficientes para proteger la ciudad durante más de mil años, pero los grandes cañones mandados fabricar por Mehmed II, en poco tiempo, mostraron que aquellas sólidas murallas no conseguirían resistir al poder del fuego de la nueva arma de guerra. En realidad, por milenios, muros altos y sólidos habían sido cruciales para resistir el ataque de ejércitos formados por soldados, arqueros y caballeros apoyados por catapultas y otras máquinas de guerra utilizadas a lo largo de los siglos para sitiar ciudades fortificadas (ZWEIG, 1999, p. 41-73). Troya, según la historia, como tenía medios para garantizar víveres y otros suministros, sólo fue conquistada por la astucia de Ulises, que percibió que los muros de la ciudad eran vulnerables a los ataques del poderoso ejército griego. En otras palabras, construir murallas, como había hecho Adriano, Teodosio y tantos otros reyes y generales notables en las ciudades europeas hasta la Edad Media, dejaba de ser factor decisivo en la protección de ciudades o regiones. A pesar de todo, más de dos siglos habían pasado desde que la pólvora fue inventada y, más importante, cerca de cuatro siglos aún pasarían hasta que la tecnología de las armas de fuego dejara a las tradicionales armas blancas totalmente obsoletas.

Efectivamente, la llegada de la era nuclear fue algo completamente diferente. Trajo consigo el impacto de cambios súbitos y mucho más fundamentales. Las bombas atómicas, que habían devastado Hiroshima y Nagasaki, más que una formidable arma de destrucción, en un solo golpe habían dejado claro que el mundo estaba en el umbral de una nueva era, trayendo consigo una serie de nuevos dilemas. Sin embargo, poseer armas nucleares pasaba a no depender solamente de la decisión política

de gobernantes y de la disponibilidad de capacidad financiera. En ese aspecto, decisiones gubernamentales pasaban a depender también de la existencia de una comunidad científica doméstica activa y de una compleja infraestructura tecnológica e industrial, que pocas sociedades efectivamente tenían. Por otro lado, en la esfera internacional, teniendo en cuenta que la humanidad jamás se había enfrentado a la posibilidad de que una guerra pudiera producir destrucción en escala tan vasta y hasta incluso poner en riesgo la propia continuidad de la especie humana, la opción de los Gobiernos en el sentido de construir su capacitación en tecnología nuclear pasó a demandar la concordancia de la comunidad internacional, en especial de las grandes potencias.

Dentro de este marco, los patrones de convivencia internacional también se transformaban demandando nuevas formas de acción diplomática y nuevas bases institucionales. La realización de conferencias internacionales, y hasta incluso la existencia de organizaciones internacionales ya era un hecho, sin embargo, junto con la creación de la ONU en sustitución a la Liga de las Naciones, se puede decir que el multilateralismo de nuestros días efectivamente tuvo inicio. La ONU difería de la Liga de las Naciones tanto por la forma como por las circunstancias y también por sus mecanismos operacionales, entre ellos, el multilateralismo. Un elemento característico de este multilateralismo es el reconocimiento de muchas cuestiones que, en principio, estarían habituadas a la acción soberana de los Estados Nacionales pasaron a ser consideradas como objeto de apreciación de la comunidad internacional debido a sus inevitables efectos para los intereses y las necesidades de otras naciones. En este sentido, es sintomático que la Resolución n° 1 de la recién establecida organización haya sido la creación de la Comisión de Energía Atómica cuyo propósito era debatir y enviar propuestas para un régimen capaz de regular y

monitorear las cuestiones derivadas del desarrollo de la tecnología nuclear<sup>3</sup>.

Ante estas circunstancias, se comprenden mejor las razones que llevaron al Gobierno brasileño a señalar a Álvaro Alberto, militar y científico, para dirigir la representación de Brasil ante la Comisión de Energía Atómica de la ONU. Por otro lado, se comprende también cuán privilegiada era tal posición para alguien como Álvaro Alberto, familiarizado tanto con el medio militar como con el ambiente de la investigación científica, como observador de tendencias en curso en el mundo de la ciencia y de las cuestiones de seguridad. Efectivamente, la experiencia de Álvaro Alberto en dicha Comisión sirvió para mostrar no sólo la extensión de las dificultades en obtener consenso en materia de seguridad internacional, sino que permitió también percibir con más objetividad que la seguridad debía ser vista más allá de las cuestiones estrictamente militares. En la nueva era, la ciencia y la tecnología ganaban importancia de cara al desarrollo de las sociedades modernas y sólo podían ser adecuadamente vistas y juzgadas teniendo como referencia los desdoblamientos en la política internacional. Las discusiones sobre los efectos y sobre el significado de las armas atómicas para la seguridad y para el orden político mundial dejaban en evidencia que pasaba a existir una distinción bastante radical entre aquellos que poseían esta tecnología y aquellos que no. Por otro lado, de varias maneras, la posesión de la tecnología nuclear constituía un verdadero «pasaporte» a la madurez de la ciencia y de la tecnología de una nación. Como consecuencia, las naciones que

---

3 La *United Nations Atomic Energy Commission* (UNAEC) fue establecida el 24 de enero de 1946. Fue la Resolución no 1 de la Asamblea General de la ONU y estableció como propósito de la Comisión producir propuestas específicas sobre: (a) cómo promover el intercambio de informaciones científicas básicas entre las naciones para la utilización pacífica de la energía nuclear; (b) cómo controlar la energía atómica para asegurar su utilización sólo con fines pacíficos; (c) cómo promover la eliminación de las armas atómicas y otras armas de destrucción masiva existentes en los arsenales nacionales; (d) cómo promover garantías efectivas para proteger a las naciones, que se adhirieran a las medidas propuestas, de factores fortuitos y de violaciones por parte de otras naciones.

buscaban el desarrollo de dicha capacitación no podían ser vistas necesariamente como agresivas y potencialmente hostiles a la paz mundial.

El fuerte rechazo al Plan Baruch por parte de la Unión Soviética y también por otros países, entre ellos Brasil, derivaba en gran parte de estas percepciones<sup>4</sup>. En el caso de la Unión Soviética, la preocupación se concentraba más en la cuestión de la seguridad, pero en el caso de Brasil, claramente, la preocupación de Álvaro Alberto se aglutinaba más en la cuestión del dominio de la tecnología nuclear como factor de desarrollo científico y como punto de partida para el aprovechamiento de recursos naturales que se creían abundantes en el país. Como su mente estaba familiarizada también con el mundo de la ciencia, podía ver con particular objetividad el papel crucial que la actividad científica y tecnológica pasaba a tener en las sociedades modernas tanto en las cuestiones de seguridad como en materia de prosperidad de las naciones. En realidad, los trabajos de la Comisión tenían un objetivo expresamente diplomático, pero involucraban directamente un buen dominio de los aspectos estratégicos y científicos ocasionados por la energía atómica. Es en este marco en el que debe ser vista la elección de Álvaro Alberto para la Comisión de Energía Atómica de la ONU, como también su actuación mientras la Comisión permaneció activa.

---

4 Dean Acheson y David Lilienthal prepararon una propuesta de régimen de licenciamiento para países en busca de la tecnología de energía nuclear con fines pacíficos. El licenciamiento estimularía el uso civil de la energía nuclear, sin embargo, el presidente Truman nombró a Bernard Baruch, empresario exitoso y consejero de la Casa Blanca, para presentar el plan a la Comisión de Energía Atómica de la ONU. Baruch modificó la propuesta preparada por Acheson y Lilienthal y propuso un régimen más riguroso e intrusivo para cualquier investigación y productos atómicos, civiles y militares, por medio de una Autoridad de Desarrollo Atómico, bajo la supervisión más directa de EE. UU. y no de la ONU.

## LA TECNOLOGÍA CIVIL Y LOS RECURSOS DEL PODER MILITAR

La percepción de que la tecnología civil y el desarrollo de armamentos siempre mantuvieron estrecha relación entre sí es muy antigua, pero fue en el siglo XX que dicha relación llegó a ser más evidente, más compleja y más crítica<sup>5</sup>. Fue fundamentalmente con la llegada de la era nuclear que el concepto de «tecnología sensible» se fue incorporando al vocabulario corriente de la política internacional, designado a las tecnologías que pueden tener uso tanto civil como militar. La expresión en inglés *dual technology* deja más explícita esta noción de uso doble de la tecnología. Además de la tecnología nuclear, en otros dominios este doble uso también se fue haciendo cada vez más evidente como ocurre en la tecnología espacial, en la construcción de cohetes lanzadores de satélites, en la industria de aviación, en el desarrollo de computadoras, en la química industrial, etc. Cohetes pueden usarse en el lanzamiento de satélites, pero pueden servir también para cargar ojivas nucleares; los satélites, por su parte, pueden servir para transmitir imágenes y monitorear alteraciones ambientales, pero pueden también servir para espiar y orientar el disparo de misiles. Todas las tecnologías, en alguna medida, tienen en sí algún potencial de doble uso, el problema es que en el caso de ciertas tecnologías resulta más difícil separar el uso civil del uso militar. En los debates realizados en el ámbito de la Comisión de Energía Atómica de la ONU había, por parte de la Unión Soviética, un temor de que sin armas nucleares la nación permaneciera peligrosamente vulnerable ante el poderío americano dramáticamente revelado en Hiroshima y Nagasaki. Al

---

5 La obra *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*, organizada por Peter Paret (Princeton University Press, 1986) trae el ensayo Vauban: *The Impact of Science on War* (p. 64-90) en el cual Henry Guerlac discute la importancia que Luis XIV atribuyó a Sébastien Le Prestre de Vauban, ingeniero militar cuyo trabajo era el de orientar al ejército francés con respecto a técnicas para defender fortalezas y sitiar ciudades fortificadas.

mismo tiempo, los representantes de otras naciones, entre ellos Brasil, veían cuán próximos estaban las inversiones en seguridad y el futuro de la investigación científica y tecnológica. La era nuclear hizo mucho más difícil circunscribir el desarrollo científico y tecnológico solamente a la esfera civil.

En realidad, de forma más inquietante, el desarrollo y la producción de las primeras bombas atómicas había revelado que la relación entre la investigación científica pura y su empleo para fines militares se había invertido. Es decir, tradicionalmente, primero se daba algún avance en los conocimientos gracias a las investigaciones realizadas en universidades o laboratorios y, en seguida, se desarrollaba el empleo de dichos conocimientos en artefactos militares. Entre los muchos desarrollos que siguieron esta lógica, tal vez el caso más notable haya sido el de la dinamita. El desarrollo del potencial del uso de la dinamita trajo a Alfred Nobel gran fortuna por el aprovechamiento en la minería, en la apertura de túneles y en la construcción de embalses y de otras obras que demandaban el uso de explosivos. Sin embargo, la dinamita sirvió también para un sustancial aumento de poder de destrucción de las bombas, granadas u otras armas de guerra. Paradójicamente, la fortuna generada con la industrialización de esta tecnología de guerra y destrucción sirvió para el establecimiento del más notable incentivo a las acciones y a la reflexión sobre la paz: el Premio Nobel de la Paz. Especialmente en el caso de Álvaro Alberto, el ejemplo de Alfred Nobel debe haber estado siempre presente pues impartía la disciplina «Química de los Explosivos» en la Academia Naval y, aunque no haya conseguido un éxito semejante al de Alfred Nobel, fue también industrial fabricante de explosivos.

El hecho es que, en gran medida, la llegada de la era nuclear invirtió la tradicional lógica en la cual el conocimiento científico era desarrollado en universidades y laboratorios y luego los estrategias buscaban emplear esos conocimientos en el desarrollo

de armas y de otros equipamientos militares. No quiere decir que anteriormente, en algunos casos, la investigación en el área militar no generase nuevos conocimientos. Muchos perfeccionamientos realizados para fines militares, fundamentalmente en la primera guerra mundial, sirvieron, en seguida, para aumentar la eficiencia en los transportes y la productividad en la industria. En la era nuclear, sin embargo, la investigación para fines militares pasó a confundirse con la propia investigación científica y el avance de los conocimientos.

Mientras la dualidad entre objetivos civiles y militares aparecería cada vez más evidente en las armas y en los equipamientos empleados en la guerra, lo mismo debía ocurrir con el hombre en relación con sus ocupaciones, o sea, con el científico y el producto de su trabajo. Los nombres involucrados en el desarrollo de las armas nucleares pasaron a ser los mismos que debatían las cuestiones situadas en los límites de la ciencia y la física: Albert Einstein, Werner Heisenberg, Niels Bohr, Enrico Fermi, Leo Szilard, Carl von Weiszacker, Ernest Rutherford, Richard Feynman, Arthur Compton, Eugene Wigner, Von Neumann, entre otros.

Para comprender la atmósfera de la investigación en aquella época es necesario tener en cuenta el hecho de que es de la naturaleza humana el interesarse por aquello que mueve las atenciones de la gran mayoría de las personas en un cierto momento. En las sociedades humanas, la moda, los asuntos del momento, o los últimos acontecimientos siempre llamaron la atención de las personas en todas partes y, con la comunidad científica, no era diferente. Sería difícil pensar que la comunidad científica en Brasil, en franca expansión, quedara ajena a las investigaciones que movían las instituciones y los nombres más notables de la ciencia en el mundo en la primera mitad del siglo XX. En los tiempos de Galileo y de Newton la Astronomía era considerada la «reina de la ciencias», es decir, los grandes nombres de la ciencia

eran astrónomos como Kepler, Huygens, Cassini y Tycho Brahe, además del propio Newton y Galileo. Obviamente que la actividad científica no se restringía sólo a la Astronomía habiendo otros destacados nombres como Francis Bacon, Blaise Pascal y Leibniz, que no se dedicaron directamente a esta rama de la ciencia, pero es notable el interés que la Astronomía despertaba en la gran mayoría de aquellos que actuaban en la actividad científica o que pensaban un día dedicarse a ésta. Cuando Luis XIV fundó la *Académie Royale des Sciences* en 1666, una de las primeras iniciativas fue construir un observatorio astronómico y, una década después, en Inglaterra, el rey Carlos II estableció el Observatorio Real de Greenwich y creó una nueva posición de elevado reconocimiento social, el del Astrónomo Real, que correspondía al cargo de director del Observatorio de Greenwich.

En este sentido, algo semejante ocurría con el ambiente científico en la estela de la segunda guerra mundial en relación con la física, en especial en relación con la física nuclear. Un país, para llegar a ser participante pleno de la comunidad científica internacional, precisaba construir su capacitación en el dominio de la energía nuclear. Es decir, aquello que científicos como Fermi, Bohr y Arthur Compton pensaban e investigaban, es lo que se creía relevante y despertaba la curiosidad y el interés de las sociedades científicas en todas partes, incluso en Brasil. Efectivamente, hay varios hechos en la historia de la ciencia en Brasil que son evidencias claras de esta estrecha relación de la comunidad científica en Brasil con este círculo de científicos que desarrollaban la física atómica. Simon Schwartzman escribiendo sobre la formación de la comunidad científica en Brasil cuenta que, en 1941, Arthur Compton organizó una expedición científica para realizar mediciones de los impactos causados por los rayos cósmicos sobre los Andes bolivianos y sobre la ciudad de São Paulo. Entre los científicos que participaban del proyecto estaban Gleb

Wataghin, que había venido de Italia para liderar la instalación del Instituto de Física de la Universidad de São Paulo, y también los jóvenes científicos brasileños Marcelo Damy de Sousa Santos y Paulus Aulus Pompéia. Al año siguiente, Arthur Compton dejó el proyecto al ser nombrado Director del *Metallurgical Laboratory*, donde se desarrollaba el *Projeto Manhattan* cuyo objetivo era el desarrollo de la bomba atómica (SCHWARTZMAN, 2001, p. 204).

El caso de Gleb Wataghin es bastante revelador de dicho ambiente dominante en la comunidad científica brasileña. Wataghin vino de Italia a Brasil junto con Luigi Fantapié para asociarse al proyecto de creación del Instituto de Física y de la propia Universidad de São Paulo, en 1934. Su rol era hacer que el Instituto de Física se constituyera en un centro de investigación científica de avanzada, lo que significaba estar conectado con aquel notable círculo de científicos involucrados en las investigaciones nucleares, como Arthur Compton y Enrico Fermi. Por medio de Wataghin, nombres que tornarían notables en la ciencia brasileña como Cesar Lattes, Paulus A. Pompéia, Marcelo Damy, Mario Schenberg y Oscar Sala, podían aprender y discutir los desarrollos que ocurrían en el marco de la física (SCHWARTZMAN, 2001, p. 204). Otro hecho revelador de esa estrecha conexión entre la comunidad científica brasileña y el cierne del grupo pensante de la física nuclear en el mundo fue la llegada, ya en la década de 1950, de Richard Feynman, que trabajó directamente como físico teórico en el *Manhattan Project* y que más tarde, en 1965, sería agraciado con el Premio Nobel de Física. Feynman estuvo en Rio de Janeiro como profesor por casi un año al inicio de la década de 1950 enseñando física en el Centro Brasileño de Investigaciones Físicas<sup>6</sup>.

---

6 Feynman escribió un libro en el que relata sus memorias en forma de crónicas humorísticas. Su paso por Brasil es relatado en la crónica titulada *O Americano outra Vez!* (R. P. Feynman, *Deve Ser Brincadeira*, Sr. Feynman, Editorial UnB, 2000. p. 225-245).

El hecho es que la relación entre el mundo de la investigación científica y el de la seguridad estratégica claramente se había invertido, es decir, las posibilidades de empleo militar del conocimiento servían de estímulo y de orientación para investigación científica. Cualquier comunidad científica nacional, que quisiera participar de los debates científicos más relevantes, necesitaba actuar en el campo de la investigación de energía nuclear y la investigación nuclear, por su parte, inevitablemente se asociaba, como ocurre hasta hoy, a la producción de armas atómicas.

La observación de esos hechos es muy importante para comprender por qué la creación del CNPq a inicios de 1950, bajo el liderazgo de Álvaro Alberto, se asocia a la preocupación con el desarrollo en el país de la capacidad científica y técnica en energía nuclear. En la Exposición de Motivos para la creación del CNPq enviada al presidente Eurico Gaspar Dutra, preparada por una comisión de notables científicos, bajo la presidencia de Álvaro Alberto se puede leer:

*[...] Todos los países vanguardistas de la civilización procuran dar el máximo desarrollo a la cultura, incrementando la ciencia, la técnica y la industria como fundamentos de su progreso y de su prestigio [...]. La fundación de la industria de energía atómica abulta entre los objetivos establecidos. Ya existen algunas industrias secundarias, y otras dependen de la formación de técnicos y de las posibilidades económico-financieras<sup>7</sup> (A CRIAÇÃO..., 2000, p. 184).*

---

7 La Comisión fue compuesta por 22 integrantes, en la mayoría científicos e investigadores como César Lattes, Francisco Maffei, Luiz Cintra do Prado, Marcello Damy, Theodoro A. Souto y el propio Álvaro Alberto.

En otras palabras, bajo la perspectiva del mundo de la investigación había una clara preocupación de que la comunidad científica brasileña pudiera integrarse a los avances en curso en la ciencia en el mundo, y la capacitación en el área de energía nuclear se presentaba como algo de importancia primordial.

La idea de que era necesario crear una institución para promocionar y coordinar la actividad científica en Brasil era una consecuencia natural de la observación de estos desarrollos que ocurrían en el mundo. Por otro lado, para comprender adecuadamente el significado de la creación de un Consejo Nacional de Investigación para el País en aquel momento es también importante considerar la experiencia del desarrollo de la energía atómica por su lado institucional. En Brasil, las instituciones universitarias estaban orientadas esencialmente a la enseñanza mientras que los laboratorios de ciencia aplicada como el Instituto Biológico, el Instituto de Manguinhos y el Instituto Agronómico de Campinas estaban orientados a fines específicos como combatir la plaga del café o al desarrollo de vacunas para evitar epidemias, estando, por lo tanto, poco atentos a la investigación científica innovadora<sup>8</sup>. La creación de la Universidad de São Paulo en 1934 era resultado de la creciente preocupación que se diseminaba en los círculos ilustrados en relación con el desarrollo de una verdadera comunidad científica brasileña en condiciones, efectivamente, de «hacer ciencia». En este marco es fácil comprender cuánto esa percepción se hacía presente en un ambiente como el de la Academia Brasileña de Ciencias, donde Álvaro Alberto, ya había llegado a ser un líder destacado. El entendimiento era que el Estado debía tener papel decisivo en la promoción del desarrollo científico y tecnológico y, para esto, el camino natural sería la constitución de un Consejo Nacional de Investigaciones. El caso de Estados Unidos

---

8 Ver especialmente el capítulo 4 de Schwartzman (2001).

era el más notable, pero otros países como Canadá, Italia, Francia e Inglaterra, aparecen relacionados nominalmente en la propia Exposición de Motivos para la creación del CNPq, como ejemplos o modelos de los cuales Brasil debía valerse para establecer su propio Consejo Nacional de Investigaciones. Luego de resumir el papel y la trayectoria del *National Research Council* de Canadá, la Exposición de Motivos argumenta:

*Los resultados provistos por esta excelente organización la colocan como paradigma, que lo ha sido, efectivamente, ante instituciones similares. Otros modelos de gran utilidad son, también, las legislaciones similares de Francia, Italia, Inglaterra y Estados Unidos (A CRIAÇÃO..., 2000, p. 185).*

La llegada de la era nuclear trajo consigo otro desarrollo que sirvió para dar aún más impulso a esa percepción de que la actividad científica pasaba a depender más directamente de las políticas gubernamentales. Fue en esa época que se consolida la noción de *Big Science* como modelo de organización de la investigación científica. La expresión «ciencia grande» derivaba del entendimiento de que el avance de la ciencia y del conocimiento dejaba de ser producto de los descubrimientos realizados por el genio escondido detrás de la figura romántica del científico, un tanto desajustado e incomprendido en la sociedad, trabajando solitariamente en su laboratorio en la universidad o instalado en el sótano de su propia casa con sus buretas, tubos de ensayo y otros equipamientos rudimentarios. El conocimiento ahora avanzaba por medio de grandes proyectos integrados involucrando a numerosos científicos de diferentes especialidades, organizados en equipos multidisciplinares y a partir de instalaciones y recursos tecnológicos caros y complejos como aceleradores de partículas, espectrofotómetros, y generadores y transformadores de energía centenas de veces más potentes que aquellos utilizados en las

residencias. Más tarde, Alvin M. Weinberg, que fue Director del *Oak Ridge National Laboratory*, al observar estos acontecimientos escribió que la *Big Science* era producto de tres desarrollos que ocurrieron separadamente, pero en gran medida de forma simultánea: 1) el aumento masivo de producción científica y, consecuentemente, de la cantidad de información científica disponible; 2) la institucionalización de la ciencia aplicada de forma multidisciplinar y orientada a propósitos de gran alcance y establecidos con objetivos político-estratégicos; 3) tal vez la más importante, la creciente complejidad y los elevados costes de los equipos y de las instalaciones necesarias para la investigación científica (WEINBERG, 1972, p. 113-140).

En dichas circunstancias, sólo las grandes corporaciones y, en ciertos casos, sólo los Gobiernos ricos y poderosos poseían de hecho los recursos financieros necesarios para estos proyectos. En otras palabras, los descubrimientos de la ciencia y de la investigación dejaban de ser sólo fruto del genio, del interés y de las vocaciones individuales para tornarse productos de políticas gubernamentales. El «Proyecto Manhattan», que generó la bomba atómica, había sido el caso más paradigmático de esta forma de hacer ciencia. Nació de una decisión estratégica del Gobierno estadounidense y fue notablemente organizado como un proyecto de la *big science*. Arthur Compton era el director del *Metallurgical Project*, pero el proyecto era amplio y la tecnología de reacción en cadena necesitaba a físicos, matemáticos, químicos, metalúrgicos, expertos en el manejo de equipos sensibles, ingenieros de diversas especialidades para transformar los hallazgos en instrumentos y procesos controlados, y hasta incluso biólogos se revelaron necesarios para monitorear y evitar que los niveles de radiación comprometieran el ambiente de los laboratorios. Para Compton y sus colegas estaba muy claro que la reacción en cadena iba mucho más allá de un trabajo de física experimental. Este conjunto de

investigadores necesitaba trabajar de forma integrada y tener a su disposición una enorme suma de recursos e instalaciones de laboratorio. Todo esto, por su parte, se subordinaba al *Office of Scientific Research and Development* (OSRD), que era una agencia conectada directamente a la Casa Blanca<sup>9</sup>. La OSRD estaba bajo la dirección de Vannevar Bush, que era un experimentado científico e ingeniero, y era parte del mundo de las decisiones estratégicas tomadas directamente por la cumbre del Gobierno que decidía los rumbos de la política estadounidense.

Originalmente no se pensaba en el CNPq como una gran burocracia o agencia de distribución de recursos financieros para la investigación de forma atomizada, sino simplemente como un Consejo de alto nivel trabajando directamente con la cúpula gubernamental y estableciendo las líneas generales de una política científica para el país. El entendimiento era que la existencia de dicho Consejo era la forma por la cual se podría viabilizar el ingreso del país en el mapa de las naciones con capacidad para actuar verdaderamente en las fronteras del conocimiento. En conferencia ofrecida en la Academia Brasileña de Ciencias en diciembre de 1948, Álvaro Alberto nombra el *Reporte Vannevar Bush* elaborado para el presidente Truman y publicado posteriormente bajo el título *Science, the Endless Frontier*. John R. Steelman, consejero científico del presidente al presentar el informe afirma:

*En la guerra, el laboratorio llegó a ser la primera línea de defensa y el científico el guerrero indispensable*

---

9 En carta dirigida a Vannevar Bush, el Presidente Roosevelt decía "... la Oficina de Investigación y Desarrollo Científico, de la cual Usted es el director, representa una experiencia única de trabajo en equipo y de cooperación en la coordinación de la investigación científica y en la aplicación del conocimiento científico existente para la solución de problemas técnicos fundamentales en la guerra. Su trabajo se ha desarrollado con el máximo sigilo y sin ningún tipo de reconocimiento público; pero resultados tangibles se pueden ver en los comunicados que llegan de los frentes de batalla del mundo entero... No existe, sin embargo, ninguna razón para que las lecciones aprendidas en esta experiencia no sean aplicadas ventajosamente en tiempos de paz..." (*Letter on Plans for Postwar Scientific Research and Development*, Document Archive, 122, 22/11/1944).

*[...]. La nación que se queda atrás en el conocimiento científico fundamental, que se aleja de la exploración de lo desconocido, será severamente handicapped en cualquier guerra que estalle (TRECHOS..., 2001, p. 250-1).*

Como lecciones para aprender, Álvaro Alberto argumenta que, «los ejemplos, positivos y negativos, que invocamos son ambos fértiles en enseñanzas útiles. Debemos establecer una política de ciencia e investigación, en armonía con los intereses nacionales» (TRECHOS..., 2001, p. 252).

#### LA CUESTIÓN DE LAS RESERVAS MINERALES PARA LA ENERGÍA NUCLEAR

Además de la preocupación con la investigación científica, otra línea de preocupación de Álvaro Alberto y de la representación brasileña ante la Comisión de Energía Atómica de la ONU era el dominio de la tecnología nuclear para que el país pudiera aprovechar debidamente sus reservas minerales. Se informaba sobre la existencia en el país de considerables reservas de uranio, torio y otros minerales utilizados en la industria nuclear y Álvaro Alberto entendía que la única forma de asegurar la protección y al aprovechamiento efectivo de estas fuentes de riqueza mineral sería a través del dominio de la tecnología nuclear y la utilización de estas reservas en la industria nacional. Defender las reservas minerales existentes en el país por la simple imposición de restricciones a las exportaciones no sería sólo ineficaz, sino que sería también estéril como fuente de riqueza para la nación. Solamente las naciones capaces de desarrollar investigaciones y de tener su propia industria nuclear podían beneficiarse y hacer que reservas minerales de uranio o de cualquier otra materia prima de la industria nuclear no se volvieran sólo una fuente de codicia y de

presiones internacionales. La expresión «enfermedad holandesa» surgió en el campo de la Economía más tarde, pero es obvio que muchas personas, aunque no expresaran sistemáticamente, intuían que sólo exportar materias primas tenía beneficios limitados a los países, además de, en muchos casos, perjudicar el desarrollo de sectores industriales. El término pasó a ser utilizado recientemente en la década de los 60 a partir de la observación de que, si por un lado los precios del gas favorecían a las exportaciones de dicho recurso por los Países Bajos, por otro, el aumento en las recetas cambiarias traía como efecto indeseable la valorización de la moneda nacional (florin) perjudicando, de esta manera, a otras industrias del país. La lógica que justifica dicho argumento es que la valoración de la moneda nacional reduce los precios de las importaciones y, al mismo tiempo, encarece los bienes exportados y ese efecto incide sobre el sector de manufacturados que compite directamente con los productos fabricados en otros países. El concepto sigue siendo objeto de controversia, pero los hechos muestran que la gran mayoría de los países industrialmente avanzados son países que no exportan productos básicos, sino, al contrario, dependen fuertemente de la importación de materias primas y de otros bienes primarios<sup>10</sup>.

En este sentido se puede entender su propuesta de «compensaciones específicas» para las exportaciones de minerales utilizados en la industria nuclear. En otras palabras, minerales como el uranio y el torio deberían ser exportados teniendo como contrapartida la transferencia de tecnologías orientadas al desarrollo de la investigación y el desarrollo de una industria nuclear en Brasil. Antes de iniciar su misión como representante del país ante la Comisión de Energía Atómica de la ONU, Álvaro

---

10 El concepto “*Dutch disease*” sigue siendo objeto de controversia y la formulación económica más estructurada del argumento fue propuesta en la estela de la crisis del petróleo de la década de los 70 por W. Max Corden e J. Peter Neary.

Alberto envió al Ministerio de Relaciones Exteriores la propuesta para crear en el ámbito de este ministerio una Comisión Nacional de Energía Atómica como forma de ejercer un control efectivo de la ejecución de esta política de compensaciones específicas. João Neves da Fontoura, que era en la oportunidad el ministro de Relaciones Exteriores, efectivamente constituyó una comisión para preparar una propuesta de ley para la formación de esta Comisión (o Consejo) Nacional de Energía Atómica<sup>11</sup>. La misma, por lo tanto, debía ir más allá del simple control de la explotación y de las exportaciones de minerales y sus derivados, pero debía también orientar las estrategias de desarrollo de dicha área, en las cuales las «compensaciones específicas», es decir, la cooperación tecnológica de parte de los países importadores, en especial Estados Unidos, en forma de suministro de equipos y de entrenamiento de expertos sería una parte importante. Según la propuesta, debían ser parte de la Comisión representantes de los ministerios militares y de relaciones exteriores, además de representantes de las principales universidades e institutos de investigación brasileños, de la Academia Brasileña de Ciencias y del Departamento de Producción Mineral.

El empeño entusiasmado de Álvaro Alberto en el sentido de dar impulso institucionalmente a la investigación científica y promocionar la defensa de las reservas minerales nacionales dejaba patente su fuerte sentimiento nacionalista. Es importante, sin embargo, comprender que este nacionalismo no tenía el sentido que hoy habitualmente se asocia al término, un tanto peyorativo. En esta época, la expresión estaba mucho más cercana a lo que hoy se suele referir como patriotismo, en la esfera moral, y como

---

11 Los invitados para componer la Comisión fueron: J. A. Alves de Souza (Director del Departamento de Producción Mineral) y los profesores J. Carneiro Felipe y J. Costa Ribeiro de la Universidad de Brasil (hoy UFRJ) y el profesor Luis Cintra do Prado, de la USP (J. C. Vitor Garcia, Álvaro Alberto. *A Ciência do Brasil*, p. 22, nota 43).

promoción de los intereses nacionales, en el lenguaje diplomático. Nacionalismo significaba esencialmente producir políticas que beneficiaran a la nación como un todo y era un sentimiento cultivado en todas partes. En el plano cultural, cuando Álvaro Alberto era aún un joven oficial, uno de los eventos más notables puestos en efecto en Brasil, que evidenciaba ese sentimiento generalizado de valorización de la nacionalidad fue, sin duda, la Semana de 1922, donde se destacaron figuras como los pintores Di Cavalcanti y Anita Malfatti, el escritor Mário de Andrade y el músico Heitor Villa-Lobos. La Semana fue marcada por el activismo de grupos como el Movimiento Pau-Brasil, el Grupo Anta, el Movimiento Verde-Amarelo y el Movimiento Antropofágico. Los dos aspectos sobresalientes en estas manifestaciones fueron, por un lado, la presentación de una nueva percepción estética para el arte y, por el otro, la valoración de las bases históricas y antropológicas que habían formado la cultura nacional.

En la esfera política, la generación de Álvaro Alberto vio nacer en 1916 la Liga de Defensa Nacional, con la participación de personajes notables de la historia de Brasil como Olavo Bilac, Rui Barbosa, Pedro Lessa y Miguel Calmon, y que tuvo como primer presidente al propio presidente Wenceslau Braz. La Liga ejercía influencia significativa en la formación de la juventud y sus acciones se orientaban al civismo y la brasilidad. Además de esto, la Liga de Defensa Nacional tenía en las Fuerzas Armadas una de sus bases de actuación más activas y mejor estructurada. Entre las muchas campañas que marcaron la trayectoria de la Liga en la época de Álvaro Alberto están la difusión del Himno Nacional y de otros símbolos nacionales y también la campaña «El Petróleo es Nuestro», que movilizó a toda la nación y que, finalmente, fue decisiva en la creación de la Petrobras. De esta forma, sería impensable que alguien como Álvaro Alberto, aun siendo militar

de profesión, quedara al margen de este movimiento representado por la Liga de Defensa Nacional.

En realidad, es importante considerar también que, en la primera mitad del siglo XX, movimientos de naturaleza cívica con el propósito de diseminar los valores de la nacionalidad eran comunes en todas partes. Robert Baden Powell, un oficial del ejército británico, fundó el Movimiento Scout en 1907, que se diseminó por todo el mundo. En Inglaterra, el esfuerzo de movilización en la primera guerra mundial se benefició mucho del sentimiento cívico inspirado por movimientos como el escultismo. En Estados Unidos, la *National Civic League* era probablemente el movimiento más influyente, pero había otras muchas asociaciones locales con propósitos semejantes, es decir, diseminar sentimientos de civismo y de exaltación de los valores y de los símbolos nacionales.

Finalmente, no cabe ninguna duda de que razones patrióticas o nacionalistas jugaron un papel importante en las iniciativas de Álvaro Alberto y que estuvieron presentes tanto en sus acciones como dirigente de la representación brasileña en la Comisión de Energía Atómica de la ONU, como en sus propuestas para proteger las riquezas nacionales y establecer las bases institucionales para modernizar la investigación científica y tecnológica en el país. Los sentimientos de nacionalismo de Álvaro Alberto eran, de alguna manera, compartidos por toda la sociedad y, de esta manera, lo más importante era su juicio sobre cómo deberían ser conducidas tanto las estrategias de desarrollo de la investigación científica en Brasil como su entendimiento de que las riquezas minerales del país no debían ser protegidas sino aprovechadas por la nación por medio del establecimiento de una verdadera industria nacional de energía atómica.

## LAS INICIATIVAS DE ÁLVARO ALBERTO Y EL AMBIENTE POLÍTICA INTERNACIONAL

Las dificultades que Álvaro Alberto tuvo que enfrentar tenían fuerte relación con el ambiente político internacional que se alteraba drásticamente ante los acontecimientos ocasionados por la Segunda Guerra Mundial. En gran medida, obviamente estos cambios también influenciaban el juego de fuerzas políticas en la esfera doméstica de los países, generalmente creando obstáculos adicionales en la implementación de políticas gubernamentales. Las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial fueron marcadas por el ambiente político de la Guerra Fría cuyas características se pueden resumir en dos términos: temor y desconfianza. «Temor» por las dimensiones catastróficas de la destrucción causada por la guerra y también por el efecto devastador de las armas nucleares; «desconfianza» por la incertidumbre de un nuevo orden que emergía y por las ideologías encontradas y excluyentes que predominaban en el seno de las principales potencias.

En el ambiente que emergió de la guerra se hacía difícil sostener el principio jurídico que la única razón aceptable como justa para una guerra sería la agresión o la grave injuria. La tradición jurídica del Occidente había introducido ese principio en el Derecho Internacional, sin embargo, en la era nuclear, una agresión podría asumir proporciones inaceptables. Pearl Harbor se convirtió en un símbolo perfecto de lo que sería una guerra justa en el sentido de que la agresión perpetrada por Japón contra aquella base naval americana constituía un acto inequívoco de hostilidad armada que justificaba una represalia, es decir, el inicio de una guerra perfectamente dentro de los principios del Derecho Internacional. Efectivamente, el principio de que solamente una agresión o una injuria grave sería justificativa suficiente para una guerra constituía parte importante de la evolución de los códigos

del Derecho Internacional que, a duras penas, emergió en Europa sobre los escombros de las guerras religiosas. La noción de que la religión podría justificar la guerra había dividido a Europa de forma sangrienta y, muy lentamente, los filósofos sociales fueron construyendo las bases de un Derecho Internacional para la modernidad donde se prohibía la religión como motivo de guerra. Francisco de Vitória, uno de estos pensadores, incluso siendo religioso de la Orden de los Dominicos, fue un precursor de este principio al no reconocer el derecho de los españoles de originar una guerra contra los pueblos indígenas de América por el hecho de que los indios no eran gobernados por reyes católicos<sup>12</sup>. Vale la pena notar, sin embargo, que entre los argumentos de Francisco de Vitória una de las cláusulas asociadas al concepto de «guerra justa» decía que solamente los príncipes tenían el derecho de declarar la guerra ante una injuria grave o una agresión. El ataque de Japón en Pearl Harbor fue contra una base militar, pero no hubo cualquier declaración previa de guerra. Sin embargo, ¿hasta qué punto una potencia podría esperar ser agredida con armas nucleares para entonces actuar? Junto a esto, ¿un ataque nuclear no podría ser lanzado por una potencia sin cualquier aviso o razón aparente? ¿Qué gobernante, en la era nuclear, estaría dispuesto a no tomar precauciones y medidas preventivas para evitar un posible ataque? Es importante considerar que la Comisión de Energía Atómica de la ONU inició sus trabajos menos de seis meses después de los bombardeos atómicos a las ciudades de Hiroshima y Nagasaki.

En los años posteriores al fin de la segunda guerra mundial los debates en los medios intelectuales más destacados intentaban comprender la extensión de dichos dilemas. Incluso un pensador

---

12 Entre las obras más notables dejadas por Francisco de Vitória (1483-1546) están *De Indis* y *De Jure belli Hispanorum in barbaros* (1532), que tratan sobre las relaciones entre España y los indios en América. Fue uno de los pensadores que retomó la discusión del concepto de "guerra justa" desarrollado en la Edad Media.

como C. P. Snow, cuyo foco de preocupaciones era la educación y la naturaleza del conocimiento científico, ganó notoriedad por sus conferencias reunidas en la obra *As Duas Culturas* (1965), donde identificaba el enorme descompás entre el conocimiento que es capaz de producir la bomba atómica y el conocimiento que lleva a los hombres a decidir fabricarla y, peor aún, utilizarla. Otro pensador muy influyente en las décadas de 40 y de 50 fue Reinhold Niebuhr (1952), que veía el trágico e irónico dilema que Estados Unidos y Occidente tenían ante sí: aunque confiados en sus virtudes, precisaban tener bombas atómicas listas para ser usadas con la finalidad de evitar un nuevo conflicto mundial y evitar que estas armas volvieran a ser utilizadas. En otras palabras, era irónico que la posibilidad de un conflicto se hiciera cada vez más inevitable en razón de la amenaza y, sin embargo, no se pudiera dejar de mantener la amenaza justamente con el objetivo de evitar que esa posibilidad llegara a ser real.

La interpretación teórica más completa y que refleja más plenamente el ambiente internacional del periodo posguerra surgió en las obras de Hans Morgenthau<sup>13</sup>. Efectivamente, al menos tres razones hacían que el llamado realismo emergiera como pensamiento predominante en la política internacional. La primera, más obvia, era el hecho de que el mundo acababa de salir de una guerra de dimensiones hasta entonces inimaginables afectando severamente a todas las grandes naciones. La percepción general era que Gobiernos imprudentes, ambiciosos o formados sobre odios y resentimientos habían promovido políticas nacionalistas agresivas produciendo una guerra que involucró de forma trágica a toda la

---

13 La primera edición de *Politics Among Nations*, de Hans Morgenthau, tiene fecha de 1948 y causó enorme repercusión entre los formuladores de política en todas partes, especialmente en Washington. "Este libro tiene como objetivo presentar una teoría sobre la política internacional", escribe Morgenthau y la fuerza de sus argumentos resultaba de su observación cuidadosa y hasta obsesiva de la realidad que lo circundaba, es decir: los hechos corrientes, los temores y el comportamiento revelado por Estados y sus gobernantes.

comunidad internacional. La segunda razón residía en el hecho de que la desconfianza dejaba la esfera moral para tornarse una dimensión generalizada de la práctica política. En un ambiente de incertidumbre donde el temor y la desconfianza predominaban, los Estados debían observar y ser observados continuamente pues, en sus acciones residían las mejores esperanzas de que focos de tensión no terminaran en conflictos que podrían afectar trágicamente sus intereses y, principalmente, su seguridad. En el plano del individuo, es necesaria mucha fuerza moral para responder al sentimiento de amenaza y desconfianza con confianza. En el plano de los Estados, pensadores como Maquiavelo, Rousseau y Hobbes habían enseñado que, en la mayoría de las circunstancias, responder a la amenaza y desconfianza con confianza se aproximaba a la irresponsabilidad.

La tercera razón se relacionaba con los cambios en la relación entre Gobierno y actividad industrial y tecnológica. Los gobiernos siempre declararon intenciones elevadas, pero como en las tragedias griegas, al final, la lógica política es la que termina determinando el curso de los acontecimientos y, además, incluso un gobierno cooperativo y con buena intención un día será, inevitablemente, sustituido por otro, que puede tener otros propósitos y otras percepciones sobre sus vecinos e, incluso, sobre sus aliados. En este ambiente de temor y desconfianza, la bomba atómica pasaba a ser una especie de «espada de Damocles» pendiente sobre los Gobiernos y las sociedades<sup>14</sup>. La expresión más concreta de este ambiente de tensiones y desconfianzas en la política internacional era la Guerra Fría y la posibilidad de tenencia de armas atómicas transformaba el sentimiento de amenaza en algo dramático, inquietante y hasta inaceptable.

---

14 Cicerón en su *Tusculanae* relata esta historia o fábula moral en la cual Dionisio al oír al adulador Damocles alabar las glorias del poder, le ofrece la posibilidad de, en un banquete, sentarse en el trono real y disfrutar de todas los honores de tal posición. Damocles pierde todo el entusiasmo cuando ve que, sobre el trono, pendía una espada sujeta sólo con un hilo tirado de la cola de un caballo.

En términos cronológicos se toma como marco del inicio de la Guerra Fría la publicación del famoso Artículo X de George Kennan<sup>15</sup>, sin embargo los hechos muestran que en la época de la rendición de la Alemania nazista y de Japón, la Guerra Fría ya estaba delineada con la división de Alemania, con la ocupación de los países del Este Europeo por las tropas soviéticas y con el lanzamiento de las bombas atómicas en Japón. El Artículo X tiene gran importancia en el sentido de que trajo al mundo de la política una interpretación inteligible del fenómeno de la bipolaridad ideológica y estratégica en la política internacional.

Cabe subrayar que esta interpretación de la política internacional fundamentada en la bipolaridad y en el entendimiento de la existencia de un conflicto inevitable entre una alianza estadounidense y otra soviética era compartida por los líderes de ambos lados, y también por Gran Bretaña -la tercera potencia que formaba la alianza del *Big Three*, que asentó los términos de paz al final de la segunda guerra mundial. En realidad, este hecho se hizo más claro al final de régimen soviético medio siglo después. La apertura de los archivos del Kremlin luego del fin de la URSS sacó a la luz documentos que muestran que casi un año antes de la publicación del famoso Artículo X, el embajador de la Unión Soviética en EE. UU., Nikolai Novikov, envió al Kremlin un *long telegram* en el cual discutía la política exterior de Estados Unidos argumentando que el conflicto entre las dos potencias era inevitable, ya que, para el sistema capitalista estadounidense, la expansión imperialista era un desdoblamiento que era parte integrante de la naturaleza del capitalismo y que solamente la URSS tenía la fuerza capaz de evitar

---

15 El título del artículo era *The Sources of Soviet Conduct* y fue publicado en julio de 1947 en la revista *Foreign Affairs* como "X", en lugar del nombre del autor, ya que Kennan ocupaba un alto puesto en el Departamento de Estado. El *long telegram*, que sirvió de fundamento para el artículo X, fue enviado por Kennan en febrero de 1946, cuando era ministro consejero en Moscú, y fue escrito a pedido del Secretario del Tesoro que quería explicaciones sobre el comportamiento del Gobierno soviético con relación al FMI y al Banco Mundial.

tal expansión (JENSEN, 1993). Por su parte, el *long telegram* enviado al Departamento de Estado por George Kennan a comienzos de 1946, cuando era el *Chargé d'Affaires* en la Embajada estadounidense en Moscú, que dio origen al Artículo X, tenía un contenido muy parecido al del embajador Novikov, sólo el sentido era, obviamente, el opuesto y basaba sus argumentos en la observación de que la seguridad soviética estaba asociada a la expansión de la doctrina comunista por el mundo y que no le correspondería a EE. UU. otro papel que no fuera el de contener el avance soviético. En esta misma época, en marzo de 1946, Richard Cables, embajador británico en Moscú, también produjo un *long telegram* en el cual le relataba al *Foreign Office* (Ministerio de Relaciones Exteriores británico) el avance del proceso de deterioro de las relaciones entre la URSS, EE.UU. y Gran Bretaña. En el telegrama Richard Cables argumentaba que desde el fin de la guerra mundial la política de la URSS se hacía cada vez más hostil para con Occidente (JENSEN, 1993).

Al final, los hechos mostraron que mientras la Comisión de Energía Atómica de la ONU realizaba sus trabajos, el ambiente de confrontación y hasta de hostilidad política entre la URSS y las potencias del Occidente capitalista ya era evidente y se deterioraba en las declaraciones y en las actitudes relacionadas a las innumerables cuestiones que la alianza que derrotó a las potencias del Eje dejó por resolver. La división de Alemania, la ocupación de los territorios del Este Europeo y la disputa por la influencia en los Gobiernos de Turquía, de Grecia y de Egipto, eran sólo algunas entre las tantas cuestiones que se revelaban intratables en el periodo posguerra inmediato. Hasta incluso entre aliados, como Estados Unidos y Gran Bretaña, no había un sentimiento de comprensión y cooperación capaz de reducir las tensiones en el ambiente internacional. Hay relatos, por ejemplo, de la existencia de grandes desconfianzas en el ambiente de la Conferencia de Bretton Woods, entre White y Henry Morgenthau, por un lado, y Keynes y el Gobierno británico por otro. El Gobierno

estadounidense creía que el gran objetivo de los británicos era valerse del dinero estadounidense para mantener y reforzar su sistema colonial, que se encontraba en decadencia y que los estadounidenses veían con reprobación y hasta con sospecha (STEIL, 2013). Las carreras armamentistas son relatadas hasta por Tucídides hace más de dos milenios, pero con armas nucleares la cuestión ganaba en dramatismo y urgencia. Nada podía ilustrar mejor esta lógica que el llamado «dilema del prisionero», una metáfora característica del realismo político, que procura ilustrar el hecho de que en la política no se puede confiar ni siquiera en los aliados.

El hecho es que una verdadera paranoia se ocupó de la política estadounidense incluso en el plano doméstico llegando al punto de que alguien como el propio Harry Dexter White, que representaba a Estados Unidos en la Conferencia de Bretton Woods, fuera sospechoso de colaborar con la Unión Soviética (STEIL, 2013, p. 44-46). Seguramente, el *McCarthyism* fue el fenómeno más notable involucrando esta verdadera paranoia que afectó la política de los estadounidenses en los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial. Si los estadounidenses desconfiaban hasta de sus compatriotas, ¿por qué deberían confiar en los Gobiernos extranjeros? En el caso de Brasil, obviamente las presiones venían principalmente de Estados Unidos, ya que el país estaba dentro del área de influencia estadounidense, pero en la esfera soviética el término «presión» ni siquiera se aplicaba ya que se ejercía un verdadero control sobre los Gobiernos y las instituciones de los países bajo su influencia. La situación de cierto modo reproducía el ambiente de las guerras religiosas de los siglos XVI y XVII. Fue en aquel ambiente de desconfianza y de conflicto, que afectaba prácticamente a todas las naciones y Estados europeos organizados, que Thomas Hobbes (1993, p. 56), escribió «realmente, no se puede pensar en nada más absurdo que liberar y dejar que un enemigo débil, mantenido antes bajo nuestro poder, se vuelva fuerte».

La descripción de este ambiente es importante porque permite percibir con mayor claridad toda la extensión de las dificultades para conseguir un acuerdo que reflejara mínimamente algún consenso en la Comisión de Energía Atómica de la ONU y ayuda también a percibir la dimensión de las dificultades de Álvaro Alberto en el sentido de implementar las «compensaciones específicas» y hasta incluso de crear un Consejo de Energía Atómica ante el Ministerio de Relaciones Exteriores con el objetivo de hacer la interconexión con el mundo a partir de una política para el desarrollo de capacitación brasileña en energía nuclear. En el Primer Documento de la Comisión de Energía Atómica de la ONU se incluyó, por iniciativa de Álvaro Alberto, una cláusula diciendo que «la propiedad, por la ADA (Agencia de Energía Atómica propuesta para ser creada por la ONU), de las minas y los minerales aún no extraídos, no debe ser considerada obligatoria», sin embargo, también en 1946, el Congreso de Estados Unidos produjo la Ley McMahon-Douglas que restringía el acceso de empresas y Gobiernos extranjeros a los conocimientos desarrollados en el área de la energía atómica en el territorio americano (MOTOYAMA, 1996, p. 65-69). Como consecuencia, más tarde, ya en la década de 1950, la iniciativa de Brasil de adquirir centrifugas en Alemania para el enriquecimiento de torio, también capitaneada por Álvaro Alberto, sería abortada por presiones de Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2008, p. 282).

#### CONSIDERACIONES FINALES: AMBIENTE INTERNACIONAL HOSTIL Y UNA COMUNIDAD CIENTÍFICA NACIONAL EN EXPANSIÓN

Desde donde se mire, no hay dudas de que el almirante Álvaro Alberto dejó una expresiva herencia que se asocia estrechamente a las relaciones exteriores de Brasil. Entre los legados más notables

emerge el hecho poco recordado de que fue la experiencia como representante de Brasil en la Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas lo que dio impulso decisivo para la creación del CNPq. La posición de observador privilegiado de la cuestión más importante de su época (la llegada de la era nuclear), le permitió consolidar la idea y reforzar la certeza de la importancia para Brasil de crear un Consejo Nacional de Investigaciones capaz de transformar el desarrollo científico y tecnológico en una verdadera política de Estado.

La Resolución n°1 de la Asamblea General de la ONU, que creó la Comisión de Energía Atómica, estableció que formarían parte de dicha Comisión los representantes de los Estados miembros del Consejo de Seguridad y Canadá. Brasil era miembro, aunque no permanente, y esta participación era importante, entre otras razones, debido a las reservas de minerales atómicos que se suponía que abundaban en el país. Su familiaridad con las cuestiones de seguridad y, a la vez, con el medio científico, le permitía a Álvaro Alberto ver como a pocos que la disponibilidad de reservas no significaba sólo la tenencia de una riqueza de valor comercial y estratégico que los gobernantes brasileños deberían proteger, pero implicaba algo mucho más complejo y más difícil de concretizarse: la capacidad de que el país desarrollara el dominio de la tecnología nuclear. En realidad, la simple posesión de recursos naturales de cualquier naturaleza puede beneficiar a algunos, pero la única forma de convertir estos recursos en una fuente de beneficios para toda la nación y no sólo para unos pocos, que se beneficiarían con su venta, es por el desarrollo de su capacidad tecnológica de procesarlos y de utilizarlos industrialmente.

La existencia en un país de reservas minerales consideradas de interés estratégico convierte este país en objeto de codicia y de presiones internacionales, a menos que esté en condiciones de aprovecharlas. Efectivamente, la propia tradición del Derecho

Internacional reconoce que el acceso a bienes esenciales es un «derecho perfecto» de las naciones. El jurista Emer de Vattel (2004, p. 65) en su *Direito das Gentes*, publicado en 1758, ya reconocía que «[...] una Nación tiene el derecho de obtener por precio equitativo las cosas que le faltan, comprándolas de los pueblos que no necesiten éstas. He aquí el fundamento del derecho de comercio entre Naciones, y especialmente del derecho de comprar». En otras palabras, tratándose de bienes esenciales, es decir, bienes de interés estratégico, las naciones que los poseen pueden discutir precios y condiciones, pero no pueden negarse a suministrárselos a aquellos que los necesitan. El concepto de «concepciones específicas» traía claramente este entendimiento: Brasil no debía acomodarse en la condición de simple proveedor de materias primas para la industria nuclear de otros países, pero, para esto, necesitaba desarrollar su propia capacidad tecnológica para aprovechar este tipo de productos básicos.

La coyuntura de posguerra, sin embargo, imponía grandes dificultades políticas provenientes del ambiente de temor y desconfianza que caracterizaba la política internacional. Así, si por un lado la proximidad entre la ciencia de avanzada y el desarrollo tecnológico tornaba la cooperación internacional una dimensión esencial, por el otro lado, el ambiente de temor y desconfianza predominante en el contexto político tornaba mucho más difícil la cooperación internacional especialmente en una área tan sensible como es hasta hoy, la de la tecnología nuclear. La importancia de la cooperación y del intercambio en el desarrollo de conocimientos innovadores es ilustrada de forma lapidaria por la obra de teatro titulada *Copenhagen* escrita por Michael Frayn (1998). La obra narra el encuentro entre Werner Heisenberg y Niels Bohr en 1941. No hubo ningún registro documentado de lo que trataron en este encuentro, pero es un hecho que, en 1941, Heisenberg efectivamente hizo una visita a Niels Bohr y a su esposa Margrethe

y que, probablemente, habrían cenado y paseado juntos por el jardín de la residencia de Bohr. En la obra, Margrethe se siente hasta ofendida por el pedido que dio a entender Heisenberg de que su marido cooperase con él, que estaría trabajando en el desarrollo de un arma nuclear en los laboratorios de Múnich. La guerra había colocado en campos opuestos a un discípulo y a su maestro, dos científicos, dos viejos amigos. Aun así, era importante conversar sobre el principio de la indeterminación, sobre las posibilidades de hendir el átomo en una reacción en cadena y sobre lo que estarían haciendo sus viejos conocidos como Enrico Fermi y Otto Hahn.

Además, la llegada de la era nuclear trajo también la noción de que políticas nacionales de desarrollo científico y tecnológico, en virtud de su estrecha conexión con las cuestiones de defensa y seguridad, pasaban a ser consideradas por la comunidad internacional. Hasta hoy el desarrollo de capacitación en tecnología nuclear va más allá de la decisión soberana de los gobiernos, siendo objeto de atención de otros países especialmente de las grandes potencias. En este sentido, fue bastante sintomático el hecho de que la primera resolución producida por la ONU haya sido el establecimiento de la Comisión de Energía Atómica con el propósito de intentar establecer un régimen para regularizar el desarrollo y el uso de la energía atómica por las naciones. Con relación a Brasil, los episodios involucrando la cuestión nuclear también sirven para contestar la hipótesis un tanto simplista, pero bastante común en la historiografía de la política externa brasileña, de que el periodo del Gobierno Dutra fue una fase de «alineamiento automático» con los dictámenes de la política estadounidense.

Si por un lado el ambiente internacional representaba un obstáculo difícil de esquivar, por otro, Álvaro Alberto contaba con aliados en toda la comunidad científica brasileña que, de muchas formas, trabajaba en el mismo sentido e, incluso sin un entendimiento explícito, veía las relaciones entre el mundo de la

política y del desarrollo científico y tecnológico desde la misma óptica. El entendimiento y la postura de Álvaro Alberto tenían los mismos impulsos que llevaron a la fundación de la Universidad de São Paulo en torno a la creación de la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras, en 1934, y llevaron también a la creación de la Universidad del Distrito Federal (UDF), en Rio de Janeiro. Antonio Paim (1981, p. 77-79) hizo un balance de la importancia de la UDF en la construcción, en torno de las universidades, de una comunidad científica más dinámica y más condeciente con la investigación científica moderna. En su análisis, Paim subraya el papel de liderazgo desempeñado por Anísio Teixeira que, como secretario de Educación en Rio de Janeiro, dicta el aula inaugural de la UDF proponiendo este modelo de universidad donde, además debían destacarse la enseñanza tradicional, la reflexión y la investigación científica.

En esta misma dirección, otra iniciativa refleja materialmente y de forma notable ese ambiente que acercaba la esfera militar, la sociedad y la comunidad internacional. Se trata de la iniciativa de 1946 en el sentido de crear en São José dos Campos (SP) el Centro Técnico Aeroespacial (CTA) y el Instituto Tecnológico de la Aeronáutica (ITA). La iniciativa era liderada por otro militar, el brigadier Casimiro Montenegro Filho, que percibía que la aviación había desempeñado un papel decisivo en los destinos de la segunda guerra mundial y que, además, la industria aeronáutica tendría creciente importancia en cualquier escenario futuro tanto desde el punto de vista militar, como desde el punto de vista de la aviación civil. Se pueden identificar tres vectores importantes en la estrategia de implantación del complejo tecnológico de São José dos Campos: 1) la decisión estratégica tomada por el gobierno brasileño de invertir en un proyecto científico y tecnológico amplio y a largo plazo; 2) la consecución de un acuerdo de cooperación entre la Fuerza Aérea Brasileña y el Gobierno estadounidense, que posibilitó la llegada

de notables científicos y docentes del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) y de la Cornell University; 3) la reunión de notables especialistas brasileños no sólo en torno a un complejo de laboratorios, sino también en relación con una escuela de ingeniería innovadora y de alto nivel, capaz de integrar la investigación básica con la investigación aplicada al desarrollo de la capacitación nacional en un área estratégica como era, y como es hasta hoy, el de la tecnología aeronáutica. Tal como Álvaro Alberto, Casimiro Montenegro percibía que, quedar al margen de la corriente de los avances de la ciencia y de la tecnología en áreas tan importantes como la aeronáutica y la nuclear, traería serias implicaciones para la seguridad y para la posición del país en el escenario internacional. No necesitamos mencionar que esta iniciativa fue el verdadero embrión que, más tarde, dio origen a Embraer.

Si por un lado, el ambiente internacional se presentaba como obstáculo a los proyectos de Álvaro Alberto y de la diplomacia brasileña para desarrollar la capacitación nacional en energía nuclear y la autonomía científica y tecnológica de Brasil, por otro lado, había buenos motivos para que Álvaro Alberto tuviera el apoyo y el respeto de la comunidad científica brasileña. Álvaro Alberto era uno de ellos. A decir verdad, era más científico que militar. En sus clases en la Escuela Naval, aunque la disciplina que él instruía era «Química de los Explosivos», sus preocupaciones iban mucho más allá del contenido estricto de los procesos de fabricación de explosivos, sus efectos y sus aplicaciones militares y civiles. Se distinguió por su participación activa en los debates científicos corrientes. Fue nombrado miembro de la Academia Brasileña de Ciencias por sus inquietudes típicas como científico. Discutía la lógica de Aristóteles y jamás dejaba de enseñar a sus alumnos a ver la física y la química desde la perspectiva de las mentes que construyeron la ciencia moderna como Berthelot, Newton y Lavoisier. También se revelaba bastante actualizado con la ciencia

de su época presentando reflexiones sobre Nils Bohr, Heisenberg, Rutherford, Irving Langmuir y Wilhelm Ostwald. Una colección de sus escritos fue organizada por la Prensa Naval y publicada a partir de 1960 bajo el sugestivo título de *À Margem da Ciência* (v. 1, 1960; v. 2, 1968; v. 3, 1970; v. 4, 1972). Los cuatro volúmenes contienen conferencias ofrecidas en la Academia Brasileña de Ciencias, en congresos científicos y en universidades brasileñas y de otros países. La colección tiene también artículos publicados en periódicos y en revistas científicas. En sus escritos se destaca su preocupación con la naturaleza de la ciencia y sus avances. Efectivamente, en la conferencia ofrecida en 1948 en la Universidad Católica de Washington discutió la crisis del materialismo visto desde el ángulo de los conocimientos corrientes referentes a la física atómica (v. 2, p. 61-90). Aún en la década de 1920 generaba debates sobre la teoría de la relatividad y sobre el significado de los trabajos de la pareja Curie (GARCIA; ALBERTO, 2000, p. 14-15).

En resumen, mientras que Álvaro Alberto tenía en contra un ambiente internacional adverso, casi hostil, por otro lado, tenía a su favor una comunidad científica y militar actuante y que veía la importancia de la ciencia y la tecnología para la nación. La trayectoria de Álvaro Alberto era un testimonio vivo de que el mundo transformaría la diplomacia en una actividad más compleja y más integrada con segmentos importantes de la sociedad, en especial la comunidad científica. Comenzaba a quedar claro que un buen negociador no tiene mucha condición de éxito, a menos que sea respaldado por una sociedad actuante y organizada en instituciones robustas y en condiciones de interactuar de forma relativamente equilibrada con otras naciones. En la estela de la segunda guerra mundial también se hacía claro que la práctica de la diplomacia introducía el multilateralismo y la necesidad de especialistas que actuaran sistemáticamente ante las misiones diplomáticas. Aunque la Comisión de Energía Nuclear de la ONU no

haya producido acuerdos y concesos como Bretton Woods, servía para mostrar que el multilateralismo, que tornaba ciertos asuntos nacionales en preocupación directamente con otras naciones, se había vuelto una dimensión regular de la actividad diplomática. La cuestión nuclear también reflejaba el hecho de que emergía una nueva relación entre el gobierno, la diplomacia y la sociedad.

Este complejo legado quedó en la forma de instituciones como el CNPq, por ejemplo, pero se puede considerar también que algo menos visible a los ojos, pero igualmente importante fue transferido a la práctica y a las acciones diplomáticas. Cuando se observa que el joven diplomático designado para integrar la representación brasileña ante la Comisión de Energía Atómica de la ONU se llamaba Ramiro Saraiva Guerreiro no se puede dejar de pensar que la participación brasileña en dicha Comisión fue importante también para la formación de equipos en la diplomacia brasileña con una visión más moderna sobre del juego de fuerzas de la política internacional y de la relación entre la explotación de riquezas naturales y su aprovechamiento. Efectivamente, tres décadas después, ya como secretario de estado del Ministerio de Relaciones Exteriores, Saraiva Guerreiro fue un personaje importante en las negociaciones del Acuerdo Nuclear con Alemania y en la construcción de las acciones diplomáticas brasileñas en un periodo en que el gobierno de Brasil tuvo que afrontar nuevamente presiones de las grandes potencias, especialmente de Estados Unidos<sup>16</sup>. Seguramente, en el desempeño de sus funciones y en las misiones en que se vio involucrado a lo largo de su trayectoria de

---

16 Saraiva Guerreiro fue vicescanciller (secretario de estado del Itamaraty) en el Gobierno Geisel (1974-79) cuando Brasil, a pesar de las presiones del Gobierno estadounidense, firmó el Acuerdo Nuclear con Alemania y tomó varias iniciativas en el campo diplomático como el reconocimiento de la independencia de Angola y el establecimiento de relaciones con varios países cuyos gobiernos eran notoriamente de izquierda. Saraiva Guerreiro fue ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno Figueiredo (1979-85). Ver las memorias de Saraiva Guerreiro en *Lembranças de um Empregado do Itamaraty* (1992)

diplomático, Saraiva Guerreiro debe haber tenido en las imágenes de los embates en el ámbito de la Comisión de Energía Atómica y en las amistades construidas en torno a la cuestión de la energía atómica un conjunto de referencias que orientaron sus acciones.

## BIBLIOGRAFÍA

A criação do CNPq. *Parcerias Estratégicas*, Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/ Centro de Estudos Estratégicos, n. 9, out/2000, p. 182-195.

ALBERTO, Álvaro. *Exposição de Motivos do Projeto de Estruturação do Conselho Nacional de Pesquisas*. *Parcerias Estratégicas*, vol. 9, outubro/2000, pp. 184-195.

\_\_\_\_\_. *Saber para Sobreviver. Conferências na ABC e publicadas no Jornal do Comércio*. *Parcerias Estratégicas*, n. 10, março/2001, pp. 248-260.

\_\_\_\_\_. *À Margem da Ciência*. Imprensa Naval, Rio de Janeiro. Vol. 1, 1960; vol. 2 1968; vol. 3, 1970; vol. 4, 1972.

CERVO, Amado I. & Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ª ed.: Brasília: Editorial UnB, 2008.

FEYNMAN, R. P. *Deve Ser Brincadeira, Sr. Feynman*. Brasília: Editorial UnB, 2000.

FRAYN, Michael. *Copenhagen*. Methuen Publishing Ltd. London, 1998.

GALBRAITH, J. K. *The age of uncertainty. A History of Economic Ideas and their Consequences*. MW Books, 1977.

GARCIA, J. C. Vitor; Alberto, Álvaro. *A Ciência do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

HOBBS, T. *De Cive. Elementos Filosóficos a Respeito do Cidadão*. Editorial Vozes, Petrópolis, 1993.

HOBBSBAWN, E. *The age of extremes. A short history of the world, 1914-1991*. Time Warner Books, 2002.

JENSEN, K. M. (ed.), *Origins of the Cold War. The Novikov, Kennan, and Roberts 'Long Telegrams' of 1946*. U.S. Peace Press, Washington, D.C. 1993.

MORGENTHAU, H. *A Política entre as Nações. A Luta pelo Poder e pela Paz*. IPRI/FUNAG, Editorial Universidade de Brasília, 2003.

MOTOYAMA, S. Álvaro Alberto e a Energia Nuclear, in S. Motoyama & J. C. Vitor Garcia (org.), *O Almirante e o Novo Prometeu*. Editorial UNESP, 1996.

NIEBUHR, R. *The Irony of American History*. University of Chicago Press, 1952.

PAIM, Antonio. *A UDF e a Idéia de Universidade*. Tempo Brasileiro, R. de Janeiro, 1981.

PARET, P. (org.) *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton University Press, 1986.

SARAIVA GUERREIRO, Ramiro. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty*, Editorial Siciliano, São Paulo, 1992.

SCHWARTZMAN, S. *Um Espaço para a Ciência. A Formação da Comunidade Científica no Brasil*. MCT, CNPq e Centro de Estudos Estratégicos, Brasília, 2001.

SNOW, C. P. *As Duas Culturas*. Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1965.

STEIL, B. *The Battle of Bretton Woods. John Maynard Keynes and Harry Dexter White and the Making of a New World Order*. Princeton University Press, 2013.

TRECHOS DA CONFERÊNCIA PROFERIDA NA ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, A 21 DE DEZEMBRO DE 1948, E PUBLICADA NO “JORNAL DO COMMERCIO” DE 29 DE DEZEMBRO DO MESMO ANO. *Parcerias Estratégicas*, Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/ Centro de Estudos Estratégicos, n. 10, mar/2001, p. 249-255.

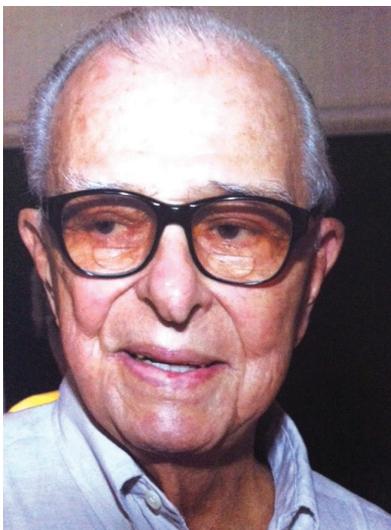
VATTEL, Emer de. *O Direito das Gentes*. IPRI/FUNAG, Editorial Universidade de Brasília, 2004.

VITOR GARCIA, J. C. Álvaro Alberto. *A Ciência do Brasil*. Contraponto Editora Ltda. Rio de Janeiro, 2000.

VITORIA, Francisco de. *Relecciones. Del Estado de los Indios y Del Derecho de la Guerra*. Editorial Porrúa, México, 1974.

WEINBERG, A. M. *Sociotechnical Institutes and the Future of Team Research*. In: P. C. Ritterbush (Ed.) *Scientific Institutions of the Future*. Acropolis Books, Washington, D.C. 1972 (p. 113-140).

ZWEIG, S. *Momentos Decisivos da Humanidade*. Editorial Record. Rio de Janeiro, 1999.



**EDMUNDO PENNA  
BARBOSA DA SILVA**

Licenciado en derecho, Barbosa da Silva fue diplomático, estanciero, filántropo y empresario. Fue agregado en la Embajada de Brasil en Londres, entre 1939 y 1941, cuando actuó en la División especial para Salvaguardia de los Intereses Italianos en Gran Bretaña. Participó como miembro de la delegación de Brasil en la Conferencia Internacional de Aviación Civil, Chicago, 1944. Negoció acuerdos sobre transportes aéreos con diez países entre 1946 y 1948. Fue secretario ejecutivo de la Comisión Consultiva de Acuerdos Comerciales (1950) y presidente de la Comisión Consultiva del Trigo (1951). Dirigió la División Económica y, posteriormente, el Departamento Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores entre 1952 y 1961. En este periodo, condujo las negociaciones con diversos países de Europa Occidental para la conclusión de Nuevos Ajustes incluyendo sus respectivas monedas en el Sistema de Convertibilidad Limitada de Pagos Multilaterales. Entre estos países estaban Alemania, Holanda, Gran Bretaña,

Bélgica, Italia, Austria y Francia. Organizó un viaje del presidente electo Juscelino Kubitschek al exterior y presidió varias sesiones de las Partes Contratantes del GATT. Luego de retirarse del Itamaraty, actuó en diversas empresas del sector privado. Su mayor logro fue haber expandido y consolidado el área de actuación del ministerio en el sector económico.

EDMUNDO PENNA BARBOSA DA SILVA: DEL  
*SECOS & MOLHADOS* A LA DIPLOMACIA  
ECONÓMICA MULTILATERAL

*Rogério de Souza Farias*<sup>1</sup>

El día 3 de abril de 1939, dieciocho jóvenes irrumpieron en el Gabinete del ministro de Relaciones Exteriores en el Palacio Itamaraty. El diplomático Cyro de Freitas-Valle les permitió el paso y enseguida pisaron la alfombra persa Oushak que decoraba la suntuosa sala. El gaucho Oswaldo Aranha, ministro de relaciones exteriores, los recibió «con gestos sobrios e irradiando simpatía» (SILVA, 1994, p. 3). El ambiente tenía un aire pesado. No por la gran mesa de jacarandá ni las cortinas en tono verde descolorido. La razón estaba en las letras doradas gravadas en el friso verde, símil mármol, que envolvía el techo del ambiente, recordando que allí había trabajado y fallecido el Barón de Rio Branco, patrono de la diplomacia brasileña, creador de tradiciones aún vivas en la institución.

---

1 Agradezco a la familia Barbosa da Silva por la amabilidad de las entrevistas y al ministro Paulo Roberto de Almeida, al embajador Raul Fernando Leite Ribeiro, a la secretaria Marianne Martins Guimarães, a Marcílio Marques Moreira y a Luiz Aranha Correa do Lago por los valiosos comentarios.

Aranha fue uno de los principales líderes de la revolución que irrumpió en octubre de 1930 y, desde marzo de 1938, dirigía el Ministerio. Una de sus primeras medidas administrativas fue finalizar el proceso de unificación del cuerpo consular y diplomático. Otro esfuerzo consistió en la renovación y cambio del perfil de la fuerza de trabajo del ministerio. De los casi trescientos funcionarios del servicio exterior brasileño en 1939, setenta habían nacido antes de la Proclamación de la República. El promedio de edad era de 42 años. Pero no era suficiente con aumentar el número de diplomáticos. Era necesario mejorar el sistema de reclutamiento, utilizando el concurso público como única vía de ingreso. Por ello, él apoyó el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP) en la tarea de expandir la base de candidatos y de posibilitar un procedimiento más meritório. El concurso público abrió las puertas del Ministerio a la creciente clase media urbana no necesariamente vinculada con lazos de sangre, compañerismo o amistad a la clase política dirigente.

El resultado inmediato de esta iniciativa era el grupo de jóvenes que había ingresado en el Gabinete. Ellos pasaron por el programa más riguroso de selección para cargos públicos jamás realizado hasta este momento en Brasil. La concurrencia, para los estándares contemporáneos, no era elevada, 55 candidatos para 18 puestos. Lo que tornó el concurso difícil fue el número de pruebas y sus exigencias, además de la incertidumbre sobre el nombramiento. En las décadas siguientes, Antonio Borges Leal Castello Branco, Sergio Corrêa da Costa, Edmundo Penna Barbosa da Silva, Antonio Correa do Lago, Paulo Leão de Moura, Celso Raul Garcia, Roberto Campos y los demás del grupo probarían el éxito del certamen; la mayoría tuvo un gran impacto en la inserción internacional del país. Era una nueva tradición que se integraría a la diplomacia brasileña. Los jóvenes allí presentes adaptarían

el ministerio a una nueva era, respetando, al mismo tiempo, los principios fundamentales de la herencia del Barón.

Uno de los más jóvenes del grupo era Edmundo Penna Barbosa da Silva. Nacido en la ciudad de Curvelo (MG), el 11 de febrero de 1917, licenciado en Derecho en la Universidad de Brasil en 1937. Tuvo una vida longeva, falleciendo en 2012 luego de desempeñar grandes tareas en la diplomacia y en el sector privado. Su importancia se ignora en la actualidad, en claro contraste con el papel destacado que tuvo durante su vida funcional. El diplomático, lo que resulta peculiar, nunca fue trasladado de Brasil luego de haber regresado de su primer puesto. Entre 1942 y 1961, cuando se alejó de la dirigencia del departamento Económico, él, junto con su generación de colegas, forjó un lenguaje esencialmente nuevo para justificar el control de la diplomacia en el área de negociaciones económicas internacionales y, además, creó una tradición en el sector económico del Itamaraty, que dejó de ser un tema marginal en el ministerio para ocupar lugar central en la estrategia de inserción internacional del país.

## LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y EL MULTILATERALISMO EMERGENTE

Inmediatamente después de su asunción, aún en 1939, Edmundo recibió una beca de la Cultura Inglesa para estudiar en el Reino Unido (Vinicius de Moraes fue uno de los beneficiados el año anterior). Su objetivo era cursar algunos contenidos en universidades de prestigio del país y, luego, cursar un doctorado sobre relaciones comerciales anglobrasileñas, del Tratado de Methuen (1703) hasta la Apertura de los Puertos (1808). La elección del asunto demuestra como el joven abogado ya tenía preocupaciones sobre el tema económico.

Barbosa da Silva no consiguió terminar su proyecto académico. La Segunda Guerra Mundial eclosionó durante su traslado en el Atlántico y, cerca de un año después de instalarse en Cambridge, al Gobierno brasileño le sobrevino la responsabilidad de la salvaguardia de los intereses italianos en Gran Bretaña. El joven diplomático fue convocado a Londres para desempeñar el delicado trabajo de la defensa de los intereses de un enemigo ante autoridades poco propensas a respetar el derecho de la guerra. El diminuto equipo del cual era parte como subjefe cuidó de 12 mil internados civiles y cerca de 250 mil prisioneros de guerra (incluyendo a 91 generales) en el Reino Unido y en otras localidades como Libia, Egipto, Kenia, Sudáfrica, India y Canadá. Allí, inició su aprendizaje en el difícil arte de persuasión, intermediando los intereses de italianos e ingleses. Su estancia en Londres coincidió con los horrores del *Blitz*. En varias oportunidades, fue casi herido de gravedad en los bombardeos.

Luego de su regreso a Brasil, a inicios de 1942, Barbosa da Silva fue designado para el área de transportes de la División Económica y Comercial del Itamaraty. En la época, el asunto tenía gran importancia, pues la eclosión de la Segunda Guerra Mundial había afectado a la mayoría de los vínculos que conectaban el transporte internacional. Había, además, otro factor de importancia. Desde la década de 1920, el transporte aéreo prometía ser una alternativa a los largos y agotadores viajes marítimos. No existía, sin embargo, un marco regularizador significativo sobre la dimensión económica y logística de esa modalidad de transporte. Fue en ese contexto que Barbosa da Silva comenzó, ávidamente, a estudiar la materia. Su primera actuación de envergadura llegó como miembro de la Delegación brasileña que actuó en la Conferencia Internacional de Aviación Civil (CHICAGO, 1944).

El mundo multilateral luego de la Segunda Guerra Mundial era más rico y complejo que la situación anterior, conducida

bajo los auspicios de la Liga de las Naciones. La arquitectura institucional del multilateralismo emergente partía de la premisa que la interdependencia entre los pueblos daría lugar a muchas oportunidades, pero también a muchos roces, lo que exigía una política de diálogo y armonización más fuerte. Según Barbosa da Silva, había «una progresiva tendencia universal a utilizar los organismos internacionales de cooperación económica para la discusión y búsqueda de soluciones para los grandes problemas que afligen a la humanidad». Él, en 1946, ya le afirmaba a sus interlocutores en otros órganos del Gobierno que esta realidad exigiría al gobierno de Brasil una atenta revisión no sólo de la estructura regularizadora interna, sino también del proceso interno por el cual éste se articulaba:

*después de esta guerra, Brasil está con obligaciones y empeños más definidos, los problemas crecen y los responsables por nuestra política, tanto en el campo internacional, como en el nacional, no podrán negarse a buscarles la debida solución. (SILVA, 1946, p. 4).*

La Conferencia de Chicago examinó temas complejos en un ambiente de gran desequilibrio de poder. No se podía negar que el sistema internacional estaba compuesto por unidades severamente desiguales, estando Brasil en posición desventajosa. Esta situación, para muchos diplomáticos y observadores de la época, era fuente de resentimiento y desconfianza. Barbosa da Silva, a pesar de adoptar el mismo diagnóstico para el problema, tenía convicción distinta sobre sus consecuencias para el país. Tenía confianza en la capacidad negociadora brasileña para obtener ganancias, pero sin incurrir en el proselitismo nacionalista o el chantaje oportunista. Su convicción era que el alejamiento diplomático equivalía a un intento de negación de la realidad internacional. Si esto impedía los riesgos inherentes a una relación desigual, la posición

igualmente eliminaba las posibilidades de beneficios, algo que Brasil necesitaba de manera urgente. Para él, la responsabilidad del diplomático brasileño era no darle «la espalda a la cooperación internacional, recibéndola o prestándola según fuera el caso» y, en este ejercicio, no pecar por falta de convicción en la defensa de los intereses nacionales o en la falta de exteriorización de estos anhelos. Por ser un campo altamente regularizado, aquí Edmundo aprendió una lección que lo guiaría en el futuro: «Hoy [en 1946], los gobiernos no dejan más sus empresas solas, para luchar por derechos en otros países; ellos mismos toman la discusión de esos derechos, y los defienden muy bien [...]» (SILVA, 1946, p. 1 e 21). Ese era un llamado para estrechar los lazos entre el sector público y el privado y el reconocimiento de que el gobierno brasileño (léase, el Itamaraty) podría ser exitoso en la defensa de los intereses de sus empresas en una economía internacional cada vez más integrada. Él puso esta enseñanza en práctica en los años siguientes, cuando negoció acuerdos sobre transportes aéreos con diez países.

### *SECOS & MOLHADOS*

A mediados de la década de 1920, aún había tres cursos de actuación separados en el Ministerio de Relaciones Exteriores: diplomático, consular y secretaría de estado. Uno de los pocos momentos en los que todos los servidores interactuaban era en las ferias extraordinarias, cuando diplomáticos y cónsules llenaban los hoteles de Rio de Janeiro. En una de estas ocasiones, Raul de Campos, director general de negocios comerciales y consulares del ministerio, organizó una excursión a algunos establecimientos industriales. Uno de los más entusiastas del proyecto fue José da Fonseca Filho, cónsul de Brasil en Cádiz. Se entusiasmó con la idea de reunir muestras de productos brasileños para enviarlos

a los consulados del país en el exterior. El ministro de estado ordenó que se le designara una sala en el Palacio Itamaraty para recibir dichas mercancías. Fonseca Filho, cierto día, llegando al lugar, se encontró con un gran cartel: «Gran Almacén de *Secos & Molhados*. Fonseca Filho y Cía.». En toda la sala había ristras de cebolla y ajo, algunos kilos de carne seca y dos gigantescos trozos de bacalao<sup>2</sup>. Era un chiste de sus colegas de la Secretaría de Estado. Acostumbrados a asociar el Palacio de la Rua Larga a grandes eventos sociales y a la solemnidad sobria de lo cotidiano burocrático de una cancillería diplomática, resultaban extrañas las actividades que tomaban fuerza en aquel ambiente. Ellos tenían, sin embargo, que acostumbrarse con la creciente importancia del área comercial. En las gestiones de Félix Pacheco y de Octávio Mangabeira, la celebración de acuerdos comerciales y la promoción de los productos brasileños en el exterior comenzaron a recibir mayor atención por parte de la dirigencia del ministerio.

Esta situación, asimismo, no perduró, pues había resistencia al avance de las actividades económicas. Un comentarista, al señalar la «manía comercial» de la época, censuró a los que deseaban «convertir a los diplomáticos en cajeros móviles»<sup>3</sup>. El jurista Pontes de Miranda, por su parte, criticó, pocos meses antes de la asunción de Barbosa da Silva, la «convicción tenaz de que el diplomático tenía que dejar de ser el político, para tornarse un simple agente comercial de su pueblo» (MIRANDA, 1939, p. 51). De esta manera, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, el Itamaraty fue progresivamente marginalizado por otras instituciones en el área económica. El mayor desafío vino al final de la década de 1940, con la creación de la Comisión Consultiva

---

2 Varios observadores señalan que, ya en la década de 1930, era común el uso del término «secos y mojados» para designar al área económica del órgano. Sobre Fonseca Filho ver: *Palavras de saudade a dois consules brasileiros*. *Jornal do Brasil*. 1º de marzo de 1934.

3 Un tema para debate. *O Imparcial*. 20 de junio de 1928.

para el Intercambio con el Exterior (CCIE) de la Cartera de valores de Exportación e Importación del Banco de Brasil (CEXIM), en diciembre de 1949, que retiró el poder de la coordinación del Itamaraty en el área comercial. En seguida, la CEXIM creó un sector de Acuerdos Internacionales, negociando directamente con gobiernos extranjeros tratados comerciales, siete entre 1949 y 1950, sin informar adecuadamente a la cancillería brasileña. En este periodo, el Itamaraty estaba tan poco preparado que diplomáticos extranjeros casi no recurrían al órgano para tratar asuntos económicos, especialmente los de naturaleza comercial. La mayoría de los acuerdos en esta época, llegaba al Itamaraty solamente para ser firmado.

A inicios de 1950, había elementos suficientes para que los diplomáticos del «grupo de los 18» trabajaran, en conjunto con sus superiores, en la reversión de tal cuadro. Es decir, en este periodo, varios diplomáticos oriundos de lo que se puede denominar como «generación daspiana» actuaron en el área: Roberto Campos, Otavio Dias Carneiro, João Baptista Pinheiro, Antonio Correa do Lago, Sérgio Armando Frazão, Maury Gurgel Valente, Celso Raul Garcia, George Maciel, Miguel Osório, Paulo Leão de Moura e Alfredo Valladão. Celso Raul Garcia y Roberto Campos, particularmente, lideraron el proceso de formulación y Barbosa da Silva el de ejecución de la reforma. Ellos discordaban del hecho de que la política comercial fuera conducida sin ninguna consideración sobre sus impactos en la política externa brasileña y en los compromisos del país con sus socios internacionales. No había preocupación con los antecedentes, tampoco con la preparación de las delegaciones enviadas al exterior. Ellos no se conformaban con la situación, principalmente cuando eran criticados por problemas en las negociaciones conducidas o lideradas por la CEXIM o por otras instituciones del gobierno (FARIAS, 2012, p. 68-69). Barbosa da Silva, Roberto Campos y Celso Raul Garcia no tenían, sin embargo,

instrumentos para revertir, en el Itamaraty, la situación a corto plazo. La estructura legal era inadecuada; era frágil la interlocución con el sector privado, y no existía un repositorio de informaciones, que se sumaba a la grave carencia de equipos para expandir la actuación en el área. Finalmente, incluso contando con el apoyo de la cúpula, el prestigio del área económica no ayudaba, pues era aún considerada por la mayoría de los diplomáticos como un destierro; la imagen del «Secos & Mojados» aún permanecía.

Roberto Campos, de manera emprendedora, inició el proceso que solucionaría futuramente estos problemas. Retornó a Brasil al final de la década de 40, luego de años de intenso aprendizaje en el exterior. En los encuentros multilaterales en los que participó, percibió la falta de información que orientaba la formulación adecuada de la posición brasileña. Por esto propuso la creación de un servicio de investigaciones sobre política económica en el Itamaraty. La propuesta no era responder a problemas específicos del día a día, sino procurar «anticiparse a los problemas y formular de antemano las directrices económicas apropiadas». El servicio debería, además, introducir «sugerencias prácticas», que, en caso de ser aprobadas, podrían ser transmitidas a otras instituciones del gobierno «como contribución del Itamaraty para la definición de directrices nacionales». Esta ambición es interesante, pues demuestra que la iniciativa buscaba en el conocimiento especializado en economía la legitimidad para hacer que las políticas de otros organismos en el área económica convergieran hacia las preferencias del Itamaraty. Para solucionar el problema de la falta de recursos humanos, Campos propuso la posibilidad de obligatoriedad de funcionarios de otros Ministerios y del Banco de Brasil. Con esta maniobra, al mismo tiempo se vaciaban sectores importantes del Gobierno con mano de obra cualificada y se creaba, en el Itamaraty, un equipo de estadísticos y economistas. La propuesta fue aprobada por Raul Fernandes en enero de 1950.

La segunda iniciativa de Campos, apoyada por Cyro de Freitas-Valle y Celso Raul Garcia, fue la aprobación de la Comisión Consultiva de Acuerdos Comerciales (CCAC por el Decreto n° 27.893, de 20 de marzo de 1950. Ésta tenía responsabilidades equivalentes a la CCIE de la CEXIM, pero la gerencia estaría a cargo del Itamaraty. Campos, sin embargo, en seguida se alejó de las actividades cotidianas de la División Económica para actuar fuera del organismo y fue función de Barbosa da Silva la implementación de la CCAC y de la Sección de Estudios e Investigaciones (FARIAS, 2012, p. 69-70).

Su primera batalla fue la de asegurar recursos presupuestarios y humanos a los organismos recién creados. En 1946, cuando se fundieron las Divisiones Económica y Comercial, el área tenía más de veinte funcionarios. Cinco años después, este número había disminuido a menos de diez, en una situación de ampliación de las responsabilidades: la División Económica recibía en promedio ochenta procesos por día. Sus funcionarios, metidos en excesivas atribuciones, casi no seguían en el exterior las materias de interés del órgano. Edmundo lanzó una solicitud tras otra a sus superiores para reunir recursos. Su mayor victoria fue hacer que los economistas y los estadísticos contratados para la Sección de Estudios e Investigaciones fueran transferidos para actuar en las actividades cotidianas del área económica. De este grupo de apoyo formaron parte varios profesionales: Antonio Patriota, Lúcia Pirajá, J. O. Knaack de Souza, Olintho Machado, Mário Guaraná de Barros, Joaquim Ferreira Mangia, Jayme Magrassi de Sá, Benedicto Fonseca Moreira, Wander Batalha Lima y otros. El ministerio perdió el *think tank* que Roberto Campos había planeado, pero ganó una base técnica que lo proyectó para el liderazgo en la formulación de la política económica externa en el Gobierno.

Barbosa da Silva, tal como Roberto Campos, partía de la premisa de que el Itamaraty era un Ministerio político por excelencia. Esto no impedía que el factor económico fuera una de

las variables más determinantes de la política externa brasileña. Para él, las relaciones económicas con el exterior tenían que ser necesariamente planeadas en función de objetivos políticos, siendo la principal meta asegurar los medios para garantizar el bienestar y la seguridad económica del pueblo brasileño. Pero ¿qué institución debería orientar el Estado brasileño en el ámbito externo? En su opinión, por tener una visión global, le correspondía al Itamaraty el papel de vanguardia. El diplomático entendía, además, que era extremadamente necesario el apoyo de los organismos domésticos y del sector privado como condición de fortalecimiento de la posición externa del país. Era un gran desafío conseguir a ambos.

Desde el punto de vista de las instituciones domésticas, Barbosa da Silva se condujo con una postura de humildad, nunca olvidando la colaboración e incentivando la participación de estos en las delegaciones brasileñas en el exterior. Su estrategia era crear amplios contactos con dichos sectores. Al final, eran estos los que tenían el conocimiento especializado necesario para el buen desempeño en las negociaciones internacionales y, muchas veces, era a través de ellos que los compromisos internacionales se ejecutaban internamente. Fue por todo este esfuerzo que estas instituciones aceptaron, con el tiempo, el liderazgo doméstico de Barbosa da Silva y la dirigencia y la orientación de los diplomáticos en el exterior, cuando, en las actividades bilaterales o multilaterales, los asuntos de sus respectivas áreas eran discutidos. Con relación a los empresarios, él los introdujo como miembros de la CCAC y también facilitó la presencia de ellos en las negociaciones en el exterior. Para Barbosa da Silva, el éxito diplomático estaba íntimamente conectado a la articulación con la iniciativa privada.

Fue por la acción de Vasco Leitão da Cunha y de Vicente Rao que, como joven ministro de segunda clase, Barbosa da Silva inició su coordinación en el Departamento Económico y Consular. El nombramiento fue una demostración de la confianza que

tenían sus superiores en su trabajo, pues prefirieron escoger a un diplomático de formación jurídica antes que a otros con formación en economía. Sus superiores correctamente creyeron que la economía internacional era regulada por un sistema de reglas y principios, y que la habilidad de ser un gran negociador y actuar dentro de los parámetros de la jurisprudencia diplomática eran más relevantes que la formación específica en economía.

Las relaciones con otros sectores del Gobierno, los contactos con políticos, los constantes viajes al exterior y las rápidas promociones que Barbosa da Silva infatigablemente batallaba para sus funcionarios era un poderoso cebo para los más brillantes jóvenes que accedían a la carrera diplomática. Efectivamente, muchos de sus subordinados tuvieron un gran impacto en la diplomacia (y fuera de ésta) en las décadas siguientes: una lista no exhaustiva contaría con Paulo Nogueira Batista, Sérgio Bath, Raul Leite Ribeiro, Marcílio Marques Moreira, Luiz Paulo Lindenberg Sette, Luiz Augusto Souto Maior, Octavio Rainho, Carlos Proença Rosa, Amaury Bier, Sérgio Paulo Rouanet, Oscar Lorenzo Fernandes, Arnaldo Vasconcellos, Marcelo Raffaelli y Paulo Tarso Flecha de Lima.

Al asumir la dirección del Departamento, puesto que mantuvo hasta iniciada la década de 1960, ya estaba consolidada su «persona» ante sus pares y subordinados. Barbosa da Silva, en la época, era una figura apolínea, de porte hidalgo. Usaba su traje de lino como un lord; su inglés era *etoniano* en *wit* y su estilo, irónico sin ser libertino, asertivo sin ser petulante, cauteloso sin ser pasivo, educado sin ser distante. Tenía una de las mayores cualidades que François de Callières le atribuía a un diplomático: la habilidad de escuchar con atención a todo y gobernar su conducta con equilibrio (CALLIÈRES, 1983 [1716], p. 145). Era tranquilo, compenetrado, habilidoso en el hablar y persuasivo en el escribir. Según la opinión de una funcionaria que le presentaron a comienzos de la década

de 50, era «un hombre joven, bonito y elegante», además de «muy serio» que se expresaba «como si fuera un inglés británico». Según Antonio Patriota (Sr.), era una «personalidad simpática, físicamente parecido con el actor Robert Taylor, apodado Lord Ho-Ho por su acento exageradamente británico». Para Gibson Barboza, fue «uno de los mejores negociadores diplomáticos» que se conociera (BARBOZA, 2002, p. 55; MOREIRA, 2002, p. 21-23; PATRIOTA, 2010, p. 95). A pesar de haber obtenido tal reconocimiento, Barbosa da Silva conservaba una simplicidad campesina, una personalidad característica de Minas, activa y al mismo tiempo circunspecta. Sacaba punto a su lápiz con sacapuntas y, siempre que podía, usaba sus botas y se escapaba hacia la finca de su familia en Campos.

El primer problema que enfrentó fue la grave situación de la balanza de pagos brasileña. Durante el inicio del segundo Gobierno Vargas, el sistema de licencias de importación en vigor fue excesivamente tranquilo, ocasionando, en un ambiente de tasa cambiaria supervalorada, problemas en la habilidad del país para pagar sus importaciones esenciales. Posteriormente, esta dinámica fue agravada con la caída de las ganancias provenientes de las exportaciones. Barbosa da Silva condujo, en este primer momento, la renegociación de los comerciales atrasados, al mismo tiempo en que revisó el régimen de acuerdos bilaterales de comercio y de pagos (había treinta en vigor en 1953). En 1955, consiguió reestructurar el sistema de pagos con seis países de Europa.

A inicios de 1956, actuó en una misión que cambiaría para siempre su percurso profesional. Juscelino Kubitschek elegido presidente, decidió emprender un viaje por Estados Unidos y Europa antes de asumir. El objetivo del périplo era, por un lado alejarse de la conturbada política nacional y del asedio clientelista y por el otro presentarle a la comunidad internacional un plan de desarrollo acelerado para Brasil. Edmundo fue el elegido para organizar la delicada iniciativa. Se necesitaba, en primer lugar,

garantizar la buena recepción del presidente electo en los países visitados. La batalla por el protocolo y por el ceremonial fue corona de éxitos. Se consiguió una visita a Eisenhower en Key West y la Reina de Inglaterra interrumpió sus vacaciones para encontrarse con JK; en España y en Portugal, por su parte, la recepción fue apoteósica. En los diez países visitados, el presidente electo y su comitiva fueron acompañados con interés por empresarios y potenciales inversores –muchos de los cuales iniciarían o profundizarían inversiones en Brasil en los años siguientes–. Fue con mucho trabajo que se alcanzaron dichos resultados. Esto implicó redactar carpetas de informaciones que presentaran el perfil de sus interlocutores, agendas bilaterales de contenciosos, notas para conversaciones, informes sobre la situación económica y política y, fundamentalmente, una guía para presentar una posición optimista sobre los potenciales económicos del país para inversores internacionales. A lo largo del viaje, Barbosa da Silva se relacionaría con confianza e intimidad con JK.

Con el prestigio de contar con la confianza presidencial, Barbosa da Silva se lanzó en la actividad de fortalecer aún más el área económica del ministerio. Primero, consiguió retirar del Departamento Económico las cuestiones de naturaleza consular. Segundo, gestionó la separación de la División Comercial y Económica, aumentando la capacidad de ambas. Tercero, promovió mayor delegación de competencias para áreas subalternas, dejando para sí mismo mayor tiempo para la articulación de alto nivel de las directrices del área. Cuarto, logró que la agenda fuera tratada por parejas de economistas y diplomáticos en la rutina diaria. Además, a pesar de la resistencia de varios diplomáticos, se volvió a la internalización, en el ámbito del Itamaraty, de las actividades de las Oficinas Comerciales que el Ministerio de Trabajo mantenía en el exterior para las actividades de promoción comercial –transferencia que recién se concretizaría a mediados de la década de 1960-. Así

como en la década de 20, había serios críticos a la expansión del área económica. Uno de los más elocuentes era Vasco Leitão da Cunha. Tanto en la Comisión de Reforma de 1953 como en la de 1958 él fue vehemente en su oposición a lo que juzgaba que era una excesiva distorsión de la actividad diplomática (CUNHA, 2003, p. 21, 171 e 303; FARIAS, 2012, p. 335-336). A pesar de mantener visiones diametralmente opuestas sobre lo que debería constituir el oficio del diplomático y cómo el servicio exterior brasileño debería ser organizado, Leitão da Cunha y Barbosa da Silva eran grandes amigos y no dejaron que el enfrentamiento repercutiera en su vida profesional y personal.

Contando con la colaboración de Antonio Correa do Lago, uno de sus mejores amigos y contemporáneos de concurso, Barbosa da Silva trabajó para reposicionar el comercio exterior brasileño, para reducir los graves problemas de balanza de pagos que el país enfrentaba desde el inicio de la década de 1950. Como otros miembros de su generación, él creía que el desarrollo económico dependía fundamentalmente de la capacidad de importar, lo que, por su parte, dependía de las exportaciones. Incluso siendo más liberal que la mayoría de sus contemporáneos, el diplomático consideraba el deterioro de los términos de intercambio un hecho crucial de la vida comercial brasileña. Esto influyó su visión de que el país debería diversificar su pauta exportadora, ampliar mercados externos, trabajar para evitar oscilaciones cíclicas de los mercados internacionales y tener un perfil de política económica orientado a la atracción de capital extranjero.

La primera tarea a la que se dedicó fue seguir el largo y complejo proceso de reforma de la tarifa aduanera brasileña. Como ésta era específica y no *ad valorem*, la inflación constantemente corroía el nivel de protección de la economía. Al final de la década de 1940, el Gobierno utilizó el sistema de licencias previas, después sustituido por el mecanismo de subasta de divisas para delimitar el

problema. Los aranceles aduaneros no podrían ser elevados como consecuencia de los compromisos consolidados por el país en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La solución fue, primero, conseguir una derogación de compromisos en el GATT, luego, aprobar un nuevo arancel aduanero en el Congreso Nacional (más proteccionista y *ad valorem*) y, por último, renegociar los compromisos con los socios comerciales. Barbosa da Silva delegó casi todo el trabajo para sus competentes colegas y subordinados, pero trabajó en los bastidores, en especial junto al Ministerio de Hacienda y al Congreso Nacional. Las negociaciones con los socios comerciales fueron las mayores que Brasil tuvo en el multilateralismo comercial en el periodo que se extiende de 1947 hasta el final de la Guerra Fría. Muchos países criticaron el hecho de que la transposición de los aranceles del sistema específico a *ad valorem* haya sido acompañada por un aumento agresivo del nivel de protección. Brasil, por su parte, respondió que, al verse impedido de renegociar los compromisos, denunciaría el arreglo multilateral. Al final, el Congreso Nacional aprobó, con modificaciones, las renegociaciones, pero el país continuó, por los treinta años siguientes, solicitando derogaciones de las disciplinas del GATT (FARIAS, 2012, p. 217-225).

El aumento de los aranceles aduaneros fue otra señal para los inversores internacionales de que Brasil profundizaría su proceso de desarrollo estructurado por la sustitución de importaciones. El cierre de la economía, sin embargo, terminó elevando y no disminuyendo la necesidad de divisas. Las exportaciones brasileñas, para empeorar la situación, enfrentaron cada vez más dificultades para ser colocadas de forma competitiva en el mercado mundial. Además de la reducción de la cotización del café, el mayor desafío provino de las consecuencias del Tratado de Roma. La creación del bloque comercial europeo promovió la elevación de las preferencias a las excolonias, el aumento de las tasas internas

sobre productos primarios (como el café, el azúcar y el cacao) y la armonización inadecuada de las tarifas a terceros países, perjudicando seriamente a Brasil. Barbosa da Silva, en las reuniones de la Partes Contratantes del GATT, buscó compensaciones por los perjuicios que el arreglo acarrearía a los exportadores brasileños y reiteradamente comenzó gestiones para que la institución actuara con el objetivo de preservar las reglas multilaterales.

Los resultados fueron desalentadores. Muchos diplomáticos brasileños, a partir de entonces, buscaron una vía alternativa, más agresiva, para la reformulación del sistema multilateral de comercio. Barbosa da Silva concordaba con ellos en que el sistema de cooperación internacional económico y financiero establecido al final de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de haber creado un ambiente de diálogo y un mejor entendimiento técnico de la realidad, fallara en la corrección de los principales aspectos adversos de las condiciones de subdesarrollo en el Tercer Mundo. Creía, además, al contrario de este grupo, que, incluso con todas las fallas, la vía para resolver los problemas brasileños seguía siendo el GATT. No servía la búsqueda incesante de arreglos institucionales que lo sustituyeran, pues los actores eran los mismos y defenderían de forma semejante sus intereses por doquier. La institución atraía a Edmundo en virtud de su flexibilidad para el cumplimiento de su misión, pues creía que, si cumplía su mandato de forma rígida e intransigente, perdía su valor como elemento de disciplina del comercio internacional. Tuvo oportunidad de apoyarla en el momento crucial. Por sus habilidades, fue elegido, en 1959, para presidir la reunión de las Partes Contratantes en Tokio. En dicha oportunidad, Edmundo lideró la creación del Consejo de Representantes, una instancia para la gestión continua del sistema multilateral de comercio; elevó de 70 a 90 el número de funcionarios del GATT; y, por último, articuló el lanzamiento de

la Ronda Dillon, el quinto ciclo de negociaciones arancelarias del periodo posguerra (FARIAS, 2012, p. 286-7).

El hecho de apreciar el multilateralismo comercial no significaba que creyera que no existían otras acciones para favorecer a los intereses brasileños. En la segunda mitad de la década de 1950, él lideró la diplomacia brasileña en dos iniciativas con gran impacto en la inserción internacional del país: el regionalismo en América Latina y la expansión para el Este europeo.

La integración económica, a pesar de conducida como resultado del ejemplo del Tratado de Roma, era un sueño antiguo de la región. Barbosa da Silva no sólo articuló domésticamente la coalición de técnicos gubernamentales y empresarios que posibilitó el liderazgo brasileño en las negociaciones que desembocaron en la creación de la ALALC, como fue el actor más importante en la defensa del arreglo regional en las reuniones del GATT. En ambas tareas, contó con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Aún tenía una gran admiración por la institución, lo que cambiaría en el futuro, cuando, según él, la Comisión estuviera inmersa en «una posición autárquica». Con relación a América Latina, en el periodo de la Operación Panamericana, él consideraba que la iniciativa daría «un sentido de objetividad a lo que se debía hacer, en lugar de quedar siempre en aquella oratoria vacía propia de las reuniones panamericanas». Para Edmundo, «no sirve buscar fórmulas que son teóricamente válidas, pero que no tienen apoyo». Él, asimismo, terminó decepcionado. Los países de la región no estaban preparados para formular planes ni para aprovechar la asistencia externa, los países carecían de prístinacidad de objetivos y disciplina en la aplicación de recursos de los organismos financieros nacionales y extranjeros. En su visión, los Gobiernos de los países carentes, en lugar de solicitar ayuda externa, debían racionalizar sus gastos internos y evitar desperdicios (SILVA, 1984).

Desde los encuentros de la Operación Panamericana, Edmundo ya percibía que Brasil era un país severamente distinto de sus vecinos. En las décadas siguientes, ya lejos de la diplomacia, sistematizaría este pensamiento. En su opinión, países como India y Brasil, a pesar de su condición de subdesarrollo, tenían «una noción de responsabilidad mucho mayor que los demás», pues estaban en un acelerado proceso de transición económica. Brasil, según él, ocuparía un lugar entre las grandes potencias. Lo que diferenciaba sus tesis con relación a sus colegas era la defensa de que, a pesar de tener condiciones de comprender el Tercer Mundo, no se debía implementar un «alineamiento desde abajo» y no se deberían consentir los arrebatos de confrontación del grupo (SILVA, 1984).

El regionalismo, aunque exitoso, no solucionaría los problemas brasileños. Fue por esta razón que Barbosa da Silva apostó en la expansión del comercio brasileño para el área de la Cortina de Hierro. No lo hizo, sin embargo, de forma ciega e ideológica. Presionado por diversos sectores de la sociedad, no se sensibilizó con la tesis de que el bloque socialista tenía millones de ávidos consumidores y, por lo tanto, era esencial invertir en esa relación comercial. Opinaba que no servía estrechar los lazos comerciales si no había demanda de productos brasileños o si el bloque no podía ofertar los productos que el país precisaba.

El proyecto de expansión comercial para esa área era discutido debido a la grave división que la iniciativa produjo en la sociedad brasileña, algo que se reprodujo hasta dentro del Itamaraty, donde el Departamento Político y el propio gabinete del ministro eran refractarios al estrechamiento de lazos económicos con el Este europeo. La primera posición táctica de Barbosa da Silva para profundizar la resistencia fue limitar el objetivo brasileño a la relación económica. La segunda fue empezar por los países satélites de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)

y, posteriormente, establecer lazos comerciales con los rusos. La tercera fue buscar aliados en el sector privado y en otros órganos gubernamentales como forma de elevar la legitimidad de la iniciativa. La cuarta fue un profundo trabajo técnico que vislumbrase oportunidades reales de expansión comercial. La quinta fue realizar los contactos de forma continuada, pero a lo largo de varios meses, para acostumbrar la opinión pública al movimiento. En noviembre de 1959, luego de años de batallas políticas y burocráticas, Barbosa da Silva lideró una misión comercial en Moscú (el primer diplomático brasileño en tratar sobre cuestiones oficiales en la capital soviética desde que ambos países rompieran relaciones en 1947).

## DIPLOMACIA COMO EQUILIBRIO Y MODERACIÓN

Al final del Gobierno JK, Barbosa da Silva tenía elevado prestigio. Fue el primero de su grupo en llegar al puesto más alto de la carrera: ministro de primera clase. La promoción, ocurrida en mayo de 1959, causó consternación. Tenía solamente cuarenta y dos años y estaba en trigésimo lugar en la lista de antigüedad. Desde que había regresado de Londres, en 1942, no había sido transferido al exterior. El ascenso era el reconocimiento por su trabajo y sirvió, también, como una señal para los jóvenes diplomáticos del Itamaraty. Terminada la época en la que el área económica era denominada *Secos & Molhados* y considerada el destierro de sueños y cursos profesionales, de los 17 formados en el Instituto Rio Branco en 1956, por lo menos 10 demostraron interés en trabajar en el área económica<sup>4</sup>. Muchos presidentes y ministros de Relaciones Exteriores dudaron en transferirlo al

---

4 La Diplomacia le da las manos a la economía. *O Observador Econômico e Financeiro*. Nº 287. Ano XXIV. Enero de 1960, p. 7.

exterior, Bonn, Londres, Buenos Aires y París. Él, sin embargo, repetidamente disuadió las especulaciones. El Ministerio, para Edmundo, era un fortín, y no tenía interés en abandonarlo. El hecho de no tener interés en puestos en el exterior y ya haber llegado a la cima de la carrera retiraba el potencial de conflictos con colegas del órgano, posibilitando también, cierto alejamiento con relación a la corte áulica que cercaba constantemente a los ministros. Esta relativa independencia y su competencia terminaron elevándolo a secretario de estado y, posteriormente, a ministro de Relaciones Exteriores, ambos de forma interina (1960-1961).

Cuando ingresó al cuerpo diplomático, el estereotipo del servidor del Ministerio era el de un grupo de nefelibatas ostentosos, en su mayoría conservadores y formalistas, poco relacionados al cotidiano de la realidad brasileña. El esfuerzo emprendido por la generación de diplomáticos de la cual fue parte cambió esa imagen. Éste fue uno de los pocos temas al cual Barbosa da Silva transmitió sus ideas de forma sistemática, como resultado de su discurso como paraninfo del grupo de Rio Branco. Edmundo apreciaba la definición de Alexis Saint-Léger de que la diplomacia

*Es imaginación, preparación, sugerencia, representación, ejecución. El diplomático es autoridad en análisis crítico y el creador de grandes planes. Él debe tener el valor, él debe tener la paciencia, él debe aceptar humildemente los límites de lo posible. En desacuerdo con sus ministros, él debe combatir lo que es falso utilizando toda su habilidad, pero siempre de forma leal, como su subordinado. En la construcción o prevención, su papel debe ser el del ermitaño y anónimo. Él es un innovador pero también un ejecutor vinculado por las disciplinas del servidor civil (SILVA, 1959, p. 9).*

Queda expresada, en la referencia, la gran tensión entre tradición e innovación, entre jerarquía y reforma. En este choque,

Barbosa da Silva estaba del lado de la renovación. Se puede afirmar que él concordaba con la máxima de Joaquim Nabuco de que «se necesita un poco de tradición, un poco de pasado, fundamentalmente en cuanto a las costumbres, pero es menester también, y mucho más, la transformación y futuro» (NABUCO, 2006, 578). No por el apego a las ideologías; no por la búsqueda de una renovación como un fin en sí mismo. Lo que él deseaba era una diplomacia más convergente a los desafíos que el país enfrentaba y, fundamentalmente, condeciente con la realidad social brasileña. Aún en su discurso de paraninfo, afirmó:

*Nuestro deber, pues –tuyo y de todos nosotros- es el de llevar al Itamaraty bien al centro de la vida nacional, es el de tornarlo representativo del Brasil de nuestros días, de sus problemas, de sus aspectos contradictorios y de sus esperanzas incontrolables. No nos podemos enclaustrar en el refugio de nuestros despachos, con los oídos vedados a los ecos de las labores agrícolas, a los sonidos variados de las usinas, en que se forja nuestro progreso material, al rugir de los motores que en tierra, en mar y en el aire trasladan, sin cesar, a hombres y sus bienes, en el afán de crear riquezas. No podemos enajenarnos al trabajo fecundo desarrollado en las escuelas, en las Universidades y en la investigación paciente de laboratorio en que se forman las elites de dirigentes, técnicos, ingenieros, juristas, profesores y filósofos, que prepararán al país para las múltiples tareas provenientes de la nueva estructura de Brasil. No podremos, por lo tanto, quedar limitados a la contemplación de nuestro pasado, de nuestra tradición, de viejas fórmulas o de viejas costumbres diplomáticas (SILVA, 1959, p. 10).*

La defensa de la renovación, sin embargo, no colocaba a Barbosa da Silva cerca del campo de diplomáticos más radicales

del periodo. En su opinión, Brasil estaba predestinado a la inestabilidad y a crisis políticas y sociales. Criticaba a los que defendían soluciones instantáneas, automáticas o indoloras para esos problemas bajo el manto de un nacionalismo ciego. Para él, tal postura ya causaba grandes males al país y era necesario combatirla. El populismo nacionalista era una vía recurrente, fácil y oportuna, pero sólo demoraba el *day of reckoning*. Se necesitaba creatividad, valor y persistencia para hacer frente a lo impopular, lo doloroso, lo imprevisible y, fundamentalmente, a lo imperfecto, siempre y cuando no se comprometiera el interés nacional. Los acuerdos con las potencias occidentales o comunistas, por ejemplo, estaban lejos de ser instrumentos ideales, pero eran vías que no podían descartarse por prejuicio ideológico. Otra diferencia con relación a los más radicales era su creencia de que Brasil no era una unidad, en el sentido de que había una diversidad de corrientes de intereses. Las fórmulas extremadas, en ese ambiente, no tenían poder de aglutinación y polarizarían la sociedad innecesariamente. Era por ello que él admiraba la habilidad de componer y transigir, separando los intereses vitales y defendiéndolos con tenacidad, pero con madurez suficiente para saber dónde y cómo conciliar.

#### LA DIPLOMACIA AL SERVICIO DEL SECTOR PRIVADO

Al terminarse el gobierno JK, Barbosa da Silva fue invitado a dirigir el Instituto del Azúcar y del Alcohol (IAA). En octubre de 1961, asume el puesto y permanece en él hasta septiembre de 1962. Su designación, como afirmó, «causó perplejidad a mucha gente», incluso en muchos que lo conocían más de cerca. Abandonaba las «labores silenciosas de aquella, a veces ruidosa, Calle Larga», donde completó su formación al servicio de la República, para, en reconocimiento de sus habilidades tanto como negociador como

de productor de caña, hacer frente a la difícil y compleja tarea de avalar una nueva política para un sector estratégico de la economía.

Barbosa da Silva identificaba en el sector externo la principal fuente de limitaciones y oportunidades. Entre 1953 y 1958 la producción azucarera mundial se había elevado un 47 %, mientras que el consumo crecía solamente el 23 %; el precio del producto, en la década de 50, cayó a la mitad. Era una situación bastante convergente con las premisas Cepalinas. Ante esta situación, Edmundo defendió medidas de estabilización del mercado, para proteger el sector de bruscas fluctuaciones de precios, del deterioro de los términos de intercambio y de las barreras fiscales que cerraban los mercados internacionales. Tal vez su mayor victoria, en este ámbito, haya sido la expansión de las exportaciones brasileñas en el mercado estadounidense en el contexto de la radicalización de la Revolución Cubana (OLIVEIRA, 1975, p. 59-61; SILVA, 1961, p. 118-122).

El diplomático sabía que las oportunidades externas sólo podrían ser aprovechadas por Brasil si el sector doméstico seguía un camino de creciente eficiencia, lo que no ocurría. Tanto la producción como la industrialización enfrentaban costos crecientes y bajos rendimientos. Alterar las políticas públicas para el sector para modificar esa situación, desafortunadamente, fue una tarea que el diplomático no consiguió desarrollar en su corta gestión. En la época, la economía era extremadamente regulada. El Gobierno, al mismo tiempo en que exprimía la rentabilidad de los productos finales para controlar la inflación, limitaba la producción y concedía subsidios puntuales a la cadena productiva. En este guión burocrático de incentivos contradictorios, Barbosa da Silva se arriesgó a determinar la necesidad urgente de privatizar la Compañía Usinas Nacionales (Azúcar Perla) como consecuencia de sus altos costos operacionales. Fue recién después de veinte años y muchos perjuicios que la medida fue ejecutada. La falta de predisposición de políticos y de diplomáticos en tomar las

difíciles medidas a corto plazo como resultado del temor por la impopularidad lo exasperaba. En su opinión, las crisis tenían el efecto de reducir lentamente la resistencia de la población a la inevitable reforma económica. Esta situación de espera, sin embargo, debilitaba el tramado social y económico de tal forma que tornaba el proceso de ajuste aún más doloroso. Hablando años después, sobre este periodo, se preguntaba: «¿Quiénes son los que defienden el ahorro? ¿Quién hace una política violenta de contención de gastos públicos?» (SILVA, 1984).

Estos cuestionamientos seguramente estaban en su mente cuando siguió, a lo lejos, el deterioro de las condiciones económicas del gobierno Goulart. Luego del golpe, Vasco Leitão da Cunha le ofreció ser secretario general. Edmundo rechazó la oferta, pero aceptó conducir delicadas negociaciones. La primera fue ocupar el lugar de Dias Carneiro al mando de la delegación de la UNCTAD, en mayo de 1964. Después, trató la restauración del crédito externo del país, por medio de diversas negociaciones con nuestros acreedores. Por último, negoció dos importantes acuerdos de garantías de inversiones, uno con Alemania y otro con Estados Unidos.

De 1963 a marzo de 1979, fecha de su retiro, a pesar de diplomático de profesión, recibió poco de los cofres del tesoro, además de no ejercer funciones ejecutivas. Luego de alejarse del Itamaraty, no se habituó. Como afirmó una vez, «la vida es como andar en bicicleta, si te paras, te caes». Sus habilidades en el liderazgo de equipos, en la gestión de alto nivel y en el arte de la negociación lo pusieron en posición privilegiada en el sector privado. Actuó, luego de retirarse, en el Consejo de Administración, Fiscal o Consultivo de varias empresas, como Pirelli, Honeywell Bull, Mercedes Benz, MBR, Swift-Armour, Eletro-Cloro, Banco de Montreal y Policlínica General do Rio de Janeiro. Tuvo gran actuación en la CAEMI: presidió la Generali de Brasil y la *holding* JARI. Participó de la creación de la Acción Comunitaria de Brasil

(1967), del Instituto Regional de Desarrollo de Amapá, de la Cooperativa de Leche del municipio de Campos (1965) y de la Fundación Fluminense de Desarrollo Regional (FUNDENOR).

## LA NUEVA DIPLOMACIA

*Sir* Harold Nicolson, en un célebre texto, argumentó que la diplomacia a comienzos del siglo XX se transfiguró considerablemente. El principal cambio era el creciente uso de métodos, ideas y prácticas utilizadas en el plano doméstico para prescribir cómo deberían funcionar las relaciones internacionales. Así, características de la vieja diplomacia (ausencia de publicidad, limitación de atención del público y poca o casi ninguna presión de tiempo) eran suplantadas por una nueva realidad (NICOLSON, 1962, p. 100-104; DRINKWATER, 2005, p. 104). La afirmación era exagerada, pero no deja de capturar el sentimiento de una nueva era. La antigua guardia seguiría soñando con que la diplomacia fuera un nivel esencialmente apartado de la política doméstica, incluso en términos de objetivos, métodos y composición de fuerzas. La nueva generación, sin embargo, sabía que este ideal nunca efectivamente existió y que el mundo cambiaba sensiblemente.

Barbosa da Silva fue parte de un grupo de diplomáticos que actuó en esa fluida transición. Sería un error adjudicarle al diplomático la responsabilidad de haber creado el área económica de la diplomacia brasileña. En el momento fundacional de la política externa del país, cuando el Marqués de Barbacena actuó en búsqueda del reconocimiento de la independencia brasileña, ya se mostraba presente la diplomacia económica. Luego, como bien informa Renato Mendonça, biógrafo del Barón de Penedo, en la Legación de Brasil en Londres, «el tratamiento de las cuestiones económicas era tan importantes como la materia política»

(MENDONÇA, 2006, p. 225). Como tuvimos oportunidad de observar, en la década de 1920, fue grande el esfuerzo en la expansión de la diplomacia en temas económicos. Ante este panorama, ¿en qué consistiría la contribución del pensamiento y de la acción diplomática de Barbosa da Silva y de su generación?

La primera fue la premisa de que era natural la presión de la sociedad sobre el aparato del Estado; la diplomacia no podría divorciarse de la nación. Esto no significa que debería estar remolcada por la transitoriedad volitiva del humor político doméstico. Muy por el contrario, al diplomático le correspondía orientarse por un interés nacional que trascendiera la disgregación de lo particular para alcanzar lo general, sin aferrarse al pasado pero, al mismo tiempo, considerar los antecedentes y la tradición al indagar el futuro. Él consiguió navegar sobre esas tensiones como pocos.

La segunda fue su percepción de que, en dicha nueva era, el diplomático no se resumía a ser voz y oídos de su país en el exterior. Tenía un papel fundamental para desempeñar en la vida interna de una democracia. Ante el torbellino del activismo político y social, muchas veces no se percibía que medidas puramente domésticas tenían impactos externos y que los compromisos internacionales del país no podían ser quebrados para atender las veleidades del día. Sus largos años en la Secretaría de Estado se consumieron, en gran medida, en el estrecho contacto con los círculos empresariales, académicos y burocráticos en un continuo ejercicio de consultas orientadas a la prevención de conflictos de dicha naturaleza.

La tercera contribución del diplomático fue comprender el nuevo papel que tenía el Itamaraty en el periodo posguerra. Él y sus contemporáneos reconocían correctamente que la grandeza del Barón de Rio Branco se relacionaba con su competencia en interpretar el problema de su era (la definición de las fronteras nacionales) y actuar para resolverlo. Barbosa da Silva y su generación enfrentarían un desafío de otra índole: apoyar el desarrollo económico nacional.

En un primer momento, se podría cuestionar qué tarea un diplomático podría desempeñar en ese esfuerzo aparentemente doméstico. Edmundo y muchos contemporáneos suyos compartían la idea de que la naturaleza del sistema económico internacional registraba serios obstáculos al desarrollo, especialmente para un país predominantemente agrícola. Sin una continua y activa política de vigilancia para sortear tales obstáculos, el esfuerzo doméstico podría desvanecerse. Otro trabajo igualmente importante era averiguar las oportunidades externas, principalmente en términos de inversión, de cooperación técnica y de construcción de imagen adecuada para atracción de capital externo. El diplomático, por su formación y posición en el aparato estatal, debería, en su opinión, estar en la vanguardia de ese movimiento.

La mayor contribución de Barbosa da Silva, sin embargo, fue la de haber instrumentalizado, institucionalmente, la diplomacia económica como una misión fundamental del Itamaraty. Efectivamente, cuando entró en el ministerio, el área económica aún mantenía su desdeñoso estatus de Secos y Mojados y jefes como Raul Fernandes observaban con curiosidad y desinterés el asunto. El hecho de que otros organismos negociaran acuerdos comerciales con diplomáticos extranjeros sin la mediación del Itamaraty demuestra el nivel de enajenación existente al final de la década de 40. Fue con paciencia, inteligencia, tacto y competencia que el diplomático ayudó a transformar esa situación. Cuando se alejó de la diplomacia, el área económica era un destino disputado para nuevos jóvenes que atravesaban el umbral del viejo palacio Marechal Floriano.

## BIBLIOGRAFÍA

BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida* (2ª edição, revista e ampliada). Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

CALLIÈRES, François de. The art of negotiating with sovereign princes. In: Keens-Soper, H. M. A. e Schweizer, Karl W. *The art of diplomacy*. Lanham: University Press of America, 1983 [1716], p. 55-188.

CALÓGERAS, João Pandiá. *Estudos históricos e políticos*. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936.

CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em alto-mar: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

DRINKWATER, Derek. *Sir Harold Nicolson & international relations: the practitioner as theorist*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

FARIAS, Rogério de Souza. *Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967)* (Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A alma do tempo. Memórias (formação e mocidade)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961.

\_\_\_\_\_. *Um estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo* [3ª ed.]. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1977.

MENDONÇA, Renato. *Um diplomata na corte de Inglaterra*. Brasília: Senado Federal, 2006.

MIRANDA, Pontes de. O papel do diplomata na época atual. *Revista do Serviço Público*. V. I, Nº 1, 5-51. 1939.

MOREIRA, Dulcinéia M. Vargas. *Do Itamaraty ao Alvorada: lembranças de 5 décadas*. Brasília: Thesaurus, 2002.

NABUCO, Joaquim. *Diários. 1849-1910*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi, 2006.

NICOLSON, Harold. *The evolution of diplomacy*. New York: Collier Books, 1962.

OLIVEIRA, Hugo Paulo de. *Os presidentes do I.A.A.* Rio de Janeiro: MIC, 1975.

PATRIOTA, Antonio. *Antecedentes recentes da origem da família no litoral norte do Rio Grande do Norte (lembrança dos noventa anos)*. Brasília: Manuscrito do autor, 2010.

ROSA, João Guimarães. Quatro palavras. In: Silva, Alexandre Barbosa da. *Coisas do meu sertão. Fatos, histórias e narrativas do sertão de Minas e de sua nobre gente*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1983, p. 5-13.

SILVA, Alexandre Barbosa da. *A minha vida*. Acervo Edmundo Penna Barbosa da Silva. Rio de Janeiro. 1938.

SILVA, Edmundo Penna Barbosa da. *Palestra realizada no gabinete do chefe do Estado Maior em 12 de abril de 1946*. Rio de Janeiro: MRE, 1946.

\_\_\_\_\_. *Discurso de paraninfo*. Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro. 1959.

\_\_\_\_\_. *Embaixador Barbosa da Silva (discurso de posse)*. *Brasil Açucareiro*. V. LVIII, Nº 3 e 4, 118-123. 1961.

\_\_\_\_\_. *Entrevista de Edmundo Penna Barbosa da Silva ao CPDOC/FGV*. 19 de julho. Audio digital. Rio de Janeiro. 1984.

\_\_\_\_\_. *Oswaldo Aranha*. Mimeo. Acervo Luiz Aranha Correa do Lago. 1994.



## HELIO JAGUARIBE

Nacido en 1923, licenciado en Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro (1946), es hijo del geógrafo y cartógrafo Francisco Jaguaribe de Mattos, general del Ejército Brasileño, y de Francelina Santos Jaguaribe de Matos. Fue uno de los entusiastas del llamado Grupo de Itatiaia, de donde surge la fundación del Instituto Brasileño de Economía, Sociología y Política, IBESP (1953), entidad en la que actuó como secretario general. Fue uno de los fundadores del Instituto Superior de Estudios Brasileños, ISEB (1955). A fines de 1958, Jaguaribe publicó *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, libro inaugural que es también considerado la mecha de una crisis interna en el ISEB, que termina con el alejamiento de Jaguaribe, en 1959. A partir de entonces, se dedicó a la gestión de las empresas familiares, que dirigió hasta 1964. En ese proceso, dirigió la expansión de la Compañía Ferro e Aço de Victoria. Con el golpe de 1964, se trasladó a EE.UU., donde impartió clases de sociología en importantes

universidades: Harvard (1964-1966), Stanford (1966-1967) y en el Massachusetts Institute of Technology (1968-1969). De regreso a Brasil, en 1969, se integró al Conjunto Universitario Candido Mendes. En 1979, participó de la fundación del Instituto de Estudios Políticos y Sociales, IEPES, entidad a la cual permanece vinculado como Decano Emérito. Ocupó entre abril y septiembre de 1992, el puesto de secretario de Ciencia y Tecnología, durante el Gobierno de Fernando Collor de Mello. Cerrando su paso rápido por el Gobierno, se dedicó, a partir de 1994, al proyecto de «Un Estudio Crítico de la Historia», publicado en 2001. En 2005 fue elegido para la Academia Brasileña de Letras.

# HELIO JAGUARIBE: LA GENERACIÓN DEL DESARROLLISMO NACIONAL

*Antonio Carlos Lessa*

## INTRODUCCIÓN

El sociólogo nacido en Rio de Janeiro Helio Jaguaribe es considerado uno de los más lúcidos intérpretes de las vicisitudes de la sociedad brasileña y uno de los exponentes de la ideología del desarrollismo nacional. Autor de trabajos iniciales de análisis político y sociológico del Brasil contemporáneo que inspiraron a generaciones de intelectuales públicos que, a partir de la década de 50, militaron con sus estudios en favor de la actualización de la ideología del nacionalismo y que buscaron su articulación con una estrategia concertada de desarrollo.

Las interpretaciones de Helio Jaguaribe dieron por hecho que las posibilidades internacionales de Brasil en los años cincuenta y sesenta fueron también fundamentales para divulgar, aunque indirectamente, algunas de las más importantes y celebradas construcciones de la política externa brasileña. Son ejemplos de esa influencia gran parte de la categorización que propaga la Política Externa Independiente y también sus versiones más maduras,

como se percibe con la retomada creciente y consecuente de parte de ese ideario, a partir de los años 70 y, más específicamente, con el denominado Pragmatismo Responsable.

Helio Jaguaribe fue uno de los actores centrales del ambiente intelectual en el cual se reverberaba, a partir del final de los años 40, los límites del proceso de modernización tradicional. Tal pensamiento señalaba la necesidad de poner en práctica un proyecto político que no fuera sólo crítico, sino que además trazara un curso de acción para el crecimiento económico y la superación de los problemas sociales que caracterizaron a Brasil desde siempre.

Jaguaribe fue uno de los jugadores centrales de construcciones institucionales que tuvieron importancia crucial en la vida política e intelectual brasileña, como por ejemplo el Grupo de Itatiaia, el Instituto Brasileño de Economía, Sociología y Política (IBESP) y el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB). Es especialmente uno de los principales nombres de la generación que con persistencia se entregó a la construcción de arreglos institucionales que a su modo buscaban también interpretar y actuar en la política brasileña, siendo que con instrumentos y orientaciones distintos, como por ejemplo el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), y el Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales (IBRI). Podemos entonces tomar estas instituciones como manifestaciones de la misma ambición de comprensión y de traducción de los desafíos de la contemporaneidad, de superación de la estrechez mental y del atraso que caracterizaban al Brasil de entonces.

Una de las tesis más importantes que Helio Jaguaribe intentó demostrar en gran parte de su significativa producción entre mediados de los años cincuenta y la primera mitad de los sesenta fue que la reforma y las transformaciones políticas deben ser entendidas como factores dinámicos de las transformaciones sociales, y que el planeamiento de la acción del Estado con foco en una

estrategia de desarrollo tendría necesariamente que partir de esas transformaciones. Jaguaribe fue el precursor de una interpretación pragmática del nacionalismo, que sería muy importante para fundamentar la estrategia de modernización llevada a cabo por el Estado y para divulgar la función complementaria que la política externa asumía en el desarrollo nacional.

La prominencia que el pensamiento de Jaguaribe encontró en la formulación y en la implementación de la política externa brasileña es objeto de este trabajo, que pretende también analizar los orígenes y el desarrollo de la esfera institucional construida en ese momento e, incluso, de sus vehículos, como por ejemplo la Revista Brasileña de Política internacional (RBPI). No pretendemos aquí un análisis crítico y exhaustivo de los trabajos de Jaguaribe, sino averiguar la importancia de esta producción en la modulación del desarrollismo nacional y de cómo ésta sintetiza y representa el pensamiento modernizador que inspiró la acción internacional de Brasil a partir de los años 50.

## UN AMBIENTE POLÍTICO E INTELECTUAL EFERVESCENTE

Hay una gran y provechosa producción científica que busca analizar el rol de los intelectuales en la política brasileña. Tal papel es seguramente más incisivo a partir del inicio del siglo XX, cuando esa intelectualidad pasa a militar en torno a las temáticas nacionalistas, ya sea buscando las raíces de la *brasilidad* (como lo hizo la generación modernista), o con la reivindicación de un papel de conciencia nacional (como podría ser caracterizada la generación de la década de los treinta), o de intérprete de vida social (PÉCAUT, 1999, p. 10). Se verificó también, entre 1930 y 1945, el inicio del proceso de estructuración del aparato de Estado para el enfrentamiento de las cuestiones más directamente relacionadas

con la estrategia de desarrollo basado en la industrialización, con la creación de diversas agencias de planificación económica.

El Estado, pues, informado por los intelectuales militantes, instrumentado por un empresariado industrial comprometido, y dirigido por un creciente y competente grupo de técnicos civiles y militares, toma para sí mismo la responsabilidad de dirigir, de arriba hacia abajo, la modernización que Brasil demandaba (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 253-258). Uno de los aspectos centrales de este proceso era el creciente nacionalismo económico, que buscaba legitimar la intervención estatal en la economía y que reivindicaba el control por fuerzas nacionales del proceso de desarrollo, como se manifiesta con el regreso triunfal de Getúlio Vargas al poder en 1951.

Éste era el ambiente político que modulaba el debate sobre el desarrollo a inicios de los años 1950 cuando un grupo de jóvenes intelectuales pasó a reunirse con regularidad en el Parque Nacional de Itatiaia, en la frontera entre los estados de São Paulo y Rio de Janeiro. Reunidos a partir de agosto de 1952, el autodenominado Grupo de Itatiaia se entregó al debate sobre los grandes problemas brasileños de la época.

Cristina Buarque de Hollanda especula que el Grupo de Itatiaia habría sido el heredero directo de otro esfuerzo de acción intelectual, proveniente de 1947, cuando un grupo de jóvenes intelectuales se turnaba en análisis centrados en los problemas brasileños, en una columna de opinión en el *Jornal do Comércio* (HOLLANDA, 2012).

El Grupo de Itatiaia tenía una agenda ambiciosa, centrada en la «aclaración de problemas relacionados con la interpretación económica, sociológica, política y cultural de nuestra época, con el análisis, en particular, de las ideas y de los fenómenos políticos contemporáneos y con el estudio histórico y sistemático de

Brasil, tomado, igualmente, desde el punto de vista económico, sociológico y cultural». La trayectoria del grupo de Itatiaia está inequívocamente vinculada con la sofisticación conceptual de la ideología del nacionalismo.

Ya en 1953, algunos de los miembros del grupo crearon el IBESP, Instituto Brasileño de Economía, Sociología y Política, bajo el mando de Helio Jaguaribe. El Instituto mantuvo la agenda de debate y de estudios y lanzó los *Cadernos do Nosso Tempo*, que a pesar de haber tenido una circulación breve (sólo 5 volúmenes), se transformó en una publicación antológica. Los *Cadernos*, publicados entre diciembre de 1953 y marzo de 1956, traen contribuciones que inspiraron el análisis sociológico, político y económico de Brasil, aunque su conjunto no pueda ser considerado una traducción perfecta de la diversidad de pensamiento y de perspectivas analíticas alcanzadas por el IBESP.

Sería de hecho una exageración imaginar que los participantes de los encuentros de Itatiaia compartieran de modo inequívoco las interpretaciones sobre la realidad brasileña, pero algunas ideas, se puede afirmar, serían comunes a todos. La principal de estas ideas era la preocupación con el estado de subdesarrollo en que veían a Brasil. Además de esto, de acuerdo con Schwartzman (1979), seguramente la «búsqueda de una posición internacional de no alineamiento y de “tercera fuerza”, un nacionalismo en relación con los recursos naturales del país, una racionalización mayor de la gestión pública, mayor participación de sectores populares en la vida política».

Este grupo incluye a intelectuales de formación distinguida. De él formaron parte, además de Helio Jaguaribe, Alberto Guerreiro Ramos, Juvenal Osório Gomes, Moacir Félix de Oliveira, Carlos Luís Andrade, Cândido Mendes de Almeida, Ewaldo Correia

Lima, Heitor Lima Rocha, Fábio Breves, Juvenal Osório Gomes, João Paulo de Almeida Guimarães y Oscar Lorenzo Fernandes.

El segundo rasgo que unía a los integrantes del IBESP era el hecho de compartir un proyecto político propio, en el cual los intelectuales ejercían un papel central, como se ve en la obra colectiva titulada *Para uma Política Nacional de Desenvolvimento*, publicada en el último número de los *Cadernos*. Tal proyecto se afirmaría sobre

*La iluminación ideológica de las fuerzas progresistas [...], burguesía industrial, proletariado y sectores técnicos de la clase media, y reclutamiento político de estas fuerzas. Ambas condiciones, como se vio, requieren, para ser realizadas, la actuación promocional y orientadora de una vanguardia política capaz y bien organizada.*

Se trata, sin embargo, de un proyecto político esencialmente reformista, con pretensiones de compromiso en las vías de transformación, pero no necesariamente revolucionario.

Los intelectuales del IBESP y los *Cadernos* fueron los elementos iniciales de un gran emprendimiento intelectual, que tuvo sus manifestaciones más concretas en la actualización de la ideología nacionalista, que en este caso concreto en particular se quería progresista, en oposición al nacionalismo conservador. Al mismo tiempo, se inició el proceso de información acerca de los límites naturales que las circunstancias de la Guerra Fría imponían a países como Brasil, lo que llevó a la defensa de la afirmación de una «Tercera Vía», una posición de independencia tanto con relación al liberalismo como al marxismo-leninismo, y específicamente, en relación a los dos bloques liderados por las superpotencias de la época.

*Os Cadernos do Nosso Tempo*, aunque no eran una revista centrada en cuestiones internacionales, pueden ser considerados

una publicación pionera en su interpretación, ya que buena parte (cerca de dos tercios) de la producción difundida eran análisis sobre la política internacional de la época (ALMEIDA, 1998)<sup>1</sup>. Pese al hecho de no haber estudios circunstanciados sobre los *Cadernos*, se puede afirmar que la publicación se transformó en el vehículo preferencial por medio del cual esa «red intelectual» buscaba, de acuerdo con Hollanda, «aclarar el estado del arte de la política en el país, conjeturaban sobre modos de actuar de los diferentes segmentos de la sociedad y tenían la intención de inducir y ajustar su movimiento» (HOLLANDA, 2012).

Los intelectuales del IBESP compusieron la base del Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), creado en 1955, durante el Gobierno Café Filho (decreto n° 37.608 de 14 de julio), bajo los auspicios directos del Ministerio de Educación. El surgimiento del ISEB es el apogeo del proceso de creación de instituciones que, a su modo, se asentaban sobre visiones difusas del nacionalismo y de modernización de las estructuras políticas, económicas y sociales. No nos referimos específicamente al aparato gubernamental, cuya estructura de hecho venía siendo ampliada desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y más precisamente, a partir del inicio de los años 1950<sup>2</sup>, pero la creación de instituciones como el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), creado en 1952, y del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, IBRI, de 1954. A su modo, esas dos

---

1 Los cinco volúmenes de los *Cadernos do Nosso Tempo* fueron republicados en el volumen 4 de la *Revista Estudos Políticos*, accesible en <<http://www.revistaestudospoliticos.com>>.

2 En el segundo mandato de Getúlio Vargas, por ejemplo, se crearon instituciones tales como la Asesoría Económica de la Presidencia de la República, la Comisión de Desarrollo Industrial, la Superintendencia del Plan de Valorización Económica de la Amazonia, el Banco del Nordeste, el Banco Nacional de Crédito Cooperativo, el Instituto Nacional de Inmigración y Colonización, la Comisión Nacional de Política Agraria, el Servicio Social Rural y, coronando esta lista, el Banco Nacional de Desarrollo Económico, BNDE, y la Petrobras. El Consejo Nacional de Investigación (CNPq) y la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior, CAPES, son también contemporáneos (D'Araújo, 2004).

otras instituciones también interpretaban en esferas distintas y con agendas propias, el pensamiento modernizador característico de este periodo.

Junto con el ISEB, éstas tienen además diversos niveles de interacción con el Estado, incluso tratándose de asociaciones privadas, tanto porque gran parte de sus miembros estaban vinculados al Gobierno y a la máquina del Estado, como también porque eventualmente recibían dotaciones presupuestarias oficiales. Otro aspecto importante es que las tres instituciones compartían algunos equipos, que eran eventualmente comunes a todas, o a dos de éstas.

Esto evidencia que las tesis de la modernización y la lectura que se hacía de ellas en la época circulaban con intensidad y se interpretaban y reinterpretaban a favor de la suplantación del retraso en diferentes instituciones, con proyectos diferentes, pero que de cierto modo, componían el mismo gran círculo de personas. Raphael Nascimento (2005) propone una visión sistematizada de la convergencia de ideas y del compartimiento de equipos que, de cierto modo, evidencian la existencia de una «comunidad epistémica», articulada por lo que convino denominar desarrollismo nacional. El cuadro siguiente ofrece una dimensión exacta de dicho proceso:

<b>Personalidad</b>	<b>IBRI</b>	<b>IBAM</b>	<b>ISEB</b>
Adroaldo Junqueira Alves		X	X
Cleantho de Paiva Leite	X	X	X
Evaldo Correia Lima	X		X
Helio Jaguaribe	X		X
Herbert Moses	X	X	X
Hermes Lima	X		X
José Honório Rodrigues	X		X

Luiz Simões Lopes	X	X	X
Marcos Almir Madeira	X		X
Mário Augusto Teixeira de Freitas	X	X	
Mário Travassos	X		X
Oswaldo Trigueiro	X	X	
Rômulo de Almeida		X	X
San Tiago Dantas	X		X
Temístocles Cavalcanti	X		X

Fuente: Nascimento, 2005, p. 60.

En la agenda de la administración pública municipal, que es el foco del IBAM, el esfuerzo central es sin duda el del quiebre de los parangones del Estado patrimonialista y el del perfeccionamiento de los servicios públicos, en respuesta al movimiento de urbanización rápida por el cual pasaba la sociedad brasileña<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, como informa Nascimento (p. 54), el IBAN

*Se inserta, por lo tanto, en un movimiento más amplio que intercedía la racionalización de la administración pública, iniciado en los años 30, con la creación del DASP, y, más específicamente, en un esfuerzo emprendido para abastecer a los municipios, que ganaron destaque con la constitución de 1946 y, claro, con el continuo proceso de urbanización brasileña, con equipos técnicos capacitados para responder a los nuevos desafíos. De la misma forma,*

3 El IBAM fue creado como una organización privada sin fines de lucro y sin fines político-partidarios. Fue reconocido como entidad de utilidad pública por el gobierno federal en noviembre de 1953. Entre las actividades que se proponía realizar constan la realización de estudios e investigaciones y la promoción y divulgación de ideas prácticas capaces de contribuir con el desarrollo de la administración municipal. La prestación de asistencia técnica a las municipalidades, junto con la organización de cursos orientados al perfeccionamiento de la administración municipal y la edición de la Revista Brasileña de Administración Municipal (Nascimento, p. 54). El IBAM existe aún hoy, con los mismos objetivos, y su sede permanece en Rio de Janeiro.

*la aparición de este instituto está relacionada a un grupo específico de personas, principalmente Luiz Simões Lopes, Rafael Xavier e Mario Augusto Teixeira de Freitas, que fueron responsables por la transmisión de los valores del Movimiento de la administración pública del nivel federal al municipal, constituyendo, así, su vertiente municipalista. El mismo grupo fue, además, responsable de la creación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y de la Escuela Brasileña de Administración Municipal (EBAP), además del ya referido DASP.*

El IBRI, por su parte, tenía como objetivo la promoción y el incentivo de la reflexión sobre «problemas internacionales, especialmente los de interés para Brasil». Se trata del primer esfuerzo de asociación de inteligencia brasileña en torno a las cuestiones mundiales, en un momento particularmente complicado de la política internacional. La Guerra Fría ya era una realidad desde hacía casi una década, con la cual todos los países procuraban aprender a lidiar. Insuperados los traumas de la Segunda Guerra Mundial, la eclosión de la Guerra de Corea recordaba que la posibilidad de un nuevo conflicto con aquellas tierras era real. Al mismo tiempo, los efectos del enfrentamiento ideológico global creaban nuevas y profundas divergencias en los ambientes domésticos y, en el bloque occidental, los esfuerzos de contención del comunismo justificaban la disminución de libertades fundamentales e hicieron de la vida política un juego de reglas simples, que oponía el bien al mal, es el caso del Macartismo en Estados Unidos, y de prácticas semejantes en los sistemas políticos de sus aliados subalternos.

El desarme, en esta época, aún no constituía una agenda relevante por sí sólo, sino que lo que las superpotencias buscaban eran medios tecnológicos para asegurar la supremacía militar de todas las formas posibles. La descolonización y el destino de los antiguos territorios coloniales comenzaban a aparecer como

una cuestión cada vez más importante por el inicio de la década de 50. Realizada en 1955, sólo un año después de la creación del IBRI, la Conferencia de Bandung, señalaba la existencia de vida internacional mucho más diversa de lo que se suponía y, en contrapartida al esquematismo de la bipolaridad, surgía el Tercer Mundo. En 1951, se inició la larga trayectoria para la construcción del proceso de integración de Europa con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y Acero (CECA), y también el esfuerzo acordado para la superación de las rivalidades europeas. En fin, se trataba de una coyuntura que ofrecía muchos desafíos para países como Brasil, especialmente los de comprender los riesgos de un tal orden y de pensar también en las oportunidades que éste ofrecía.

En Brasil, la creación de una organización como el IBRI tiene una carga más simbólica que práctica, porque el Instituto no mantuvo una estructura secretarial profesionalizada ni tampoco tuvo pretensiones de intervención directa en la agenda externa del país. Se trataba, en primer lugar, de una manifestación auténtica de la urgencia de comprensión de los descontentos internacionales y, en segundo lugar, de la necesidad de ser entendidos bajo una perspectiva nacional. El Instituto fue creado por personalidades que eran parte común al IBAM y al que sería el ISEB al año siguiente, como se ve en el cuadro expuesto anteriormente.

Junto con intelectuales militantes de las causas de la modernización, un buen número de diplomáticos de carrera componía el grupo social de la entidad (la propia ceremonia de creación del Instituto se dio en el Palacio Itamaraty en Rio de Janeiro, el día 27 de enero de 1954), hay, por lo tanto, cierta conexión con el aparato del Estado, lo que nos hace sondear sobre la intensidad y la forma con que las ideas que fueron elaboradas en los debates y discusiones llevados a cabo en la institución repercutieron sobre la acción internacional de Brasil. El hecho que el IBRI emprendió con

la realización de eventos de complejidad diversa, como por ejemplo la organización de conferencias y de pequeños seminarios, pero el gran emprendimiento, que estaba anunciado ya en sus estatutos fundacionales, sería la realización de un programa de publicaciones. Tal programa tuvo inicio en 1958, con el lanzamiento de la Revista Brasileña de Política Internacional (RBPI)<sup>4</sup>.

El ISEB, por su parte, tuvo en su corta trayectoria (fue disuelto por el régimen militar en abril de 1964), una importancia central para el debate de ideas y de proyectos de modernización en Brasil, suministrando las bases para la teorización del desarrollo nacional. En el contexto específico del inicio de su funcionamiento, al comienzo del gobierno de Juscelino Kubitschek, el Instituto y sus miembros fueron piezas importantes para la administración, especialmente porque el propio Gobierno los reconocía como actores importantes en el proceso de formulación de políticas públicas.

Como el IBAM, el ISEB fue dotado de una estructura regular, incluso porque se trataba estrictamente de un órgano del Estado. La conducción del nuevo Instituto le fue encomendada a Roland Corbisier, que dirigiría, pues, una estructura de departamentos, que denotaba sus ambiciones: a Helio Jaguaribe le correspondió la dirección del Departamento de Ciencia Política; a Cândido Mendes, el de Historia; a Ewaldo Correia Lima, el de Economía; a Álvaro Vieira Pinto, el Departamento de Filosofía; mientras que el de Sociología le correspondió a Alberto Guerreiro Ramos.

El ISEB, de acuerdo con la interpretación de Cândido Motta Filho, era una institución que debía

---

4 El IBRI funcionó en Rio de Janeiro hasta 1992, publicando ininterrumpidamente, pero con bastante dificultad, la RBPI. La organización y la Revista se transfirieron para Brasilia en 1993, siendo ambas aún animadas por un grupo formado por diplomáticos y académicos.

*Consagrarse a las Ciencias Sociales a fin de aplicar las categorías y los datos de dicha Ciencia al análisis y a la comprensión crítica de la realidad brasileña, buscando la elaboración de instrumentos teóricos que permitieran estimular y desarrollar el avance nacional (apud PÉCAUT, 1999, p. 110).*

Sería, pues, una estructura que reunía un buen número de intelectuales «invitados por el propio poder si no para intervenir directamente en la gestión de la política económica, por lo menos para participar de la construcción de la nueva legitimidad, colocándose al servicio de la creación de la síntesis desarrollista nacional» (PÉCAUT, 1999, p. 110), y exactamente por esto tuvo su trayectoria irreversiblemente asociada al pensamiento nacionalista centrado en el desarrollo.

El propio Jaguaribe, en análisis crítico y retrospectivo que hizo sobre la trayectoria del ISEB, recuerda que los análisis desarrollados en el ISEB intentaban superar los de la época y del país, empeñándose en una «tarea problematizante» (JAGUARIBE, 1979). Los intelectuales que fueron parte del grupo desde el primer momento y cuyos nombres fueron eternizados como «isebianos históricos», Álvaro Vieira Pinto, Jaguaribe, Cândido Mendes y Roland Corbisier, entendían que el nacionalismo tenía un bias aglutinador y movilizador, permitiendo el dinamismo de los intereses de los sectores progresistas de la sociedad. Por otro lado, debería tener también un bias dirigido a la autonomía con relación a los descontentos externos y más particularmente a sus vinculaciones con el medio doméstico, o sea, sobre el imperialismo y el capital extranjero, al mismo tiempo en que proponía su ajuste en una visión «racional y funcionalista», con el objetivo principal de aprovechar los beneficios que pudieran traer para la inserción internacional del país y para su estrategia de modernización.

## EL DESARROLLISMO NACIONAL Y LA OBRA DE JAGUARIBE

Helio Jaguaribe fue uno de los más consistentes defensores de un abordaje *autonomizante* y multidimensional del nacionalismo, entendiéndolo como un fenómeno histórico-social relacionado con las transformaciones pungentes que atravesaba Brasil desde la década de 1930. En *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, obra inaugural de su pensamiento en esta fase, Jaguaribe buscaba justamente comprender las manifestaciones del nacionalismo político y económico y cómo éstas podrían articularse en la definición de posiciones distintas en el plano de acción internacional de Brasil. Bajo esa perspectiva, el nacionalismo adquirió un sentido propio, traduciendo la «concientización de los intereses propios de Brasil, en contraposición a los de otras naciones» (JAGUARIBE, 1958, p. 31-32).

Según la visión de Jaguaribe, las transformaciones económicas, con el crecimiento del perfil industrial del país, permitía que se viera en consecuencia una mudanza fundamental en la conformación social, con dos sectores movidos por visiones del mundo diferentes: el Nacionalista, relacionado a las nuevas formas de producción, especialmente al industrialismo, demandaba un Estado apto para actuar y en favor de las demandas del desarrollo y sería formado por la burguesía industrial, por los crecientes segmentos medio de la sociedad y por una burocracia estatal moderna; y el Cosmopolita, tradicionalmente vinculado al sector primario-exportador, liderado por la burguesía latifundio-mercantil. El desarrollo económico sería una ambición natural del sector Nacionalista (JAGUARIBE, 1958, p. 35).

La construcción que separará a Jaguaribe de otros intelectuales del grupo de *isebianos* históricos es la interpretación de que el nacionalismo debe tener un sentido pragmático, o instrumental, debiendo ser concebido como un medio de acción

y no propiamente como un fin en sí mismo. En este sentido, las ideas de Jaguaribe se aproximan bastante a aquellas defendidas en aquel mismo momento por Roberto Campos, con la diferencia de que las tesis defendidas por este último tuvieron aplicación inmediata en la implementación del Plan de Metas de JK y en la definición de un abordaje desideologizado con relación al papel que el capital extranjero podría desempeñar en el desarrollo brasileño (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 105). En común, ambos defendían el papel central del Estado y, por consiguiente, de la planificación estatal, en la inducción de la industrialización y estrategia de desarrollo.

Aunque no hubiera tenido, en ese momento, la oportunidad de formar parte directamente de un proyecto de Gobierno, es hecho, sin embargo, que las ideas defendidas por Jaguaribe estarían en la base del radical proceso de actualización de posiciones que comienza a diseñarse en el plano de la política externa y de la estrategia de desarrollo a partir del gobierno JK. El sector Nacionalista, en la concepción defendida por Jaguaribe, tenía que definir la estrategia nacional de modernización, en la cual la dimensión externa tenía importancia central. De acuerdo con Nascimento (2004)

*En la política exterior, la proyección del interés nacional fue expresada por el pragmatismo, por medio de cálculos de costo-beneficio en los emprendimientos, por el abordaje relativamente desideologizado en las relaciones internacionales. El objetivo central de la política exterior desarrollista nacional era recibir insumos para el desarrollo nacional.*

Una buena definición de este pragmatismo, en la propia implementación del Plan de Metas, el diseño del trípode sobre el cual reposaría la estrategia de desarrollo, compuesto por la asociación entre el capital monopolista de Estado, por el capital privado

nacional y por el capital extranjero. Este modelo caracterizaría la fase madura de la estrategia, sin embargo, se verificaría a partir de 1961, con el inicio del gobierno Jânio Quadros y la construcción de la denominada Política Externa Independiente. Justamente en ese momento se asiste al inicio del proceso de sofisticación conceptual y de extensión del plan de acción internacional de Brasil que, aún sin ofrecer resultados concretos inmediatos, marcaría de modo inequívoco la política externa brasileña de allí en más.

Es en *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* (publicado casi tres años antes de la gran obra de divulgación pública de la Política Externa Independiente, en forma de artículo de autoría de Jânio Quadros en la Revista *Foreign Affairs* en el segundo semestre de 1961) que Jaguaribe sistematizó gran parte del argumento que sería incorporado al ideario de la política externa.

Jaguaribe reivindicaba la conexión evidente que había, o debería existir, entre la política externa de Brasil y sus condiciones de desarrollo, siendo fundamental una mudanza en el curso de acción internacional del país. Al sistematizar las dos visiones del mundo que propugnaban formas de inserción internacional distintas para el país (los cosmopolitas, que tenían preferencia por alineamiento con Estados Unidos, conformando un eje de acción esencialmente «norteamericanista» y los nacionalistas, que buscaban describir un eje de acción «neutralista»), defiende un curso propio, auténtico, inmediatamente vinculado a la lectura de interés nacional en boga y de negación permanente del alineamiento y de los eventuales beneficios que esta postura podría proporcionar. La crítica consistente hecha a dichos abordajes, junto con un tercero, el «realista», es el centro de la reflexión construida sobre el gran curso de acción internacional de Brasil.

El análisis de sus consideraciones lleva a la conclusión de que la vía «neutralista» es la que ofrecería mayores posibilidades de

realización de intereses para un país como Brasil. Ésta se apoyaría en el reconocimiento de transcendencia de los vínculos históricos con el mundo occidental, y especialmente, el peso que EE.UU. tenía en ese cuadro en la construcción y en la defensa de la «civilización occidental-universal» y a la cual Brasil inequívocamente pertenecía. El neutralismo permitiría el ensanchamiento de la capacidad brasileña de realizar sus intereses en las relaciones asimétricas con EE.UU. y con los demás países desarrollados, buscando al mismo tiempo, la apertura de nuevos espacios en los países en desarrollo, con la adopción de una orientación universalista.

Entre estos nuevos espacios, hay que resaltar una temática que sería constante y muy valorizada en todo el pensamiento de Jaguaribe, es decir, la de la búsqueda de Argentina. Efectivamente, tanto en *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* como en varios de sus otros trabajos del mismo ciclo (y de allí en adelante), la necesidad de superar la rivalidad histórica con el país vecino y de entablar una provechosa cooperación económica será una de las más notables constantes en su pensamiento. La integración económica de Latinoamérica y más precisamente la convergencia con Argentina son tomadas como movimientos necesarios para buscar la limitación de Estados Unidos en la región y, por consiguiente, la ampliación de la capacidad de afirmación autónoma de Brasil.

Jaguaribe reconoce también las dificultades que la adopción de una política externa «neutralista y pragmática» enfrentaría en Brasil. En el plano doméstico, éstas estarían esencialmente relacionadas con las dificultades de superación de la representación de intereses del Estado Cartorial y de su increíble capacidad de dominar la acción internacional de Brasil. En el plano internacional, las mayores dificultades provendrían de los grados de tolerancia que Estados Unidos tendría con relación a la afirmación de un curso de acción neutralista y, en menor grado, de cómo éste se desdoblaría

en un contexto internacional de bipolaridad (o sea, cómo ambas superpotencias se comportarían con relación a los países neutros).

El pensamiento internacionalista de Helio Jaguaribe y sus interpretaciones estarían contemplados en la Política Externa Independiente, en mayor o menor grado. No se trata aquí de reivindicarle a Jaguaribe la paternidad intelectual de ideas que se revelarían centrales en la propuesta de actualización conceptual que entonces diseñaba. Sin embargo, se cree suponer que el debate en torno a la categorización jaguaribea influenció el contexto político de inicio de los años 1960 y que instruyó de modo decisivo el plan de ideas que sería construido por equipos como Afonso Arinos de Melo Franco y Francisco Clementino San Tiago Dantas.

## LAS TRADUCCIONES DE UN TIEMPO DE CRISIS Y DE TRANSFORMACIÓN: LA REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL - RBPI

La *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI, es una de las más tradicionales publicaciones científicas brasileñas<sup>5</sup>. Fue creada en 1958, en Rio de Janeiro, por el Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, IBRI, no específicamente como un vehículo científico, trazo adquirido con su transferencia a Brasilia, en 1993<sup>6</sup>. Es un hecho que la Revista, que fue pensada

---

5 La Revista Brasileña de Política Internacional, RBPI, se puede ver en <<http://www.scielo.br/rbpi>>. Las ediciones publicadas entre 1958 y 1993 fueron digitalizadas y publicadas en *Mundorama – Iniciativa de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, de la Universidad de Brasilia, y se las puede leer en <<http://www.mundorama.net>>.

6 La trayectoria de la RBPI puede comprenderse en tres grandes fases: 1) de 1958 a 1993: el vehículo se hizo expresión del pensamiento brasileño aplicado a las relaciones internacionales, de intelectuales, diplomáticos y pocos académicos, porque el área de estudio no era contemplada por la Academia. La gestión de la revista la hizo el IBRI, fuera de la Universidad; 2) años 90: con la transferencia a Brasilia del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, la RBPI fue tomada en 1993 por un grupo de investigadores de la Universidad de Brasilia, donde mantiene desde entonces su base operacional.

como un vehículo para la divulgación de ideas y del debate sobre cuestiones internacionales, venía firmando un diálogo importante con el medio universitario brasileño a lo largo de las décadas de su funcionamiento, en la medida en que el debate sobre Relaciones Internacionales fue ganando interpretaciones académicas, con el fortalecimiento del sistema universitario brasileño. La RBPI era, antes, un espacio dedicado al estímulo de la reflexión sobre temas internacionales y especialmente, sobre aquellos de especial importancia para los intereses de Brasil.

La RBPI no fue la primera publicación en difundir estudios sobre cuestiones internacionales en Brasil. *Os Cadernos do Nosso Tempo*, como ya fue mencionado, publicó en su corta trayectoria buenos estudios sobre temas internacionales. Las revistas editadas por las congregaciones militares, como la *Revista Marítima Brasileira* (1851) y la *A Defesa Nacional* (1913), tenían ya, cuando se dio el lanzamiento de la RBPI, un largo y consolidado recorrido en este camino, publicando especialmente las visiones iniciadas de los miembros de las corporaciones (ALMEIDA, 1998). La *Revista Brasileira de economia* y el *Boletim de Conjuntura Econômica*, ambos de 1947, publicaban, en esta época, documentos y análisis sobre la coyuntura económica internacional, como lo hacía también la

---

En su nueva sede, se inició el proceso de consolidación del sesgo científico de la revista, justo en el momento en que el área de Relaciones Internacionales comenzaba a expandirse en Brasil, como el crecimiento y la sofisticación de la comunidad académica especializada y con el aumento exponencial del número de carreras de grado en el área. La RBPI se tornó una revista eminentemente científica, como otras producidas en centros de estudio de primera línea en el mundo. Por otro lado, la apertura internacional de Brasil transformó las relaciones exteriores de Brasil en objeto de interés de segmentos nuevos y diversificados de la sociedad, y a ese cambio, la Revista también respondió con la ampliación y la diversificación de los aspectos objetos de análisis; 3) en los años recientes, se da continuidad a la fase anterior, sin embargo, las tecnologías de la información y las modificaciones de los modelos tradicionales de comunicación científica penetran la gestión de la revista, equiparándola a los medios del mismo género y patrón de calidad existentes en los países de gran tradición en el área. Esta fase conlleva, pues, nuevas demandas y ambiciones. Era necesario ampliar su visibilidad internacional, aumentar su circulación y atender a los cada vez más exigentes criterios de las agencias nacionales de fomento, tanto para la viabilidad económica del vehículo, como para ascender sistemáticamente en las escalas de evaluación e indexación nacionales e internacionales.

*Revista Estudos Econômicos*, editada por la Federación de Comercio de Rio de Janeiro (ALMEIDA, 1998).

La singularidad de la RBPI reside en el hecho de haber sido un emprendimiento desvinculado del Estado, de sus cuerpos técnicos, y que buscaba, desde su primera edición, ofrecer a su público de lectores, igualmente iniciados, visiones brasileñas sobre las dinámicas internacionales. La ambición de encuadrar la política internacional, en el momento de transformaciones espectaculares de la Guerra Fría que fue el de su lanzamiento, en la perspectiva brasileña, dice mucho sobre las pretensiones del grupo de intelectuales y diplomáticos que encargaron de su proyecto.

La Revista fue pensada en sus comienzos como un vehículo orientado a la repercusión del pensamiento nacional dedicado a uno de los temas centrales de la modernización del país: la ampliación de sus horizontes internacionales y la vinculación de esta dinámica con el desarrollo nacional. Ya en sus primeras ediciones, esa marca se asentó de modo claro: las direcciones y las oscilaciones de la acción internacional de Brasil, las concepciones de orden internacional, los grandes enfrentamientos entre las potencias, el ascenso y la caída de los imperios, y los temas centrales de la agenda internacional contemporánea fueron sistemáticamente acompañados y críticamente analizados en los 116 libros que componen los 56 volúmenes de publicación permanente.

Al colocar la RBPI en circulación, el grupo de animadores del IBRI buscaba crear también un vehículo que pudiera traducir tanto el contexto de desafíos de la política internacional, como la transformación consecuente de la inserción internacional de Brasil. Desde sus orígenes, la Revista repercutió en sus páginas cada uno de los momentos cruciales de la historia nacional, vistos desde la perspectiva de sus desafíos externos. Temas como el lanzamiento de la Operación Panamericana por el gobierno Juscelino Kubitschek,

los fundamentos de la Política Externa Independiente, del gobierno Jânio Quadros, la alternancia de los regímenes políticos, las relaciones complejas con los países vecinos, los rumbos de la universalización de las relaciones exteriores, los problemas de seguridad nacional y sus conexiones con las estrategias de defensa nacional, el destino de las relaciones con los socios tradicionales (las relaciones con EE.UU. y con Europa), la construcción de nuevas relaciones, la apertura hacia África y Asia, las conexiones de agenda externa con la estrategia de desarrollo económico, los problemas de la dependencia estructural, etc. En fin, la RBPI se formó como el medio preferencial del gran debate nacional sobre las elecciones internacionales de Brasil (Almeida, 1998).

Del mismo modo, los grandes temas de la política internacional contemporánea fueron objeto de atención de los analistas que encontraron en la RBPI el espacio adecuado para reflejar sus investigaciones y reflexiones. Comercio internacional, integración económica, flujos financieros internacionales, desarrollo científico y tecnológico, medio ambiente, derechos humanos, Antártida, cooperación internacional, seguridad internacional, desarme y no proliferación nuclear, entre tantos otros asuntos, ganaron tratamiento pionero en Brasil en las páginas de la Revista (LESSA, 2007). Se puede afirmar que la Revista fue la primera publicación en tratar, en Brasil y en América Latina, tales temas desde una perspectiva internacionalista.

La RBPI mantuvo, pues, a lo largo de su trayectoria, extraordinaria coherencia con sus propósitos de fundación, y especialmente con la decisión de los equipos que la dirigieron a lo largo de su existencia, de mantenerla como un medio de debate académico, pero también de formación de una tradición de modo de ver y pensar Relaciones Internacionales y los temas de contemporaneidad. Tal vez a esto se deba su supervivencia en el ambiente académico brasileño, al mismo tiempo en que muchos

otros emprendimientos editoriales importantes de las ciencias sociales en el país se limitaron a sus primeros números.

## CONCLUSIÓN

Helio Jaguaribe es considerado uno de los intelectuales más elocuentes de su generación, que fue denominada en este trabajo como generación del desarrollismo nacional. Se trata del último «intelectual público» de Brasil, el sobreviviente de una dinámica red de intelectuales que se construyó en tramas articuladas por el desafío de pensar las causas del retraso y las posibilidades del provenir de Brasil.

La figura de intelectual público, con seguridad, le sirve con exactitud: no fue propiamente un académico, porque no militó en instituciones universitarias, o por lo menos, no tuvo su trayectoria inequívocamente confundida con una larga carrera universitaria, como se tornó común con el crecimiento de las universidades en Brasil, y en éstas, de las ciencias sociales, especialmente, a partir de los años 60.

Es un hecho que Jaguaribe se convirtió, especialmente a partir de ese momento, en una figura querida para los medios universitarios. Sus pasos por importantes centros académicos en EE.UU. garantizan el prestigio extraordinario del cual se revistieron su pensamiento y su propia figura. Pero se puede suponer que los ambientes universitarios tal vez no fueron lo suficientemente amplios como para admitir su pensamiento preocupado y su modo peculiar de interpretar a Brasil y las dificultades de la modernización nacional.

Su amplio campo de visión analítica fue especialmente atraído por las circunstancias internacionales de Brasil y por el modo en

cómo las estructuras políticas, económicas y sociales tradicionales se presentaban como obstáculos para una acción internacional que se constituyera como la herramienta más inmediata del desarrollo nacional. La interpretación jaguaribea de los descontentos internacionales y la propia prescripción de un *moto* de acción estuvieron en la base de la categorización que pasó a propagar las construcciones de política externa de inicio de los años sesenta, y en la fase que siguió a la consolidación del régimen militar, a partir de 1967 y más característicamente a partir de 1974. No es, por lo tanto, difícil de ver en las categorías y en el curso prescripto en el lanzamiento de la Política Externa Independiente, por ejemplo, la sobresaliente influencia de esta visión del estado del mundo y de las posibilidades que le quedaban a un país como Brasil.

## BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Revista Brasileira de Política Internacional: quatro décadas ao serviço da inserção internacional do Brasil. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 41, n. spe, 1998. Disponible en: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291998000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300004)>. Acceso el: 20/4/2013. doi: 10.1590/S0034-73291998000300004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo Alberto. *Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *E ele voltou... o segundo governo Vargas: Um panorama da política de desenvolvimento do Vargas*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2004. Disponible en: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/PoliticaDesenvolvimento>>. Acceso el: 21/6/2013.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. Os Cadernos do Nosso Tempo e o interesse nacional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582012000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso el: 12/7/2013.

JAGUARIBE, Helio. Para Uma Política Nacional de Desenvolvimento. *Cadernos do Nosso Tempo*, n. 5/47-188, 1956.

JAGUARIBE, Helio. *Condições Institucionais do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

JAGUARIBE, Helio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

JAGUARIBE, Helio. *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

JAGUARIBE, Helio. Iseb: um breve depoimento e uma apreciação crítica. *Cadernos de Opinião*, n. 14, out-nov, 1979.

LESSA, Antônio Carlos. A Revista Brasileira de Política Internacional e o panorama das revistas científicas da grande área de humanidades no Brasil. *Boletim Mundorama* No. 33 – maio/2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/05/31/boletim-mundorama-no-33-%E2%80%93-maio2010/>>. Acesso el: 19/6/2013.

LESSA, Antônio Carlos. Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 51, n. 2, Dec. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292008000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20/4/2013. doi: 10.1590/S0034-73292008000200001.

LESSA, Antônio Carlos. RBPI: cinquenta anos. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 50, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292007000200001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 20/4/2013. doi: 10.1590/S0034-73292007000200001.

LESSA, Antônio Carlos; ALMEIDA, Paulo Roberto de. Editorial – O Ibrri e a Revista Brasileira de Política Internacional: tradição, continuidade e renovação. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 47, n. 1, June 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292004000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20/4/2013. doi: 10.1590/S0034-73292004000100001.

NASCIMENTO, Raphael Oliveira de. *Idéias, Instituições e Política Externa no Brasil, de 1945 a 1964*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília (Mestrado em Relações Internacionais), 2005.

PÉCAUT, Daniel. *Intelectuais e a Política no Brasil*. São Paulo: Ática, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. *O pensamento nacionalista e os “Cadernos do Nosso Tempo”*. Brasília: EDUNB, 1979.

FGV/CPDOC. *Helio Jaguaribe*. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.





**JOSÉ HONÓRIO  
RODRIGUES**

José Honório Rodrigues era hijo del comerciante Honório José Rodrigues y de Judith Pacheco Rodrigues. A pesar de graduarse en Derecho en la antigua Universidad de Brasil, en 1937, su interés por la Historia afloró a los 24 años, destacándose en el área como prestigioso académico y luego profesor de Historia Brasileña, en importantes instituciones de enseñanza. Su erudición le otorgó un lugar en la Academia Brasileña de Letras en 1969 y diversos premios, incluida una Medalla del Congreso Nacional en 1980. Trabajó para mejorar la metodología en el estudio de la historia como ciencia, con la intención de alcanzar una actitud combatiente en relación a la Historia. Era gran admirador de Francisco Adolfo de Varnhagen y de Capistrano de Abreu, por sus incomparables obras de Historia General y de Brasil. Se casó con la historiadora Lêda Boechat Rodrigues.



## JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES: HISTORIADOR DEL INTERÉS NACIONAL Y DE LA AFRICANIDAD

*Paulo Visentini*

*La política externa brasileña es un reflejo limpio de toda su historia. Ésta presenta el mismo cuadro fluctuante, sin fin, de avances y retrocesos de la historia interna. Dominada por una oligarquía que antes de ésta se sirve, de lo que sirve a la Nación, dirigida por una elite que por su formación es enajenada, la política externa tuvo, en toda nuestra historia, las horas de creación autónoma y libre, y dirigentes que supieron defender con firmeza los intereses del país.*

José Honório Rodrigues

El historiador José Honório Rodrigues fue, esencialmente, un académico e intelectual, sin haber ejercido actividades diplomáticas ni ocupado cargos políticos. Sin embargo, esto no significa que su obra, a partir de cierto momento, no haya llegado a ser políticamente comprometida e inserida en un amplio movimiento de cambios de la diplomacia brasileña. Al estudiar la diplomacia del Imperio, fue capaz de identificar algunos ejes de la política externa brasileña, en la línea de lo que Pierre Renouvin denominó «Fuerzas Profundas». Fue particularmente el caso del «interés nacional»,

de la «soberanía» (o, al menos de la «autonomía»), de la «nación mestiza» y del «desarrollo».

En la efervescencia del nacionalismo de los años 50 y de la primera mitad de la década siguiente, con la Política Externa Independiente, su obra y su posicionamiento adquirieron ciertos toques de «intelectual orgánico». Sus tesis sobre la diplomacia brasileña encontraron gran materialidad en la política externa de los presidentes Jânio Quadros y João Goulart y, obviamente, recibió un profundo impacto con la implantación del Régimen Militar, en 1964, y su aparente quiebra en cuanto al paradigma de inserción internacional de Brasil. En este punto, sus obras contemporáneas y más importantes, *Brasil e África: outro horizonte* e *Interesse Nacional e Política Externa*, son marcadas por cierto pesimismo, sin percibir que el Régimen Militar daría continuidad a diversas políticas básicas de la fase anterior. Aunque las obras aquí analizadas se refieren al periodo pre-1964, muchas de éstas fueron publicadas posteriormente como compilación de textos difundidos anteriores al golpe militar. Por esta razón, fueron incluidas en este capítulo.

## LA TRAYECTORIA ACADÉMICA DE JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES

José Honório Rodrigues fue uno de los mayores nombres de la historiografía brasileña (historia de la historia), como también de la Historia Diplomática de Brasil. Nació en la ciudad de Rio de Janeiro, el día 20 de septiembre de 1913, y murió en la misma ciudad, el día 6 de abril de 1987. Era hijo del comerciante Honório José Rodrigues y de Judith Pacheco Rodrigues. Estudió en la Facultad de Derecho de la antigua Universidad de Brasil, donde escribió para la revista *A Época* y se graduó en el año 1937. A pesar de graduarse en Derecho, su interés por Historia afloró

temprano y ya a los 24 años ganó el Premio de Erudición de la Academia Brasileña de Letras, con el libro *Civilização Holandesa no Brasil*. Pasó un año (1943-44) en Estados Unidos, con una beca de estudios de la Fundación Rockefeller, para investigación histórica en la Universidad de Columbia.

De vuelta en Brasil, fue bibliotecario en el Instituto do Açúcar e do Alcool en 1945, y director de la Sección de Investigaciones del Instituto Rio Branco, en el Ministerio de Relaciones Exteriores (1948-1951). En el Instituto Nacional del Libro, trabajó con Sergio Buarque de Hollanda, entre 1958 y 1964, y ejecutó las funciones de director de la División de Obras Raras y Publicaciones de la Biblioteca Nacional y director interino en algunas ocasiones. Allí, Rodrigues tuvo a disposición gran cantidad de bibliografía y fuentes sobre la historia de Brasil, absorbiendo el conocimiento que transmitió en sus obras. Uno de los altos cargos públicos en que trabajó, fue en la dirección del Archivo Nacional de Rio de Janeiro, de 1958 a 1964, donde realizó una gran reforma. Además, de 1964 a 1968, fue secretario ejecutivo del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales (como también editor de la Revista Brasileña de Política Internacional) e integró la Comisión de Textos de Historia de Brasil del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue, además, colaborador en el Programa Historia de América, del Instituto Panamericano de Geografía e Historia de América, en especial del libro *Brasil, -Período Colonial (1953)*.

Como profesor, Rodrigues comenzó su carrera en 1946, impartiendo clases de Historia de Brasil, Historia Diplomática de Brasil, Historia Económica de Brasil e Historiografía Brasileña, en diversas instituciones de enseñanza, como el Instituto Rio Branco, la Facultad de Ciencias Económicas del Estado de Guanabara, la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, la Universidad Federal Fluminense y la Universidad Federal de Rio de Janeiro. También brindó conferencias, fue colaborador y profesor visitante

en varias otras Universidades, tanto brasileñas, como la Escuela Superior de Guerra, donde se graduó en 1955, como norteamericanas, como la de Texas y Columbia, en las décadas de 60 y 70. También estuvo en la Universidad de Oxford, en el Reino Unido, como profesor itinerante. Participó de diversas sociedades, academias, institutos que estudiaban los temas de Historia, dentro y fuera de Brasil. Fue electo miembro de la Academia Brasileña de Letras en 1969, y recibió diversos premios, entre ellos una Medalla del Congreso Nacional, en 1980. Trabajó para mejorar la metodología en el estudio de la historia como ciencia, desprendiéndose de la narrativa y cuestionando la producción historiográfica brasileña. Tenía la intención de no ser un mero espectador, quería comprender la realidad y alcanzar una actitud combativa en relación a la Historia que no solamente proyectara problemas actuales en procedimientos anacrónicos (IGLÉSIAS, 1988, p. 77). Era gran admirador de Francisco Adolfo de Varnhagen y de Capistrano de Abreu, por sus incomparables obras de Historia General y de Brasil. Se casó con la historiadora Lêda Boechat Rodrigues.

Según Francisco Iglésias (1988), José Honório Rodrigues posee una extensa obra, compuesta por libros, artículos, prefacios, conferencias, opúsculos y colaboraciones en libros, que puede clasificarse en:

- Teoría, metodología e historiografía, con publicaciones como *Teoria da história do Brasil* (1949); *Historiografia e bibliografia do domínio holandês no Brasil* (1949); *A pesquisa histórica no Brasil* (1952); *Brasil, período colonial* (1953); *O continente do Rio Grande* (1954); e *História da história do Brasil, a historiografia colonial* (1979).
- Historia de temas específicos, con escritos como *Civilização holandesa no Brasil* (1940); *Brasil e África, outro horizonte*

(1961); *O Parlamento e a evolução nacional* (1972); *A Assembleia Constituinte de 1823* (1974); *Independência, revolução e contrarrevolução* (1976); *O Conselho de Estado: quinto poder?* (1978); *O Parlamento e a consolidação do Império – 1840-61* (1982).

- Ensayos historiográficos, en textos como *Aspirações nacionais* (1963), obra hecha a partir de conferencias pronunciadas en la Escuela Superior de Guerra, entre 1957 y 1964; *Conciliação e reforma no Brasil* (1965); *História e historiadores do Brasil* (1965); *Vida e história* (1966); *Interesse nacional e política externa* (1966); *História e historiografia* (1970); *História, corpo do tempo* (1976); *Filosofia e história* (1981); *História combatente* (1983); *História viva* (1985); *Tempo e sociedade* (1986).
- Obras de referencia: *Catálogo da coleção Visconde do Rio Branco* (1953); Índices da Revista do Instituto do Ceará (1959) y de la *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano* (1961); *As fontes da história do Brasil na Europa* (1950); y *Situação do Arquivo Nacional* (1959).
- Y por último, ediciones de textos, con decenas de títulos, siendo los principales *Os holandeses no Brasil* (1942); *Anais da Biblioteca Nacional* (vols. 66 a 74); *Documentos históricos da Biblioteca Nacional* (vols. 71 a 110); *Publicações do Arquivo Nacional* (vols. 43 a 50); *Cartas ao amigo ausente, de José Maria da Silva Paranhos* (1953); *Correspondência de Capistrano de Abreu* (3 vols., 1954 a 1956); *O Parlamento e a evolução nacional* (7 vols., 1972); *Atas do Conselho de Estado* (13 vols., 1978); *Capítulos de história colonial, de Capistrano de Abreu* (4 ed., 1954), de quien era gran admirador; y prefacios de diversos libros.

## OBRAS DE FUNDAMENTACIÓN HISTÓRICA

Algunos de estos escritos serán analizados aquí para comprensión del trabajo de José Honório Rodrigues en lo relacionado con el estudio de la historia y política externa brasileñas. Al analizar la historia brasileña de los periodos colonial e imperial, él acumuló un conjunto de informaciones materiales y análisis teóricos que le permitieron observar ciertas problemáticas y elementos constantes de la diplomacia brasileña, los cuales fundamentaron sus asertivas sobre el periodo contemporáneo. Más que nada, se puede juzgar la esencia del «interés nacional» y la importancia de la «autonomía», como base para el desarrollo de la nación, tanto en su dimensión externa como interna.

### ***Civilização holandesa no Brasil (1940)***

José Honório Rodrigues y Joaquim Ribeiro escribieron el libro *Civilização holandesa no Brasil* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1940), que ganó el 1º Premio de Erudición de la Academia Brasileña de Letras, en 1937. En el prefacio de Joaquim Ribeiro, el autor afirma que casi la totalidad de la obra pertenece a José Honório, siendo colaboración suya lo que tiene que ver con el plan general del trabajo y algunos capítulos. En la introducción, el libro se presenta como instrumento para entender problemas preliminares para una «nítida y auténtica reconstrucción» del periodo de Maurício de Nassau. Para los autores, los primeros problemas serían los de la cuestión atlántica, siendo el episodio de la invasión holandesa en el nordeste brasileño sólo una parte del expansionismo báltico en América. Las cuestiones preliminares continúan con los problemas de la tierra, de razones «antropogeográficas» (p. 1) para entender los motivos de la fijación de los holandeses en Pernambuco; y de los problemas de los pueblos, del estudio de las razas y de la antropología, de los elementos culturales y de la influencia lingüística del Brasil holandés. Además, en el transcurrir

del libro, la figura de Maurício de Nassau, como estadista, también será trabajada, a través de bibliografía general sobre el tema, como una guía de fuentes. José Honório no abandonó el tema, estudiando profundamente el Nordeste, tornándose referencia en materia de dominación holandesa, llegando a editar textos básicos de la bibliografía nacional e internacional (IGLÉSIAS, 1988, p. 65).

***Teoria da História do Brasil: introdução metodológica***  
**(1949)**

El libro *Teoria da História do Brasil: introdução metodológica* (São Paulo: Instituto Progresso, 1949), de José Honório Rodrigues, tiene como tema principal la historia como ciencia, utilizando temas fundamentales de la historiografía brasileña para problematizar la historia (IGLÉSIAS, 1988, p. 62).

Ya en el prefacio de la primera edición, Rodrigues presenta la importancia de la Metodología para el estudio, la investigación, la historiografía, la teoría y la filosofía de la Historia. El autor señala que hay una falla en la enseñanza de la historia en Brasil, donde no se ministra la disciplina de metodología, a diferencia de las universidades europeas, norteamericanas y argentinas. Dicho libro, es tratado, entonces, como una guía para el estudio historiográfico en Brasil, una introducción a la historia y a la investigación histórica para los estudiosos de la materia, en la exposición de teorías, métodos y críticas. Ya en la segunda edición, en 1957, el autor exalta la creación de la disciplina de Introducción a los Estudios Históricos, por la reglamentación de la ley 2594, de 8 de septiembre de 1955, dando autonomía a los cursos de Historia y Geografía, para una nueva clasificación. La segunda edición también sufre diversas modificaciones para atender a las nuevas inquietudes de los estudiosos de historia.

### ***Historiografia e bibliografia do domínio holandês no Brasil (1949)***

Tal obra, para Rodrigues, es fruto de un proceso sistemático de reunir material y clasificar de manera bibliográfica y crítica el dominio holandés en Brasil. Gran parte del material reunido proviene de revistas históricas brasileñas y holandesas. El recorte temporal comienza en 1621, con análisis de las consecuencias de la guerra contra España, de 1555, y llegando a la expansión belicosa y lógica capitalista por el mar «Océánico» y playas atlánticas. De esta forma, los libros y opúsculos fueron distribuidos en el libro en nueve capítulos, que cuentan con obras sobre historia general y de Holanda, obras de historia de los estados brasileños, en especial los del Noreste, para entender la expansión colonial holandesa en Brasil, como también sobre la historia general de los holandeses en Brasil, historia diplomática de Holanda y de la Península Ibérica, entre otros capítulos que sirven de guía para entender el tema, a partir del conjunto de bibliografías reunidas en el texto.

### ***Pesquisa Histórica no Brasil: sua evolução e problemas atuais (1952)***

Muchos años de investigación sobre indagación histórica en Brasil llevaron a José Honório a presentar al *Colloquium* Internacional de Estudios Luso-brasileños, en Washington D.C., en octubre de 1950, en la Comisión de Instrumentos de Trabajo, resultando en el presente libro. Para Rodrigues, la colecta de datos informativos, de documentos escritos de valor histórico existentes, de investigaciones, de observación personal, «en fin, lo que nos proporciona material para la reconstrucción de la vida histórica» (p. 19), era parte de la investigación histórica en Brasil. Rodrigues diferenciaba las indagaciones históricas públicas y privadas, y a lo largo del libro, analizaba y describía la evolución de ambas, con la presentación de Institutos Históricos en Brasil y en el exterior,

investigaciones realizadas por diversos historiadores, como Varnhagen (según él, Maestro de la Historia General de Brasil) y Capistrano de Abreu, Rio Branco, Joaquim Nabuco y otros; misiones nacionales e internacionales; y sondeos de archivos y bibliotecas. Por último, Rodrigues justifica e idealiza la creación del Instituto Nacional de Investigación Histórica, para la resolución de los actuales problemas de la investigación histórica en Brasil. *A pesquisa histórica no Brasil: sua evolução e problemas atuais*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952.

### ***Vida e História (1966)***

En la obra *Vida e história* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966), José Honório Rodrigues presenta conferencias, contribuciones, seminarios, ensayos y artículos sobre las tendencias, los conceptos y las renovaciones de la historiografía brasileña y extranjera (p. XV). De esta manera, el referido libro reúne estudios sobre tendencias e interpretaciones de la historiografía nueva y brasileña, y sobre las características del pueblo carioca, en la primera parte; artículos sobre historiadores extranjeros, estudiosos de la historia de Brasil, en la segunda parte; y en la tercera parte, presenta a historiadores extranjeros sobre Historia General, dado el desconocimiento de los estudiosos brasileños en relación a los extranjeros. En esta obra, un trecho de Rodrigues afirma que

*el historiador no debe tener nunca propósito nostálgico o reaccionario, pues eso significa evitar el diálogo entre pasado y futuro, [...] el historiador no debe ver la vida como un moralista, pues él sabe que la virtud no está de un lado y el pecado del otro. (p. XVI).*

### ***História da História do Brasil (1979)***

El libro *História da história do Brasil* (2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979), de José Honório Rodrigues, está inserto en un esfuerzo colectivo de analizar la evolución historiográfica referente a Brasil y de hacer un tríptico de teoría, investigación e historiografía (IGLÉSIAS, 1988, p. 9). En su prefacio el autor trabaja los criterios de delimitación de la obra histórica, oportuna la inclusión en la historiografía, y las dificultades de aplicación en el estudio de la historiografía de la historia de Brasil. Para el autor, el valor de la obra histórica está en su contribución con la evolución epistemológica de la disciplina y no en sus aspectos formales y estéticos literarios (p. XV). De esta forma, la obra concerniente al estudio de la historia es aquella que le da sentido a su descripción o interpretación a partir de la interacción con el proceso histórico, mientras que el pasado le da sentido al análisis (p. XVII). Así, quedan excluidos del estudio historiográfico «[...] documentación oficial (legislación por ejemplo), documentos históricos, como correspondencias, representaciones, mandatos, peticiones, certificados, consultas, etc. [...]» (p. XVII) y las crónicas. Estas últimas, según el autor, comprenden la mayor dificultad en el estudio historiográfico de Brasil. Para el autor el estudio histórico se diferencia de la crónica en la medida en que ésta última consiste en una narrativa desprovista de «conciencia histórica», siendo objeto del estudio histórico, no historiográfico, y aquel se diferencia por la conciencia histórica. El autor ejemplifica su argumento en el análisis de la improductividad historiográfica *bandeirante* y la productividad jesuita, «Él [el *bandeirante*] no aspira a la aprobación presente, no pensaba en el juicio histórico futuro, a diferencia de los jesuitas, cuya conciencia histórica sugería narrador, junto al misionario o en sí mismo» (p. XVIII). Por último, para el caso histórico brasileño el autor observa el carácter específico de la no inclusión de los relatos de los viajeros europeos a Brasil a

comienzos del periodo colonial en el análisis historiográfico, que se aproxima más a la crónica que al estudio histórico (p. XIX). En este sentido, la producción historiográfica referencial de José Honório Rodrigues se centra en la idea de «impedir que una historiografía se convierta en una historia de la documentación histórica» (p. XIX).

### ***A revolução americana e a revolução brasileira da independência (1776-1822) (1977)***

En el artículo *A revolução americana e a revolução brasileira da independência (1776-1822)*, (Revista de Historia de América, México, n. 83, enero/jun. 1977, p. 69-91), Rodrigues presentó, fundamentalmente, la evolución del concepto de la palabra «Revolución», del latín, retorno, hasta la aplicación a la política como cambio violento y total en el gobierno y en el Estado, como cambio macro histórico y ruptura en el sistema. Para Rodrigues,

*la estructura es el conjunto de condiciones económicas, sociales, políticas y psicológicas. La situación revolucionaria puede definirse como una crisis de corto plazo dentro del sistema, con tensiones internas a largo plazo, que ofrecen un despertar revolucionario. La estructura puede ser una precondition, mientras la situación es un precipitante (p. 70).*

Según el autor, la Revolución Estadounidense fue de importancia significativa, pues fue la primera lucha para acabar con relaciones imperiales en la época moderna, y así presenta tres interpretaciones sobre las causas de la Revolución, que dan mayor importancia a cuestiones políticas, o económicas, o comerciales. Más adelante, Rodrigues afirma que la Revolución Estadounidense liberal-burguesa representó la victoria del capitalismo y del protestantismo calvinista (p. 76). Estados Unidos rompió con Gran Bretaña y formó una nueva estructura económica y ligó el

liberalismo económico al político, y tal cambio estructural afectó las esferas económica, social y política.

Para el autor, en Brasil hubo una sucesión revolucionaria entre 1789 y 1817, a pesar de la opresión, de la militarización, de las injusticias y de la expoliación del colonialismo y del absolutismo. Hubo manifestaciones de revolución en cadena estructural, como la Conspiración Minera, conspiraciones en Rio de Janeiro, en Bahía, de los Suassunas, hasta la Revolución de 1817, con la permanencia de los rebeldes por dos meses en el poder. La revolución de 1822 es presentada por Rodrigues con sus características revolucionarias, en el pensamiento de José Bonifácio, y contrarrevolucionarias de control, a partir de la repercusión de la revolución americana, y también francesa. Vale destacar, que aunque la independencia fue llevada a cabo por un monarca portugués, EE.UU. fue el primero en reconocerla, incluso apoyando una ruptura total con la metrópolis. Según el autor, en EE.UU. hubo un cambio radical, una revolución verdadera, a diferencia de la nuestra, frenada por una contrarrevolución, que tuvo como resultado el subdesarrollo económico, político y social (p. 91).

### ***Uma História Diplomática do Brasil: 1513-1945 (1995)***

Este libro fue un esfuerzo de Lêda Boechat Rodrigues y del profesor Ricardo Antônio Silva Seitenfus con la intención de editar las clases de José Honório sobre Historia de Brasil e Historia Diplomática en el Instituto Rio Branco, donde comenzó a instruir en 1946, invitado por embajador Hildebrando Accioly. En un primer momento, sus clases fueron reproducidas en apostillas sobre el tema, y analizadas por José Antônio Soares de Sousa, para una posible publicación. Rodrigues se acordó de las apostillas recién en 1986, con una carta de la editorial paulistana, sobre algún proyecto de publicación. Sin embargo, con el derrame cerebral que

sufrió en mayo de este mismo año, no hubo posibilidad de revisión. Con su muerte, en abril de 1987, Lêda, su esposa durante 46 años, vio la necesidad de publicar muchos trabajos de su marido y llegó a organizar, con ayuda del Profesor Ricardo Seitenfus, que mantenía contacto con Rodrigues desde la década de 70, el libro póstumo de Rodrigues, *Uma História Diplomática do Brasil*.

En el primer capítulo, *O Conceito de História Diplomática*, el autor intenta destacar el papel de la periodización en la historia, como una reunión de elementos estructurales y objetivos espirituales que marcan una fase característica (p. 25). La periodización sería, entonces, una distinción en materia histórica, no una división, considerando todos los factores que influyen en los aspectos de la actividad humana. Para el autor, no hay cómo estudiar y aislar la diplomacia en sí, sin los contextos económico, geográfico, social y político, además del hecho de que la política externa es una expresión del Poder Nacional, o una suma de contratos entre las políticas nacionales de los Estados soberanos independientes (p. 27). Rodrigues señala que las técnicas que usamos durante la historia de las relaciones internacionales fueron aislamiento, expansión, neutralidad, arbitrariedad y pacifismo, frente a las alternativas dicotómicas de paz y guerra. En este libro, Rodrigues, con la revisión de Seitenfus, le da importancia al juego de la política del poder, más que la simple historia diplomática, para crear verdaderos objetivos nacionales permanentes para nuestra política exterior (p. 29), como la mejora del poder económico de Brasil para una nueva posición de Poder Nacional.

En el asunto de la periodización, los autores aplican la teoría de Jung de extraversion e introversión, a las palabras de Klingberg, para discernir un padrón de alternancia entre esas primeras posiciones a partir de 1776, en EE.UU., para explicar la historia de la política externa, en este país. De esta forma, la teoría de Jung se presenta como la posición de introversión como siendo de «carácter

hacia adentro [...], distraído, lleno de amor propio, frecuentemente inadaptado a su medio» y la extraversion como opuesta, orientada al exterior,

*sociable, expansiva, dócil a la moda, amigo de todas las novedades [...] no correspondería al comportamiento guerrero, conquistador, imperialista, anexionista [...] sino al pacifista, conciliador, internacionalista (p. 35).*

De esta manera, a partir de acontecimientos como guerras, expediciones armadas, anexiones y advertencias diplomáticas, Jung estableció fases de introversión (duración promedio de 21 años) y extraversion en Estados Unidos (duración promedio de 27 años), con causas de factores externos e internos (p. 40).

A partir de aquí, los autores presentan una sugerencia para la periodización de la Historia Diplomática de Brasil, en 1) Periodo imperial, o de expansión (Tordesillas hasta la pérdida de Uruguay, 1928); 2) Periodo nacional, o de consolidación de la defensa político-militar del territorio (hasta Rio Branco), y 3) Periodo interamericano, o de integración en la comunidad continental (p. 45). Siguiendo la teoría, de la primera fase extrovertida serían parte la expansión de los *bandeirantes*, el Tratado de Tordesillas, las bulas papales, el concepto de posesión (*uti possidetis*), entre otros puntos. La primera fase introvertida fue la mayor consciencia de la realidad geográfica del continente y limitó la aspiración nacional de defender y preservar su patrimonio territorial, oponiéndose a la expansión argentina (p. 46). La segunda fase de extraversion tendría como ejemplo el Tratado de Asistencia Mutua contra Rosas, en 1850 y posteriormente, la intervención en Uruguay y la guerra del Paraguay. La segunda fase de introversión es «para solucionar graves problemas internos: abolición de la esclavitud, cuestión de los obispos, república, así progresando hasta la ocupación de la Isla de Trinidad (1895)» (p. 47). Rio Branco y

la definición del territorio brasileño son los mayores ejemplos de la tercera fase de extraversión, y con su muerte, la Política externa se volcó hacia adentro por tercera vez, para el mantenimiento de la posición conquistada, hasta la cuarta fase de extraversión, cuando Brasil entró en la Primera Guerra Mundial, contra un país extracontinental, pasó por la Liga de las Naciones y participó de asuntos mundiales (p. 48). Con la crisis de 1929, en los 10 años siguientes, nuestra posición fue de introspección en el escenario mundial (en disonancia con Latinoamérica, que participó en resoluciones como la cuestión Leticia y la Guerra del Chaco), que eventualmente cambió con la Segunda Guerra Mundial, en la quinta fase de extraversión.

A pesar de la contribución de José Honório Rodrigues con el desarrollo de la Historia como ciencia, dotándola de una metodología más rigurosa, esta obra se mete más en la línea tradicional de la Historia Diplomática. Sin embargo, tal vez esta contradicción sea sólo un reflejo de las exigencias conservadoras de la institución, el Instituto Rio Branco.

## UN ANÁLISIS COMPROMETIDO DE LA POLÍTICA AFRICANA DE BRASIL Y DE LA PEI

### *Interesse Nacional e Política Externa (1966)*

El autor, ya como profesor de historia diplomática, describe la obra *Interesse nacional e política externa* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966) como «un trabajo no orgánico ni planeado», una compilación de estudios pautados «por la búsqueda de regularidades y tendencias del proceso histórico brasileño, en su fase externa influenciada por las presiones externas, o vista según sus efectos internacionales» (p. 1). Desde el punto de vista metodológico, el autor sostiene que, dado el aislamiento burocrático y el elitismo

de la toma de decisión en la política nacional, «el gran silencio del pueblo brasileño», el objeto de análisis del libro se encuentra en el estudio de los «líderes» (p. 3). Siguiendo esta consideración, el autor desarrolla su análisis a partir de la disputa entre «el Brasil arcaico y el Brasil nuevo». La materialización de este debate en la coyuntura en que él escribe se manifiesta en la crítica a los «aspectos nocivos del militarismo» (p. 4-5). Según el autor, este último deriva de una superposición de seguridad sobre el desarrollo como centro de la agenda política, que sería determinada por la penetración de ideas externas al pensamiento nacional y, como consecuencia, alejándose de un nacionalismo auténtico en nombre de la interdependencia. La frase final del prefacio del autor ilustra su visión: «la independencia es una condición de existencia y la interdependencia es la ideología del suicidio nacional» (p. 7). Para Iglésias (1988, p. 74), José Honório trata temas como fundamentos de la política externa brasileña, de la política externa independiente, de las relaciones Brasil-Estados Unidos, Brasil-Extremo Oriente y Brasil-África.

En su conclusión el autor retoma la discusión del prefacio y le da sentido a la compilación de análisis del libro.

*Durante medio siglo republicano, la política externa brasileña fue irreal, excesivamente modesta, tímida, irrelevante, pero nunca fue tan desesperanzada de victorias internacionales indispensables para el desarrollo antes que se agoten plazos fatales, que la explosión demográfica acorta.*

La cita demuestra la predominancia del Brasil arcaico en la política externa de Brasil y la necesidad de retomar las ideas insipientes centradas en el desarrollo nacional (p. 215).

### ***Política Externa Independente: a crise do pan-americanismo (1965)***

En el libro *Política externa independente: a crise do Pan-Americanismo* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965), José Honório Rodrigues coloca un artículo titulado *Uma política externa própria e independente*, en el cual presenta la política exterior fundada sobre bases de poder y medios de acción, ya sea recursos económicos, poder de población y características nacionales. Según el autor, ya en la época del Imperio, existían objetivos permanentes en la política externa de Brasil, como la defensa de la soberanía y de la independencia, de la integridad territorial y de las relaciones pacíficas, como también el principio de la no intervención en asuntos internos de otros países. Sin embargo, éste último sería parte de una política transitoria, revestida de formalidades jurídicas, que una vez agotadas, si fuera necesario, darían espacio a la imposición de decisiones basadas en el uso de la fuerza. Además, tales objetivos podrían sufrir rupturas gracias a otros objetivos mayores, en defensa de intereses esenciales. La paz era esencial para que el país mantuviera un camino de progreso y de consolidación frente a los poderes dominantes europeos, fundamentalmente a mediados del siglo XIX, con eventos como el *Bill Aberdeen* y la Cuestión Christie. De esta forma, durante el Imperio, había una posibilidad de tener una política propia, gracias a los préstamos y a los precios internacionales, controlados por los grandes poderes, aumentando la dependencia de Brasil.

Rio Branco, por su visión de mundo más política que jurídica (esa, típica de los licenciados, mayoría en el Imperio), junto con la definición de las fronteras y su habilidad política, dio el primer paso en la defensa del *statu quo* territorial y del equilibrio en América del Sur, en la deseuropeización de la Política Externa Brasileña. Para mantener una posición de equilibrio en el sistema internacional, la política exterior procedió a considerable inflexión en dirección a

Estados Unidos, a través de un seguimiento integral de las políticas, tanto interamericana como mundial, incluso con restricciones. De esta manera, el Derecho vuelve a tener papel predominante frente a la política, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Vale destacar la postura crítica del autor en relación a las elites políticas brasileñas del Nordeste, minorías y moldeadas en la imagen europea, de licenciados que vivían en un mundo africanizado y poseían gran falta de sentido de representatividad de su pueblo, reflejo de la política interna. Según el autor,

*la verdad es que el país ha sido gobernado por una oligarquía representativa de intereses rurales, exprimiendo [esencialmente] sus opiniones y aspiraciones, [más] que las del pueblo, que hasta hace poco era políticamente inexistente. El ejercicio diplomático estaba ligado a la existencia de este medio y era casi un monopolio de una especie de casta votada hereditariamente a la política exterior del país. (p. 27).*

Así, se puede afirmar que el cuerpo diplomático podría ser hasta no-partidario, pero no era neutro socialmente.

En *Uma política externa própria e independente*, Rodrigues presenta, además, la idea del subdesarrollo, que despertó en el consiente nacional después de la Segunda Guerra Mundial, en paradoja con el seguimiento de la política americana por parte de la política externa brasileña. Para el autor, solamente con Juscelino Kubitschek, hubo una política de desarrollo intensivo, señalando como ejemplo la Operación Panamericana, la cual, sin embargo, terminaba siguiendo la línea pro-Estados Unidos. Rodrigues afirma que la Operación Panamericana, «como una política económica del bloque regional, tiraba todo carácter intercontinental a la política internacional de América Latina» (p. 32) pues no parecía haber intención de participación universal o parecía América Latina una

porción aislada del mundo, en un intento de fuga casi imposible de la interdependencia en relación con Occidente. Además, el autor criticó las elites brasileñas «encubiertas» y el Positivismo, como ideología que consideraba subdesarrollada, subproducto de la cultura europea impuesta a los países latinoamericanos, que terminaban pasando a generar en sus elites un pensamiento de superioridad en relación a los países africanos y asiáticos. José Honório señala que la opción de política externa de la época entre «ortodoxa o herejía occidental» (p. 33) no era la más acertada, y sí que la cooperación sería la mejor salida para el desarrollo. Un trecho del autor ejemplifica dicho pensamiento: «No somos contra nadie, somos, solamente, a favor de nosotros mismos, como pueblo que aspira al progreso económico y a la justicia social» (p. 33). De esta forma, los principios de pacifismo, legalismo, no intervención, autodeterminación, anticolonialismo y el derecho a la política propiamente dicha eran los que regían una política externa propia e independiente, según Rodrigues.

Con Jânio Quadros y su intento de «mundialización», sumada al cambio de nuestra posición en el área libre occidental, llevó a una

*Política de ajuste que respetara el regionalismo hemisférico, no desvalorizara los objetivos intercontinentales, ampliara el comercio y las relaciones políticas, rechazara los compromisos absolutos y asegurase los intereses del régimen representativo y de la defensa de la paz (p. 35).*

Según Rodrigues, a partir de Quadros, la significación mundial de Brasil quedó más fuerte, nuestro país más importante pudiendo disputar la igualdad de derechos, tratamiento y competencia. Es considerable que las relaciones con Estados Unidos nunca fueron descuidadas, incluso por su peso económico y comercial para Brasil. Sin embargo, queda más claro que es posible cierta discordancia y diferencia entre ambos países cuando nuestros intereses fueron

diferenciados o perjudicados. Otro punto señalado por el autor es la concordancia de la opinión pública sobre la Política Externa Brasileña, con los mandatos de Jânio Quadros, y posteriormente, de João Goulart, siendo pauta de programas partidarios. Sin embargo, es importante destacar que «la política propia e independiente no es partidaria; se inspira en el nacionalismo radical, es decir, en las raíces de la independencia nacional, en la idea de progreso, en las fuentes reales de la conducta nacional y en la creencia democrática de que el poder emana del pueblo» (p. 39).

### ***Brasil e África, um outro horizonte (1964)***

En esta obra (Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1964, 2 vols.), que llegó a ser uno de los exponentes principales de la producción intelectual de José Honório Rodrigues y de los estudios sobre relación Brasil-África, se observa el análisis de los elementos que componen los estrechos vínculos entre los dos lados del Atlántico Sur, a través de relaciones y contribuciones mutuas, como también su bajo nivel de interacción en la contemporaneidad (en relación con los siglos XIX y XX). En su prefacio, expone de manera clara sus objetivos en la obra: «creo que este libro, escrito desde el punto de vista brasileño, tal vez excesivamente parroquial, representa un esfuerzo de comprensión y un mensaje de fraternidad» (p. XVII). Sin embargo, el autor deja en claro que lo que guía su análisis no es cualquier vínculo sentimental con el continente africano, sino la percepción de los beneficios al interés nacional que la mejor comprensión de este tema puede traer. La contribución que el autor pretende hacer en el libro está organizada, además de en el prefacio de la segunda edición del libro (1964), en 19 tesis sobre los vínculos entre Brasil y África.

Las tesis analizadas en conjunto ofrecen un elevado poder de síntesis al contenido explorado a lo largo del libro, además de explicitar la contribución que el autor pretende ofrecer. En primer

lugar, había más intensos vínculos entre Brasil y África que entre Brasil y Portugal entre los siglos XVI y XIX, que significaba la existencia de una comunidad intercolonial dentro del Imperio portugués, de la cual la metrópolis formaba parte menos importante. En este contexto, el periodo de esclavitud representó una fase de intensa africanización de Brasil. Así, la colaboración africana y la indígena contribuyeron decisivamente para formar las estructuras básicas de nuestra sociedad, con Brasil siendo la nación más africanizada de América Latina.

El siglo XIX, sin embargo, con la interrupción del tráfico alrededor de 1850, representó un punto de inflexión en la africanización de Brasil. A pesar de ello, Brasil se tornó «una de las más perfectas formas existentes de convivencia racial», pues el mestizaje se convierte en una característica de la nacionalidad y fundamenta la tesis anterior. Brasil se tornó una república mestiza, con África constituyendo elemento principal de la matriz civilizatoria de Brasil, aunque se haya dado el alejamiento del continente africano, a partir del siglo XIX, pues las dinámicas de la política externa pos independencia alejaron a Brasil de África. Aún con la existencia de fuertes vínculos entre los colonos brasileños y africanos en el momento de la independencia brasileña, con el fin del tráfico se dio la identificación ideológica de las elites con Europa. Éste era un contexto en que Gran Bretaña era considerada una «aliada» de Brasil.

De esta forma, se puede analizar la obra según tres grupos, guiando la lectura con las tesis ya mencionadas. El primero centra la descripción analítica de las relaciones establecidas entre los colonos brasileños y las colonias africanas y cómo esas relaciones crean vínculos, particularmente, los provenientes del intercambio demográfico de esclavos, que compone la matriz civilizatoria brasileña. El segundo, demuestra cómo la intensa inmigración europea en el siglo XIX, primero con la llegada de la corte portuguesa

en 1808 hasta el «blanqueamiento» de Brasil a fin de siglo, en conjunto con el fin del tráfico de esclavos a mediados del mismo siglo, dan inicio a un proceso que disminuye las relaciones de Brasil con África. El último grupo indica los vínculos permanentes originados de las relaciones con el continente africano en los primeros siglos de la historia colonial brasileña como materializados en la formación de la sociedad mestiza brasileña. Este dato coexistiría con una distancia de estas poblaciones del continente africano en sí, dado el alejamiento contemporáneo.

Cabe resaltar, en primer lugar, el análisis realizado por el autor de la «Imagen de África», en su primer capítulo. Según Rodrigues, la imagen de África y del africano sería fruto de la confluencia de mitos cultivados desde el desconocimiento de la Europa medieval del continente africano y de los descubrimientos e interpretaciones provenientes de los primeros contactos con el continente en la modernidad. La desconfianza y el temor predominaban en los mitos que, se sumaban a la dificultad de dominación de los pueblos africanos, como también de su conversión al cristianismo. La ausencia de una negación consciente a la conversión llevó a una percepción, por parte de los europeos, de incapacidad de los africanos en adherir a la fe cristiana. Según el autor, esta percepción está en la base del imaginario brasileño sobre África y en el lugar secundario y estereotipado que nos deja. Esta imagen «de un territorio difícil por las condiciones naturales, por la barbarie de su gente y por la multitud y ferocidad de sus animales» sería alimentado por el bajísimo nivel de conocimiento formal que es ofrecido al pueblo brasileño sobre la realidad africana (aunque dentro de un eurocentrismo más amplio).

A continuación, analiza la primera etapa mencionada anteriormente. El autor describe y analiza el papel de los colonos brasileños en las dinámicas coloniales africanas. Según el autor, la evolución de los emprendimientos coloniales y de comercio en sí

mismo, era dominada por colonos de origen brasileño. Por último, el comercio de esclavos africanos había creado un lazo entre las colonias brasileñas y africanas de manera sólida y autónoma en relación a Portugal.

En los capítulos 3 y 4 el autor explora el segundo grupo de las tesis trabajadas en la obra. En el tercer capítulo, denominado *A Contribuição Africana*, afirma que ésta sería el fruto del aporte demográfico proveniente de la esclavitud y del contenido civilizatorio originado de dicho flujo, como ejemplifica en el trecho: «por el número de la población de origen africano, por el mestizaje, por la fuerza de trabajo y por el hecho civilizatorio que representó, que debemos reconocer la contribución negra y mestiza a Brasil». Además, para el autor, existe una sociedad brasileño-afroasiática, con limitada participación de Portugal, en el siglo XVIII, constituyendo África un camino de relaciones más próximas con los brasileños que con los portugueses. Para Estados como Angola, Daomé y Costa da Mina, hubo mayor contacto con Brasil que con Portugal, hasta por la figura de Brasil como excolonia portuguesa. En el cuarto capítulo, Rodrigues explora las influencias del mestizaje en la formación de la sociedad brasileña. Para el autor, la pluralidad de contenidos culturales provenientes de la fusión étnica del mestizaje produciría una sociedad con elevado nivel de tolerancia interracial, fundamental para la paz y estabilidad social de Brasil.

Rodrigues, entonces, reitera su defensa de los vínculos entre Brasil y África, a partir de la «Contribución Brasileña». Para el autor, además de que los colonos brasileños hayan sido responsables por la viabilidad de la colonización portuguesa en África, productos de origen brasileño pasarían a componer la pauta productiva de estas localidades. Así, sería la propia similitud geográfica que facilitaría el intercambio de manera general entre ambos lados del Atlántico austral.

En el sexto capítulo, el autor analiza el proceso de alejamiento de Brasil de África en el siglo XIX. Este distanciamiento sería originado en la transferencia de la corte portuguesa a Brasil, que redimensiona la importancia portuguesa y, por consiguiente, europea, en el cotidiano brasileño. El fin del tráfico *negreiro*, a mediados de siglo, acentuaría este proceso en la medida en que rompe el eje de sustentación de las relaciones comerciales y políticas entre Brasil y las colonias africanas. Por último, la política de inmigración europea de final del siglo XIX, la cual el autor llama «arianización» de Brasil, representaría un reflejo de un progresivo vínculo de las elites brasileñas con las potencias europeas cuyo desarrollo pasaría a referenciar el nuestro.

Una dimensión importante de las relaciones con África es el papel del Atlántico Sur, que adquiere relevancia como espacio económico sobre el Atlántico Norte en el siglo XVII. Desde el siglo XVI había intercambios comerciales intensos entre Brasil y África, la *tropicalidad* de la expansión humana y la africanización de nuestra etnia. José Honório Rodrigues llega a mencionar «una alianza de tres siglos» entre Brasil y África. Sin embargo, desde el siglo XVIII, con el inicio de la industrialización europea, el Atlántico Norte gana mayor protagonismo y, con la ruptura del tráfico en 1850, se produce la alienación de las elites brasileñas, que se pretenden «blancas y occidentales». Para completar el cuadro, la Doctrina Monroe y la escuadra británica, que dominaba los mares, excluyen a Íbero-América de la balanza de poder mundial.

Apenas con el fin de la Segunda Guerra Mundial la situación se alteraría, con el avance del anticolonialismo y de la descolonización. A partir de este punto, José Honório Rodrigues se encuadra en el tercermundismo, demostrando que la mayoría de los nuevos Estados serían «subdesarrollados» y constituirían la región conocida como Tercer Mundo, el cual debería unirse para una acción internacional más eficaz. Especialmente porque, en el caso

de África, la descolonización fuera precedida por la formación de la Comunidad Económica Europea, la cual había articulado vínculos neocoloniales, especialmente a través de Francia. Tales vínculos creaban fuerte competencia comercial entre los nuevos Estados y Brasil, en lo que respecta al mercado europeo. La competencia se daba, especialmente, en relación a productos tropicales como el café y el cacao, beneficiados en comparación con los africanos por el régimen de preferencias europeo.

Con relación a la política brasileña para África, el autor destaca la timidez y los equívocos seguidos por la misma. Consideraba que la descolonización representaba un fenómeno histórico decisivo, pues encerraba una era marcada por el colonialismo. Vasco da Gama era reemplazado por Kwame Nkrumah (presidente de Gana), uno de los grandes paladinos no sólo de las independencias, sino de la autonomía de los nuevos Estados. Los vínculos Brasil-África de entonces, fundamentalmente, con Sudáfrica, generando la aversión de los otros Estados. El problema es que tales relaciones no tenían sólo una cuestión interna, sino internacional, ya que el régimen racista del *Apartheid* y la ocupación del Sudoeste Africano (actual Namibia), eran condenados por la Organización de las Naciones Unidas.

Otro grave problema era el impacto de las relaciones con el régimen salazarista de Portugal sobre los Estados africanos, en particular la cuestión de la descolonización de las llamadas «Provincias Ultramarinas» lusitanas. Rodrigues consideraba que el Tratado que creó la Comunidad Luso-Brasileña representaba una victoria de Lisboa. La posición brasileña, que fue de abstención en la condena de Portugal en la ONU, cuando eclosionó la lucha armada y la represión salazarista, fue perjudicial para nuestra diplomacia. A decir verdad, la política internacional de Brasil oscilaba entre las tesis de la geopolítica de la Guerra Fría y los principios de la Política Externa Independiente de Quadros y Goulart.

## LA POLÍTICA EXTERNA DE LA AUTONOMÍA Y DEL INTERÉS NACIONAL

En la obra *Interesse Nacional e Política Externa* José Honório Rodrigues identifica, inicialmente, los principios orientadores de la política internacional de Brasil.

*Los Manifiestos de 1822 definen correctamente nuestros objetivos iniciales. Junto con la integridad y la unidad, figuran desde entonces muchos elementos idealistas o utópicos y otros sutiles y complejos. Ésta envolvía muchos propósitos e ideales, tales como: la seguridad y la prosperidad, la gloria y el honor nacionales, la felicidad, el sentido de la dignidad, la soberanía, la paz, el comercio libre, el anticolonialismo, la no intervención y la autodeterminación (p. 10).*

Sin embargo, la diferencia entre la voluntad y la realidad era inmensa. José Bonifácio, al dirigirse al cónsul interino norteamericano P. Santoris en 1822, expresó la voluntad brasileña de la siguiente manera:

*Mi querido Señor, Brasil es una Nación y como tal ocupará su puesto sin tener que esperar ni solicitar reconocimiento de las demás potencias. A éstas se enviarán agentes diplomáticos o ministros. Las que nos reciban en dicha condición y nos traten de Nación a Nación continuarán siendo admitidas en nuestros puertos y favorecidas en su comercio. Las que se nieguen, serán excluidas de él (apud Rodrigues, p. 10).*

A esta fuerte demostración de voluntad política, le siguió una realidad bien distinta. Según las palabras del propio José Honório Rodrigues,

*Nacemos fuertes, bautizados en tratados ignominiosos, en los cuales las concesiones económicas combinaban con derechos extraterritoriales de los Poderes Europeos. Sufrimos violaciones e insultos, amenazas e intimidaciones intermitentes, tuvimos incidentes y pagamos indemnizaciones indebidas; los poderosos de Europa, especialmente los ingleses y franceses, y también los norteamericanos, nos faltaron el respeto (p. 12).*

Según él, nuestra política externa era tímida hasta 1844, pues era «dominada por los europeos, y no aliadas a ellos, [pues proveían] el capital, los mercados y mano de obra, ésta fundamentalmente después de 1850» (p. 49). El ámbito hemisférico era una dimensión casi ausente: en 1841, el ministro de Relaciones Exteriores Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho declaró que «es principio inalterable de la política imperial observar estricta neutralidad en las continuas guerras que irrumpen en los Estados Americanos, especialmente en las disputas internas» (apud RODRIGUES, p. 18). De esta forma, teníamos una amarga subordinación en relación con el Norte y un inevitable distanciamiento con relación a los vecinos.

Rodrigues no creía que existieran grandes proyectos estratégicos en la diplomacia brasileña. Según él:

*Creo más en una admirable capacidad de improvisación y en la extraordinaria inteligencia de algunos constructores de esta política. Tampoco creo que hayamos atravesado ciclos de introversión y extraversión, de aislamiento y de expansión. Al contrario de Estados Unidos, donde se ha aplicado esa teoría, nosotros siempre nos inclinamos hacia el mar, hacia las comunicaciones, hacia una política extracontinental (p. 13).*

Esta situación, luego de cortar los lazos con África y reforzarlos con Europa a mediados del siglo XIX, hizo que nuestra elite buscara convertirse más en «latinizada y occidentalizada», lo cual llevaría a la tesis del «blanqueamiento». Aunque siempre adoptando la perspectiva de un capitalismo desarrollista en el marco de un sistema democrático, él siempre combatió lo que consideró argumento incoherente de este segmento de la elite. Según él,

*Occidental, aunque herético, es el marxismo el que domina la China continental e influye sobre la política asiática. Lo que preocupó a las elites caídas<sup>1</sup> y a las multitudes fue el temor de que Europa nos llevara a los horrores de la explotación asiática (p. 3).*

En otro trecho cita el diálogo en que el primer ministro italiano Amintore Fanfani dijo al presidente Kennedy que

*Es una ironía que los comunistas, que creen en la dictadura, estén siempre dirigiéndose a las masas, mientras que Occidente, que cree en la democracia, siempre se dirija a los líderes (apud RODRIGUES, p. 3).*

En este contexto, él apunta al hecho de que la política externa estaba dirigida por una elite minoritaria, sin vínculos masivos, alienada de la realidad nacional y orientada a los Poderes del Norte. Y esto hacía más fácil la presión de las potencias sobre la nación, restringiendo sus aspiraciones, sometiendo esas elites y haciendo menos independiente su estrategia internacional, siendo que los sometimientos fueron siempre económicos y no políticos (p. 83).

Para Rodrigues, los fundamentos de la política externa brasileña eran el pacifismo, el legalismo (derecho internacional),

---

1 *Caiada* significa la pintura básica de blanco aplicada a los muros y paredes externas. En el concepto del autor, representa la elite orientada al blanqueamiento de la nación, cuyo horizonte siempre fue Europa y Estados Unidos.

la no intervención, el derecho a la autodeterminación, el anticolonialismo y el derecho a formular una política propia. Básicamente, son los mismos elementos señalados por San Tiago Dantas al definir la Política Externa Independiente. También en la misma línea, él sugiere la necesidad de una política de dimensiones realmente mundiales:

*Brasil es una nación continental que debe pensar intercontinentalmente, no sólo en las relaciones con toda América sino con todo el mundo, incluso en el restablecimiento de la unión con África, que Gran Bretaña quiebra a mediados del siglo [XIX] (p. 74).*

Tal visión fue acompañada de una crítica a la política del presidente Juscelino Kubitschek, que enfatizó la regionalización diplomática a través de la Operación Panamericana, decidida en el Palacio del Catete, y no en el Itamaraty.

Otro paradigma extremadamente relevante en la obra de José Honório Rodrigues es la definición del «interés nacional»:

*El interés nacional es aquel que defiende aspiraciones permanentes y actuales de la Nación, y apunta, esencialmente, a garantizar dos objetivos, el bienestar del pueblo, sus derechos y garantías y los de la unidad política e integración territorial de la Unión (p. 77).*

Históricamente, en el ámbito externo, argumenta:

*no [crear] en influencias doctrinarias de la política nacional y, consecuentemente, del interés nacional interno o externo. Hubo una constante radical, el antieuropeísmo, por lo que significaba en términos de lucha contra la supremacía, la preponderancia y la subyugación de nuestro interés a los europeos, especialmente anglo-franceses (p. 84).*

Esta situación llevó, posteriormente, a alianzas con Estados Unidos y Chile, contra Argentina y Europa, lo que le permitió a la elite brasileña adoptar la «Tesis de la Estrella Polar». Para Rodrigues,

*Los defensores de la interdependencia existen hace mucho tiempo y se posicionan en el mismo grupo ideológico de la economía exportadora y no de la producción para Brasil como solución económica prioritaria. Su ideal es un desarrollo asociado o interdependiente, teniendo como eje de gravedad la estrella Polar. La Tesis de la Estrella Polar, formulada en 1913 por el colombiano Marco Fidel Suárez, afirma que «el Norte de nuestra política exterior debe estar allí, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de todos los pueblos de América», ganó muchos adeptos (p. 212).*

El balance que José Honório Rodrigues hace de la política externa republicana, en el periodo posterior inmediato a 1964, es el siguiente:

*Durante medio siglo republicano, la política externa brasileña fue irreal, excesivamente modesta, tímida, irrelevante, mas nunca fue tan desesperanzada de victorias internacionales indispensables al desarrollo, antes que se agoten los plazos fatales, que la explosión demográfica acorta. En fin, la política interdependiente es una ideología tan abusivamente internacionalista como el comunismo universal y por eso no puede aceptarse ni por el civismo de los patriotas ni por la política de los nacionalistas consecuentes, la primera gran tarea de una buena política consiste en la anulación progresiva de las enajenaciones de la soberanía (p. 215).*

## CONCLUSIÓN

La obra de José Honório Rodrigues se basa en un profundo análisis de la historia brasileña, particularmente del periodo colonial, imperial y de las décadas iniciales de la República. De allí él extrae elementos para argumentar en favor de la autonomía de la acción internacional de Brasil. Inescapable es la noción de «nacionalismo», que se infiltra en la visión del autor en todos los libros y artículos que escribió. Aunque no haya ejercido cargos político-diplomáticos, sus clases tuvieron gran influencia sobre más de una generación de diplomáticos y políticos. En lo relativo al periodo más reciente (años 50 y 60), sus estudios se tornan más instrumentales y prescriptivos, también fuertemente basados en el análisis de los grandes acontecimientos internacionales, y no sólo en la política externa brasileña. Fundamental en toda su obra es la importancia estructural de las relaciones Brasil-África como soporte de la inserción internacional del país.

Sin embargo, hay dos puntos que denotan cierta debilidad analítica: la mitificación del «pueblo» y la idea de que lo que es «justo y racional» se debe imponer sobre lo que es disfuncional en una nación. En esta misma línea, su compromiso en favor de la Política Externa Independiente eclipsó su juicio sobre la diplomacia del Régimen Militar. En este punto, él se fijó más en la apariencia que en la esencia y sus elementos de continuidad. Antes de 1964 su obra se centra más en lo académico y, posteriormente, se compromete más políticamente, hasta llega a ser controversial. También la dimensión sudamericana de la política externa brasileña está ausente, hasta incluso cuando aborda la necesidad de una unión de los países en desarrollo (Tercer Mundo).

Curiosamente, su posición progresista coincide con la posición considerada «conservadora» de Gilberto Freyre sobre los beneficios del mestizaje para Brasil. La diplomacia de los

presidentes Lula y Dilma, que en gran medida se apoyan en la visión de Rodrigues, entre otros, considera a Brasil un país «multirracial y multicultural», negando, de esta forma, lo que él consideraba la esencia de la brasilidad: un país mestizo. La naturaleza racial que domina el enfoque de las relaciones sociales actuales termina diluyendo al «pueblo brasileño» en luchas sectoriales y en ocultar las contradicciones sociales, bien al gusto de cierta antropología en boga en las naciones del Atlántico Norte.

Mas su contribución es decisiva en cuanto a la división de la elite dirigente, con parte de ésta apostando a un «Brasil menor», *junior partner* de Estados Unidos y de Europa, como también a la identificación de la polémica noción de «interés nacional» y a los elementos de largo plazo de la historia y de la inserción internacional de Brasil. En la misma línea, su defensa de una postura más proactiva para nuestra diplomacia y de un compromiso mundial, extrahemisférico, denotan una fuerte intuición en cuanto a los imperativos futuros. La política externa de los años 1970 y 1980, y luego la del siglo XXI, revelan cuán correcta era su visión. Esto vale, igualmente, para la noción de que Brasil debía tener una posición altiva a las grandes potencias. En fin, incluso siendo un hombre de su época, José Honório Rodrigues demostró tener visión de futuro. Por caminos tortuosos, la evolución posterior mostró el acierto de su percepción, con raíces en la historia nacional.

#### OBRAS DE JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES

*Civilização holandesa no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1940. 404.

*Teoria da história do Brasil: introdução metodológica*. São Paulo: Instituto Progresso, 1949, 355 p.

*Historiografia e bibliografia do domínio holandês no Brasil.* Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949, xvii, 489 p.

*A pesquisa histórica no Brasil: sua evolução e problemas atuais.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952, 286 p.

*Política externa independente: a crise do Pan-Americanismo.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, 294 p.

*Interesse nacional e política externa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, 232 p.

*Vida e história.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, 278 p.

A revolução americana e a revolução brasileira da independência (1776-1822). In: *Revista de Historia de America.* México N. 83 (enero/jun. 1977), p. 69-91.

*História da história do Brasil.* 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

*Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, 512 p.

*Brasil e África: outro horizonte; relações e política brasileiro-africana.* 2ª ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, 2 v.

*O continente do Rio Grande.* Rio de Janeiro: São José, 1954, 81 p.

*O parlamento e a evolução nacional.* Brasília: Senado Federal, 1972, 5 v.

*A Assembleia Constituinte de 1823.* Petrópolis: Vozes, 1974, 325 p.

*Independência: revolução e contrarrevolução.* Rio de Janeiro: F. Alves, 1975-1976, 5 v.

*O conselho de estado: o quinto poder?.* Brasília, DF: Senado Federal, 1978, 417 p.

*O Parlamento e a consolidação do Império, 1840/1861: contribuição à história do congresso nacional do Brasil, no período da monarquia.* Brasília: Câmara dos Deputados, 1982, 213 p.

*Aspirações nacionais: interpretação histórico-político.* 4.<sup>a</sup> ed., rev. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1970, 234 p.

*História e historiografia.* Petrópolis: Vozes, 1970, 306 p.

*História, corpo do tempo.* 2 ed. São Paulo : Perspectiva, 1984, 282 p.

*Filosofia e história.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981, 129 p.

*História combatente.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983, 407 p.

*Tempo e sociedade.* Petrópolis: Vozes, 1986, 221 p.



**AFONSO ARINOS**

Nace el 27 de noviembre de 1905, en Belo Horizonte. Obtiene licenciatura en Derecho, en 1927. Dirige el *Estado de Minas* y el *Diário da Tarde* (periódicos), en 1933. Funda la *Folha de Minas* en 1934. Idealiza y firma el *Manifesto dos Mineiros*, en 1943. Redacta el manifiesto inaugural de la Unión Democrática Nacional, en 1945. Es elegido diputado federal, en 1947. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Rio de Janeiro, en 1949, y en la Universidad de Brasil, en 1950. Otra vez diputado federal en 1950. En 1951, se aprueba la Ley Afonso Arinos, que considera contravención penal la discriminación racial. Asume liderazgo del grupo udenista en 1952. Reelegido diputado federal, en 1954, publica, en 1955, su mayor obra literaria, *Um Estadista da República*, biografía de su padre, Afrânio de Melo Franco. Elegido para la Academia Brasileña de Letras, en 1958 y también senador por el Distrito Federal, en 1958. Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, en 1959 es nombrado ministro

de Relaciones Exteriores, en 1961. Dirige, en 1961, la Delegación brasileña a la XVI y, en 1962, a la XVII Asamblea General de la ONU. Comanda la Delegación de Brasil en la primera sesión (1962) y en la segunda sesión (1963) de la Conferencia del Desarme de las Naciones Unidas. Fue Ministro de Relaciones Exteriores en el Gabinete Brochado da Rocha, en 1962. Participa de la formación de la Alianza Renovadora Nacional (ARENA). Redacta el capítulo sobre Derechos y Garantías Individuales de la Constitución de 1967. Apoya la candidatura de Tancredo Neves, en 1984. Coordina la comisión que prepara el proyecto de reforma constitucional, en 1985. Se elige senador, en 1986. Fue Presidente de la Comisión de Sistematización de la Asamblea Nacional Constituyente. En la Constituyente, defendió el parlamentarismo, la reforma agraria, el derecho de voto a jóvenes a partir de los 16 años. Es fundador del PSDB, en 1988. Fallece en agosto de 1990, en el ejercicio del mandato de senador.

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO:  
ACTUALIDAD Y PARADOJA

*Samuel Pinheiro Guimarães*

*Brasil está predestinado a ser, por tiempo indefinido, un satélite de Estados Unidos.*

Raul Fernandes, ministro de Relaciones Exteriores,  
26/8/54 a 12/11/55

*Yo soy un hombre, lo repito, sin ningún compromiso de ninguna especie o naturaleza.*

Jânio Quadros, entrevista a la prensa, 19/10/1960.

*Tenemos así, el tríptico de valores que deben presidir la planificación de la política internacional de nuestro país: soberanía, democracia y paz.*

Afonso Arinos, en sus Memorias.

*Permítame, Su Excelencia, presentar mis felicitaciones por la firmeza y fidelidad con las cuales trazó, en la Cámara Federal, las directrices de la política externa de nuestra patria. Me siento orgulloso al tener a Su Excelencia como compañero de Gobierno.*

Jânio Quadros a Afonso Arinos, 19/5/1961

*Aunque no pueda aún, entonces, evaluar con mayor nitidez, las causas profundas de las dificultades que cercan, en Brasil, a cualquier titular del Itamaraty que desee llevar adelante una política de verdadera afirmación nacional [...]*

Afonso Arinos, en sus Memorias

*[...] puedo evaluar sus excepcionales cualidades de gestor supremo de la política externa brasileña.*

Afonso Arinos, en sus Memorias

*[...] un Ministerio conservador para ejecutar una política revolucionaria.*

Pedro Horta, apud Castello Branco

## ACTUALIDAD Y PARADOJA

La actualidad de la política externa, ejecutada, con gran habilidad política y diplomática, por Afonso Arinos, canciller de Jânio Quadros, es notable. Son aspectos centrales de la política de Jânio Quadros y de Afonso Arinos que permanecen como desafíos de la política exterior actual la necesidad de abrir mercados en África, en Oriente Próximo y en Asia para productos industriales que ganaba importancia ante las dificultades del balance de pagos y el retroceso de la economía y del comercio exterior para los productos primarios; la necesidad de mantener relaciones políticas y económicas con todos los Estados, sin preocupación en cuanto a su organización doméstica, como hacen todos los países desarrollados, y que la prensa busca limitar; la integración de Sudamérica y la prioridad de las relaciones con Argentina, criticada por aquellos deseosos de destruir el Mercosur, resucitar el ALCA, imposibilitar el fortalecimiento de la Unasur y de Brasil en momento delicado de transición y crisis económica y política mundial; la defensa de los

principios de no intervención y de autodeterminación, vitales para la época, y hoy aún más fundamentales para la convivencia entre Estados soberanos, principios siempre desobedecidos por los más poderosos y armados; la visión anticipada de la importancia de China; la lucha por el desarme, comenzando por los más armados y no por los desarmados, y por la paz mundial; la relación entre desarrollo social y estabilidad mundial, según hoy se ve en la lucha contra la pobreza y la miseria; y, finalmente, la democratización del Itamaraty.

La paradoja de Afonso Arinos se encuentra en su trayectoria de política conservadora, de integrante de la elite política y social brasileña, de miembro fundador y líder parlamentario de la UDN, de amigo, hasta 1961, de Carlos Lacerda, y de la confección brillante de una política externa progresista, demarcadora de una nueva época, de una política externa independiente, en defensa del desarrollo y de la paz, precursora de una política a la altura del potencial de la sociedad y del Estado brasileños. «Brasil es el mayor y más rico país de América Latina y tiene todo para convertirse en potencia mundial. Su buena voluntad y cooperación son de máxima importancia para nosotros» (Guía para la Política de Estados Unidos para Brasil, 1961. Departamento de Estado de Estados Unidos).

## POLÍTICA EXTERNA Y SUS CIRCUNSTANCIAS

Ninguna política externa puede ser comprendida, ni mucho menos analizada, sin que se consideren las circunstancias internacionales, regionales y nacionales del momento en que se implementa y en que recoge sus primeros frutos, dulces o amargos.

Por otro lado, hay interés en examinar y contrastar la personalidad y la experiencia del canciller con las del presidente de

la República, lo que a lo mejor, arroje luz sobre la política externa de cada periodo.

Este esfuerzo debía hacerse en el caso de transformación de política externa que se verificó en la gestión de Afonso Arinos de Melo Franco al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores durante la gestión meteórica, de 205 días, y sorprendente en su estilo, del presidente Jânio Quadros.

Es verdad que la experiencia diplomática de Afonso Arinos fue grande, desde cuando acompañó a su padre, Afrânio de Melo Franco, a reuniones de la Liga de las Naciones, a su actividad como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, a su gestión como ministro de Exteriores en el Gabinete de Brochado da Rocha, a su comando de la delegación de Brasil a las XVI y XVII Asambleas Generales de las Naciones Unidas y en la Comisión del Desarme de las Naciones Unidas, situaciones en que se distinguió.

Al final trataremos rápidamente sobre esto, pues en ninguna de dichas ocasiones la acción de Afonso Arinos fue tan transformadora de la política externa brasileña como durante su gestión al frente del Itamaraty, en 1961.

## LAS CIRCUNSTANCIAS INTERNACIONALES

Las circunstancias internacionales, en la década de 1950 y en el primer año de la década de 1960, eran diferentes de las circunstancias actuales. Es verdad que algunas de sus características sobreviven hasta hoy bajo otro ropaje, como es el caso del intervencionismo de la política de fuerza las Grandes Potencias. En la época, éstas se hacían en nombre de la libertad, de la democracia y de la civilización cristiana, mientras que hoy se encuentran disfrazadas en el llamado derecho de «proteger»

a la población, que sería víctima de agresiones a sus derechos humanos, faltando el respeto a los principios de no intervención y de autodeterminación, fundamentales para la convivencia entre Estados soberanos, en especial para aquellos Estados más débiles, principios consagrados como pilares de las Naciones Unidas.

El mundo vivía el auge de la Guerra Fría, momento en que se proyectaba en la periferia la imagen del éxito de la Unión Soviética, simbolizado por el lanzamiento del primer satélite, el Sputnik, en 1957, y por el éxito del primer vuelo espacial tripulado, con el astronauta Iuri Gagarin, hechos que tenían implicancias militares importantes, pues revelaban la capacidad tecnológica, científica y militar soviética en el área de misiles intercontinentales y la vulnerabilidad del territorio americano.

La disputa ideológica entre la Unión Soviética y sus aliados socialistas de Europa Oriental y, del otro lado, los países capitalistas altamente desarrollados, aunque aún en recuperación de los efectos de la Segunda Guerra Mundial, liderados por Estados Unidos, era intensa y los éxitos de la Unión Soviética y del socialismo tenían profunda repercusión en el mundo subdesarrollado que vivía el inicio del proceso de descolonización, en especial en África, que se inició con la independencia de Gana, liderada por Nkrumah, el líder del panafricanismo, en 1957.

La política de coexistencia pacífica de Krushev, anunciada en 1956, en el XX Congreso del PCUS, y su declaración de que el socialismo ultrapasaría al capitalismo eran proclamadas al mismo tiempo en que se verificaban enfrentamientos en la periferia, con el apoyo soviético a movimientos de liberación de cuño socialista, y en la línea de enfrentamiento entre ambos sistemas, en Europa, con la intervención militar soviética en Hungría, en 1956, y las tensiones que llevaron a la construcción del Muro de Berlín, en agosto de 1961.

La Guerra de Corea, que se inicia en 1950 y que termina, sin vencedores, con el armisticio en 1953, demostró la capacidad de los países socialistas, en este caso China, de enfrentar el poder americano y, por otro lado, la capacidad de Estados Unidos de movilizar a sus aliados para obtener apoyo a su acción militar, a través de la resolución de la Asamblea General de la ONU, denominada Unidos para la Paz.

En Dien Bien Phu, los franceses habían sido derrotados en 1954 y se inició, más tarde, con el presidente Kennedy, la presencia militar estadounidense en Vietnam, que se revelaría desastrosa con la retirada de las tropas en 1973, pero tendría como efectos remotos, la transformación del ejército estadounidense de conscripto a mercenario y la conversión de Vietnam, reunificado y socialista, al capitalismo.

Divergencias ideológicas y el rechazo ruso en trasferir tecnología nuclear a la República Popular de China llevarían a la discordia chino-soviética en 1960 y, por lo tanto, al fin del monolitismo del bloque comunista y, en consecuencia, a una fase de competición entre la URSS y la RPC en el apoyo a movimientos de liberación nacional, en especial en África, y a la denuncia acerba del revisionismo ruso.

La I Conferencia Afro-Asiática en Bandung, en 1955, bajo el mando de Chou-En Lai, Nasser, Nehru, Tito y Sukarno, dio origen al futuro Movimiento de los Países No Alineados, cuyos principios de mayor importancia eran el respeto a la soberanía e integridad territorial de todas las naciones, igualdad de todas las razas y naciones; no intervención y autodeterminación; derecho de cada nación a defenderse, individual y colectivamente, rechaza la participación en la defensa colectiva destinada a servir a los intereses de las superpotencias; abstención de todo acto o amenaza de agresión contra la integridad o la independencia de otro país;

solución pacífica de controversias. A partir de cierto momento, Francia y Gran Bretaña pasaron a conceder independencia a sus colonias, a veces luego de varios conflictos como la Guerra de Argelia, que termina en 1962, y la lucha en Kenia, creando las bases del neocolonialismo económico, mientras se cristalizaba, al sur del continente, el bastión blanco racista, comandado por Sudáfrica y Portugal.

En el proceso de descolonización Estados Unidos estaba interesado y actuante, debido a la disputa por el apoyo de aliados entre los nuevos Estados, apoyo en especial importante en los foros políticos y económicos de las Naciones Unidas, y al objetivo de eliminar los obstáculos colocados por los regímenes coloniales europeos a la acción de sus megaempresas; la Unión Soviética por el mismo interés en conquistar el apoyo de las ex colonias e impedir el control americano sobre los nuevos Estados; y, finalmente, China en su enfrentamiento ideológico y político con la Unión Soviética.

En la Europa Occidental, surgía, en 1957, la Comunidad Económica Europea, con sus seis Estados fundadores, con su estructura de supranacionalidad, y con los acuerdos de asociación con sus excolonias, para la creación de un mercado común europeo con los objetivos de pacificar Europa definitivamente y así poder recuperar su fuerza e influencia en el mundo, destruidas por las dos Guerras Mundiales.

Militarmente, el mundo se dividía en dos bloques, el occidental y el soviético, estructurados en torno a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN (1949), y del Pacto de Varsovia, (1955) en Europa, y por el sistema de bases y de acuerdos militares de Estados Unidos, que se extendía por el Oriente Próximo y Medio y por el Sudeste de Asia y Oceanía, en torno al mundo comunista, mientras que China, que aún no había detonado su primer artefacto

nuclear, era un mundo aparte, confrontado por Estados Unidos en Taiwán, en Japón y en Australia, y al norte, por la Unión Soviética.

El riesgo y el temor de la guerra nuclear eran hechos reales en Europa y en especial en Estados Unidos donde se construyeron millones de amparos residenciales contra ataques nucleares.

Estados Unidos había emergido de la Segunda Guerra como la principal economía en términos de producción, de comercio, de finanzas, de tecnologías y de ciencia y participaba de forma hegemónica en las organizaciones económicas mundiales, en especial en el FMI, en el BIRD y en el GATT, donde dictaban las reglas a los países capitalistas, ya sean desarrollados o no.

La Unión Soviética, el modelo político, social y económico rival de EE.UU., presentaba elevadas tasas de crecimiento, demostrado a las economías periféricas que el planeamiento económico y la intervención del Estado en la economía podían llevar, en corto periodo de tiempo, a la industrialización y a mejores niveles de vida en las sociedades subdesarrolladas.

África y América Latina eran continentes donde se encontraban economías subdesarrolladas, con altas tasas de crecimiento demográfico, en gran medida rurales, productoras y exportadoras de bienes primarios, sin parques industriales significativos, sin ninguna fuerza militar, sin vigor tecnológico alguno. En Asia, los *New Industrializing Countries* aún no habían surgido y Japón, desarmado, estaba en proceso de recuperación de la Segunda Guerra que llevó a su «milagro». China inició su proceso de crecimiento acelerado y sostenido mucho más tarde, recién en 1979.

Era en este escenario internacional, tenso y altamente asimétrico, en que el peligro de la guerra nuclear mundial y la carrera armamentista amenazaban a la humanidad, que se desarrollaría la política externa de Jânio Quadros y de Afonso Arinos.

## LAS CIRCUNSTANCIAS REGIONALES

El escenario de América Latina se caracterizaba por la ausencia de vínculos políticos entre la mayor parte de los países de la región, a no ser entre vecinos. En este caso, las relaciones eran muchas veces conflictivas, herencias del pasado, o se limitaban a relaciones entre los Estados que se encontraban en subregiones bien definidas, tales como las que congregaban los países del Cono Sur, los países andinos y América Central.

Estados Unidos ejercía su hegemonía militar en América Latina por medio del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, firmado en 1947, y de acuerdos militares bilaterales y, políticamente, por medio de la Organización de los Estados Americanos, OEA, creada en 1948, y de la ideología del panamericanismo. En último caso, ejercían esta hegemonía a través de su apoyo y hasta organización de golpes de Estado, como ocurrió en Guatemala, en 1954, cuando fue derrocado el presidente democráticamente elegido, Jacobo Arbenz.

Las economías nacionales en Sudamérica, desarticuladas entre sí, habían sido estructuradas por los intereses exportadores-importadores de Gran Bretaña, con préstamos a los gobiernos y con inversiones inglesas en la construcción de ferrocarriles para unir las zonas productoras a los puertos de exportación y en sistemas urbanos de suministro de luz eléctrica y de saneamiento.

Las poblaciones de las sociedades latinoamericanas eran predominantemente rurales y analfabetas, en estado precario de salud y pobreza, y había un gran vacío demográfico y económico en el centro del continente.

A pesar del desarrollo industrial incipiente en algunos países, estimulado por la desorganización de los mercados internacionales durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, la

situación esencial de economías primarias exportadoras se mantenían en todos estos.

Los sistemas de transporte, incluso a nivel nacional, eran muy precarios, como también los sistemas de energía, en general basados en el petróleo importado, para el movimiento de vehículos y para la generación de electricidad y a consecuencia, las conexiones de transporte entre países eran prácticamente inexistentes.

Los vínculos comerciales entre los países de América Latina eran extremadamente minorados e incluso inexistentes, ya que muchos países competían entre sí en los mercados mundiales como exportadores de materias primas agrícolas o minerales y poseían parques industriales muy incipientes, y, por lo tanto, pautas exportadoras poco diversificadas. No existían las inversiones de capitales nacionales en otros países de la región; predominaban las inversiones extranjeras, en especial las inversiones americanas luego de la Segunda Guerra Mundial, debido a la retracción de las inversiones europeas.

El escenario regional político y económico se cambió profundamente con la victoria de la Revolución Cubana en 1959 y con el desafío ruso al panamericanismo y a la Doctrina Monroe, en su interpretación americana y, por lo tanto, a la hegemonía de Estados Unidos en el Continente.

En este escenario mundial, tenso y asimétrico, y en el escenario regional ya presentado, de pobreza y vulnerabilidad, se desarrolló la política externa de Jânio Quadros y de Afonso Arinos.

## LAS CIRCUNSTANCIAS NACIONALES

Cuando Jânio Quadros fue elegido en 1960, Brasil era un país de 71 millones de habitantes, con el 55 % de su población en

el campo, lo que significa que era analfabeta, pobre o miserable, sometida al yugo político, económico y social de los jefes rurales, tradicionales y conservadores, mientras la población urbana se distribuía en núcleos a lo largo del litoral, profesando todos la religión católica, sujeta a la influencia de sus superiores.

Tres grandes partidos dominaban el sistema político: el PSD, que representaba los intereses rurales relacionados a la burocracia, que dominaba no solamente el aparato del Estado desde la caída de Getúlio, su fundador, sino también el sistema político con los gobiernos de Dutra, Getúlio y Juscelino, con el breve periodo de Café Filho; el PTB, también fundado por Vargas, que representaba los intereses y las reivindicaciones de los trabajadores industriales y que aumentaba su representación en el Congreso en cada elección; y el UDN, que congregaba a representantes de las clases medias urbanas, integradas por intelectuales, comerciantes, profesionales, abogados, y se presentaba como un partido de naturaleza democrática y liberal, cuyos próceres habían luchado contra la dictadura de 1937 y quedado frustrados en sus diversos intentos de tomar el poder por la vía electoral. Había otros partidos menores o de influencia sólo estatal o regional, como el PSP, Partido Social Progresista, de Adhemar de Barros; el PL, Partido Libertador; el PDC, Partido Demócrata Cristiano; el PSB, Partido Socialista Brasileño; el PRP, Partido de Representación Popular, de origen integrador; y el PCB, Partido Comunista Brasileño, ilegal, mas eterno “espanta pájaros”, de las elites políticas, económicas y militares brasileñas.

La economía se caracterizaba por el inicio de la industrialización, en especial en los sectores de bienes de consumo no durables (la industria automovilística apenas aparecía), por el esfuerzo de integración del territorio, a través de la construcción de autopistas y ferrocarriles, por grandes migraciones internas, por el comercio exterior concentrado, por un lado, en pocos productos

primarios agrícolas de exportación y, por el otro, en productos de importación indispensable, como el petróleo y el trigo; por una deuda externa importante con los acreedores públicos y privados de grandes países desarrollados.

Por otro lado, el agite social, en especial en el Nordeste y la emergencia de las Ligas Campesinas, comandadas por Francisco Julião, causaban grandes temores a las elites brasileñas y a las elites extranjeras a éstas asociadas. De allí la importancia concedida a la Sudene y a la búsqueda de financiamiento americano para proyectos en el Noreste.

La inflación y el servicio de la deuda, siempre dependiente de recetas irregulares de divisas debido a fluctuaciones de los precios de los productos primarios y a su débil demanda en los mercados de los países desarrollados, eran las dos preocupaciones centrales del gobierno y de la sociedad en aquel momento de 1960, preocupaciones no muy diferentes de aquellas de momentos precedentes de la historia brasileña y que, además, se extienden hasta los días de hoy.

La inflación, atribuida por los economistas monetaristas al desequilibrio presupuestario, a la corrupción y a la intervención del Estado en la economía, en especial debido a sistemas diferenciados de administración cambiaria, a través de programas de obras y de acción de empresas estatales, era considerado el mal mayor a ser combatido, hasta porque incidía en las relaciones con los acreedores externos que condicionaban la renegociación de los plazos de la deuda y la concesión de nuevos préstamos a la ejecución de severos programas de arreglo económico interno, que afectaban principalmente a los trabajadores.

Era en este escenario mundial, tenso y asimétrico; en este escenario regional, desarticulado políticamente, débil militarmente y pobre económicamente; y en este escenario nacional,

subdesarrollado y tradicional, mas con profundas tensiones, que se desarrolló la política externa brasileña en 1961.

## LA POLÍTICA EXTERNA BRASILEÑA

La política externa parecía predestinada a seguir con sus directrices tradicionales de preocupación exclusiva con asuntos hemisféricos, de alineamiento con Estados Unidos en cuestiones regionales y en aquellas de confrontación con el bloque comunista, de solidaridad con la política colonialista de Portugal (y de Francia) en África, y, en el área económica, de relaciones comerciales y financieras con Estados Unidos, principal comprador de café brasileño, inversor y prestamista, y con países de Europa Occidental.

Sin embargo, hacía mucho se auguraban señales de reorientación de la política externa. Algunas de esas señales eran antiguas, como la demanda brasileña, defendida con vigor por Afrânio de Melo Franco, por un asiento permanente en el Consejo de la Liga de las Naciones, que fue rechazada por las Grandes Potencias europeas, lo que llevó a Brasil a retirarse de la Liga. De hecho, los argumentos presentados por Brasil en la época para justificar su reivindicación de un asiento permanente en el Consejo eran muy semejantes a los que serían esgrimidos mucho después, a partir de 1945 y hasta hoy, en la campaña por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Otro presagio de cambio y de aspiración a mayor autonomía de la política externa fue el acercamiento de Brasil a Alemania en la década de 1930, no sólo en el área comercial sino también en el área militar.

En el área comercial, Brasil celebró, en 1934, esquemas comerciales mediante compensación en marcos con Alemania,

un tipo de comercio que enfrentaba firme objeción americana, empeñado estaba Estados Unidos en construir una red de acuerdos bilaterales con base en la cláusula de nación más favorecida. En el área militar, Brasil celebró acuerdos de adquisición de equipos y recibió misiones alemanas de entrenamiento.

Antes de la entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial en 1941, la política brasileña, hábilmente conducida por Getúlio Vargas, no se definía entre partes en conflicto y tenía como objetivo obtener financiamiento y ayuda tecnológica, de un lado o del otro, para la construcción de la primera usina siderúrgica moderna brasileña y para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas.

El interés americano en tener acceso a las materias primas, en especial minerales estratégicos, en América del Sur y en poder utilizar el Noreste brasileño, que era el punto más cercano a África y, por lo tanto, lugar de posible desembarque alemán o punto de apoyo para las operaciones militares americanas, harían que Estados Unidos concediera, en 1940, el financiamiento para la construcción de lo que sería la usina de Volta Redonda y que Brasil concordara con la construcción de ocho bases aéreas en el Norte y Nordeste.

La ida en 1943 del contingente militar de la FAB a Italia (resistida por los ingleses) tenía como objetivo crear condiciones para que Brasil participase en las negociaciones del posguerra en posición de ventaja, en especial para disputar su inclusión como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la nueva organización que ya se sabía sería creada, las Naciones Unidas.

De esta manera, con la victoria de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial y con la hegemonía estadounidense, Brasil pasaría a disputar un tratamiento aliado preferencial de EE.UU. en América Latina lo que, se esperaba, debía materializarse

políticamente en el ingreso en el Consejo y, económicamente, en el acceso a los recursos del Plan Marshall.

El no ingreso como miembro permanente en el Consejo de Seguridad y más tarde la decepción con el rechazo americano en proveer ayuda al desarrollo, la no participación en los programas del Plan Marshall (cuando los estadounidenses creían que debíamos, esto sí, ayudar a Europa) y el rechazo americano en crear un «Plan Marshall para América Latina» en la reunión del Comité de los 21, en 1958, fueron generando insatisfacción y desilusión cada vez mayores con la utopía de construir una relación privilegiada con Estados Unidos.

Incluso en el Gobierno Dutra, simpático a Estados Unidos, con su política anticomunista doméstica y su política económica conservadora, Brasil reclamaría la falta de ayuda financiera al desarrollo.

En el segundo Gobierno Vargas, los puntos de roce con EE.UU. se multiplicaron, en temas como el rechazo, en 1951, al pedido estadounidense de envío de tropas a Corea; la creación de la Petrobras, en 1953, con el monopolio estatal en todas las fases de extracción, refinación, distribución y comercialización; el decreto de remesa de lucros, firmado en 1954, que las limitaba al 10 % del capital ingresado sin la posibilidad de incluir las reinversiones en el cálculo del capital; la creación de la Eletrobras; el acercamiento a Argentina, cuyas relaciones con EE.UU. eran antagónicas desde mucho antes de la Segunda Guerra Mundial, pero que se agravaron a partir de 1946, con el ascenso de Perón, creador del concepto de «tercera posición», precursor del movimiento no alineado.

Luego del breve periodo del Gobierno de Café Filho, que desarrolló política de acercamiento a Estados Unidos, en el Gobierno Kubitschek se percibieron tensiones, en especial en 1959, en el episodio de rompimiento con el Fondo Monetario

Internacional como consecuencia de las presiones del FMI para que Brasil aceptara un programa de rígido ajuste económico que llevaría a la paralización del Plan de Metas. La Operación Panamericana, lanzada en 1958, luego del fracaso de la visita de Nixon a América Latina, medida que presuponía un vasto apoyo financiero de EE.UU. al desarrollo de Latinoamérica, no contaba inicialmente con la simpatía republicana de Eisenhower. Sólo Cuba y el Gobierno democrático de Kennedy la transformaría en Alianza para el Progreso, programa lleno de condiciones, término que sólo surgió más tarde, de ambición limitada a 20 mil millones de dólares, en 10 años para 20 países. En el mismo año, sin embargo, se creó la Escuela de las Américas, en Panamá, para entrenar a militares de Latinoamérica en «guerra interna y revolucionaria», incubadora de espacio futuro de golpes militares en la región.

Ante el cuadro de inflación, de desequilibrio presupuestario, de escasez de divisas y de endeudamiento con el exterior era de esperar que, el nuevo Gobierno de Jânio Quadros, que la UDN pretendía haber elegido, con fuerte apoyo de las clases conservadoras, empresariales, de la Iglesia y de la clase media, la política externa sería de alineamiento con Estados Unidos y con Occidente, en especial debido al clima de Guerra Fría y de las tensiones surgidas por la Revolución Cubana.

Nada de esto ocurrió.

## JÂNIO DA SILVA QUADROS, JÂNIO QUADROS

Jânio Quadros, formó su visión política en el marco de estas coyunturas nacional, regional e internacional tales como evolucionaban en el periodo de 1945 a 1960, entre sus 28 y 43 años de edad.

Jânio nació en 1917, en Campo Grande, en Mato Grosso, hijo del médico Gabriel Nogueira Quadros. Su padre cambiaba con frecuencia de residencia, de ciudad en ciudad del interior, Campo Grande, Curitiba, Garça, Bauru, Candido Mota, y así, Jânio, durante la infancia y adolescencia, estudió en diferentes localidades, siendo un alumno que, según los registros disponibles, no se distinguía. Finalmente, el padre se estableció en São Paulo, capital. Jânio estudió en el Colegio Arquidiocesano (1931); en el Ginásio São Joaquim (1932) en Lorena; y nuevamente en el Arquidiocesano (1933).

Jânio inició su vida política en el movimiento estudiantil como secretario del Centro Académico XI de Agosto, de la Facultad de Derecho de Largo de São Francisco, que cursó de 1933 a 1939, en el directorio que tenía como presidente a Francisco Quintanilha Ribeiro, amigo querido e íntimo, futuro jefe de su Casa Civil. Para mantenerse, dictaba clases de Geografía, Historia y Portugués en un liceo tradicional de São Paulo, el Dante Alighieri, y en el Colegio Vera Cruz, en el proletario barrio de Brás. Vivía de manera sencilla, junto con su mujer Eloá, hija de un farmacéutico, con quien se casó en 1941 y tuvo a una única hija, Dirce María, nombre de su hermana, fallecida a los quince años. Un accidente con un atomizador, durante un carnaval, cuando tenía dieciocho años, le causaría un leve estrabismo en el ojo izquierdo.

Estimulado y apoyado por sus alumnos y familiares, se candidata a concejal por el PDC, luego de intentar ser candidato por la UDN, partido del cual era miembro, pero que no lo incluyó en su lista. Fue electo concejal suplente por el PDC, con 1.707 votos.

En 1948, con la casación de los mandatos de los concejales comunales, que eran mayoría en la Cámara de Concejales, asumió el puesto de concejal.

Hizo carrera meteórica, marcada por la reputación de eficiencia y austeridad, por la acción sobre los partidos políticos, a los cuales

despreciaba ostensivamente, por el anticomunismo intransigente, por la preocupación con la pequeña burguesía, las costumbres mediáticas y con la moral, por los gestos efectivos, y por el portugués puro, de pronunciación métrica. Y, fundamentalmente, por la preocupación extrema con su autoridad.

Jânio fue elegido concejal con 1.707 votos, en 1947; diputado provincial, el más votado, con 18 mil votos, en 1950; alcalde, puesto que ejerció sólo por un año, de la ciudad de São Paulo, con 284 mil votos, en 1953; gobernador de São Paulo, en 1954, con 660 mil votos; diputado federal, en 1958, por el Estado de Paraná, con 79 mil votos y presidente de la República, a los 43 años de edad, con 5.600.000 votos, cerca del 48% del total, 2 millones de votos más que el segundo elegido, el candidato del Gobierno, el mariscal Henrique Teixeira Lott, en un electorado de 11.700.000 electores.

En sus campañas se presentaba como el candidato de los pobres, del «tostón contra el millón», el candidato de la escoba, incorruptible y de hábitos austeros que varias veces renunció, o amenazó con renunciar, a candidaturas y a mandatos, incluso a su candidatura presidencial. En dichas ocasiones, partidos y líderes políticos acostumbraban a buscarlo, rogando su regreso, concediéndole lo que solicitaba, lo que resultaba en mayor libertad de acción para Jânio. Decepcionado, se sorprendió con el episodio de la renuncia presidencial, pues esto no ocurriría, ya que los intereses afectados eran mucho más poderosos y externos, y así se revelaron, sin limitarse a la influencia de partidos y de políticos o a la distribución de cargos municipales y provinciales. Jânio trabajaba intensamente las zonas más pobres de São Paulo, y en sus comicios aparecía despeinado, con caspa sobre los hombros, comiendo sándwiches de mortadela. Presentó más de dos mil proyectos en la Cámara de Concejales y en la Asamblea Legislativa provincial, pero a la Cámara de Diputados Federal, electo por Paraná en 1958 jamás apareció en una sesión, excepto en la de asunción.

Victorioso en las elecciones, solía embarcar en navíos cargueros de larga distancia, en viajes demorados, lo que le permitía alejarse de las presiones políticas de los partidos que lo apoyaban, pero a los cuales no respetaba, o mejor, despreciaba, para la organización de sus equipos de gobierno, primero municipal, luego provincial y, por último, presidencial.

Caracterizó su administración como alcalde y después como gobernador por medidas de economía, nombrando a Carlos Alberto Carvalho Pinto, de vieja estirpe paulista, sobrino nieto del presidente Rodrigues Alves, secretario de Finanzas, con plenos poderes para repararlas, con el objetivo de equilibrar el presupuesto.

Su grupo de amigos más cercano y más antiguo, incluso de la época de la Facultad de Derecho, a quien trataba con formalidad, estaba compuesto de antiguos militantes de la política estadual paulista, por Francisco Quintanilha Ribeiro; Carlos Castilho Cabral, que fundaría el Movimiento Popular Jânio Quadros (MPJQ); Oscar Pedroso Horta, gran abogado criminalista; Lino de Matos, Emilio Carlos y Auro de Moura Andrade. A este grupo se incorporó, mucho más tarde, José Aparecido de Oliveira, de Minas Gerais, aliado de Magalhães Pinto.

Todos, incluso Jânio, eran políticos con poca o casi ninguna experiencia de la política nacional y aún menos de política externa, José Aparecido era el secretario particular, con gran interés por la política externa y creciente influencia sobre Jânio, amigo de Afonso Arinos. Aparecido sería la influencia izquierdista, progresista, en el gobierno, en disputa permanente con Pedroso Horta, que encarnaba los intereses y las visiones tradicionales de la UDN.

Jânio Quadros siempre demostraba su admiración por Lincoln, por Nehru, por Nassar y Tito, con quien se entrevistó en 1959, y antes de asumir como presidente, aún como diputado federal por Paraná, fue a Unión Soviética, donde se entrevistó con Krushev, a Cuba, a Egipto, a India y a Yugoslavia.

Invitado por Fidel Castro, visitó Cuba, en 1959, viaje en que invitó a Afonso Arinos, entonces líder de la UDN en la Cámara de Diputados desde 1952, y su más respetado intelectual, como también al obispo de Santo André, D. Jorge Marcos de Oliveira, que rechazó la invitación, y a un gran grupo compuesto por los principales periodistas políticos, organizado por José Aparecido, entre los cuales se encontraban Castello Branco, Villas Boas Correia, Hélio Fernandes, Murilo Melo Filho, Rubem Braga, Márcio Moreira Alves y el joven Luiz Alberto Moniz Bandeira, futuro historiador de gran notoriedad.

En política interna, Jânio Quadros se alineaba con las ideas de las corrientes más conservadoras representadas en los gobiernos de Café Filho y Eurico Dutra, cuya preocupación central y permanente era el control de la inflación que era, según ellos, causada por el déficit presupuestario, por la intervención del Estado en la economía (subsidios varios, cambio artificial y regulado) y por las restricciones al capital extranjero, lo que reducía la posibilidad de aumentar la producción de bienes en el país.

Un desafío permanente a los gobiernos brasileños de todas las tendencias políticas se veía en el sector externo de la economía, debido a las dificultades para expandir y diversificar exportaciones primarias, con el deterioro de los términos de intercambio; con el aumento de la demanda de importaciones y la rigidez de su pauta por tratarse principalmente de productos esenciales como petróleo y trigo, con los pagos (intereses y fondos) de la deuda externa.

La renegociación de la deuda externa, que llegaba a 700 millones de dólares en 1961, suma elevada al PIB y al comercio exterior de la época, con los objetivos de ampliar la capacidad de importar, de garantizar la posibilidad de nuevos préstamos para inversiones y de atraer nuevos capitales de inversión había sido un desafío para los gobiernos anteriores y para ministros tan

diversos como Oswaldo Aranha, Lucas Lopes, José Maria Alckmim y ésta era la recomendación permanente del Fondo Monetario Internacional, del Departamento del Tesoro y de los acreedores de los bancos privados extranjeros al Gobierno brasileño.

Jânio eligió como ministro de Hacienda a Clemente Mariani, udenista, banquero bahiano, expresidente del Banco de Brasil en el gobierno Café Filho, e inmediatamente se tomaron las medidas correspondientes a las recomendaciones y a las expectativas de la tradición conservadora: fin de los subsidios a los precios del trigo y del petróleo; fin de los sistemas de control y administración cambiaria; corte del crédito del Banco de Brasil y corte de los gastos gubernamentales.

Estas medidas causaron un gran impacto inflacionario, descontentaron a la clase media, a los trabajadores, y sectores del empresariado industrial y satisficieron a los exportadores de café y de otros productos primarios.

A este disgusto se le sumó el aislamiento y el voluntarismo del presidente, que se creía por encima de las clases y de los partidos políticos, su desprecio ostensivo y declarado por el Congreso, y la preocupación de la Iglesia y de los militares con la política externa a medida que ésta se desarrollaba y se especificaba, conjunto de factores que explicarían el bajo apoyo que recibió luego de su inesperada renuncia, a pesar de expectativa expresa en la Base Aérea de Cumbica, luego de la renuncia, de que «no haría nada para volver pero consideraba inevitable su regreso».

## AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, AFONSO ARINOS

Afonso Arinos, el fiel, leal y hábil ejecutor de la política externa, no podría ser muy diferente de Jânio Quadros, a no ser por su

conservadurismo en política interna. Intelectual de amplia cultura jurídica y literaria, escritor, miembro de la Academia Brasileña de Letras, catedrático de Derecho Constitucional, periodista, diputado federal en cuatro legislaturas, senador, pertenecía a tradicional familia de políticos de Minas Gerais tanto por el lado paterno como materno.

Su madre, Silvia, era hija de Cesario Alvim, quien había sido presidente de la Provincia de Rio de Janeiro, y, en la República, presidente del Estado de Minas Gerais, diputado federal, ministro de Justicia en 1890, y según el propio Arinos, de estirpe más antigua que la familia de Melo Franco, pues los Alvim estaban entre los primeros pobladores de Minas Gerais.

Su padre, Afrânio de Melo Franco, de quien Afonso escribió la biografía, nacido en 1870, fue profesor de Derecho Internacional, diputado federal, ministro de Transporte en el gobierno Rodrigues Alves, y en el periodo interino de Delfim Moreira, ejerció lo que se llamó la regencia Melo Franco, y fue líder del Gobierno de Epitácio Pessoa. Fue el primer y único embajador de Brasil ante la Liga de las Naciones, fue miembro de la Comisión de Diplomacia de la Cámara desde 1906 hasta asumir la cancillería. Revolucionario del 30, fue ministro de Relaciones Exteriores de Getúlio Vargas de 1930 a 1933, cuando se alejó por solidaridad para con el hijo, Virgílio, despreciado por Vargas en el nombramiento como interventor en Minas.

Arinos que, cuando joven, acompañó al padre en diversas misiones diplomáticas, vendría a ejercer muchas de las posiciones y puestos que habían sido ocupados por su progenitor: profesor de Derecho, diputado, ministro de Exteriores, miembro de la Academia Brasileña de Letras. Afrânio de Melo Franco, modelo de vida siempre referenciado con afecto y admiración por Arinos, falleció en enero de 1943.

El hermano, ocho años mayor que Arinos, Virgílio Alvim de Melo Franco, se destacó como revolucionario de primera hora en 1930, siendo el agente de enlace entre las fuerzas políticas y los «tenientes», siendo conocido como el «teniente civil» y estaba conectado políticamente a Oswaldo Aranha. Finalmente, Getúlio se decidió por Benedito Valadares, diputado minero de poca proyección, lo que causó disgusto a Virgílio, y se pasó a la oposición y pasó a ser secretario general de la UDN cuando ésta se fundó. Virgílio no quiso candidatarse a la Constituyente de 1946 y convenció a su hermano, Afonso, a postularse.

Afonso Arinos participó de la lucha política contra Getúlio Vargas, siendo uno de los principales idealizadores del Manifiesto de los Mineros de 1943 y fundador de la UDN, nombre que habría sido sugerencia suya, partido que reunía a los más encarnizados opositores de Vargas desde 1932 y que conspirarían sin cesar hasta el golpe militar de 1964, cuando, equivocadamente imaginaron que tomarían el poder. A decir verdad, a pesar de que esto no ocurrió, muchos de sus más importantes miembros colaboraron con los gobiernos militares en posición destacada, como el general Juarez Távora, el brigadier Eduardo Gomes y el general Golbery do Couto e Silva, este último con gran influencia sobre la política externa de los gobiernos militares debido a sus visiones geopolíticas.

La política externa de Jânio Quadros tuvo grandes repercusiones sobre la política interna brasileña. Habría sido la causa principal de la implacable oposición movida por Carlos Lacerda contra Jânio Quadros, responsable o pretexto en parte por su renuncia y por la desconfianza de los líderes militares que en ningún momento buscaron, con firmeza, mantenerlo en el poder ni promover su regreso. Este episodio, como tantos otros en la historia brasileña, revela el entrelazamiento de las políticas interna y externa y la necesidad de examinarlas en conjunto (así como las circunstancias económicas del país).

Arinos, cuando fue invitado por Jânio Quadros para ser su canciller, era un consagrado político conservador, escritor de renombre, académico, profesor catedrático de Derecho Constitucional, habiendo sido combativo periodista en Minas Gerais y en Rio de Janeiro.

Además de sus conexiones con las política minera y nacional, debido a la actuación de su padre, Afrânio, y de su hermano Virgílio, se casó con Ana (Anah) Rodrigues Alves, nieta del presidente Rodrigues Alves, y se asoció por lazos de amistad y parentesco con la familia Nabuco, descendientes de Joaquim Nabuco, de gran influencia en Rio de Janeiro.

Un ciudadano de inmaculada conducta y reputación, con los mejores y más tradicionales lazos políticos y sociales para la época.

Sus orígenes familiares y su acción política no podrían ser más distintas de aquellas de Jânio Quadros, hijo de modesto médico, que peregrinó de ciudad en ciudad en São Paulo y en Paraná, sin relaciones políticas, sociales ni económicas, político demagogo y expresivo, conectado a las clases populares, sencillo y oscuro profesor de colegio.

Arinos fue líder parlamentario de la UDN por siete años, una marca histórica, y en dicha condición fue un adversario y acusador inexorable de Getúlio Vargas durante su mandato de 1951 a 1954, pronunciando memorables discursos, incluso aquel que pedía su renuncia, y sobre el cual, luego del suicidio de Vargas, confesó estar arrepentido.

Arinos, como líder de la UDN y de la oposición, combatió con vehemencia el gobierno de Juscelino Kubitschek, sin haber apoyado, sin embargo, el intento de anulación de la elección de 1955 con fundamento en la tesis de la mayoría absoluta y de la ilegalidad de votos comunistas, defendida por Prado Kelly. El clima político en la época era de tal orden que el diputado Carlos Lacerda

proclamó que Juscelino no podía ser candidato; si lo era, no podía ser electo, y en caso de ser electo, no podía asumir. Derrotados el brigadier Eduardo Gomes, en 1950, y Juarez Távora, en 1955, la actitud golpista y disconforme de la UDN vio una oportunidad única de victoria y revancha en la candidatura, que, sin embargo, se declaraba por encima de los partidos, de Jânio Quadros, pero la esperanza de tomar el poder se vio frustrada una vez más.

#### LA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDIENTE

La política externa de un país no es sólo la conducida por la cancillería sino también la que otros organismos del Estado llevan adelante y no sólo por el canciller, sino también por otros ministros y no se desvincula de ninguna forma de las contingencias y necesidades de la política interna. Esto ocurrió en el Gobierno Jânio Quadros al cual se acostumbra a atribuir la estrategia de hacer una política interna económica conservadora y, para contrarrestar, una política externa arriesgada, de izquierda. En realidad, ambas políticas estaban profundamente interrelacionadas a partir de la cuestión crucial del sector externo de la economía.

Arinos no era especialmente unido a Jânio Quadros, pero lo apoyaba desde el inicio debido a sus fuertes lazos con Carlos Lacerda que había sido crucial para su elección como senador, en 1955, por Rio de Janeiro, con la mayor votación de la historia del Distrito Federal.

Ninguno de los dos escuchó las advertencias de Juracy Magalhães, candidato derrotado en la convención de la UDN, de 1959, que eligió a Quadros como candidato a presidente. Juracy profetizaba que el arrepentimiento caería sobre todos, profecía que no tardó en concretarse debido al desprecio, conocido y público, de Jânio para con los aliados y políticos que lo ayudaban a ser elegido.

Jânio Quadros estaba convencido de que su aplastante victoria electoral, por más de dos millones de votos de ventaja sobre el general Henrique Lott, en un electorado total de 11.700.000 de electores significaba un mandato del pueblo por encima de los partidos y le permitía a él amplia libertad de acción, confirmando su experiencia anterior en el municipio y en el Gobierno de São Paulo.

Jânio podía ser provinciano en materia de política interna, con poca experiencia de las complejidades y de los enredos de la política nacional y de la Administración Federal, con limitado y prejuicioso conocimiento de los políticos fuera de São Paulo, pero en política externa tenía ideas extremadamente valientes para las clases políticas brasileñas e incluso en comparación con los principales países de la época, desarrollados o no. De allí el interés, la admiración, y una cierta perplejidad, que su acción despertaba.

La estrategia de política externa de Jânio Quadros tenía como fundamentos los principios de la autodeterminación; de la no intervención; de la solidaridad continental; de la lucha por la paz y por el desarme; de la lucha contra todo y cualquier colonialismo; de la lucha por el desarrollo; de la lucha contra el comunismo.

Al elegir a Afonso Arinos de Melo Franco como canciller y ejecutor de su política externa, escogió a un ciudadano de reputación conservadora, defensor de la solidaridad continental, miembro en 1945 de la antigua Sociedad de los Amigos de América, firme opositor del comunismo, de valores cristianos, con gran experiencia política como diputado y senador, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y de reconocida capacidad intelectual como autor y profesor de Derecho Constitucional. Y, por lo tanto, por encima de cualquier sospecha de conducir y ejecutar una política independiente.

Durante la campaña electoral, Jânio Quadros había dejado explícitos los principios en que basaría su política externa. Tal vez los partidos que lo habían apoyado en la campaña creían que Jânio los proclamaba, pero que luego no los adoptaría, para atraer los votos de la izquierda y no creían que los colocaría en práctica con determinación o que, si fuera necesario, tendrían los medios políticos para convencerlo de su inconveniencia o de su contradicción con los compromisos y con la tradición de la política externa brasileña, cristiana, occidental y alineada.

Dos eventos de la política externa bien al inicio de su mandato fueron fundamentales para alertar a sus opositores de que los principios anunciados por Jânio serían llevados a cabo con determinación. El primero fue el incidente del navío Santa Maria, secuestrado por el capitán Henrique Galvão y sus compañeros, incidente que, de hecho, sirvió para afirmar, el día de la asunción, la habilidad de Arinos y la utilidad de sus conocimientos de Derecho Internacional; y el segundo evento fue la visita a Brasil del embajador Adolf Berle Jr. para obtener el apoyo de Brasil a la invasión de Cuba que se preparaba con la ayuda política, propagandística, financiera y armada, americana.

El resultado del primer incidente, que ocurrió en el mismo día de la asunción presidencial, sería un mensaje a la comunidad portuguesa salazarista en Rio de Janeiro de que la política anunciada por Jânio durante su campaña sería implementada. El navío Santa Maria, con seiscientos pasajeros y trescientos tripulantes, entre ellos varios estadounidenses, fue secuestrado por el capitán Henrique Galvão y compañía que, a falta de combustible y víveres, solicitó reabastecer en Brasil y retomar el rumbo hacia Angola. El resultado final, enfrentando las presiones portuguesas que clasificaban el secuestro del navío como acto de piratería y exigían la entrega del navío, pasajeros y secuestradores, y luego de interpretación de las convenciones internacionales y

de conversaciones con los secuestradores, hizo desembarcar a los pasajeros y tripulantes, concedió asilo a Galvão y sus compañeros, y devolvió el navío al Gobierno portugués.

En el segundo episodio, el embajador Adolf Berle Jr., enviado especial del presidente John Kennedy, que había sido embajador en Brasil en 1945, va el día 3/3/61 a Brasilia a entrevistarse con Quadros, que determinó a Arinos permanecer en Rio y no viajar a Brasilia para sumarse al encuentro para, así, preservarlo. Es decir, en general, Arinos no acompañaba al presidente en sus entrevistas, pero sí recibía antes a los visitantes, como fue el caso de Berle, lo que era útil. Eran raros los despachos directos de Arinos, las comunicaciones telefónicas siempre difíciles y constantes las instrucciones presidenciales por télex. Duró dos horas la espera en la antesala del enviado especial de Kennedy, que habría conversado ásperamente con Jânio, en que presentó el plan americano de hacer intervenciones militares «a la derecha» en República Dominicana y Haití para «justificar» una «a la izquierda» en Cuba. Jânio rechazó firmemente dar aval brasileño a la aventura que fracasaría.

Sería ésta una segunda alerta a la prensa, tradicionalmente alineada con Estados Unidos bajo el pretexto de la lucha contra el comunismo y en defensa del occidente y de los valores cristianos, y a la comunidad de intereses políticos y económicos vinculados a EE.UU. de que Jânio implementaría, con rigor, políticas de no intervención y de autodeterminación.

Inmediatamente al inicio de su gobierno, Jânio, en el contexto de un Ministerio compuesto principalmente por políticos udenistas y militares de orientación udenista, tales como Silvio Heck, Odílio Denys y Grun Moss; o de personajes poco conocidos de la política nacional –nombró como ministro de Hacienda al banquero bahiano, udenista y conservador, Clemente Mariani. Jânio adoptó tres medidas de política externa de gran importancia interna,

que serían el envío de la misión del embajador Roberto Campos, diplomático y economista que servía a Kubitschek, de impecables credenciales norteamericanas, para negociar con los acreedores europeos la prorrogación de los plazos de las deudas a punto de caducar y la contratación de nuevos préstamos, en otra vuelta de la farándula de sumisión política y económica; la misión del banquero y embajador Walter Moreira Sales ante el gobierno norteamericano a las entidades financieras internacionales, tales como el FMI y el BIRD, sin cuyo aval los préstamos privados no serían concedidos; y, finalmente, y como contrapunto político y económico, la misión del embajador João Dantas, propietario del *Diário de Notícias*, janista desde siempre, a los países socialistas de Europa Oriental en búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones brasileñas, lo que dependería, dado el carácter centralizado de la economía de tales regímenes, de movimientos de naturaleza política, en especial el reconocimiento de estos Gobiernos a comenzar por el establecimiento de relaciones diplomáticas.

Tres días después de la asunción, Jânio Quadros determinó la casación de las credenciales simbólicas de los representantes de Estonia, Letonia y Lituania. Brasil, bien al inicio, restableció relaciones diplomáticas con Hungría y Rumania, se crearon legaciones en Bulgaria y en Albania, y se anunciaron las providencias para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la URSS y para la revisión de la posición de Brasil en la ONU sobre las credenciales diplomáticas de China Continental. Más tarde, ya en agosto, se envió una misión comercial comandada por el vicepresidente Goulart a China con gran repercusión en los medios políticos y militares. Con menos repercusión, fue enviada importante misión comercial, dirigida por el ministro Paulo Leão de Moura, a la Unión Soviética. Jânio, en visita a la Unión Soviética, aún como candidato, había tenido la oportunidad de entrevistarse con Krushev. Esas iniciativas provocaron la preocupación y

reacción de las autoridades americanas, cada vez más temerosas de una inflexión a la izquierda aún más acentuada de Jânio Quadros.

La Misión João Dantas tuvo gran repercusión de política interna. La llamada Doctrina Hallstein, nombre del ministro de Exteriores alemán, adoptada por la Alemania Occidental, prohibía las relaciones de la RFA con países que reconocieran el gobierno de la Alemania Oriental, lo que era importante para Brasil debido a los significativos intereses económicos, de inversiones y financieros, alemanes en Brasil y a las poblaciones de origen teutónico en Brasil, simpáticas a Bonn.

João Dantas, en calidad del embajador, en visita autorizada, como personal, por Jânio Quadros a la Alemania Oriental, firmó un memorándum sobre comercio con el ministro de Comercio Exterior de Pankov, lo que implicaba un reconocimiento implícito del régimen comunista incluso porque el memorándum anunciaba una invitación para visitar Brasil y señalaba la firma de un futuro acuerdo comercial. Instado por Roberto Campos, en negociaciones financieras en Europa, Vasco Leitão da Cunha, secretario general del Itamaraty, distribuyó comunicado a la prensa, sin conocimiento previo de Arinos ni de Quadros, desautorizando los entendimientos de João Dantas.

Jânio, que había anunciado en su discurso presidencial al congreso que apoyaba a Bonn como único gobierno alemán, consideró, por razones de autoridad, que Leitão da Cunha había cometido un acto indisciplinable de indisciplina y solicitó la renuncia de Vasco, para gran preocupación de Arinos que lo tenía como su mayor y más antiguo amigo. Pero, cuando Arinos se dirigió a Vasco, éste ya había pedido y divulgado su renuncia, lo cual causó gran consternación en los medios políticos, sociales y en el Itamaraty. Las credenciales de Leitão da Cunha y su prestigio en la UDN y en los medios conservadores tradicionales pueden ser estudiados por

el hecho de que más tarde, sería nombrado canciller del Gobierno Castelo Branco.

Jânio, para abrir camino a las Misiones Roberto Campos y Moreira Sales, que fueron coronadas por el éxito, antes había tomado medidas económicas de gran agrado para los círculos conservadores brasileños, en especial para los grandes productores y exportadores de productos primarios, café y azúcar principalmente, y para los acreedores internacionales. La instrucción 204 de la Superintendencia de la Moneda y del Crédito (SUMOC) restableció la llamada «verdad cambiaria» al eliminar los subsidios al petróleo y al trigo y al devaluar el cruzeiro en 100%, pero afectaba gravemente a las empresas brasileñas, en general a las industrias, con deudas en el exterior, y afectaba a la clase media al aumentar el costo de vida. Jânio anunció también reducciones severas al crédito oficial del Banco de Brasil a las empresas y una serie de medidas de contención de gastos gubernamentales.

Toda la política externa estaba orientada por medio de los famosos y ridiculizados *bilhetinhos*, mensajes que circulaban alrededor de las comunicaciones tradicionales, lentas y formales de la Administración pública, cuya práctica Quadros instauró en la Alcaldía de São Paulo, y que eran enviados por el télex instalado en su oficina de trabajo y muchas veces divulgados para la prensa, colocando enorme presión sobre la burocracia. Se suma también que el Itamaraty se encontraba en Rio de Janeiro, existiendo en Brasilia sólo un gabinete en que servían algunos pocos diplomáticos. Para los demás Ministerios, estas notas eran enviadas por motociclistas y alcanzaron el total de 1200, siendo que cerca de 400 sólo para el Itamaraty. Era, en cierto modo, un anticipo de las reivindicaciones actuales de transparencia y eficiencia de la Administración pública.

La nueva política externa que el propio Arinos no quería llamar independiente, sufría, según Arinos, una fuerte resistencia

de los diplomáticos más antiguos y graduados del Itamaraty, profundamente involucrados en Rio de Janeiro por los influyentes círculos portugueses, norteamericanos y europeos y por la UDN tradicional, que podrían ser caracterizados como antigetulistas, antindustria y anti-Kubitschek por el traslado de la capital a Brasilia que, resistido, recién sería en 1970.

Un tercer e innovador aspecto de la política exterior janista, con fuerte impacto en la política interna por la reacción que despertó en la media conservadora, en especial en Rio de Janeiro, fue, más de lo que la posición contra el colonialismo europeo y las iniciativas de acercamiento con los nuevos Estados africanos, la posición contraria a la política de Portugal en África.

Desde que comenzó el movimiento de descolonización, Brasil venía adoptando actitudes (tímidas) en favor de la independencia de las colonias europeas incluso africanas, con el voto, en 1960, en favor de la Declaración de Garantía de Independencia de los Pueblos Coloniales, aprobada en 1960 por la XV Asamblea General de la ONU, cuando 16 países ya se habían tornado independientes en África. Siempre, sin embargo, resaltando el carácter especial de sus relaciones con Portugal y el papel civilizatorio de Portugal en sus colonias y absteniéndose de condenar a Portugal.

Afonso Arinos parecía tender a un tratamiento más cuidadoso para con Portugal, comparado con Jânio, y se propuso buscar un entendimiento con base en la necesidad de cumplir con los compromisos del Tratado de Amistad y Consulta de 1953 y de esta forma, intentar evitar, en las Naciones Unidas una condena directa y más vigorosa de Portugal. Por otro lado, Arinos consideraba que toda su formación era portuguesa pero que, antes de ser portugués era brasileño y, por lo tanto, no podía apoyar a la política portuguesa que consideraba predestinada al fracaso.

El origen del pensamiento anticolonial de Afonso Arinos podría encontrarse en su posición contra el prejuicio racial en Brasil; en su convicción en cuanto a la deuda moral de Brasil para con África; en su percepción de que Brasil, habiendo sido colonia, debería oponerse a cualquier colonialismo y de que siendo su sociedad producto del mestizaje de razas debería estar en contra de cualquier discriminación racial. Brasil, debería, de esta forma, dar al mundo el ejemplo de su fraternidad étnica. Nada más semejante a las justificativas de la actual política africana de Brasil.

En el gobierno Jânio Quadros la posición brasileña, al contrario de lo que ocurrió en el gobierno Kubitschek, que había sido de total apoyo a Portugal, fue, al inicio, oscilante en el intento de persuadir al Gobierno de Salazar, dictatorial y racista, de organizar un nuevo régimen político de asociación, una especie de federación, con sus colonias africanas y darles, en dicho régimen, un alto grado de autonomía. En vano, pues las autoridades portuguesas y el mismo Salazar se negaron a aceptar las ponderaciones de Afonso Arinos directamente a éstos transmitidas, en Lisboa. Habiendo cumplido con la obligación de consulta, Brasil se creyó libre para tratar el asunto en las Naciones Unidas.

El objetivo, a veces declarado, de la política africana era que Brasil, al acercarse bilateralmente y en las Naciones Unidas de los países recién independizados de África, podría, en virtud de su pasado no colonial y a sus características étnicas, contribuir con la preservación de la influencia de los valores occidentales en África, ser un puente entre Europa, Occidente y África y evitar la expansión del comunismo en los nuevos Estados africanos. Otro objetivo de la expansión de las relaciones con África, ya de naturaleza económica, era justificado por la necesidad urgente de expandir las exportaciones brasileñas porque África podría llegar a ser un mercado importante para las manufacturas brasileñas.

Cuatro hechos simbólicos, pero que marcaron la nueva política africana de Brasil fueron el viaje de Afonso Arinos a Senegal para la celebración de la independencia de Senegal, presidido por Leopold Sedar-Senghor, el primer viaje de un canciller brasileño al continente africano; la apertura de nuevas embajadas brasileñas en Senegal, Costa de Marfil, Nigeria y Etiopía y, en especial, la urgencia demostrada en ocuparlas; el programa de becas de estudio para estudiantes africanos; y la designación de Raimundo de Souza Dantas, escritor y periodista negro, como embajador de Brasil en Gana.

Una de las justificativas de la política brasileña para África estaba en la preocupación con la competencia africana, «desleal» contra Brasil, en los mercados de productos primarios tropicales debido a los costos de mano de obra rebajados por los regímenes coloniales. La independencia de las colonias les daría nuevos derechos a los trabajadores y, darles derecho a mejoramientos salariales significaba un aumento de precios de sus productos en los mercados mundiales. Se ve allí alguna semejanza con el argumento posterior de la llamada «cláusula social», abogada por los países desarrollados y altamente industrializados, en las negociaciones comerciales actuales. Causaba preocupación también la extensión de las preferencias gozadas por los nuevos Estados africanos en sus ex metrópolis a todos los miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE), en especial, Alemania.

Iniciativa de la nueva política externa independiente, el evento más importante de la agenda externa del Gobierno Quadros, según Leite Barbosa, sería la aproximación con Argentina, presidida entonces por Arturo Frondizi, civil y radical, elegido con el apoyo peronista, cuyo momento culminante fue el Encuentro en Uruguaiana. Por un lado, existían los naturales resentimientos y las sospechas históricas de los círculos militares en ambos países, en el caso específico las sospechas militares argentinas en relación con

la política externa de Jânio Quadros que era considerada por los militares argentinos como antiamericana y procomunista. Por el otro, había interés brasileño de acercarse a los países sudamericanos para promover y estimular la integración económica (la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio – ALALC se dio el año de 1960), y para la articulación de la defensa política previa de los principios de no intervención y de la autodeterminación, y de sus intereses comunes junto a Washington. Finalmente, estaba el objetivo de naturaleza económica de reducir el déficit comercial con Argentina y obtener compromisos argentinos de importación en el área de productos manufacturados, en especial siderúrgicos.

El encuentro de los dos presidentes se dio en Uruguaiana debido a la prevista dificultad en obtener permiso del Congreso en ausentarse del territorio nacional, luego del episodio del rechazo del Senado del nombre de José Ermírio de Moraes para embajador en Bonn. El Convenio de Amistad y Consulta y la Declaración Conjunta establecía el compromiso de acción común en la solución de cuestiones internacionales; la preservación de la democracia y de la libertad en beneficio del desarrollo; la repulsa tanto de la interferencia extracontinental como de la intervención en la soberanía de las naciones; la acción conjunta continental en defensa de la estabilidad política y social en América y la defensa de los recursos naturales. La Declaración refleja la voluntad de cooperar y coordinar posiciones, la identidad de puntos de vistas y de intereses entre Brasil y Argentina. Por otro lado, el encuentro le reveló a Jânio las dificultades de Frondizi, que tuvo que enfrentar seis decenas de pronunciamientos militares durante su mandato. Uruguaiana fue un momento importante de inflexión de la política externa ya que intentos anteriores de aproximación y de cooperación tales como las que se verificaron entre Vargas y Perón, como el pacto del ABC (Argentina, Brasil y Chile) de 1954, habían fracasado en parte debido a sospechas recíprocas de hegemonía,

el temor al desequilibrio militar y a la fuerte oposición interna en Brasil, con miedo de una «república sindicalista».

Tema de gran importancia y controversia era la cuestión del neutralismo y del Movimiento de los Países No Alineados. Brasil, cuya política externa era admirada por los líderes del Movimiento, recibiría carta firmada por Sukarno, Nasser y Tito para participar de la Conferencia Preparatoria de los Países no Alineados a realizarse en junio, en el Cairo, y a la cual, debido a las ponderaciones del Itamaraty, enviaría solamente a un observador, el ministro Araújo Castro. La Conferencia del Cairo aprobó tres principios que dificultarían, o incluso impedirían, la participación de Brasil en el Movimiento: no participar de alianzas con grandes bloques; no ceder bases militares en su territorio a potencias extranjeras y apoyar activamente a los movimientos de liberación nacional. Arinos, en diversas ocasiones, tuvo que defender la distinción que hacía entre neutralidad, neutralismo e independencia.

Las relaciones con Estados Unidos fueron cruciales para la política externa e interna del periodo Arinos. Aspecto al que se da poca importancia era la posición de Jânio Quadros favorable a la legislación de limitación de remesa de lucros por las empresas extranjeras, tema que había generado graves problemas para Vargas, que llevaría a semejantes problemas para João Goulart y que sería revocada en los primeros momentos del Gobierno Castelo Branco.

Desde la visita de Quadros a Cuba, en 1959, Arinos procuró definir la política brasileña con relación a la Revolución Cubana a partir de los principios de la autodeterminación, y de la no intervención y de la solidaridad y con el objetivo de acercar la Habana a Washington. Arinos, defensor intransigente del principio de la no intervención como fundamento de autodeterminación y ésta como principio de la paz mundial, consideraba que el

principio de la no intervención vedaba cualquier intervención, individual o colectiva, incluso si se objetivaba imponer el régimen democrático del gobierno. Sin embargo, por otro lado, sostenía que el principio de solidaridad continental imponía la defensa contra el comunismo. De esta manera, abogaba que Brasil debería oponerse a la intervención en Cuba, hecho con el pretexto de combatir la intervención del comunismo, pero al mismo tiempo que Brasil debería concordar con medidas preventivas para evitar los riesgos que el comunismo traería para los países más frágiles de las Américas. Defendía el aislamiento de Cuba en un sistema de «cordón sanitario» y adopción de un estatuto semejante al de Finlandia. En el caso de Brasil, Arinos sostenía que la mejor defensa contra el comunismo se haría por el fortalecimiento de la democracia en su contenido social, por la eliminación de la miseria, de la injusticia, de las desigualdades, por la promoción del desarrollo económico.

Poco después del encuentro entre Jânio y Berle, en febrero, ocurre la invasión de Cuba, en la Bahía de Cochinos, en abril, llevada a cabo por mercenarios financiados, armados y apoyados por EE.UU. que son derrotados. Invasión planeada por Eisenhower, Foster y Allan Dulles y heredada por Kennedy, elegido por sólo 120 mil votos más que Nixon. El fracaso de la invasión hizo necesaria una evaluación de los daños políticos causados por medio de visitas de enviados especiales de alto nivel, tales como Adlai Stevenson y Douglas Dillon, y había aumentado el temor americano de que la evolución cubana y la situación social y económica en Latinoamérica pudieran llegar a suscitar movimientos revolucionarios semejantes en la región. De esta manera, en su primer discurso sobre política externa, John Kennedy, primer presidente católico y de origen irlandés de Estados Unidos, lanzó la Alianza para el Progreso, programa de 20 mil millones de dólares, en 10 años para 20 países, que buscaba condicionar el acceso a los recursos del programa

al apoyo a Estados Unidos en el proceso de aislamiento político gradual que llevaría a la futura exclusión de Cuba del sistema interamericano, decisión útil para justificar el bloqueo americano y el aislamiento comercial, financiero y político de la Isla.

La reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) fue convocada para presentar el programa de la Alianza y obtener la adhesión de los países latinoamericanos, siendo Cuba el único país que no adhirió por considerar sus recursos insuficientes y las condiciones inaceptables.

La reunión del CIES tuvo un efecto decisivo para la política interna brasileña. Al regresar de Punta del Este, Che Guevara, ministro de Hacienda y jefe de la Delegación cubana, pasa por Buenos Aires y se entrevista con Frondizi y de allí se dirige a Brasilia, donde se reúne con Quadros, que pide su intervención en la cuestión de los sacerdotes católicos en Cuba y condecora a Che Guevara con la Ordem da Cruz do Sul. Miembros de la Iglesia atacan el acto de condecoración de Guevara que, por cierto, a pesar de su significado político, no tenía nada de extraordinario, ya habiendo sido entregada, entre muchos otros, al presidente de Cuba y a ministros extranjeros, incluso soviéticos. Arinos recuerda, en sus Memorias, que la carta en defensa de la Iglesia cubana se hizo a pedido del Nuncio Apostólico y entregada por Jânio a Che para que se la entregara a Fidel Castro. Sin embargo, la condecoración a Che Guevara fue sólo el pretexto para desencadenar la crisis política que ya venía siendo articulada por Carlos Lacerda y por toda la prensa y medios conservadores.

Carlos Lacerda publicó una serie de violentos editoriales, los días 22, 23, 24 y 25 de agosto en la *Tribuna da Imprensa* contra Jânio Quadros, en especial contra la política externa, a quien acusa, por televisión el día 24 a la noche, de organizar un golpe de Estado para el cual habría sido invitado por el ministro de Justicia, Pedroso Horta.

En medio de la polémica, en la prensa y en el Congreso, sobre la política externa, Afonso Arinos, que siempre la defendió con vigor y que recibía de Jânio todos los elogios, fue atacado con gran virulencia. Militares, en señal de protesta, devolvieron las condecoraciones, excepto la de la Cruz do Sul, exclusiva de extranjeros.

Jânio sintiéndose atacado y proclamando no poder gobernar, de modo estudiado, renuncia, con la expectativa de volver, habiendo asistido el día 25 a la mañana, a las ceremonias del Día del Soldado. En seguida, parte en avión a Cumbica, donde aguarda la entrega de la carta de renuncia y el clamor por su regreso. La carta de renuncia fue entregada por Pedroso Horta, ministro de Justicia, según determinado por Jânio, a las 15 horas, al senador Auro Moura Andrade, que declaró que el puesto quedaba disponible y, a las 17 horas, le entrega el mando a Ranieri Mazzili, presidente de la Cámara.

Termina el periodo inicial y glorioso de la nueva política externa independiente, bajo el comando de Afonso Arinos, que seguiría con San Tiago Dantas, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva y Araújo Castro hasta 1964 cuando, en el gobierno Castelo Branco, resucita en los gobiernos militares bajo otras denominaciones, como demostración de su compatibilidad con las necesidades de Brasil, país subdesarrollado y periférico, pero destinado a un futuro de primera grandeza. En 1990, y por un largo periodo, con excepción de Itamar Franco, los gobiernos renuncian a su independencia y a su aspiración de desarrollo autónomo, inmersos en la globalización y motivados por el optimismo neoliberal.

## AFONSO ARINOS EN LAS NACIONES UNIDAS

En sus discursos en la XVI Asamblea General de las Naciones Unidas, Afonso Arinos dejaba de manifiesto el avance de sus

posiciones políticas al defender que los derechos humanos eran también sociales; que la libertad depende del progreso social; que el mundo no estaba dividido sólo en Este y Oeste sino también en Norte y Sur; que la paz sólo podría alcanzarse con el respeto a la autodeterminación; que el camino para la paz era el desarme; que en Sudáfrica existía un colonialismo interno; que Brasil estaba contra todo y cualquier colonialismo; que, a pesar de la opción de Brasil por la democracia, las Naciones Unidas no imponen ninguna forma de gobierno a sus miembros; que, en la OEA, la adopción de forma de gobierno contraria a la democracia representativa puede llevar a la exclusión del Estado de la Organización mas no justifica la intervención.

La Conferencia del Comité de las 18 Naciones sobre el Desarme fue creada por Resolución de la Asamblea General de la ONU, en diciembre de 1961, con la misión de someter un proyecto de tratado de desarme general y completo, bajo control internacional efectivo. Los trabajos se inauguraron en Ginebra con la presencia del ministro San Tiago Dantas, que, de regreso a Brasil, pasó la dirigencia de la delegación a Afonso Arinos. En la Conferencia, Arinos concentró sus esfuerzos en las negociaciones para alcanzar un tratado de interdicción de pruebas nucleares y enfatizó la importancia de reconversión de las economías militarizadas y la destinación de los recursos liberados para la constitución de un fondo internacional para eliminar la miseria y las desigualdades económicas entre los Estados.

La segunda gestión de Afonso Arinos en el Itamaraty fue corta debido a la breve vida del Gabinete Brochado da Rocha. Arinos pretendía dar prioridad a las cuestiones de comercio, se preocupaba con las preferencias concedidas por la CEE a las antiguas colonias, con el proteccionismo de la Política Agrícola Común y con la transformación y profundización de la ALALC.

Afonso Arinos dirigió, invitado por Hermes Lima, amigos desde la época de la Facultad Nacional de Derecho y compañeros en la Cámara de Diputados, la Delegación de Brasil en la XVII Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1962. En esta Asamblea, Arinos trató sobre nuevos temas tales como la regulación por parte de las Naciones Unidas de los programas de radio y televisión a ser transmitidos por satélite, sugirió la descentralización de Latinoamérica y la convocación de una conferencia sobre comercio y desarrollo, que sería la futura *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), además de temas antiguos en su preocupación, como el desarme, la interdicción de ensayos nucleares y la descolonización.

En la segunda sesión de la Conferencia del Desarme, que se inició en febrero de 1963, la gran preocupación de Arinos se centró en los tratados de descentralización regional; los tratados de cese de experiencias; los acuerdos temporarios de suspensión de pruebas. La cuestión del control fue objeto de especial atención de Arinos que mucho contribuyó con el llamado Memorándum de las Ocho Potencias que establecía un sistema de distribución flexible de inspecciones y que sería rechazado por Estados Unidos y por la Unión Soviética.

## BIBLIOGRAFÍA

ARINOS FILHO, A. *Diplomacia Independente*. São Paulo, Paz e Terra, 2001.

BENEVIDES, M. V. de M. *O Governo Jânio Quadros*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.

BILHETES DO PRESIDENTE JÂNIO QUADROS. *Cadernos do CHDD*, Ano V, número 8. Brasília: FUNAG, 2006.

CAMARGO, A. et al. (org.) *O Intelectual e o Político: encontros com Afonso Arinos*. Brasília: Senado Federal, 1983.

CASTELLO BRANCO, C. *A Renúncia de Jânio*. Brasília: Senado Federal, 2000.

CASTILHO, C. *Tempos de Jânio e outros tempos*. Rio de Janeiro: Editorial Civilização Brasileira, 1962.

FRANCO, A. A. de M. *Planalto (memórias)*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1968.

FRANCO, A. da C. (org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: FUNAG, 2007.

GARCIA, E. V. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

LEITE BARBOSA, C. A. *Desafio Inacabado: a política externa de Janio Quadros*. São Paulo: Atheneu, 2007.

MONIZ BANDEIRA, L.A. *O Governo João Goulart*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

\_\_\_\_\_. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. *A Renúncia de Jânio Quadros e a crise pré-1964*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

YAMASHIRO, J. *Jânio: vida e carreira política do Presidente*. Porto Alegre: Livraria Lima.



**SAN TIAGO DANTAS**

Francisco Clementino San Tiago Dantas nació en Rio de Janeiro, el día 30 de octubre de 1911. En 1928, ingresó en la Facultad de Derecho de la Universidad de Rio de Janeiro, donde se graduó en 1932. Su actividad política comenzó, entre 1932 y 1937, cuando participó de la Acción Integralista Brasileña. Hizo carrera en el magisterio universitario, que comenzó en 1937, cuando fue efectivizado, por concurso en la cátedra de Legislación y Economía Política de la Facultad Nacional de Arquitectura. En 1940, también por concurso, llegó a ser Catedrático de Derecho Civil de la Facultad Nacional de Derecho de la Universidad de Brasil, de la cual fue director entre 1941 y 1945. Comenzó sus actividades internacionales con la designación, en enero de 1943, como delegado en la Primera Conferencia Interamericana de Ministros y Directores de Educación, en Panamá. En marzo de 1951, actuó como delegado brasileño en la IV Reunión de Consulta de

Ministros de Relaciones Exteriores, en Washington D.C. En 1952, fue designado Miembro de la Corte Permanente de Arbitraje, en La Haya y también perito de la ONU en el Comité sobre Obligaciones Alimentarias e Ejecución de Sentencias en el Extranjero, en Ginebra. En 1953, fue Delegado de Brasil en la III Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en Buenos Aires y, en 1954, Consejero de la Delegación Brasileña en la IV Reunión del Consejo Interamericano Político y Social, en Rio de Janeiro. Entre 1955 y 1958, fue electo miembro y presidente, a partir del 12 de mayo de 1955, de la Comisión Jurídica Interamericana, con sede en Rio de Janeiro. En 1959, fue consejero de la Delegación Brasileña en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en Santiago de Chile. En 1958, fue electo diputado federal por el PTB de Minas Gerais y ejerció su mandato hasta 1953. En 1960, ejerció la presidencia de la Comisión Ejecutiva del PTB. En 1961, fue indicado, por el presidente Jânio Quadros, para la dirigencia de la Delegación Permanente de Brasil en la ONU. No llegó a asumir la función por la renuncia del presidente. En septiembre de 1961, fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno parlamentarista de Tancredo Neves cargo que ejerció hasta julio de 1962. Como ministro de Exteriores, comandó la delegación brasileña en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Punta del Este, realizó viajes a Argentina, Uruguay, Suiza, Polonia, Israel y al Vaticano, y acompañó al presidente João Goulart a Estados Unidos y México. En junio de 1962, fue indicado para presidir el Consejo de Ministros del Gobierno parlamentarista de João Goulart, siendo derrotado en la Cámara de Diputados. Fue reelecto diputado federal por el PTB de Minas Gerais. Entre enero y junio de 1963, fue ministro de Hacienda del Gobierno presidencialista de João Goulart. En 1963, fue elegido el primer «Intelectual del Año», Premio Juca Pato, por la unión Brasileña de Escritores y electo el «Hombre de Visión 1963». Murió en Rio de Janeiro el día 6 de septiembre de 1964.

## FRANCISCO CLEMENTINO SAN TIAGO DANTAS: EL CONFLICTO ESTE-OESTE Y LOS LÍMITES DEL ARGUMENTO RACIONAL

*Gelson Fonseca*

San Tiago Dantas asumió el Ministerio de Relaciones Exteriores el día 11 de septiembre de 1961, en situación política difícil. En el plano nacional, después de la renuncia de Jânio, el parlamentarismo terminaba de instalarse, ni por convicción de la élite política ni por inclinación de la voluntad popular, sino de manera negociada y artificial, para permitir que João Goulart, cuestionado por grupos de derecha y por sectores militares, asumiera el gobierno. Tancredo Neves fue elegido el primer ministro e incitó a San Tiago, diputado del PTB, al Itamaraty. En el plano internacional, se vivía en plena Guerra Fría y, en agosto de 1961, el muro de Berlín comenzaba a ser construido. En las Américas, el problema cubano dominaba la agenda hemisférica. La política externa brasileña adquiría nuevos contornos con Jânio Quadros, que proponía, sin abandonar los valores occidentales, una orientación universalista para el proyecto diplomático.

En este contexto que San Tiago ejerció sus funciones por un corto periodo, casi diez meses, ya que, con la caída del Ministerio, Tancredo Neves volvió a la Cámara. Aun así, dejó una marca

significativa en la historia de la diplomacia brasileña. ¿Cómo caracterizarla? ¿Cuál es la contribución específica de San Tiago para la evolución de la presencia internacional de Brasil? Esbozar respuestas a tales indagaciones es el objetivo de este ensayo, que pone el foco en la visión del canciller sobre el enfrentamiento Este-Oeste.

La convivencia de San Tiago Dantas con las cuestiones internacionales comienza antes de asumir el Ministerio. Como recuerda Marcílio Marques Moreira, «la familiaridad, tanto teórica como práctica, de San Tiago con los problemas internacionales fue construyéndose a lo largo del trayecto»: conferencias en la ESG en los años 50, participación de las negociaciones con la Misión Abbink, Presidencia del Comité Jurídico Interamericano, artículos de prensa, representación de la Cámara de Diputados, en la V Reunión de Consulta, en 1959<sup>1</sup>. Sin embargo, es natural que la necesidad de articular, de modo más acabado, su «pensamiento diplomático» haya surgido cuando es nombrado canciller. De aquel periodo, deja él mismo un legado, bajo el formato de libro, *Política Externa Independiente*, publicado en 1962 por la editora *Civilização Brasileira*, en el que, con la ayuda del profesor Thiers Martins Moreira y el diplomático Dario Castro Alves, recoge y organiza los textos que marcan su paso por el Itamaraty.

En el libro, los textos rituales, como el capítulo sobre política externa del programa del primer gobierno parlamentarista, los discursos de posesión en el Ministerio y en la visita que hizo a la Argentina, los comunicados conjuntos emitidos en encuentros bilaterales con cancilleres extranjeros, etc., coexisten con dos grandes transcripciones de debates en el Congreso, uno sobre el restablecimiento de relaciones diplomáticas con la URSS y otro, sobre la conferencia de Punta del Este, que, en enero de 1962,

---

1 Véase DANTAS, 2011, p. 351. Marcílio lista de modo completo los documentos y las actividades de San Tiago que, desde los años 30, relativos al proceso internacional.

lleva a la exclusión de Cuba del sistema interamericano. Las transcripciones, y otras intervenciones correlativas sobre estos temas, ocupan más de 140 páginas de un libro de 255, lo que demuestra lo central que fueron ambos temas en la gestión San Tiago, no sólo por la importancia diplomática, sino también por el interés de la opinión pública, reflejado en las sesiones del Congreso.

En ambos casos, el debate es modelado por la lógica de la Guerra Fría. En realidad, los temas son nuevos, aunque no inéditos en la agenda diplomática brasileña. La idea de restablecimiento con los socialistas, y especialmente con la URSS, lanzada por Jânio, se había iniciado, aunque limitada al plano comercial, en el gobierno Juscelino. La cuestión cubana se delineó con la caída de la dictadura de Fulgencio Batista en 1959. Después de los aplausos iniciales, las medidas de nacionalización de Fidel Castro desencadenaron un creciente antagonismo entre EE.UU. (y otros latinoamericanos, especialmente los centroamericanos) y Cuba, con amplias implicancias hemisféricas.

El primer modelo para lidiar con la presencia de un país socialista en el hemisferio había sido esbozado por el antecesor de San Tiago, Afonso Arinos, que lo expone en una larga sesión de la Cámara<sup>2</sup>. Hay, sin embargo, una diferencia entre el tiempo de Arinos y el de San Tiago. En la primera etapa de la «política externa independiente» (cuando, en realidad, no tenía aún este rótulo), ambas cuestiones, la soviética y la cubana, especialmente la segunda, tal vez fueran más intelectuales que diplomáticas. En el caso de Cuba, aún no había un foro definido que abriera el juego de presiones y contrapresiones para obtener una decisión de la OEA sobre cómo convivir con el socialismo en el sistema interamericano<sup>3</sup>.

---

2 *Trechos da audiência do Ministro Afonso Arinos na Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados*, en: FRANCO, 2007, p. 77.

3 Durante el Gobierno Jânio, Brasil restableció relaciones con Hungría, Rumania y Bulgaria. No fue ante el restablecimiento con la URSS que generaba polémica por sus connotaciones políticas más complejas, pues era el país que lideraba el bloque socialista y tenía vocación universal en su acción

Esto va a ocurrir durante la segunda gestión de San Tiago, al mismo tiempo que el proyecto de restablecimiento con la URSS. Se tornan procesos críticos y que exigen, como veremos, del canciller, un intenso trabajo de elaboración intelectual y de estrategia diplomática, que Arinos delineó, mas no precisó llevar a cabo<sup>4</sup>. En suma, el apoyo del pensamiento diplomático de San Tiago está relacionado a crisis en el marco del enfrentamiento bipolar.

## DESARROLLAR Y SISTEMATIZAR

En el libro mencionado anteriormente, hay solamente un texto que no corresponde al periodo de la gestión: la introducción escrita en 1962, en la que San Tiago busca resumir el sentido general de la política externa independiente. El texto comienza con una afirmación curiosa, que vale la pena transcribir:

*La política externa independiente, con la que me encontré ya en proceso en el Itamaraty e intenté desarrollar y sistematizar, no fue concebida como doctrina ni proyectada como plan antes de ser llevada a la realidad. Los hechos antecedieron a las ideas. Las actividades, ya asumidas frente a situaciones concretas que se presentaron en*

---

externa, además del hecho de que la ruptura se dio de forma dramática, acompañada por medidas internas, con la suspensión del Partido Comunista y la casación de sus parlamentares. En cuanto al problema cubano, los fundamentos de la posición brasileña están magistralmente delineados en un memorando del entonces secretario Ramiro Saraiva Guerreiro al Jefe de la División Política del Itamaraty el 8 de mayo de 1961. El *memo* está transcrito en FRANCO, 2007, p. 64. Gran parte de los argumentos del memorando fueron retomados, de una manera u otra, por San Tiago.

- 4 El Embajador Araújo Castro, en una reunión de la comisión de planeamiento político, dijo: «Una cosa que debería decirse con mucho cuidado es la idea sobre el problema de la política exterior. Realmente, los problemas son mucho más graves de lo que eran hace un año. En aquel tiempo estábamos en la fase de enunciación de principios y, ahora, todo es aplicación de tales principios. El gobierno Jânio Quadros no tuvo realmente un problema de la política exterior, a no ser el caso del Santa María». El registro es de una reunión realizada el 27 de diciembre de 1961 (apud FRANCO, 2007, p. 232).

*la Cancillería, patentaron una coherencia interna, que permitió su unificación en torno a un pensamiento central del Gobierno.*

*Esto no quiere decir que su elaboración haya sido empírica o casual. En el origen de cada actitud, en la fijación de cada línea de conducta, estaba presente una constante: la consideración exclusiva del interés de Brasil, visto como un país que aspira (I) al desarrollo y a la emancipación económica y (II) a la conciliación histórica entre el régimen democrático representativo y una reforma social capaz de suprimir la opresión de la clase trabajadora por la clase propietaria (DANTAS, 2011, p. 9).*

El texto es significativo por muchas razones, pero una sobresale. Al revisar su actuación al frente del Itamaraty, San Tiago indica que, además de un proyecto político, articula otro, de naturaleza intelectual, justamente el de «desarrollar y sistematizar» lo que solía ser reacción, aunque orientada por principios, a «situaciones concretas». Para quien estudia el pensamiento de San Tiago, la indagación es inmediata: ¿ha realizado él su objetivo de sistematizar el proyecto diplomático que venía de Jânio? ¿De qué manera? La preocupación de sistematizar parece más la de un intelectual que la de un político, pero expone una de las marcas distintivas de la personalidad de San Tiago: su extraordinaria capacidad de pensar con claridad y coherencia, o sea, de reducir hechos, conceptos u opiniones a un corpo de doctrina. Otra indagación tiene relación con la crítica embutida en la afirmación de que, antes, la política externa consistía en reacciones empíricas, que no ganaron voluntariamente coherencia. O sea, San Tiago se propone a sí mismo criterios para evaluar su pensamiento, que tiene que pasar por dos filtros, el del desarrollo y el de la sistematización. En realidad, ambos aspectos van juntos y, de alguna manera, lo que dijo San Tiago es que «el desarrollo se identifica con la sistematización».

O sea, para él, había una política externa, sin embargo, faltaba una doctrina que la organizara.

En el análisis de la afirmación, podemos fijarnos en la idea de sistematización y, después, evaluar hasta qué punto desarrolla tesis anteriores. Estamos, evidentemente, ante categorías muy flexibles, comenzando por lo que serían los límites de un pensamiento diplomático «sistemático». De cualquier modo, en el contexto de la Guerra Fría, unos tantos requisitos serían identificables para definirlo. El primero es cómo abordar el antagonismo bipolar. La condición antagónica abre un abanico, que permite tratarlo, en un extremo, como conflicto absoluto (el objetivo sería destruir al enemigo) y, en el otro, como convivencia competitiva (en la variante de *détente*), o sea las partes continúan adversarias pero admiten formas variadas de aproximación (el objetivo ya no es destruir, sino vencer a través de otros medios)<sup>5</sup>. Está claro que los ajustes del comportamiento diplomático se derivan de las variantes en el diagnóstico del antagonismo global. Si la percepción es de conflicto, la posibilidad de relación con el «enemigo» se restringe o hasta se bloquea. Si la percepción es de competición, el comportamiento diplomático será necesariamente más flexible<sup>6</sup>. Como ya vimos, ambos problemas centrales de la gestión San Tiago están modelados por comprensiones del antagonismo bipolar, sobre cuya dinámica central teníamos poca influencia, pero que repercutía directamente en nuestras opciones, incluso porque estaba adaptado para el debate interno, como muestran elocuentemente las sesiones parlamentares sobre Cuba y el restablecimiento con la URSS. Y, al final, cualquier doctrina de política externa, para merecer el nombre, comienza, durante la Guerra Fría, por una visión del conflicto bipolar.

---

5 La Guerra Fría admite varios padrones de relaciones entre ambos bloques, del antagonismo que caracteriza la diplomacia de Foster Dulles hasta las propuestas de Kissinger sobre *détente* en los años 70, y, en la URSS, los extremos van de Stalin hasta Gorbachev.

6 La mejor discusión teórica del problema es la de los constructivistas.

## LA GUERRA FRÍA Y EL RESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON LA URSS

Para San Tiago, la primera llave de la comprensión de la Guerra Fría es justamente la que constituye

*en vez de una simple etapa... una forma permanente de convivencia, de la cual saldremos sólo cuando la evolución de los acontecimientos haya superado las formas presentes de antagonismo que contraponen el Occidente con el Oriente (DANTAS, 2011, p. 118).*

Se precisa subrayar la noción de «forma permanente», que aleja inmediatamente la idea de solución inmediata, a corto plazo, pero no la de competición. Otro aspecto importante: San Tiago no considera los dos lados equivalentes. Y, continúa:

*Si esta es una forma de convivencia que se extenderá por un periodo de tiempo imprevisible, la conclusión inmediata que se nos impone es que, para luchar dentro de ésta por los ideales de la civilización occidental y democrática, tenemos que partir de la convicción de la inutilidad de las medidas de fuerza, que generan, por una reacción inevitable, otras medidas semejantes, y allí tenemos que procurar en todas las circunstancias, no el agravamiento, sino la reducción progresiva de las tensiones internacionales (DANTAS, 2011, p. 118).*

San Tiago explica que el aislamiento entre ambos campos ideológicos sólo se armoniza con una política que se dirija, consciente o inconscientemente,

*a la eliminación de uno de ellos, a través de una decisión militar. Ésta podría ser una convicción existente en 1947 y en los años inmediatos cuando el Occidente detentaba el monopolio de las armas atómicas y la Guerra Fría podía*

*parecer el preludeo de un conflicto real [...]. En los días de hoy [...] en los que las perspectivas entreabiertas por la retaliación atómica son de destrucción masiva, no sólo de los vencidos, sino también de los vencedores, ya no es posible suponer, ni mucho menos esperar, un desenlace bélico para las tensiones que se han vuelto crónicas, ni sería admisible pensar en una división del mundo en dos áreas de influencia ceñida, [...] lo que queda como única solución es la aceptación de la coexistencia, con el deliberado empeño de reducir las tensiones a través del entendimiento y del intercambio (DANTAS, 2011, p. 11).*

Así definida la «naturaleza» de la Guerra Fría, San Tiago explora algunas de las implicancias para la actitud brasileña en el plano internacional: la primera es la necesidad de universalización de los contactos diplomáticos, incluso con los que están del otro lado del espectro ideológico; la segunda es, desde el momento en que se acepta el diálogo con la otra parte, tener la seguridad de que los argumentos de los cuales uno dispone son los mejores. Vale la pena volver a las palabras del canciller, siempre cristalinas. Cuando discute, en la Cámara, el restablecimiento de las relaciones con la URSS, el argumento político (que abre el espacio conceptual al económico) es el de la necesidad de la convivencia entre los opuestos. Explicando por qué los grandes países occidentales intercambiaron embajadas con Moscú, dice que la

*razón ha de encontrarse, lisa y llanamente, en la conveniencia de los contactos diplomáticos entre los pueblos, incluso cuando son más profundas sus divergencias, y hasta, con mayoría de motivos, cuando los puntos de discordancia y roce aconsejan a estos pueblos a mantener abiertas las posibilidades de discusión y diálogo, para que los roces y los antagonismos no se exacerben y se transformen, a cada paso, en centros de discordancia mayores... Creo que es*

*deber de consciencia de todo hombre público desvendar los ojos del pueblo que todo el aislacionismo político, en los días de hoy, es una actitud belicosa (DANTAS, 2011, p. 71)<sup>7</sup>.*

El diálogo sería el medio de «propiciar la paz» y, por lo tanto, el objetivo de la diplomacia brasileña en el mundo<sup>8</sup>. La ausencia de diálogo, o de restricciones a la universalización, se torna en su opuesto, una actitud agresiva, belicosa<sup>9</sup>.

La promoción del diálogo se completa con la segunda clave del pensamiento de San Tiago con respecto a la Guerra Fría: podemos aceptar el diálogo, porque el lado Occidental tiene ventajas o, para quedar, en el plano verbal, tiene mejores argumentos, y lo fundamental es la democracia. Para San Tiago, el diálogo puede ser estimulado porque tenemos más para ofrecer que el socialismo:

*La convicción dominante en Occidente ha sido la de que el conocimiento recíproco de la sociedad democrática y de la socialista favorece la influencia de la primera sobre la segunda, gracias a los niveles más elevados de libertad*

- 
- 7 Se podría agregar que, para San Tiago, el terreno de la controversia es natural, como él dice en el discurso de despedida de la Cancillería: «Todas las personalidades humanas traen consigo una marca indeleble que llevan a los cargos que ejercen y a los lugares donde viven... Era natural que yo trajera para esta Casa una marca inseparable de mi vida pública y de mi destino, que ha sido la marca de la controversia. Controvertido y con el hábito de controvertir, no creyendo en las pacificaciones impuestas por artificios, estando, por el contrario, seguro de que es a través de la lucha y del antagonismo que se vencen las etapas de estancamiento y se alcanzan nuevos niveles de desarrollo, nunca dejé de entrar en lucha para encontrar a través de ésta los caminos de la verdad y de la paz» (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 254).
- 8 Como está dicho en el programa del Gobierno Parlamentarista, «Los objetivos que seguimos y en función de los cuales tomamos nuestras actitudes, son: en primer lugar, la preservación de la paz mundial, hoy finalidad común y suprema de la acción internacional de todos los pueblos, pero en relación a la cual maduró nuestra vocación política, inspirada desde los albores de la nacionalidad por las ideas pacifistas y por el repudio formal a la guerra como medio de acción internacional [...]» (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 22).
- 9 Vale recordar que, en oposición a San Tiago, los que argumentan contra la decisión de restablecimiento afirman que el diálogo con la URSS estará siempre viciado porque lo que Moscú pretendía era transformar Brasil en centro de espionaje, de propaganda subversiva de una «doctrina deletérea», como decía el Padre Vidigal al apartar al canciller durante su declaración (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 70).

*individual, que la primera está en condiciones de asegurar  
(Lessa; Holanda, 2009, p. 12).*

San Tiago no tiene dudas de que la marca distintiva de Occidente es la democracia, que, en el plano de los objetivos del gobierno, el compromiso ideológico con los principios de la democracia representativa es esencial y que, por lo tanto, no hay ninguna señal de «ambigüedad ideológica» en la aproximación con la URSS (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 54). El tema, sintetizado en el prefacio de su libro, es recurrente y siempre con el mismo énfasis, como en el trecho de la declaración en la Cámara: «La democracia es, de todas las formas de gobierno, la que mejor resiste a la confrontación y, por lo tanto, la que mejor se impone, a través de la coexistencia» (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 72).

El argumento político permite, de esta manera, disolver la condición de lo antagonico como amenaza, lo que trae implicaciones a las opciones diplomáticas de Brasil, además de hacer espacio para el pragmatismo, para que, en la relación con los socialistas, la consideración de las ventajas económicas prevalezca<sup>10</sup>. En la declaración en la Cámara, San Tiago hizo un minucioso relato de la situación económica brasileña, apuntó a la necesidad de aumentar los flujos comerciales, analizó la situación de los mercados para los cuales exportamos (no veía dinamismo en el norteamericano y, con la creación del mercado común europeo, amenazas a nuestras exportaciones, más forzadas que las africanas), mostró que el comercio internacional del bloque soviético era el que más crecía en aquella coyuntura, y concluyó con las ventajas «concretas» del restablecimiento. Resulta

---

10 Nótese que la disolución de la amenaza no es absoluta y el restablecimiento admite, para ambas representaciones diplomáticas, en Moscú y en Rio de Janeiro, un estatuto de limitaciones para la transferencia de sus funcionarios, como, de hecho, el propio San Tiago explica en su declaración en la Cámara. Años más tarde, cuando se restablecen las relaciones con La Habana, estatuto similar fue negociado, en ambos casos, por inspiración del área de seguridad del Gobierno Goulart y después Sarney.

interesante fijar la dirección del argumento de San Tiago porque, creo, es una de las ideas fundamentales de su pensamiento. La oposición entre ideologías tiene una lógica propia y, en el caso de la Guerra Fría, al disolverse el conflicto por mutua contención impuesta por el impasse nuclear, debe prevalecer, entre los bloques, la coexistencia y la competición. A largo plazo, vencería la democracia, porque tiene intrínsecamente ventajas (la libertad es la mayor de éstas) sobre el socialismo, lo que tiene consecuencias políticas. La primera es la necesidad de sustentar el diálogo, incluso en condiciones difíciles o adversas, y ésta será la base conceptual que orienta la actitud de San Tiago con relación a Cuba (como veremos). La segunda consecuencia es desconectar opciones diplomáticas de parámetros ideológicos. Se da el restablecimiento con la URRS no por alguna simpatía socialista, sino porque prevé ventajas concretas. De hecho, el pragmatismo sería uno de los elementos centrales del pensamiento de San Tiago y, en el caso de Cuba, su «defensa» de que el régimen permanezca en el sistema interamericano se relaciona más con estabilidad continental que con cualquier simpatía por el socialismo de Fidel. De hecho, una de las pocas críticas que hace de la política de Jânio es que había sido ideológica en la consideración del problema cubano<sup>11</sup>.

Otra implicación de la perspectiva de la Guerra Fría como espacio de coexistencia es tal vez curiosa y trae el problema de las relaciones entre lo externo y lo internacional. Para San Tiago, si la democracia tiene condiciones de ganar ideológicamente

---

11 La crítica no es pública y se hizo durante una reunión cerrada con la cúpula del Itamaraty en una residencia en la Gávea Pequena, la Casa das Pedras, perteneciente a Drault Hernany y, más adelante, volveremos al tema. «En aquella línea, había un ligero toque de simpatía ideológica y un rechazo sistemático [...] aunque algunas veces evasivo de pronunciarse sobre el carácter democrático del gobierno Fidel Castro [...] Nuestra idea fue opuesta. Comenzamos por el reconocimiento de que el régimen cubano no era democrático. [...] Así el problema de la simpatía ideológica quedaba eliminado. El Gobierno brasileño no tiene simpatía ideológica por el régimen Fidel Castro, aunque la puedan tener algunos grupos políticos dentro del Gobierno, el Gobierno tiene simpatía por lo que está en la Constitución y en los tratados» (FONSECA, 2007).

al socialismo, el socialismo no deja de servir de enseñanza a las democracias. El tema está expuesto en el prefacio de su libro y parte de la idea de que el contacto entre el mundo socialista y el democrático es beneficio para las democracias, como la brasileña,

*donde el régimen de libertades políticas, característico del Estado de derecho, se cree superpuesto a una estructura social basada en la dominación económica de una clase sobre otra y, por lo tanto, en la denegación efectiva de la propia libertad. De allí resulta un permanente incentivo a la reforma social, con la creación, en el seno de la sociedad, de presiones crecientes, que pueden ser captadas para modificación progresiva de su estructura, sin quiebre de la continuidad del régimen democrático (DANTAS, 2011, p. 12).*

La afirmación no deja de ser un tributo indirecto al socialismo y refleja la noción, entonces vigente, de que la oposición central entre ambos regímenes sería que la democracia ofrecía libertad a expensas de la desigualdad mientras que el socialismo garantizaba la igualdad con el sacrificio de la libertad. En otras palabras, el capitalismo podía tener soluciones para el desarrollo de la economía, pero que serían insuficientes para el progreso social. De allí el énfasis que San Tiago coloca en la necesidad de poner en ecuación el problema de la desigualdad, como objetivo válido en sí mismo, pero también como el mejor antídoto para prevenir que el régimen se oriente hacia a una indeseada izquierda. El capitalismo podía ser «corregido» ya que se fundaba en la libertad, en la posibilidad del debate político que condujera a transformaciones.

Vale además destacar un último trazo en el examen de la actitud de San Tiago en la defensa de la coexistencia, cuando muestra que tiene raíces en la tradición diplomática brasileña

y, por lo tanto, su posición (o la del gobierno Goulart), no es inédita. Al contrario: uno de sus méritos es justamente el de la continuidad. La política de «convivencia no es una invención del Gobierno actual de Brasil, no fue creada por el actual gobierno del gabinete, no es una concepción que puede considerarse nueva, ni por el Congreso, ni por el pueblo» y, para demostrar la tradición cita un largo trecho, que califica «lapidario», del canciller Horacio Lafer, canciller en la época de Juscelino<sup>12</sup>. ¿A qué atribuirle la importancia de acentuar la continuidad en un cuadro conceptual en que las novedades eran evidentes? Hay una razón de orden estructural: las relaciones internacionales envuelven compromisos (especialmente tratados) que tienen vocación de permanencia y de larga duración y, de esta forma, mantener compromisos (continuarlos) refuerza la credibilidad de un país. Lo normal, especialmente para un país medio, que valoriza, como se diría hoy, el *soft power*, es por lo tanto subrayar la continuidad, para reforzar, en los socios, la noción de que es confiable<sup>13</sup>.

---

12 Dice Lafer: «El desarrollo de las armas nucleares hizo que la guerra dejara de ser un instrumento alternativo de la política. Frente a la inadmisibilidad de soluciones bélicas, el mundo se cree confrontado con la necesidad de afrontar, por medio de negociaciones, las diferencias que superan las naciones. El camino único en busca de solución de problemas de nuestro tiempo es la negociación permanente, el propósito de siempre negociar. Las Naciones Unidas no son un super-Estado, pero, sí, la afirmación de que el mundo tiene que vivir en estado continuo, paciente, obstinado de negociaciones. Éstas son el mecanismo que ofrece las máximas oportunidades para encuentros y líneas de compromiso. Si es cierto que ese proceso de negociación envuelve el permanente riesgo de impasse, no es menos cierto que es la única forma por la cual aún podrán encontrarse soluciones que aseguren la supervivencia de la humanidad» (apud DANTAS, 2011, p. 147).

13 En el capítulo sobre política externa del Gobierno Parlamentarista, hay otra mención al tema de la continuidad: «No sólo en éste, pero en cualquier otro régimen, la continuidad es el requisito indispensable para toda política exterior, pues si, en relación a los problemas administrativos del país, son menores los inconvenientes resultantes de la rápida liquidación de una experiencia de cambio de un rumbo adoptado, en relación con la política exterior es esencial que la proyección de la conducta del Estado en el seno de la sociedad internacional, asegure crédito a los compromisos asumidos. La política exterior de Brasil ha respondido a esa necesidad de coherencia en el tiempo. Aunque los objetivos inmediatos se transformen bajo la acción de la evolución histórica de la que participamos, la conducta internacional de Brasil ha sido la de un Estado consciente de sus propios fines, gracias a la tradición administrativa de la cual se tornó depositaria la cancillería brasileña, tradición que nos ha

Por otro lado, razones específicas llevaron a que San Tiago reforzara la noción. Como muestra Brito Cruz, en estudio fundamental para comprender el periodo, la PEI de San Tiago es diferente a la de Arinos, por varias razones, y una de ellas es justamente el cuidado ideológico que tiene el gobierno, nacido «bajo sospecha», de evitar las acusaciones de izquierdismo (CRUZ, 1989). La continuidad, fundamentalmente amparada en una cita de Horacio Lafer, vale como un intento de San Tiago de reforzar el sentido pragmático, basado en intereses permanentes, de desarrollo del país.

#### LAS ACTITUDES BRASILEÑAS ANTE LA REVOLUCIÓN CUBANA

El modelo de interpretación de la Guerra Fría fue inicialmente probado en el episodio de restablecimiento con la URSS. El argumento que sostiene las ventajas del restablecimiento es esencialmente pragmático, anclado en la perspectiva de obtención de ventajas concretas, perspectiva abierta por la interpretación del antagonismo bipolar como coexistencia competitiva. Se consideró también que el restablecimiento se puede circunscribir al plan bilateral (no es tema que pueda ser tratado en foros multilaterales, como el cubano). La segunda prueba es la actitud ante la revolución cubana, cuya solución es necesariamente más compleja por varias razones. En primer lugar, porque existe un choque entre los principios de la no intervención y de la preservación de la democracia como objetivo del sistema interamericano. En segundo lugar, porque la solución envuelve juego político multilateral, en el que hay que buscar equilibrio interno entre los latinoamericanos

---

valido un justo concepto en los círculos internacionales». La referencia fue resaltada por Celso Lafer, que la recuerda en su libro *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa*, p. 26.

y entre estos y Estados Unidos. Otro factor, más que el caso del restablecimiento, es que la cuestión cubana tiene amplia repercusión interna y pasa a ser un ingrediente del debate político nacional.

Antes de situarla, una palabra sobre el significado del choque de principios. El principio de la no intervención fue resultado de una larga batalla en el ámbito del sistema Americana, que culmina en la VII Conferencia Internacional Americana (1933), cuando es aceptada por Estados Unidos. En realidad, el principio es concebido como un instrumento de contención de las frecuentes intervenciones de EE.UU. en América Latina, en especial en América Central a lo largo del siglo XX. El principio se vuelve norma de derecho internacional, consagrada en el artículo 3º de la Carta de la OEA (y también en la Carta de la ONU). Según las palabras de San Tiago: «Es lícito decir que la Organización de los Estados Americanos floreció, en las últimas décadas, como un instrumento por excelencia de la política de no intervención» (DANTAS, 2011, p. 115).

La perspectiva de que el principio incluía una regla absoluta siempre fue «calificado» por circunstancias y realidades políticas en el propio sistema interamericano, basta recordar la intervención norteamericana en Guatemala en 1954 (y del lado socialista, la soviética en Hungría en 1956). En teoría, el principio sirve para proteger jurídicamente el Estado contra formas de agresión, abiertas o no, por parte de fuerzas extranjeras que quieran interferir en los procesos autóctonos de la organización política. De esta forma, durante la Guerra Fría, la legitimidad de las ideologías compite con la de las soberanías, operando eventualmente como un argumento para superarlas. ¿En qué sentido? En el marco de los bloques (soviético u occidental), la soberanía se limita (la expresión es de Krushev) cuando un Estado ensaya modelos de organización social que se alejan de la fidelidad necesaria al marco ideológico.

Allí estaría el núcleo de la «legitimidad» para las intervenciones conducidas por las superpotencias. El caso de Cuba genera tensión especial porque abre la posibilidad de presencia de un Estado socialista dentro de la esfera de influencia occidental (como, más tarde, el Chile de Allende). En aquel momento, las interrogaciones eran nuevas: la URSS defendería la lealtad cubana, pero ¿hasta qué punto? ¿Estados Unidos admitiría un desvío en su esfera de influencia? La esfera de influencia en Latinoamérica no era más que la confirmación espacial de la lealtad ideológica y, por lo tanto, la puerta abierta para la intervención.

Sin embargo, había un argumento específico, que pasó a tener efecto fundamentalmente después de la adhesión explícita de Fidel al marxismo-leninismo, ya que, en la interpretación de EE.UU. y de algunos países latinoamericanos, el socialismo era por propia naturaleza régimen esencialmente intervencionista<sup>14</sup>. Si esto es verdad, argumentan aquellos países, Cuba merece algún tipo de punición, de aislamiento para prevenir las acciones intervencionistas que podría intentar. Otro dato es que, en el sistema interamericano, la autodeterminación (y, por lo tanto, la condición interna que la no intervención debe proteger) estaría vinculada a la idea de democracia, condición que había sido ratificada en la V Reunión de Consulta, realizada en Chile, en 1959, y a la que San Tiago apareció en la condición de representante de la Cámara y para cuyo resultado dio contribución significativa. Él fue designado por el ministro Horacio Lafer para redactar y presentar la propuesta brasileña sobre democracia y derechos humanos de la Declaración de Santiago, sugiriendo que sus mecanismos fueran incorporados a las legislaciones nacionales. Como me recordó Marcílio Marques Moreira, su elección encuentra respaldo en el hecho de que él había presidido, el año anterior (1958), el Comité

---

14 Las acusaciones de interferencia cubana en otros países son comunes y comienzan prácticamente luego de la Revolución.

Jurídico Interamericano que fue encargado de trabajar el tema. La declaración final de la Reunión, entre otros temas, caracterizó la democracia deseada por los países americanos por la supremacía de la ley (el principio que coloca a los gobernantes bajo la autoridad de la norma jurídica), por las elecciones libres, por la rotación de poder y la protección de los derechos individuales<sup>15</sup>. Cuba, con la solución autoritaria que adoptó, negó los fundamentos de la autodeterminación<sup>16</sup>.

El desafío de San Tiago será, entonces, en la perspectiva intelectual que esboza para comprender la dinámica de la Guerra Fría, lidiar con el problema cubano, que evolucionará de forma clara durante el periodo en que estuvo al frente del Ministerio. La hipótesis con que el canciller trabaja, como vimos, es la preferencia por el diálogo, incluso cuando existen antagonismos y esto explica la necesidad de convivencia con los socialistas. El caso de Cuba se vuelve más complejo, porque la coexistencia no era simplemente de adversarios distantes, sino próximos y se daba en un contexto en el cual principios importantes para la diplomacia brasileña, claramente chocaban.

Pasemos a las reacciones brasileñas. Fidel ascendió al poder en enero de 1959, con aplausos generales, como vimos. Gradualmente, el problema cubano se convierte en hipótesis de crisis para el sistema interamericano, cuando EE.UU. rompe relaciones diplomáticas, en enero de 1961, y comienzan

---

15 San Tiago presenta a la Cámara, en agosto de 1959, un informe sobre la Reunión, que fue motivada por la inestabilidad institucional en el Caribe y por las fricciones entre República Dominicana y Cuba (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 41-58).

16 En el memorando de Guerreiro, ya mencionado, el problema se expone con claridad: «Aunque las demás repúblicas americanas puedan constatar que Cuba no se organizó en democracia representativa y que no se puede decir que el régimen actualmente allí instalado debe ser respetado en virtud del principio de la autodeterminación, tendrán éstas que respetarlo, de la misma manera, en obediencia al principio de la soberanía y de la independencia de los Estados y sólo pueden intervenir si consideran que tal régimen amenaza la paz y la seguridad del continente» (GUERREIRO, 2010, p. 67).

simultáneamente a trabajar para multilateralizar las divergencias. Con la adhesión de mayorías en organismos multilaterales, los intereses de intervención, especialmente de cambio de régimen, ganan legitimidad y superan el origen unilateral. De allí se explica la actitud norteamericana en aquel momento y que, en 1962, será parcialmente victoriosa<sup>17</sup>.

De esta manera, las respuestas brasileñas comienzan a ser exigidas después de iniciada la PEI y, como la evolución del problema cubano se da en varias fases obligará a nuestra diplomacia a respuestas diferenciadas. En la primera, bajo la gestión Afonso Arinos, aún no está abierto el foro en que será discutida, lo que le permite al canciller una posición limitada al enunciado de principios, sin enfrentamientos diplomáticos.

El contexto permite que Arinos reconozca el problema, la contradicción entre la no intervención y los «compromisos relacionados con la defensa de América contra la intervención ideológica, o, mejor dicho, contra la ideología marxista, contra la amenaza comunista», como preconizan las resoluciones de la Conferencia de Bogotá, de 1948, y de la Declaración de Santiago, de 1959 (apud FRANCO, 2007, p. 84)<sup>18</sup>. Mas, exactamente porque no es necesario definir posiciones negociadoras, Arinos completa su argumento con otros dos elementos: una afirmación categórica de repudio amplio a la intervención: «debemos luchar contra la invasión del capitalismo, que tiende a dominar

---

17 La victoria en un foro es parte del proceso de legitimación, pero no el único. En 1962, en la Reunión de Consulta, la falta de apoyo de países latinoamericanos, como Brasil, Argentina, México y Chile, tornó frágil la legitimidad alcanzada por el movimiento norteamericano.

18 La posición de Arinos es interesante porque va más allá, en términos conceptuales, al caracterizar «el contraste entre lo que podríamos llamar la soberanía nacional y la organización internacional, el contraste en aquello que la soberanía nacional asegura a la subsistencia y a la supervivencia del Estado y aquello que la organización internacional, por lo menos en su significado más actual, más profundo, más moral, reclama como siendo la afirmación de los derechos humanos» (apud FRANCO, 2007, p. 79). Así, Arinos anticipaba lo que vendría a ser uno de los ejes del problema de la legitimidad internacional moderna, los límites a la soberanía por los valores ligados a los derechos humanos.

nuestras riquezas y nuestro desarrollo», como también contra el comunismo internacional «que apunta a hundir el principio democrático, esclavizar la libertad de los pueblos e intervenir en la vida americana» (apud FRANCO, 2007, p. 86), lo que significó la oposición a EE.UU. para imponer un régimen a Cuba y también a URSS; y, en segundo lugar, la hipótesis de que, gracias a negociaciones, a entendimientos, Cuba evolucione a la democracia representativa. La fórmula Arinos para resolver la contradicción entre la lealtad a la no intervención y a la democracia se sostiene por lo tanto en una hipótesis sobre el comportamiento futuro de Cuba, que sería influenciado por negociaciones y entendimientos que la devolverían al marco democrático. En aquel momento, a pesar de la aproximación con la URSS y de las nacionalizaciones que anunciaban una economía estatal, tal vez la expectativa sobre el comportamiento del Gobierno Fidel no fuera exclusivamente expresión de *wishful thinking*.

Es San Tiago quien define el comportamiento brasileño en las etapas siguientes del problema cubano. Las circunstancias cambian porque, como vimos, se diseña el espacio diplomático del enfrentamiento al darse la convocatoria de una Reunión de Consulta, en enero de 1962 en Punta del Este. Vale recordar que la primera inclinación de San Tiago era evitar que la reunión ocurriera y el confronto se tornara explícito. Pero, con la presión de EE.UU., y en América Latina, fundamentalmente de Colombia, el encuentro ocurre, a pesar de que los grandes del continente, Brasil, México y Argentina, no estuvieran satisfechos con la decisión. En la época de Arinos, había necesidad de manifestación de política externa, mas no necesariamente de diplomacia<sup>19</sup>.

---

19 La diplomacia era más con sentido bilateral, con Brasil lidiando, por ejemplo, con refugiados en su embajada en La Habana, además de los gestos, como la condecoración del Che Guevara, etc.

Inicialmente, la situación que enfrenta San Tiago es similar a la que enfrenta Arinos: las relaciones entre EE.UU. y Cuba están cortadas, el confronto retórico entre ambos países se acentúa, las nacionalizaciones continúan y la disposición socialista de Fidel queda más clara. La actitud será esencialmente la misma, aún basada en la hipótesis de un regreso de Cuba a la democracia, pero las modalidades de acción necesariamente diferentes<sup>20</sup>. El temor más evidente era que, con la presión de EE.UU., se precipitara una acción violenta contra Cuba y, por lo tanto, una violación clara de la no intervención. De esta manera, el primer objetivo «diplomático» de Brasil sería el de «retardador con relación a propuestas apresuradas para la solución del caso cubano de forma violenta» y, así, sería importante la aproximación con Argentina y con México. El objetivo exigiría dos movimientos de negociación, uno con EE.UU., que garantizara una «moratoria en la violencia», aunque no se pidiera que fuera por tiempo indeterminado, y otro con Cuba, por el hecho de que, después de la caída de Batista, el país haya firmado el compromiso democrático en la V Reunión de Consulta.

Para estudiar cómo llevar adelante tales objetivos, San Tiago realiza reuniones con los jefes del Itamaraty al inicio de su gestión, que quedaron registradas en actas, los *Colóquios da Casa das Pedras*, porque se realizaron fuera de la sede del Ministerio, en una casa en Gávea Pequena. Allí, conciben un plan de «finlandización de Cuba», o «Plan Fino»<sup>21</sup>. Aunque haya quedado en el papel, el Plan es un bosquejo de elaboración conceptual. Parte de unas tantas premisas sobre el comportamiento cubano: las conquistas de la Revolución se mantendrían, las «exterioridades democráticas» serían restablecidas, se interrumpirían las compras de armas en

---

20 En la Casa das Pedras, la reunión sobre Cuba parte de la noción de que «Brasil tiene esperanza de ver a Cuba recuperada a la amistad continental, por medios suavios». V. «Colóquios da Casa das Pedras», in: DANTAS, 2011, p. 343.

21 Antes, Guerreiro hablaba de «yugoslavización» de Cuba (FRANCO, 2007, p. 72).

la URSS, el régimen no haría propaganda ideológica, que tendrían, como contrapartida, el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y EE.UU., que volvería a abrir el mercado para el azúcar de la isla, habría algún gesto del gobierno americano con relación a los asilados anticastristas, continuarían las relaciones económicas con la URSS, que, con las restricciones a la cooperación militar, tendría un *show case* socialista en el hemisferio (DANTAS, 2011, p. 346)<sup>22</sup>.

Antes de pasar a la próxima etapa de la cuestión cubana, corresponden algunos comentarios sobre el Plan Fino. El mérito evidente del plan es ofrecer consistencia diplomática al objetivo de asegurar el respeto a la regla de la no intervención. Se percibe, claramente, que el objetivo no se mantendría sin un proceso de concesiones negociadas que involucrara a Cuba, Estados Unidos y a la URSS. Los «métodos persuasivos» de permitir el regreso de Cuba al sistema interamericano tenían, en el plan, una especie de *roadmap*, muy concreto, muy específico. Sin embargo, como se verá, la claridad conceptual está un poco desconectada de las realidades, fundamentalmente porque parte de la hipótesis de que el curso de la revolución cubana podría ser negociado (mantener exterioridades democráticas, abandonar la compra de armas en la URSS, renunciar a la propaganda). No se comprendía el alcance del carácter único del régimen castrista que, por propia naturaleza, se fortalecía con la profundización de su carácter socialista. Otra hipótesis era que, para EE.UU., sería posible aceptar la presencia de un régimen antagónico en su «patio», diluyendo algunos de sus trazos. Las concepciones de San Tiago sobre la necesidad

---

22 Maria Regina Soares de Lima observa que «el elemento más actual e innovador de la concepción de política externa de San Tiago sea la sugerencia de la creación de un estatuto especial para Cuba que preservara el principio de no intervención, tan querido por los países sin poder y, simultáneamente, permitiera la coexistencia en el ámbito hemisférico de un país socialista [...]. Si era aceptado, implicaría victoria del principio de universalismo en la región y un poderoso antídoto con relación a la penetración de la Guerra Fría y de todos sus efectos perniciosos sobre la estabilidad de las instituciones políticas domésticas y el destino mismo de la democracia en la región». Véase Maria Regina Soares de Lima, *Política Externa Independente*. En: MOREIRA; NISKIER; REIS, 2007, p. 70.

de diálogo entre adversarios no se aplicaban, cuando, para el gobierno americano, Castro era una amenaza y el mantenimiento del régimen significaba una derrota estratégica para la URSS (con implicaciones de política interna, que sólo crecieron en la medida en que la comunidad de exiliados se instalaba en Florida). En suma, en tal situación difícil no había espacio para negociar, sólo para confrontar<sup>23</sup>. La racionalidad de los argumentos encontraba sus límites en el universo de las necesidades políticas, tanto de EE.UU. como de Cuba.

El siguiente movimiento es totalmente diplomático, cuando las ideas se abren al debate en la Reunión de Consulta de Punta del Este, a la que San Tiago aparece jefe de la Delegación. El foro para decisiones sobre Cuba estaba, por lo tanto, iniciado. El encuentro exigió, del Itamaraty, cuidadosa preparación que comienza en los Coloquios de la Casa das Pedras y continúa en la Comisión de Planeamiento, como muestran los documentos de la época<sup>24</sup>. El dato nuevo y fundamental es que la situación cubana se modificó cuando Fidel proclama, en noviembre de 1961, que el régimen que preside es marxista-leninista. La contradicción entre la defensa de la no intervención y el compromiso democrático se agudiza. Al final, la posibilidad de mantener las «exterioridades democráticas» desaparece y la actitud intervencionista sería resultado de la ideología marxista-leninista. Según la expresión de San Tiago:

---

23 En la declaración que dio al CPDOC, el exministro Saraiva Guerreiro recuerda una conversación con el jefe del *Caribbean Desk* del Departamento de Estado en que, a título personal, sugería que Estados Unidos podría evitar el ahondamiento de la revolución si le prestara, con bajos intereses, dinero a Cuba para compensar las nacionalizaciones. La reacción fue fuertemente negativa, para espanto de Guerreiro.

24 El primero sería la Exposición a los jefes de Misión de los Estados Americanos, de 12 de enero de 1962, la Declaración sobre la nota de los exministros de Relaciones Exteriores, de 17 de enero, los pronunciamientos realizados durante la Reunión de Consulta y, después, la Exposición realizada en cadena nacional de radio y televisión, de 5 de febrero y, finalmente, el debate en la Cámara de Diputados, de 29 de mayo, cuando se discute la moción de censura al ministro por la posición en Punta del Este (DANTAS, 2011).

*La evolución del régimen revolucionario en el sentido de la configuración de un estado socialista, o, según la expresión del primer ministro Fidel Castro, marxista-leninista, creó, pues era inevitable, profunda divergencia, y hasta incompatibilidades, entre la política del Gobierno de Cuba y los principios democráticos, en que se basa el sistema interamericano (DANTAS, 2011, p. 103-104).*

O sea, la posición política de defensa de la no intervención como principio y fin de la actitud brasileña tenía que ser revisada o, al menos, encontrar otras fuentes de legitimidad. Y, para San Tiago, como me recordaba Marcílio Marques Moreira, era una preocupación central porque entendía que «tener a su favor la legitimidad representa un extraordinario refuerzo de poder en cualquier conflicto de intereses. La convicción racional y moral es su aliada» (la cita, sugerida por Marcílio, es de la primera conferencia que San Tiago hizo en la ESG, en 24 de marzo de 1953, aún inédita).

La articulación de la legitimidad se apoyará, entonces, en tres pilares: una visión «objetiva» de la realidad cubana; una evaluación de sus consecuencias para el sistema interamericano; y, como tercer elemento, una perspectiva de valores que debería orientar la política externa brasileña. Vale la pena examinarlos por separado.

Para San Tiago, Cuba se tornó un país comunista cuya organización política era, por lo tanto, incompatible con los valores del sistema interamericano. En esto, difiere de la actitud de Jânio y de Arinos, que, a su modo de ver, articularon la política en relación a Cuba con alguna simpatía por el régimen. San Tiago aclara:

*En aquella línea (la de Jânio-Arinos), había un ligero toque de simpatía ideológica y un rechazo sistemático de pronunciarse sobre el carácter democrático del Gobierno Fidel Castro [...]. Nuestra idea fue opuesta. Comenzamos*

*por el reconocimiento de que el régimen cubano no era democrático... de esta forma, el problema de la simpatía ideológica queda eliminado. El Gobierno brasileño no tiene simpatía ideológica por el régimen Fidel Castro: aunque la puedan tener grupos políticos dentro del Gobierno, el Gobierno sólo tiene simpatía por lo que está en la Constitución y en los tratados (apud FONSECA, 2007, p. 314).*

O sea, al alejarse ideológicamente de Occidente, de la democracia, Cuba se coloca en campo opuesto al que se afilia Brasil. El problema diplomático es más claro y, al mismo tiempo, es más complejo. Como el propio San Tiago reconoce, la defensa del *status quo*, de la no intervención y del mantenimiento de las relaciones diplomáticas, abre un ala en el argumento y él mismo se encarga de proponer indagaciones que imaginaba le serían realizadas más adelante: «están en contra la ruptura de relaciones, pero ¿qué creen? Cuanto más marxista y leninista, ¿mejor? ¿Hasta qué punto, además de la manifestación en contra, tenemos que dar explicaciones?» (apud FONSECA, 2007, p. 315)<sup>25</sup>. De esta forma, cuando el régimen Fidel elige el «otro lado», la cuestión cubana pasaba a meterse en el marco mayor del conflicto Este-Oeste: «[...] el caso de Cuba es inseparable, en su significación y en su tratamiento, del gran problema del antagonismo entre Occidente y Oriente y de la lucha de la democracia contra el comunismo internacional» (apud FONSECA, 2007, p. 130).

La condición socialista lleva a consecuencias en dos planos: el del análisis de los hechos (lo que Cuba es) y el de la previsión de comportamientos (lo que Cuba puede llegar a ser). En este caso, en primer lugar, se corre el riesgo de que el país se torne un factor

---

25 Es bueno recordar que la frase es pronunciada en una reunión cerrada y en términos especulativos, pero deja claro que el propio San Tiago conocía los límites de su argumento y los probaba.

de perturbación en el continente. El segundo se relaciona con el futuro del régimen y que se vuelve un parámetro fundamental para que entendamos el pensamiento de San Tiago, o sea, comparte con Arinos la expectativa que el país vuelva al sistema:

*No creamos que a Cuba le interesa quedar por mucho tiempo fuera del sistema que contribuyó a construir. Factores geopolíticos condicionan estrechamente la vida de las naciones, y Cuba, por su cultura, tanto como a los imperativos de su economía, ha de sentir necesidad de retomar al ecúmeno democrático americano, por una evolución natural superior a las pasiones políticas e ideológicas (apud FONSECA, 2007, p. 106).*

En verdad, ambos elementos van juntos: el riesgo de perturbación precisa ser contenido justamente para que Cuba vuelva al sistema. Es importante resaltar también que las consecuencias negativas de la socialización cubana (y radicalización del régimen) afectan el sistema internacional como tal, al dividir los Estados miembro en puntos cruciales de interpretación de la Carta de la OEA y, más aún, afectan la propia vida política de los Estados considerados individualmente<sup>26</sup>.

Diagnosticada la realidad de la Revolución Cubana y analizadas sus perspectivas, llegamos al centro del argumento diplomático propiamente dicho. El desafío más evidente es el de conciliar la lealtad a la no intervención con la inclinación intervencionista que sería conducta necesaria de los gobiernos de carácter marxista, comenzando por la URSS. Hay un movimiento fundamental, que es el de trasladar el fundamento de la legitimidad de la defensa del derecho de Cuba de adoptar el régimen que quisiera (más fácil en

---

26 Marçílio Marques Moreira, que acompañó al Canciller en la fase final de su vida, indicó que era una de las constantes preocupaciones de San Tiago la perspectiva de radicalización que la Revolución Cubana traía a la política latinoamericana y, en el caso de Brasil, con divisiones que podrían llevar, como llevaron, al quiebre de las instituciones democráticas en marzo de 1964.

la época de Arinos) y sustentarlo en la base del principio de la no intervención para la defensa del sistema interamericano. La base del argumento continúa siendo jurídica, o sea, fundada en normas. Para San Tiago, el valor esencial del sistema interamericano sería el de ofrecer un conjunto de normas, que se tornaran referencia de estabilidad para las naciones del continente. Defender el sistema era, por lo tanto, defender la ley del sistema, comenzando por la de no intervención. Ésta debe ser respetada y protegida porque es la norma fundadora del sistema, al garantizar la convivencia entre socios desiguales, pero iguales en la condición soberana. Ahora, para San Tiago, cualquier «penalidad» a Cuba que infringiera la no intervención debía ser, por definición, descartada, y debía ser combatida.

Él no reconoce legalidad en las propuestas que sugerían acción punitiva, como hipótesis de intervención militar, primero sugerida y luego abandonada, y, especialmente, la expulsión de Cuba del sistema. San Tiago afirmaba, con razón, que, a diferencia de la Carta de la ONU, la de la OEA no preveía normas para la suspensión de un Estado-miembro y que, para que esto ocurriera, sería necesaria la convocación de una conferencia interamericana que las introdujera, seguida de ratificación de la decisión por los Parlamentos. Diferente era la posibilidad de suspender a Cuba de la JID, ya que, como fuera creada por una Reunión de Consulta, podría una reunión igualmente determinar los requisitos legales para esto. El respeto a la no intervención pasa a ser el centro del argumento para evitar que la OEA, a través de la Reunión de Consulta, suspenda a Cuba y vaya contra la legalidad de la Carta. La no intervención no protege a Cuba, protege al sistema y su legalidad.

La defensa de la no intervención deja abiertos algunos problemas, comenzando por cómo lidiar con nuestra fidelidad a la

democracia ante un régimen que tenía claramente connotaciones autoritarias. San Tiago parte del reconocimiento de la democracia como otro elemento fundamental del sistema. Está en la Carta y gana consistencia en la Conferencia de Santiago de Chile, a la cual, como vimos, asistió en calidad de representante de la Cámara de Diputados. Para superar el dilema, San Tiago propone una distinción entre lo que son las «normas», que el sistema interamericano, a través de la Carta de la OEA y otros tratados, «impone», y las «aspiraciones», establecidas por declaraciones, que son objetivos que los Estados deben buscar, sin el sentido de obligatoriedad. La no intervención es una norma, inamovible, y la democracia, una aspiración, que no debe sobrepasar a la norma. Para San Tiago, la no intervención sólo admitiría excepciones en casos específicos, previstos en el TIAR:

*Si el Tratado de Rio de Janeiro se hizo para la defensa común contra hechos concretos, contra ataques armados o agresiones equivalentes, no puede usarse contra un régimen porque contra eso se anarquiza un principio que es básico para los pueblos de este hemisferio, el principio de la no intervención de un Estado, o grupo de Estados, en los asuntos internos de otro (apud FONSECA, 2007, p. 129 e 175).*

O sea, no había reglas que permitieran a la OEA patrocinar cambios de régimen, incluso cuando correspondiera el cambio a la realización de una aspiración continental. La fidelidad a la democracia requería la fidelidad a la *rule of law* y, por lo tanto, impedía todo lo que dilatará su interpretación, la colocara como soporte para intervenciones.

Aún en el plano jurídico, San Tiago recupera algo que estaba en el Plan Fino, la idea de obligaciones negativas. Explica que, a diferencia de la ONU, en que sería suficiente la condición

de «amante de la paz» para que el Estado fuera admitido como Miembro, la OEA exigía

*Comunión en los principios y objetivos enunciados en la Carta de Bogotá. Entre tales principios se requiere «la organización política con base en el ejercicio efectivo de la democracia representativa». La pérdida momentánea de tal efectividad no envuelve una incompatibilidad definitiva con el sistema y el organismo en que él se exprime, pero la aceptación deliberada y permanente de una ideología política que contradice y combate, genera una situación irrecusable de incompatibilidad, de la cual no pueden dejar de ser extraerse consecuencias jurídicas (apud FONSECA, 2007, p. 126).*

San Tiago no lista qué obligaciones negativas Cuba debía aceptar (imagino que tendría en mente las que organizó para el Plan Fino). La solución que propone en la Reunión de Consulta es menos sustantiva que procesual, con la creación de un

*Órgano integrado por las diversas corrientes de opinión representadas en la Consulta, y con latitud suficiente para hacerse cargo de las obligaciones y del estatuto de las relaciones entre Cuba y el Hemisferio y sobre cual, oídas las partes, se pronunciaría el Consejo de la OEA (apud FONSECA, 2007, p. 127).*

La solución procesual es reveladora de los límites del argumento de la no intervención. San Tiago reconocía, como premisa del argumento, la incompatibilidad entre el régimen cubano y la democracia. Pues, la solución de la inercia, de simplemente tornarse una especie de espectador protegido por un principio de lo que iba a acontecer sería una forma de «parar la historia», lo que seguramente el canciller sabía que era imposible. Si no era posible para la historia, el estatuto de las obligaciones

negativas protegería a las democracias de las consecuencias indeseadas de la implantación socialista en el continente. Sería la parte «realista» del argumento de la esperanza de que Cuba mantuviera el deseo de volver al sistema.

En complemento al argumento jurídico, San Tiago desarrolla otro, de trazos esencialmente políticos, y que discute los efectos negativos de las soluciones punitivas para la crisis cubana. El parámetro aquí es la visión que tiene San Tiago del conflicto global y, en cierta manera, adaptada a sus interpretaciones sobre la Guerra Fría para lo que ocurría en el plano regional. Con un agregado importante, que son las consecuencias inmediatas que la radicalización del proceso cubano puede acarrear a la estabilidad política de los Estados nacionales. La línea general del argumento fue presentada en los párrafos anteriores y, como vimos, no hay solución militar para la Guerra Fría, el diálogo es el camino necesario entre los países que divergen ideológicamente, y la confianza en los valores occidentales garantizaban que, en términos de la exposición al diálogo, la democracia tenía ventajas evidentes sobre el socialismo<sup>27</sup>.

Aunque la actitud firme de mantenimiento de Cuba en el sistema, tenía una dimensión jurídica, también, tenía otra política: el diálogo sería el instrumento natural para aliviar las tensiones y permitir el regreso (deseado) del país al sistema interamericano. En este marco, las penalidades pierden sentido:

*Fórmulas intervencionistas o punitivas, que no encuentran fundamento jurídico, y producen, como resultado práctico, apenas el agravio de las pasiones y la exacerbación de las incompatibilidades, no pueden esperar el apoyo de Brasil (apud FONSECA, 2007, p. 106).*

---

27 «Donde quiera que se haya dejado una alternativa, una puerta abierta, para el sistema democrático, ese sistema tendrá la fuerza atractiva suficiente, para imponerse, tarde o temprano, y para eliminar cualquier sistema competente», (apud FONSECA, 2007, p. 130).

Además de esto, medidas como la ruptura de relaciones diplomáticas o el embargo comercial no significarían ventajas, disminuyendo, en el primer caso, la posibilidad de influencia sobre el gobierno cubano, afectando las posibilidades de asilo a disidentes, y, más importante, «desplazaría del plano comercial al área de litigio entre el Occidente y el Oriente la cuestión cubana, cuando estimaríamos que ésta no trascendería los límites del Hemisferio» (apud FONSECA, 2007, p. 107). En el caso del embargo comercial, se trataba simplemente de acción políticamente inútil, dado el bajo nivel de comercio entre Cuba y Latinoamérica.

Otro factor político que aconseja el diálogo y la moderación son las repercusiones internas. Aplica el argumento a la hipótesis de acción militar, quería causar, en la opinión pública latinoamericana, una justificada reacción, que favorecería a la radicalización de la política interna de los países del Hemisferio y debilitaría, al mismo tiempo, los lazos de confianza mutua esenciales para la propia existencia del sistema interamericano (apud FONSECA, 2007, p. 106). Era necesario hacer algo con respecto a Cuba, mas calculado de modo tal que las consecuencias no perjudicaran el objetivo que pretendía San Tiago, o sea, mantener a Cuba en el sistema, como factor para evitar fracturas políticas nacionales y garantizar la estabilidad del sistema interamericano.

La posición brasileña será derrotada en Punta del Este, ya que Cuba es suspendida de la OEA. Sin embargo, San Tiago llama la atención al hecho de que la actitud de Brasil, acompañado de otros latinoamericanos, como Argentina, México, Perú y Ecuador, evitara lo peor, o sea, la imposición de sanciones y hasta la intervención militar (que algunos pensaron) y que, además de estar contra el derecho internacional, tendría desastrosos efectos políticos. En el debate de la Cámara, en mayo de 1962, cuando analiza la moción de censura contra él, San Tiago agrega un argumento para comprobar la validez de la actitud brasileña, al preguntarse:

*¿Qué sucedió después de la exclusión de Cuba de la Organización de los Estados Americanos? ¿Se modificó el régimen? ¿Sus actividades se alteraron? ¿Los Estados americanos adquirieron algún otro medio de influir en la opinión pública cubana o para alterar de alguna u otra manera la evolución de su propia situación interna? Todos saben que no. Y ya en aquel momento, por lo tanto, la exclusión no representaba nada más que una sanción de orden verbal que no correspondía al deseo que efectivamente teníamos y para el cual contribuimos con las ideas que llevamos a la Consulta, el de trazar límites a la expansión del régimen cubano y contenerlo frente a cualquier posibilidad de expansionismo armamentista o de actividades subversivas en el exterior (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 250).*

Para completar el argumento, San Tiago afirma que el hecho de que Brasil haya mantenido relaciones diplomáticas con el gobierno cubano ha servido a la causa democrática, ya que la embajada se tornó refugio de los disidentes, y Brasil ha sido

*un Estado que ha intercedido innumerables veces para conseguir ablandar los rigores de una situación política; ha sido Brasil, por encima de todo, la puerta abierta a través de la cual el mundo democrático mantiene su presencia en aquel país, cuyas tradiciones de fidelidad a los principios democráticos no dejarán de triunfar sobre un episodio momentáneo de dictadura (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 250).*

Si cedemos a un «exceso retórico» la referencia a la tradición democrática en Cuba, lo que se ve, en tales palabras, es el cierre perfecto de su argumento y, especialmente, de su visión de la Guerra Fría. En su concepción, lo que debe prevalecer es la búsqueda constante de diálogo y las medidas punitivas, como el corte de

la comunicación, son inútiles, no transforman regímenes. Cuba demostraba rigurosamente, en aquel momento, su tesis y, más aún, la corrección de la actitud brasileña en mantener abierta su embajada en La Habana. De la concepción general sobre el enfrentamiento Este-Oeste al problema diplomático de las relaciones con Cuba, el argumento diplomático se cierra con coherencia.

El análisis de la cuestión cubana muestra claramente que, para San Tiago, especialmente en las cuestiones continentales, Brasil tenía un papel, era un actor importante del juego político. Tuvo afirmaciones elocuentes: «Somos un país cuyas perspectivas futuras nos dan la seguridad de que podremos proyectarnos como gran potencia, responsable de su propio destino y capaz de asegurarle a sus hijos una participación plena en los beneficios de la cultura y de la civilización». Aunque reconociera qué factores negativos aún pesaban e impedían la concreción plena de tal destino (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 255). La actitud brasileña era el ejemplo de lo que se consideraba «independiente» en la acción externa, una posición construida a partir de valores e intereses claramente nacionales. Contrasta incluso la independencia con el neutralismo, cuando, en un documento posterior a abril de 1964, dirá que aquel

*Tuvo todos los inconvenientes de una conducta rígida, mientras la independencia le permite al país moverse entre los bloques político-militares, optando por las actitudes que le conviene y sirve efectivamente a la comunidad de las naciones, sin subordinarse permanentemente a ninguno de ellos (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 314).*

## CONCLUSIONES: LA CONTRIBUCIÓN DE SAN TIAGO

Es el momento de volver a las preguntas iniciales sobre la contribución específica de San Tiago con el pensamiento diplomático brasileño. Cabe observar que, en este ensayo, dejamos de abordar cuestiones que fueron objeto de reflexión y de la acción del canciller, como la visión de las relaciones con Argentina y con América Latina, la posición en relación con el colonialismo y la defensa del desarme. A decir verdad, éstas agrandan el objetivo de la reflexión e introducen dimensiones que van más allá de las que propone el conflicto Este-Oeste. En el caso de Argentina, y de la cooperación entre iguales sobresale. El discurso en la Comisión de Desarme es un marco, ya que las posiciones defendidas se vuelven permanentes. Pero, en las conclusiones, quedamos con las ideas de San Tiago sobre el tema, que me parecen suficientes para comprender algunos de los aspectos esenciales de su pensamiento.

Cabe inicialmente una observación sobre el estilo del argumento, en la construcción del cual dos características se destacan. La primera es el cuidado del canciller en apoyarse, casi exclusivamente, en las ventajas de la lógica, en el valor intrínseco del argumento. Explico. No hay recursos «fuera» del raciocinio, o sea, la autoridad viene de la claridad y de la lógica de lo que dice. En el libro *Fantasia Desfeita*, Celso Furtado (1989, p. 153-165) tiene una afirmación reveladora cuando dice que: «... pocos hombres habré conocido que depositaran tanta fe en la razón como instrumento para correr obstáculos».

Es curioso el contraste con Arinos, no menos eximio y claro que San Tiago en el debate, pero que adopta un estilo más tradicional, en el que alguna u otra vez la cita de autoridades de «afuera» del discurso es el que completa el argumento, como por ejemplo, cuando, en audiencia en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara, en mayo de 1961, presenta una larga lista de antecedentes

de la evolución de defensa de los derechos humanos, comenzando por la Constitución Francesa de 1791, «reminiscencia de viejo profesor», como dice (FRANCO, 2007, p. 82). A decir verdad, San Tiago cita, sin embargo con otra dirección, más para desconectar al «opponente» que para reforzar lo que dice. La fuente no es anticipada, sino revelada después de la cita. Mencioné anteriormente la cita de Horacio Lafer para mostrar que la visión de la Guerra Fría que articulaba no era novedad en la política brasileña. En otra ocasión, para objetar argumentos un tanto «rabiosos» del diputado Abel Rafael, cita un documento de la Reunión de Consulta, elaborado por una comisión de la cual era parte el delegado norteamericano, Walt Rostow, y que era compatible con la posición que defendía. El diputado, para no perder el argumento, termina diciendo que no conoce las raíces ideológicas de Rostow y habla de la infiltración comunista en el Senado y en la Secretaría de Estado en EE.UU. (FRANCO, 2007, p. 144).

Un segundo elemento para destacar es la despreocupación con la novedad. San Tiago no solicita que consideren a la política externa que él desarrolló como una novedad. Lo nuevo, como indiqué, no es necesariamente el mejor argumento explícito en diplomacia. El canciller innova, pero no precisa decir que está innovando. Los valores que exalta, como el de la actitud pacifista de Brasil, valen más justamente porque están sostenidos históricamente.

Pero, al final, ¿cuál es la contribución de San Tiago para con el pensamiento diplomático brasileño? Volviendo a lo que él mismo afirma, ¿habrá sistematizado el proyecto de Quadros/Arinos? Álvaro da Costa Franco, al examinar el párrafo que fue transcripto al comienzo de este ensayo, califica la afirmación del canciller del modo pertinente:

*Es comprensible que, para San Tiago Dantas, con su organización y disciplina mentales, el pensamiento no*

*sistematizado ni explícito del Presidente Jânio Quadros, no pareciera fundamento suficiente para una política externa.*

Pero, para Álvaro,

*[...] bajo instrucciones aparentemente aisladas, y aparentemente desconectadas, del presidente, había un análisis de la coyuntura, una idea del papel que le correspondía desempeñar a Brasil en el escenario mundial, un deseo de, en la medida de lo posible, realizar las potencialidades del Estado y de la nación, una cierta idea de Brasil, para parafrasear una expresión del General De Gaulle... los siete meses incompletos de la presidencia Jânio Quadros innovaron nuestra política exterior, abandonando la práctica después llamada de alineamiento automático, que tendía a prevalecer desde 1942... Abierto el camino, San Tiago puede dar continuidad a la política iniciada por su antecesor, bautizarla y desarrollarla, lejos de la coercitiva tutela que Jânio impusiera a sus ministros (FRANCO, 2007, p. 11)<sup>28</sup>.*

Los fundamentos doctrinarios de la política externa independiente estaban dados, correspondían a un «sistema implícito», y lo que hizo San Tiago fue simplemente aplicarlos a las cuestiones diplomáticas que enfrentaba. Esto es verdad. Las líneas generales de la PEI estaban trazadas en el célebre artículo de Jânio para el *Foreign Affairs*, en el capítulo sobre política externa del Mensaje Presidencial al Congreso, en el discurso de asunción

---

28 En realidad, San Tiago reclama justamente por la falta de apoyo del presidente y del primer ministro. Dijo él en una de las reuniones de la Casa das Pedras: «Hoy, le falta a la política externa un intérprete que tenga reputación afirmativa en el país. El presidente João Goulart no responde por la política externa. Tancredo Neves ha sido muy omiso en la política externa. Con relación a mí, porque la posición de ministro de Exteriores es muy limitada y también porque no soy este tipo de hombre público, soy más visto como un hombre de habilidad de posiciones que de extremar posiciones» (FONSECA, 2007, p. 317).

de Arinos en el Itamaraty y en otras intervenciones del canciller (FRANCO, 2007, p. 21-135).

San Tiago no pretende, ni es ésta la intención expresada en su texto, reinventar la política externa de Jânio. Pero, tendrá razón cuando se le atribuye el papel de «sistematizador». Hay varios modos posibles de hablar, como canciller, de la política externa. Para simplificar, Jânio y Arinos hablan de la perspectiva de los principios, de un nivel prediplomático, prenegociador, preconfronto. Su contribución fundamental está en el plano de la innovación política, al proponer conductas diplomáticas que abrirían espacio para un nuevo lugar de Brasil en el mundo. San Tiago completa, en algunos aspectos, lo que iniciaron ellos cuando articulaba, para la agenda internacional de Brasil, modos de pensarla diplomáticamente.

De hecho, la mayor contribución de San Tiago no fue tanto la de iniciar nuevas orientaciones políticas, sino la de elaborar sobre las políticas una perspectiva nueva. Ambas cuestiones centrales relacionadas al conflicto Este-Oeste, el restablecimiento con la URSS y la crisis de Cuba, venían de antes. Las posiciones estaban definidas en sus líneas generales y no había interés ni motivo para alterarlas. El restablecimiento era inexorable y no podríamos «parar» la evolución histórica de la revolución cubana. Sin embargo, la tarea de «desarrollar argumentos y pensarlos «sistemáticamente» recién había comenzado con Arinos. En el primer caso, habría que ampliar las motivaciones, darles sentido concreto, revelar ventajas, superar las trampas ideológicas, ya que sectores conservadores cuestionaban fuertemente el restablecimiento; en la cuestión cubana, más compleja, había que ir más allá de las posiciones del principio o, más precisamente, transformar los principios en argumentos diplomáticos.

En ambos movimientos, San Tiago no altera el fundamento político de las posiciones elaboradas por Jânio/Arinos. Pero, extrae

consecuencias y provee estructuras doctrinarias más completas que los de la fase inicial de la PEI. Ejemplos claros son la reflexión sobre el significado y los límites del enfrentamiento en la Guerra Fría. Es evidente que el origen de la posición en Arinos e, incluso antes, en Lafer<sup>29</sup>. Ante el debate sobre el restablecimiento, San Tiago, como era de su carácter, elabora ampliamente sobre el tema. Como vimos, al proponer una interpretación para la naturaleza del confronto bipolar, que exime de peligro la aproximación con los socialistas, valida el sentido pragmático del restablecimiento. De esta forma, la posición gana consistencia sistemática, lo general y lo particular se articulan.

Otro ejemplo ocurre en el proceso de definición de la actitud brasileña en relación con Cuba. El núcleo del problema conceptual es el límite del principio de la no intervención. ¿Quién viola el principio: los países que quieren castigar a Cuba o Cuba al asumir el marxismo-leninismo? San Tiago percibe, desde que asume, la complejidad del debate y también percibe la contradicción entre valores que está embutida en las normas y resoluciones del sistema interamericano. Al aceptar la democracia como requisito para participar en el sistema, ¿dónde situar a Cuba que, por la práctica, la niega? Es interesante observar las varias etapas del argumento de San Tiago y de qué manera acompaña la evolución del proceso cubano y examinar como combina el argumento jurídico (la defensa de la no intervención) con lo político (el respeto a la norma como instrumento de contención de radicalización de las situaciones nacionales), ofreciendo de esta forma un sustento más amplio y, de nuevo, sistemático de la posición brasileña. En todo argumento, lo que llama la atención es la expectativa de que Cuba se autocorrigiera y, de alguna forma, volviera al sistema interamericano. La idea viene

---

29 Si miramos la historia de los discursos brasileños en la ONU, entre 1946 y 1963, raramente adoptamos un lenguaje partidario o comprometido cuando se trata del conflicto Este Oeste y, cuando se examina la práctica política, con excepción del Gobierno Dutra, el alineamiento con EE.UU. tiene siempre algún matiz.

de Arinos, está en el «Plan Fino», y se mantiene incluso después de la autoproclamación del régimen como marxista-leninista. La noción de que la revolución era irreversible estaba clara desde el inicio de 1961 y el memorándum de Guerreiro es explícito al respecto<sup>30</sup>. Pues, la dosis de *wishful thinking* se justificaría, en primer lugar, porque Cuba constituía una «novedad», una realidad política inédita, el socialismo implantado por una revolución popular (muy diferente de la soviética y de la china, con otras bases sociales) y en la periferia de Estados Unidos. Era difícil hacer apuestas seguras sobre el futuro del régimen y, aunque optimistas, las de Arinos y San Tiago no eran totalmente irrealistas. Por otro lado, sin la perspectiva de cambio del régimen, y dada la fidelidad de ambos cancilleres a los valores de la democracia occidental, el argumento de la no intervención no se completaba. El principio podría valer por sí mismo, garantizaría la estabilidad del sistema interamericano, evitaría la radicalización trasplantada en situaciones nacionales, pero esto tal vez era poco si la defensa del *statu quo* no significaba una reversión, aunque en el futuro e incierto, sobre lo que provocaba la crisis con tan amplias consecuencias.

El periodo al frente del Itamaraty parece corto para la marca decisiva que San Tiago deja en la política externa. Toma lo que mejor tiene la cancillería en el diálogo abierto con funcionarios de la Casa que representaban la vanguardia del pensamiento diplomático. En duros debates parlamentares, presenta, con consistencia, los argumentos que sostenían posiciones controvertidas para la opinión pública. Articula con habilidad la actitud brasileña en la Reunión de Consulta de Punta del Este. En suma, transforma la calidad del argumento diplomático brasileño, como si les enseñara a los diplomáticos cómo hacer diplomacia... y lo hace de muchas

---

30 La dictadura socialista de Cuba, más allá de que cuanto más eficiente e ideológica más sólida es, no ofrece perspectivas de modificación ni supresión en el futuro, por acción de las oposiciones internas» (GUERREIRO, op. cit., p 66).

maneras. Además de esto, su actitud refuerza valores fundamentales de la visión brasileña del mundo. De esta forma, para Maria Regina Soares de Lima, «la contribución específica de San Tiago Dantas fue combinar ese movimiento de afirmación nacional con una propuesta constructiva de interés común para toda la colectividad internacional»<sup>31</sup>. Vemos esto en varios de los pronunciamientos más generales, como el que hizo sobre el desarme, revelador de la inclinación grociana de San Tiago, que Celso Lafer considera un trazo permanente de la diplomacia brasileña. De hecho, al aceptar la noción de que existe una «sociedad internacional» entre soberanos, combina conceptualmente la necesidad de afirmación de la autonomía política con la perspectiva de construcción del orden mundial más estable, con bases más firmes para la paz. No es por casualidad que uno de los motivos permanentes del discurso de San Tiago es la paz como única opción para el sistema internacional para aquel momento de conflicto entre ideologías opuestas y superpotencias que disponían de vastísimos arsenales nucleares.

Finalmente, recordemos que el objetivo de autonomía, de actuar con independencia, fundamental en San Tiago para definir la actitud internacional del país, es matizado por un cuidadoso realismo. En una situación en que las ideologías dominan, como fue el de la Guerra Fría, y condicionan opciones de política interna y de política internacional, San Tiago comprende que, en nuestro caso, elecciones de política externa inspiradas por fidelidad ideológica serían limitadoras, tanto en el plano nacional como en el diplomático. Su actitud en relación con Cuba es sintomática, cuando muestra que la mejor política para el Estado brasileño, es la que ve a Cuba realmente como es, un gobierno autoritario, y así traslada el eje de legitimidad de apoyo del principio de la

---

31 Maria Regina Soares de Lima, *Política Externa Independente*, en: MOREIRA; NISKIER; REIS, 2007, p. 72.

no intervención a la Reunión de Consulta de Punta del Este. El realismo no excluye valores y, en este caso, la preferencia por la democracia es factor intrínseco al argumento. Elegir valores, como muestra San Tiago, no disminuye la flexibilidad diplomática, pero puede darle consistencia.

#### NOTA BIBLIOGRÁFICA

San Tiago dantas dejó, en el campo de las relaciones internacionales, textos circunstanciales, escritos casi todos en función de sus posiciones, como parlamentario, o como ministro, con una excepción, la introducción que escribió para el libro *Política Externa Independiente*, publicado por la Civilização Brasileira en 1962. Es un texto corto, de menos de 10 páginas, que resume, con la claridad y el sentido de síntesis que caracterizan los textos de San Tiago, el centro de su pensamiento sobre la presencia internacional de Brasil. En dicho libro, están prácticamente todos los textos que San Tiago produjo sobre política externa. Habría algunas intervenciones parlamentarias para agregar, como su discurso sobre la Declaración de Santiago y el caso del navío Santa Maria, transcritos ambos en el libro de la colección *Perfis Parlamentares*, organizado por Marcílio Marques Moreira y publicado por la Cámara de Diputados en 1983. El libro *Política Externa Independente* fue reeditado por la FUNAG, en 2011. Además de artículos recientes sobre la política externa de San Tiago, el libro trae la transcripción de los *Colóquios da Casa das Pedras*, reuniones informales que San Tiago mantuvo con la cúpula del Itamaraty para discutir las cuestiones que enfrentaría como ministro. Otro documento que no aparece en la edición original del *Política Externa Independente* es el conjunto de informes de la Comisión de Planeamiento del Ministerio que continúa y complementa el debate realizado en los Coloquios. Los

informes fueron transcriptos en *Documentos da Política Externa Independente*, Brasília, FUNAG, 2007, vol. 1, p. 221-247.

## BIBLIOGRAFÍA

DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*, (edição atualizada). Brasília: FUNAG, 2011, p. 351.

FONSECA, Gelson. «Os Colóquios da Casa das Pedras: Argumentos da Diplomacia de San Tiago Dantas». In: *Caderno do CHDD*, nº 11 (segundo semestre, 2007).

FRANCO, Alvaro da Costa (org.). *Documentos da política externa independente*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2007.

FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*. São Paulo: Paz e Terra, 1989. 3ª ed.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Ramiro Saraiva Guerreiro (Depoimento, 1985)*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/CPDOC, 2010.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa*, São Paulo: Perspectiva, 2001.

LESSA, R.; HOLLANDA, C. B. de (org.) *San Tiago Dantas, Coletânea de textos sobre Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2009.

MOREIRA, Marcilio Marques; NISKIER, Arnaldo; REIS, Adacir (org.). *Atualidade de San Tiago Dantas*. Rio de Janeiro: Lettera, 2007.





## **AUGUSTO FREDERICO SCHMIDT**

Nació en Rio de Janeiro, el día 18 de abril de 1906. Perdió a su padre a los diez años de edad. Viajó a Europa durante la guerra, donde reunió imágenes de violencia y desesperación y, de vuelta en Brasil, fue criado por su abuelo. La dureza ocasionada por tales experiencias, la timidez y la obesidad, formaron un joven solitario. Luego de su paso por São Paulo, su retorno a Rio de Janeiro, en 1928, y el encuentro con Tristão de Athayde proporcionaron el nacimiento de un poeta, autor de más de veinte libros, que mezcló la actividad literaria con la empresarial y la política. El fracaso en el área editorial llevó al empresario al sector financiero y al comercio, actividades que desempeñó con mucha lucidez. A la política, sin nunca haber tenido un cargo electivo, ingresó por las manos de Juscelino Kubitschek y tuvo la oportunidad de participar de la creación y de la ejecución de la Operación Panamericana, uno de los legados de la historia diplomática del país. Falleció a causa de un infarto el día 8 de febrero de 1965.



# AUGUSTO FREDERICO SCHMIDT: EL POETA DE LA DEPENDENCIA CONSENTIDA

*Carlos Eduardo Vidigal*

## INTRODUCCIÓN

«Quiero perderme en el mundo para huir del mundo». Basta un fragmento de *Canto do Brasileiro*, de Augusto Frederico Schmidt, de inspiración heráclita, para percibir la versatilidad y la fuerza de su pensamiento, independientemente del juicio que se haga sobre la calidad de su obra poética. El excéntrico que presidió el Club de Regatas Botafogo y crió un gallo blanco, nombre del libro de memorias *O Galo Branco* (1948-1957), fue un empresario exitoso y político que no conoció cargo electivo. Su amistad con Juscelino Kubitschek, a quien asesoró, incluso antes de llegar a ser presidente, le abrió el camino de la política y de la diplomacia (TOLMAN, 1976, p. 15). Fue autoría de Schmidt el eslogan de la campaña de JK, «50 años en 5», o sea, cincuenta años de crecimiento económico en cinco de gobierno.

En la condición de asesor del presidente concibió la Operación Panamericana, [la OPA], una iniciativa cuyo objetivo era desafiar la administración de Eisenhower para que se comprometiera en

un amplio programa de apoyo al desarrollo de América Latina<sup>1</sup>. Juscelino, frustrado con los fracasos de dos años de gobierno intentando obtener préstamos preferenciales e inversiones directos por parte de Washington, se convenció de la validez de la iniciativa. Le solicitó entonces al ministro Horácio Lafer que intercediera junto con el jefe del Departamento Político del Itamaraty, Manoel Pio Corrêa, para recibir a Schmidt, que les presentaría la Operación Panamericana (CORRÊA, 1996, p. 603).

Pio Corrêa afirma en sus memorias que entre él y Schmidt había una antipatía mutua, «sólida y sincera». Según el diplomático, Schmidt se consideraba un genio en la diplomacia, pero en verdad era un literato «obscuramente obeso», un vendedor de longaniza y de charqui, que lo irritaba con su empatía, su vanidad patológica y «casi femenina en su celosa susceptibilidad». Recibirlo en la sala donde trabajó y murió el Barón de Rio Branco era una especie de sacrilegio. Por lo tanto fue con «gélida cortesía, propia de la Casa», que Corrêa lo recibió «a las diez arrobas del gran hombre» e intentó convencerlo de que la Operación era una «payasada». Por lo menos en la retórica y en el gran uso de los adjetivos Schmidt encontraba un intelectual a su altura.

El comportamiento de Corrêa, exaltado en sus propias memorias, revela el conservadurismo de sectores del Itamaraty en la defensa de los valores corporativos y el prejuicio ante una iniciativa formulada fuera de sus propias salas y que podría tirar su burocracia de la zona de confort.

---

1 La Operación Panamericana, elaborada bajo el comando de Augusto Frederico Schmidt, fue concebida luego de un viaje del vicepresidente americano, Richard Nixon a América del Sur, en mayo de 1958, en el cual enfrentó manifestaciones y protestas en Perú y en Venezuela. Su lanzamiento ocurrió por medio de carta de Kubitschek al presidente norteamericano Dwight Eisenhower, con fecha 28 de mayo, en la cual propuso el aporte de inversiones en áreas económicamente atrasadas del continente, por medio de programas de asistencia técnica, de protección de los productos de base y de recursos de organismos financieros internacionales en favor del desarrollo. Las negociaciones tuvieron lugar en la OEA, en especial en su Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) y su coronación vino con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 1959, y en cuya sede fue inaugurado, en 2006, un busto de Juscelino.

Aunque Corrêa pensaba que la OPA era una «reverendísima tontería» con el apoyo de Juscelino sólo por la insistencia de Schmidt, no era éste el pensamiento del presidente. Las resistencias a la Operación en el seno del Itamaraty explican la sustitución del canciller Macedo Soares por el político Negrão de Lima, en julio de 1958. Antes de esto, Juscelino envió a Washington al secretario de la Presidencia, Vítor Nunes Leal para entrevistarse con Amaral Peixoto, entonces al mando de la Embajada de Brasil en Washington, entregarle una carta del presidente y dar inicio a la OPA. Amaral de Peixoto consideraba a Schmidt como un hombre inteligente, culto, pero «alucinado». Su locura podía perjudicar la posición de Brasil en Estados Unidos, pero desafortunadamente ya había convencido al presidente, que en su ingenuidad, veía en la Operación una oportunidad de proyección en el escenario internacional (CAMARGO, 1986, p. 415-416). Solamente un político con la experiencia de Amaral Peixoto podía ver cierta ingenuidad en Juscelino Kubitschek.

Amaral Peixoto tenía entre sus asesores, en Washington, a Miguel Ozório de Almeida, que al enterarse de la llegada de Schmidt pidió licencia, pues el poeta probablemente llegaría sin texto alguno y le pediría la elaboración de un esbozo de la OPA en 24 horas. Almeida tenía razón. Schmidt llegó a la embajada sin ningún papel y, según Peixoto, sin ninguna propuesta. Le correspondía a Almeida reunir al equipo que daría consistencia a la iniciativa schmidtiana.

Ozório de Almeida coordinó el grupo de trabajo formado, entre otros, por Holanda Cavalcanti, Lindenberg Sette, Otávio Rainho, Osvaldo Lobo y Saraiva Guerreiro. La idea principal era alertar a Estados Unidos sobre la posibilidad de que se diera un avance del comunismo en Latinoamérica, incluso en Brasil, lo que amenazaría los propios intereses de Washington. Juscelino

Kubitschek al enterarse del trabajo, elogió lo que habían hecho, pero quiso un proyecto más osado.

Ozório de Almeida concordó y pidió libertad para trabajar con algunos economistas y diplomáticos que él mismo elegiría. EE.UU. por estar con exceso de liquidez en su economía y ver la llegada de la inflación, debía reorientar sus inversiones en el mercado latinoamericano. La propuesta brasileña debía ser que los americanos hicieran inversiones públicas, de naturaleza asistencial, aplicadas en universidades, escuelas, entrenamiento, perfeccionamiento, entre otras áreas, como por ejemplo, en los puertos brasileños (ALMEIDA, 2009, p. 59).

¿Qué osadía había en solicitar recursos públicos norteamericanos para ser utilizados en universidades, escuelas, entrenamiento, perfeccionamiento? ¿Esta propuesta seguía la línea de Schmidt y su concepción de que un país debe ser construido a partir de sus propios recursos, pero con el apoyo del capital externo? ¿O la diplomacia brasileña, colocada al servicio de Schmidt, trabajaba en el sentido de vaciar la Operación? Se delineaba el conflicto entre las inversiones productivas y las de carácter asistencialista, en torno al cual el poeta ya había tomado partido, como se verifica en sus artículos publicados por el *Correio da Manhã*.

## SIN LAS TONTERÍAS DE LOS FALSOS PATRIOTISMOS

Schmidt era realista. Tenía conciencia de la condición periférica de Brasil tanto en relación con los recursos de poder como en las relaciones internacionales, y consideraba que el destino de millones de brasileños estaba en las manos de unos pocos hombres aptos para conducir el país, tanto en el frente interno como en el

externo, en la lucha contra el colonialismo. No serían los sindicatos, los opositoristas ni el pueblo los agentes de esta lucha.

La batalla por el enriquecimiento del país, del cual dependía nuestra supervivencia y nuestra continuidad nacional, tenía en su visión muchos adversarios, externos e internos, localizados entre los intelectuales, los pseudocientistas, los jacobinos, los falsos técnicos, los representantes de la burocracia avasalladora. Según las palabras del escritor, «adversarios son los que no saben lo que es Brasil ni lo que puede llegar a ser, si hubiera una sana revolución en la mentalidad de la gente, una renovación, un esclarecimiento que lo arranque a la sombra en que ha demorado» (SCHMIDT, 2002, p. 64). El realismo de Schmidt fue marcado acentuadamente por el elitismo y, en consecuencia, el idealismo no le resultaba extraño.

No se diferenciaba en lo esencial de otros hombres de su época. La superación de los problemas brasileños por medio de la acción de intelectuales dotados de capacidad extraordinaria para comprender la nación era prerequisite para la identificación de los problemas, de sus causas y, por lo tanto, de la política necesaria para su superación. Los intelectuales de la década inaugurada con el suicidio de Getulio Vargas, cuyo mejor ejemplo sería el de los integrantes del Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), y que tenían supuestamente la llave del acceso al conocimiento de la sociedad, se presentaron como seguidores de su último mensaje, particularmente en lo que respecta al nacionalismo y al desarrollo. Más que herederos, eran ideólogos que pretendían reunir fuerzas que permitieran nada menos que la transformación de lo real (PÉCAUT, 1990, p. 104).

La transformación de lo real, desde la perspectiva del cronista del *Correio da Manhã*, consistía en el desarrollo económico del país, con base en los recursos nacionales y con el apoyo de recursos externos, lo que en parte lo alejaba del nacionalismo de la época.

Para Schmidt, no ocurriría en Brasil lo que había pasado en algunos países europeos, que recibieron grandes cantidades de recursos norteamericanos en forma de financiamiento, donaciones, préstamos sin intereses y sin plazo (2002, p. 74). La motivación de la Casa Blanca era evitar la expansión comunista en Occidente, desafío que justificaba su esfuerzo en el sentido de acelerar la reconstrucción de Europa y fortalecerla económicamente. Lo que nuestro cronista sabía por medio de sus observaciones y de lecturas sobre el escenario internacional fue mapeado por la historiografía brasileña de las décadas subsiguientes: Estados Unidos priorizaba la contención de la expansión soviética y, en aquel contexto, América Latina era una región de importancia relativamente secundaria.

La cuestión es que tal vez en ningún otro país latinoamericano el nivel de expectativas en cuanto a la cooperación norteamericana fuese tan elevado como en Brasil. Una fracción mayoritaria de sus elites, tanto civiles como militares, creía en una «nueva era» de la relación especial con Estados Unidos. En Latinoamérica, su hegemonía económica, militar y política era indiscutible y Brasil surgía como un socio privilegiado en la construcción del nuevo orden internacional (MALAN, 2007, p. 72-76). Esta interpretación justificaría, en gran medida, el alineamiento promovido por el Gobierno Eurico Dutra a Estados Unidos y la quema de divisas ocurrida en su Gobierno.

Schmidt consideraba que las divisas eran esenciales en la vida económica de un país y las reservas brasileñas eran, indudablemente, insuficientes para hacerle frente a las necesidades, lo que lo convertía en uno de los países más dependientes «de todo». El Brasil de comienzos de la década de 1950, sin aumento en sus exportaciones, no podía alimentar la fantasía del desarrollo industrial, pues no tenía condiciones de montar fábricas con sus propios recursos, necesitando siempre máquinas y materiales

extranjeros para suplir sus industrias nacientes. No había tampoco ayuda financiera externa, sin demostrar antes capacidad de pago. Las críticas a los capitales externos norteamericanos tornaban este tipo de nacionalismo una doctrina perjudicial para el país, «un ideal de reclusión y condena de Brasil a la miseria y al atraso» (SCHMIDT, 2002, p. 69). La apertura al capital externo surgía naturalmente como alternativa realista para quien no quería esperar «el milagro del café».

Para Schmidt, el ministro de Hacienda, Horácio Lafer, debía poner su atención en el tema de las exportaciones, una preocupación tan importante como la de vivir dentro del presupuesto. La experiencia como cajero y empresario le permitía aplicar a los grandes temas de la economía nacional las nociones básicas que había adquirido en lo cotidiano de los negocios. En un país en el que todo era improvisación indiscriminada, era loable el desvelo con el que Horácio Lafer trataba el presupuesto, pero el ministro podría avanzar en el sentido de ampliar y diversificar las riquezas «reales» de Brasil. En este sentido, Schmidt valorizaba el esfuerzo del ministro para dotar al país de servicios de transporte, energía, puertos, entre otros recursos, lo que sería viabilizado por medio de los estudios de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos. Casi medio siglo antes que Fernando Cardoso, Schmidt finalizó su artículo, publicado en el *Correio da Manhã*, a mediados de abril de 1952, con la siguiente exhortación a Lafer: «¡Exportar, de cualquier manera, para sobrevivir!» (SCHMIDT, 2002, p. 69-70).

La exportación era el camino natural para el empresario o para el pensador liberal. En el camino del desarrollo, el tipo de cambio libre era fundamental, más que el «tipo de cambio esclavo». Al contrario de lo que pensaban muchos gestores del gobierno de Getulio Vargas, el canje no podía quedar a merced de restricciones, ya que necesitaba de libertad para llegar a sus propósitos benéficos. La función de la libertad del tipo de cambio era traer el problema

del tipo de cambio a la realidad, agravado por un gerenciamiento «de mala catadura, funambulesco, tuerto». El intervencionismo económico, aunque presentado bajo el manto de las buenas intenciones, pretendía sofocar todo lo que existía en el país, a favor de los privilegios más tradicionales.

La principal disputa política en el Brasil de los años cincuenta era entre el liberalismo económico y el mando, entre las fuerzas de progreso económico y las del atraso, lo que evidenció por medio de la producción intelectual de la Cepal, de los desarrollistas y de los primeros dependentistas. Para los norteamericanos, siempre convenía incentivar a los liberales y, en caso de ser necesario, los intelectuales de la Cepal, cuya creación había sido boicoteada por Washington (FURTADO, 1997, p. 61). Los comunistas, sin embargo, tenían poco peso en el juego político nacional o en las preocupaciones norteamericanas.

Schmidt era consciente del contexto interno e internacional de la época. Sabía que para el Departamento de Estado el comunismo brasileño no tenía ningún significado, incluso porque los brasileños eran un pueblo «sin peligrosidad». Además, el nuevo presidente norteamericano, Eisenhower, no promovería inversiones ciegas. Es más:

*Quien ve todo esto de cerca, sin escamas en los ojos, sin inflación demagógica, sin las tonterías de los falsos patriotismos y de la presunción de que somos muy importantes en el juego político mundial norteamericano, quien ve con lucidez todo esto, concluye forzosamente que debe desaparecer de la imaginación la imagen de un Estados Unidos munificente y providencial, especie de Padre de Todos (SCHMIDT, 2002, p. 74-75).*

Ni la presunción con respecto a la importancia del país en el escenario internacional, ni la creencia en el papel proveedor

de Estados Unidos. Crítico de la actuación de las elites políticas y diplomáticas, Schmidt tomaba como punto de partida la decisión de la sociedad brasileña de ayudarse a sí misma, pues sólo de esta manera el país podría contar con la ayuda norteamericana. Estados Unidos había reconstruido y saneado la economía de países europeos, inclusive de Alemania, sus enemigos de ayer, mientras que América Latina era olvidada. En el caso de Brasil, las inversiones dependerían de cuánto el país estuviera preparado para recibir la ayuda externa, la cooperación seria, la gestión responsable de los recursos. Nuestras dificultades provenían del hecho de confiar la dirección del país a hombres inhábiles e incompetentes.

El poeta le atribuía muchas veces los fracasos del país a nuestra índole, a nuestra mentalidad fatalista, a la mala dirección perpetua de la cosa pública, a la insensibilidad de nuestras elites ante la desigualdad, a la imprevisión y a la negligencia, las dificultades que afligían al país. Sigueindo esta lectura, que emulaba el texto de Paulo Prado sobre el Brasil de la primera república, cuya redacción fue concluida en 1927, con el título *Retrato do Brasil* (PRADO, 1997), Schmidt indagaba acerca de la herencia colonial, y republicana, y si, sin ésta, el país podría haber evitado el endeudamiento, el desequilibrio presupuestario, la importación de comida. Los problemas brasileños estaban enraizados en su historia y no podrían atribuirse a Estados Unidos. Los responsables de Brasil eran los propios brasileños.

El inmovilismo, sin embargo, no era la respuesta. Constatadas las herencias que influenciaban negativamente los esfuerzos de desarrollo del país, anuladas las falsas ideas que desviaban nuestras políticas por caminos no fructíferos e identificado la senda del desarrollo, era necesario dar el primer paso, o sea, favorecer el ingreso de capital extranjero. El ejemplo más próximo, en noviembre de 1953, era el de Juan Perón, cuyo gobierno abandonó su nacionalismo estrecho y abrió el país al capital externo. En la

visión del cronista, mientras Perón volvía, o parecía volver, a la razón, Brasil no señalizaba una política objetiva en materia de inversiones extranjeras. Argentina también fue considerada un ejemplo en el sector del petróleo, área en la cual Brasil precisaba recuperar la confianza externa. Schmidt creía en el trabajo de Oswaldo Aranha, que había vuelto al ministerio de Hacienda ese año para combatir la mentalidad del atraso (SCHMIDT, 2002, p. 86).

Los artículos escritos para el *Correio da Manhã*, entre 1947 y 1953, parcialmente resumidos en los párrafos anteriores, expresaban antes incluso de la llegada del gobierno de JK el pensamiento de Augusto Frederico Schmidt sobre el desarrollo y sobre la inserción internacional de Brasil. País periférico de importancia relativa en el escenario internacional, alejado de los principales conflictos de la política internacional y exportador de productos primarios, a Brasil le correspondía la promoción de su desarrollo, con la ayuda del capital externo. El mayor desafío era la superación de su herencia histórica y del nacionalismo atávico.

## SIN PERDERSE EN FANTASÍAS VACÍAS

La Operación Panamericana no era un pase de magia, como observó su idealizador. Sería imposible sostener una ambición de desarrollo, o el desarrollo propiamente dicho, sin base en la cultura, o sea, sin la creación de una mentalidad y la elaboración de una doctrina para el desarrollo. La OPA, que traía consigo el desafío de sacar a millones de seres humanos de la miseria, no podía restringirse a un conjunto de providencias económicas, precisaba despertar las consciencias, «sin perderse en fantasías vacías» (SCHMIDT, 2002, p. 92-93). Realismo e idealismo caminaban juntos en las concepciones del poeta: la iniciativa del

gobierno JK debía ser una revolución continental, acompañada de una «Operación de Brasil», un movimiento sustentado en la rectificación del pensamiento brasileño.

El literato obscuramente obeso, vendedor de longaniza y de charqui, tenía conocimiento de la resistencia del Itamaraty a la Operación y seguramente percibió la cortesía helada con la cual sus diez arrobos fueron recibidas por el jefe del Departamento Político del Itamaraty. En concreto, Pio Corrêa argumentó que la simple mención al liderazgo de Brasil en Latinoamérica era suficiente para que los vecinos hispánicos se articularan contra Brasil; y que Brasil no contaba con recursos para participar de un proyecto hemisférico de desarrollo económico (CORRÊA, 1996, 603). La negativa en apoyar la OPA se debía básicamente al hecho de que había sido concebida fuera del Itamaraty, por un empresario-poeta amigo del presidente. Lo que para Pio Corrêa era una «reverendísima tontería», se asomaba al gobierno JK como la única alternativa a años de concesiones no retribuidas.

Las relaciones con Latinoamérica tenían su lógica histórica invertida, del temor al expansionismo brasileño para la cooperación en favor del desarrollo. En cuanto a los recursos del país, sin dudas Brasil, así como sus vecinos, enfrentaba dificultades, pero sería ocioso negociar la existencia de recursos internos, ya fueran riquezas minerales, tierras fértiles, manufacturas tradicionales o recursos humanos. Los estudios de la Cepal ya habían señalado la importancia de la integración y de la cooperación entre países latinoamericanos. Obviamente, la mayor parte de los recursos y de los conocimientos técnicos vendría de Estados Unidos, que debía ser convencido sobre las ventajas de desempeñar el rol de *paymaster* del desarrollo regional.

Fue en torno a esta cuestión que se formó la contribución más original de Schmidt para la diplomacia brasileña: la posibilidad

de articulación de los países latinoamericanos entre sí y frente a EE.UU., para conjugar esfuerzos en favor de la lucha contra el subdesarrollo. Consciente de que el liderazgo no se declara, sino que se ejerce en el quehacer diplomático, le correspondía a la cancillería brasileña y a la presidencia convencer a los vecinos sobre los beneficios que podrían resultar de la coordinación de los intereses regionales. Era el brazo político de las ideas integracionistas de la Cepal y de los foros interamericanos.

El convencimiento de los vecinos sería resultado de los movimientos, de la fuerza del ejemplo brasileño y de su reconocida *ars diplomática*. En el primero, el ejemplo brasileño era el de la diplomacia económica desarrollista y del Plan de Metas, con el cual JK contagiaba a la sociedad brasileña y le impregnaba un raro optimismo. La diplomacia fue utilizada, por ejemplo, antes incluso del lanzamiento oficial de la OPA, para conseguir el apoyo de Argentina a la iniciativa brasileña. Con esta doble jugada, el gobierno JK contraponía a las fuerzas diabólicas, en el sentido precristiano, del conservadurismo político, los elementos simbólicos de la construcción de Brasilia.

Gibson Barboza reveló en sus memorias que la coincidencia de dos gobiernos desarrollistas, en Rio de Janeiro y en Buenos Aires, facilitó las negociaciones. Gibson Barboza, luego de que JK le designara la tarea de convencer a Arturo Frondizi, el presidente argentino, a apoyar la iniciativa brasileña, encontró un político interesado en alternativas para la promoción del desarrollo económico en su país y en la región y le entregó una carta de JK, con fecha de 15 de junio de 1958, en la que presentaba la Operación Panamericana (BARBOZA, 1992, p. 67).

El apoyo de Frondizi contribuyó para que Kubitschek, seguro en cuanto a sus resultados, pronunciara el discurso que puede ser considerado el lanzamiento de la Operación Panamericana, cuyo nombre fue divulgado en esta ocasión. En día 20 de junio de 1958,

Kubitschek presentó su propuesta a representantes diplomáticos de los Estados americanos, acreditados ante el gobierno brasileño. Afirmaba que Brasil y los demás países del continente ya habían madurado lo suficiente para rechazar el papel de simple trasfondo en el juego político interamericano. Solicitaba una participación dinámica en los problemas de orden mundial por parte de los países latinoamericanos, precedida por un análisis riguroso de política continental, según le indicó al presidente Eisenhower.

Sin afrontar a Estados Unidos, cuya ascendencia política y económica en América Latina debería ser reconocida, Kubitschek proponía la multilateralización del panamericanismo. Si el panamericanismo había sido considerado multilateral durante mucho tiempo, por definición, faltaba darle consistencia a esta dimensión, por medio de una participación más activa de los países latinoamericanos y con la división, aunque desproporcional, de las responsabilidades. Tal cambio tendría por lo menos dos ventajas: contribuiría con la disminución del peso de Estados Unidos en estas negociaciones, lo que supuestamente aliviaría sus encargos, y favorecería la superación de las rivalidades regionales, por medio del rechazo al papel de liderazgo, comenzando por Brasil. Para Juscelino la OPA no era una idea suya «sino de todos los pueblos de América» (OPA n° 1, 1958, p. 34-37).

El papel que EE.UU. debía tener en la construcción de un nuevo panamericanismo era esencial, considerando su peso natural en la relación con los vecinos. En el mismo discurso, Kubitschek hace referencia al Plan Marshall<sup>2</sup> y su asistencialismo

---

2 El Plan Marshall (12/3/1947), elaborado por el entonces Secretario de Estado del gobierno norteamericano, el general George Marshall, fue el programa de ayuda económica de Estados Unidos a Europa, que tenía como objetivo la recuperación económica de los países europeos afectados por la guerra. La determinación de Washington en el combate al comunismo y el volumen de recursos destinados a Europa hicieron que dirigentes latinoamericanos de la época, e incluso de las décadas siguientes, alimentaran la esperanza de que también América Latina fuera agraciada con un plan semejante. En aquel contexto, la supervaloración de la presencia del comunismo en Brasil se hizo habitual.

«desinteresado», a los préstamos norteamericanos para los países latinoamericanos en el periodo posguerra y a la ayuda destinada a la reconstrucción europea, que habría ignorado las necesidades del desarrollo de los países con economía aún rudimentaria. El propio presidente brasileño oscilaba entre las inversiones en la industria y los aportes sociales, demostrando que a las contradicciones internas del país le correspondía una política externa ambigua y ambivalente. ¿Estaría Schmidt convencido de que era posible obtener los recursos financieros y tecnológicos para el desarrollo industrial, al lado de acciones asistenciales? Por otro lado, ¿sería posible convencer a EE.UU. en cuanto al carácter estratégico del «desarrollo autónomo» de América Latina?

¿Cómo convencer a la Casa Blanca, al Congreso y al Departamento de Estado de que la Operación podía traer grandes beneficios para Estados Unidos? Para esto, a la dimensión política y diplomática de la iniciativa brasileña se le debía sumar la dimensión técnica, económica, aquella que quedaba a cargo de Ozório de Almeida. Efectivamente, la constitución de un equipo de diplomáticos-economistas, como apoyo de otros diplomáticos y economistas, rindió sus frutos. Como recuerda Marcílio Marques Moreira, había en Washington un grupo de diplomáticos que tenían carreras brillantes en el Itamaraty: Geraldo Holanda, Lindenberg Sette, Sérgio Paulo Rouanet, Amaury Bier, Saraiva Guerreiro, Maury Gurgel Valente, entre otros. Sostiene que la Operación fue bien recibida en la embajada y que los estudios coordinados por Ozório de Almeida dieron consistencia a la iniciativa. En la visión de Moreira, la importancia de Schmidt estuvo más relacionada a las misiones de las cuales participó que a la elaboración de la Operación, que habría ganado en densidad solamente con los argumentos presentados en el estudio *Tendências básicas das economias brasileira e mundial no periodo 1958-1980*. Una de las previsiones del estudio era que la economía soviética suplantaría a

la norteamericana en 1972, convirtiéndose en la mayor del mundo en 1980 (MOREIRA, 2001, p. 46).

El documento consideraba que las democracias tenían un desafío para enfrentar: ofrecer a las naciones subdesarrolladas una solución al problema del desarrollo o permitir que fueran atraídas por las naciones totalitarias. En Europa y en EE.UU. aún no había consciencia de esta realidad, lo que explicaba la negligencia con la cual los problemas latinoamericanos eran tratados. De esta manera, la Operación Panamericana se presentaba como el mejor camino para evitar graves consecuencias para las grandes economías y sus regímenes democráticos, además de contribuir con la unidad de pensamiento de los países latinoamericanos (MRE, 1958).

La mayor vulnerabilidad del país estaba en su baja capacidad de importar, lo que demandaría del Estado brasileño el uso de recursos que podrían ser destinados a la industria privada, por medio de obras de infraestructura. En aquella época, el país tenía un bajo índice de crecimiento, dependía enormemente de importaciones, presentaba un crecimiento poblacional acelerado, baja capitalización y los recursos nacionales aún eran insuficientes para accionar una industria con mayor valor agregado, como se pretendía. La OPA podía canalizar recursos para el incremento de las exportaciones, cuya expansión fue estimada, en bases realistas, en USD 1.470 millones, en 1959, a USD 4.449 millones en 1980.

El estudio elaborado por Miguel Ozório y demás autoridades diplomáticas y económicas convergía con las ideas de Schmidt en lo referente al principal problema de la economía nacional, el bajo nivel de las exportaciones, y en relación con la necesidad de hacer frente a los avances del comunismo. La principal diferencia estaba en el hecho de las *Tendências Básicas* colocaban en número el potencial de crecimiento económico del bloque comunista, mientras el discurso del poeta tenía un bias voluntarista, en el cual el proyecto de la Operación debía ser aprovechado por Washington

en el momento en que viera en Brasil un socio decidido a enfrentar la superación de sus amarras históricas, a corregir los desvíos de conducta de sus políticos y a hacer uso preponderante de sus propios recursos en el proceso de desarrollo. La perspectiva norteamericana, sin embargo, no contemplaba ninguno de estos argumentos.

Para EE.UU., América Latina no presentaba la urgencia del combate al comunismo, como ocurría en Grecia y Turquía, en el periodo inmediato posguerra, o en Europa del Este y en Japón poco tiempo después, ni se configuraba como un área complementaria en términos económicos y financieros, como era el caso de Europa Occidental. El anuncio oficial de la Alianza para el Progreso, el día 18 de agosto de 1961, señalaba la ayuda norteamericana a los países de América Latina, sin abordar lo que era esencial en la propuesta de JK, el desarrollo efectivo, potencialmente autónomo como concebido por la Cepal, de las economías latinoamericanas.

## UNA REUNIÓN DE DISCURSOS EXUBERANTES

La Operación tuvo rápida divulgación en los meses de mayo y julio de 1958 y fue discutida por los países vecinos en los meses subsiguientes. Las reuniones multilaterales, el intercambio de correspondencia entre los presidentes americanos y las discusiones en la prensa, justificaron su acogida en la OEA. El Consejo Interamericano Económico y Social quedó encargado de crear un comité, el Comité de los 21, para analizar la viabilidad de la propuesta brasileña e identificar los mejores medios para concretizarla. En agosto, el subsecretario para Asuntos Económicos, Douglas Dillon, anunciaba en el CIES la creación de una institución interamericana de desarrollo, lo que, si no era un resultado exclusivo de los movimientos político-diplomáticos de

los países latinoamericanos de los meses anteriores, era, en alguna medida, una respuesta a ésta.

Estaba claro que la Operación era un programa para erradicar el subdesarrollo de los países latinoamericanos, cuyos recursos serían suministrados principalmente por Estados Unidos, bajo el pretexto de dar estabilidad al continente en su lucha contra el comunismo. El Comité de los 21 se reunió tres veces: entre 1958 y 1960 (Washington, Buenos Aires y Bogotá), ocasiones en las cuales se reveló la resistencia de EE.UU. en dar apoyo efectivo. Incluso a mediados de 1958, Estados Unidos, no ocultaba la frialdad con que recibieron la propuesta de la OPA, pero divulgó su interés en la creación de una institución financiera, marcando el inicio del proceso que resultó en la constitución del Banco interamericano de Desarrollo (BID).

Para el Gobierno norteamericano eran bienvenidas las medidas a favor de la estabilización de los precios de los productos primarios, la integración de los mercados latinoamericanos y el fortalecimiento de instituciones encargadas de financiar proyectos de desarrollo, como el Eximbank y el BIRD. Esta postura, reforzada por las consecuencias negativas del viaje de Nixon a Sudamérica, traía nuevos auspicios para los países latinoamericanos, aunque, de cierto modo, no atendieran a la propuesta de la Operación, que marcaba el aumento de las inversiones norteamericanas en la región y el establecimiento de un cronograma de desembolso a medio plazo.

En este contexto, es probable que Schmidt haya dedicado más atención a las críticas internas a la Operación que la trayectoria de la propuesta brasileña en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en cuyo Comité la Operación fue vaciada por la diplomacia norteamericana. El Departamento de Estado orientó a sus representantes en el sentido de dificultar el argumento de los representantes brasileños, que vinculaba el

desarrollo económico con el combate al comunismo. La estrategia norteamericana era la de solicitar a los países vecinos propuestas concretas y específicas, respetando los límites de presupuesto. En la práctica, significaba prorrogar respuestas a las reivindicaciones de los países que, por razones administrativas o políticas, no tenían condiciones de elaborar proyectos consistentes en aquel momento, y limitar sustancialmente la dimensión desarrollista, a favor de acciones asistencialistas (VIDIGAL, 2009, p. 42).

De acuerdo con Schmidt, los trabajos del Comité de los 21 confirmaban, inicialmente, la aceptación de la Operación por parte de Washington, sin embargo, la lentitud con que se realizaron las negociaciones, la forma recurrente con la cual los negociadores norteamericanos presentaban las resistencias por parte de su Congreso en cuanto a la liberación de recursos, el progresivo desinterés demostrado por los vecinos y las críticas internas a la OPA le doblegaron el espíritu. En un artículo publicado en *O Globo*, de diciembre de 1960, dos años y medio luego del lanzamiento de la Operación, y pautado en el programa de gobierno de la campaña de Jânio Quadros, que afirmaba la continuidad de la política panamericana de Juscelino, Schmidt (2002, p. 105), fue categórico: «la OPA es irreversible».

Tres meses después, se lamentaba el hecho de, a inicio de la Operación, haber sido atacado por periodistas brasileños y norteamericanos que lo acusaban de incompetencia en el ejercicio de las misiones internacionales que le habían sido confiadas, sin que él las pidiera o deseara, y de falta de ética, por hacer uso de métodos que parecían más de chantaje que de acción diplomática. En torno a su nombre se había formado una onda de mala voluntad y la Operación fue recibida «con frialdad e indiferencia por el Departamento de Estado». Por otro lado, Schmidt reconocía que la iniciativa fue valorizada por algunos sectores de la vecindad e incluso en la prensa brasileña existían voces de apoyo, al final,

mientras existiera una América Latina desvalorizada, relegada a la retaguardia no característica, la Operación era necesaria (2002, p. 108).

Fue con este espíritu de resignación ante las dificultades internas y en el diálogo con Estados Unidos, que Schmidt asistió el vaciamiento progresivo de la Operación y siguió el encuentro de Uruguayana, entre los presidentes Jânio Quadros y Arturo Frondizi, en abril de 1961, en el cual se negociaron catorce protocolos de cooperación bilateral Brasil-Argentina, sin que la Operación fuera pensada, excepto por una mención que no se reportaba a los compromisos asumidos. El título de los dos artículos publicados en menos de un mes, entre mayo y junio de 1961, dieron la tónica del nuevo momento: desaparición de la OPA y Negación de la OPA. Desde el punto de vista del poeta,

*en lugar de la OPA, es la Alianza para el Progreso que comienza su carrera, utilizando mucho de lo que hicimos y pensamos y dejando en segundo plano tal vez lo que nos parece fundamental que sea examinado como prioridad. (2002, p. 113).*

El pesimismo de Schmidt provenía del hecho de que los propios norteamericanos se recusaban de antemano a cualquier tipo de planeamiento orientado al desarrollo económico del continente. El presidente colombiano Lleras Camargo, que celebró el cambio de comportamiento de Brasil en relación con los vecinos latinoamericanos como un acontecimiento de gran significación, recordaba que la propuesta brasileña era vista con mucha desconfianza. Entre los problemas que Brasil enfrentaba en el Gobierno Jânio era el hecho de que Afonso Arinos de Melo Franco no valorizara el esfuerzo realizado en las negociaciones de la OPA. Schmidt insistía en la Alianza para el Progreso era tributaria de las negociaciones realizadas en el Comité de los 21. La iniciativa

estadounidense no se confundía con la OPA, porque Melo Franco no tenía ningún tipo de simpatía por Juscelino ni por el propio Schmidt (2002, p. 113).

La OPA podía quedar en el olvido, pero no debía ser abandonada por tratarse de un buen proyecto que recién comenzaba a ejecutarse por la diplomacia brasileña. Su idea central, la defensa del occidente, por la vía del combate al comunismo sería más efectiva con el fortalecimiento económico de los países latinoamericanos, se tornaba, según la visión de Schmidt, «cada día más firme e indiscutible». Schmidt no ocultaba las divergencias con Jânio y Afonso Arinos, pero reclamaba un respeto a la OPA que los gobiernos siguientes no estaban dispuestos a saldar.

## MUCHO MÁS CERCA DE LA LUNA

Las contradicciones con las cuales Schmidt se refería a la Alianza para el Progreso no eran mera apariencia, sino que expresaban las dificultades en aceptar las negativas por parte de Washington ante las reivindicaciones latinoamericanas de desarrollo, así como el uso de la iniciativa del gobierno Kennedy en las críticas dirigidas a la PEI. Efectivamente, tanto Schmidt como Juscelino valorizaban la Alianza para el Progreso, interpretada como una respuesta norteamericana a la OPA, pero no ocultaban el clima de animosidad que acompañaba las negociaciones en el Comité de los 21. Fue esta percepción que llevó a Schmidt a llamar la atención, de modo áspero, aunque seguro, a la indiferencia que demostraban nuestros aliados por el futuro de la región.

El poeta recordaba que «una vez más me pareció oportuno usar slogans que causaran herida a la opinión pública de Estados Unidos, retratando la inestabilidad y la frialdad que presiden a nuestra relaciones». Y continúa:

*A los representantes del Departamento de Estado y a los periodistas internacionales que seguían los trabajos de la Asamblea General de la ONU, testigos de mis muchos enojos [...], tuve ocasión re reclamar contra esa manera fría, por no decir desdeñosa, con que nuestros aliados de muchos tiempo examinaron lo que yo tenía para decirles (2002, p. 149-150).*

El resentimiento de Schmidt en relación con EE.UU. tal vez no era tan diferente al de las frustraciones acumuladas en los gobiernos Dutra y Vargas, sino en virtud de la nueva coyuntura regional, ocultaba más a fondo en su idealizador.

La extensión de las discordias entre ambos países no se reveló sólo en las reuniones del Comité de los 21, en el cual fueron fuertes los roces entre Schmidt y Thomas Mann. El presidente brasileño llegó a afirmar claramente que EE.UU. no sólo no había ayudado a Brasil sino que, además, había obstaculizado las negociaciones con el FMI, según entrevista concedida a Moniz Bandeira (2011, p. 76). El gobierno norteamericano no consideró satisfactorio el programa de estabilización monetaria adoptado a fines de 1958 y pasó a exigir la reducción de inversiones públicas, principalmente en la Petrobras, lo que dejaría sin efecto el Programa de Metas. El resultado de esta divergencia fue el agravamiento de las tensiones bilaterales y Kubitschek, sin poder enfrentar a EE.UU., optó por la ruptura con el FMI<sup>3</sup>. Los desentendimientos entre Rio de Janeiro y Washington, a pesar del carácter dramático que asumieron a mediados de 1959, no fue suficiente para que el presidente y el poeta continuaran con sus resentimientos. Ambos adoptaron una postura dudosa con respecto a la Alianza para el Progreso.

---

3 La ruptura del Gobierno brasileño con el FMI tuvo lugar el 9 de junio de 1959 y fue acompañada de la percepción de que aquel organismo, así como los «enemigos del Brasil independiente», intentaban forzar una «capitulación nacional», con el fin de que la industria pasara a ser controlada por capitales extranjeros (Discurso de Juscelino Kubitschek, *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 18/6/1959 e 27/6/1959, apud BANDEIRA, 2011, p. 77).

Durante el Gobierno de João Goulart, Schmidt como cronista de *O Globo* y de otros periódicos brasileños desencadenó una campaña sistemática contra lo que consideraba una traición al país (TOLMAN, 1976, p. 17). En la «Carta Abierta al presidente Goulart, I» (*O GLOBO*, 3/4/1962), Schmidt le ofrecía consejos al presidente, con motivo de su viaje a EE.UU. La Alianza para el Progreso era la última oportunidad caliente que se le ofrecía al país para liberarlo del subdesarrollo. El problema estaba en el hecho de que el ministro de Exterior (San Tiago Dantas) era un seguidor fiel de la política janista y que su inteligencia, además de bastante reducida, estaba orientada a tierras del Oriente y África. En otras palabras, «el mismo uniforme extraño y exótico con que el señor Jânio Quadros se presentaba a las visitas más ilustres, lo viste hoy el señor Dantas por dentro». Del ministro de Relaciones Exteriores nada se podía esperar, estaba entrenado para el arduo oficio de concordar, como en el caso de la PEI.

Había una lección más consistente en la visión de Schmidt sobre el papel del FMI y sus relaciones con los intereses norteamericanos. A pesar de la visión de Roberto Campos sobre Schmidt, que lo veía como expresión del nuevo rico, de mal gusto, de lo obsoleto y de la falta de información, el poeta no aceptaba el argumento del abstraccionismo económico de Campos, sobre las diferencias entre el FMI y la Casa Blanca. A decir verdad, no había diferencia, el FMI no era solamente una institución, sino toda una manera de pensar, «una especie de masonería». El objetivo de los monetaristas del fondo era impedir que el mundo desarrollado fuera más elástico en relación con las necesidades de los países en desarrollo. Lo que caracterizaba el «fondismo» era el desprecio por la realidad en la cual sus reglas se aplicarían.

En la «Segunda Carta Abierta» (*O GLOBO*, 5/4/1962), Schmidt afirmaba que no nos faltaban las condiciones para el desarrollo y que teníamos condiciones para hacer obra de asistencia y justicia social

por nuestros propios medios. Goulart debía mostrarse consciente de que no disputábamos dinero dado, sino el compromiso de pagar lo que nos fuera confiado. En la amarga y melancólica América Latina, éramos un país con condiciones de crecer y de progresar en relación con los demás. Goulart debía explicarle al presidente Kennedy que Brasil no deseaba la optimista Alianza para el Progreso, con sus paisajes amenos, con sus niños jugando, pero sí un impulso fundamental, una «operación» profunda.

En cuanto al «interventor de la independencia» (*O GLOBO*, 26/4/1962) y sus palabras fluidas, memorizadas de tan bien concatenadas, aburrían y entristecían a Schmidt por su inautenticidad. Según su visión, la PEI era fruto de la elaboración teórica de intelectuales partidarios de una política fundada en la sumisión y en la falta de afirmación de Brasil. Se colocaba entre los que estaban convencidos de que la famosa «independencia de San Tiago» no pasaba de un biombo para ocultar el sectarismo neutral y de origen poco noble. Nadie podía desear para su país otra posición que no fuera la de independencia. San Tiago Dantas se afirmaba como «siervo de la popularidad, del izquierdismo del mal gusto, del espíritu de misionario», según la opinión de Schmidt, «por el simple hecho de que yo le hago frente y reniego». En fin, «la independencia dantesca es lo más sectario».

En la secuencia de su argumento, en tono un poco menos belicoso, Schmidt recordaba que Brasil venía recibiendo auxilio o colaboración de EE.UU. en la construcción de su democracia y que no debíamos reclamar por tal colaboración que sólo podíamos recibir legítimamente de aliados. La política de Dantas, al contrario, invitaba a participar a países en causas universales. Para Brasil, sin embargo, exactamente por ser un país independiente, más importante sería la lucha en favor de la democracia y de la libertad de nuestras convicciones. No era la política exterior independiente si quiera original, visto que Jânio Quadros la fundó y renovó los

criterios del país, inclusive los geográficos, insertándolo «en plena zona neutral, entre los Sukarno y los Nasser».

Ensimismado en su crítica al «inventor de la independencia», el poeta transigía con el asistencialismo y lo diferenciaba en dos tipos, lo que contribuía y lo que no contribuía con el desarrollo brasileño. La tesis del desarrollo se había transformado en tema difícil de ser conducido, ante los partidarios del asistencialismo sin desarrollo. Lo ideal hubiese sido que la cooperación norteamericana fuera recibida en una escala de prioridad para las inversiones, comenzando por la industrialización, sobre la cual debería incidir la aplicación de los fondos de la Alianza para el Progreso:

*Aumentar las condiciones ya existentes para que se pueda crear un parque industrial realmente importante; aumento de nuestra capacidad de producción siderúrgica y de todas las industrias químicas de base; expansión de las industrias cuyas materias prima sean nacionales (O GLOBO, 10/5/1962).*

La política norteamericana permitiría y facilitaría la asistencia social de forma más sustancial que la colocación de chafarices en el polígono de las sequías, como se planeaba.

El conservadurismo de Schmidt transformaba sus artículos en *O Globo* en obras de artillería contra el gobierno parlamentarista de Joao Goulart, con las baterías orientadas a San Tiago Dantas o al presidente del Consejo de Ministros, Brochado da Rocha, o hacia el arzobispo Dom Hélder Câmara (entre otros). Goulart, sin embargo, era el foco principal.

Las reformas anunciadas por el presidente a fines de 1962 (el plebiscito que reestableció el presidencialismo ocurrió el 6 de enero de 1963), señalaban la adaptación de las instituciones al crecimiento económico del Gobierno Kubitschek y, según el propio presidente, los empresarios formaban el principal sector a cargo

de éstas. Schmidt denunciaba el hecho de que los empresarios no hayan participado de ninguna reunión o acuerdo con las medidas que destruían la iniciativa privada. Los empresarios, por otro lado, se posicionaban contra estas iniciativas. Según las palabras del poeta, «los empresarios pusieron el grito en el cielo, con rabia, golpearon las mesas, algunos desesperados se tiraban del cabello» (*O GLOBO*, 4/12/1962).

Los ataques a Goulart se intensificaron a lo largo de 1963 e incluyeron críticas a sus ministros, a su política y a los electores, pues, «la nación acepta todo, si no deleitada, por lo menos desvanecida y apática». Nació el golpista, que se colocaba «entre los locos o considerados locos» porque se colocaban contra la «masa insustancial». Estos últimos tenían un papel ridículo, percibido por el propio Gobierno, que los consideraba temperamentales y excitados. La victoria era de Goulart, que «encuentra en el clero, en la nobleza y en el pueblo a quien manejar, quien le quiera servir» (*O GLOBO*, 5/12/1963).

Schmidt se preguntaba si Goulart realmente se daba cuenta de lo que pasaba en el país, si él sabía lo que estaba haciendo o si ignoraba los peligros a los cuales Brasil estaba sometido. Parodiando el famoso soneto de Machado de Assis, se preguntaba «¿Habrà cambiado Brasil o habré cambiado yo?». Goulart seguramente no había cambiado. Continuaba siendo el mismo hombre que Brasil conoció, que dejó el Ministerio de Trabajo, en el Gobierno Vargas, en virtud del famoso manifiesto de los coroneles. En la presidencia, Goulart conducía prácticamente sin oposición, el baile de la desintegración (1964, p. 71).

No por casualidad, Schmidt sería incluido entre los «generales civiles» del golpe militar de 1964, la Revolución, en la versión de sus protagonistas, y llegó a ensayar su candidatura a la presidencia, que no se concretizó (TOLMAN, 1976, p. 17). Amigo personal del general Humberto Castelo Branco, había insistido junto

con Juscelino, su promoción a general de división, en agosto de 1958. El presidente había acatado la sugerencia de Schmidt sin entusiasmo. Cuando la dictadura militar inició la casación a los políticos civiles, incluyendo al propio Kubitschek, Schmidt intentó defenderlo, interviniendo junto al presidente Castelo Branco, pero no lo oyeron. No evitó la casación y la salida aparentemente honrosa del exilio voluntario de su principal defensor.

En defensa a la OPA, supuestamente transformada en Alianza para el Progreso, Schmidt fue uno de los opositores más aguerridos de la política externa independiente, ya sea bajo Quadros-Melo Franco, o bajo Goulart-Dantas. Su postura es fácilmente comprendida a la luz del conservadurismo, de la admiración por Estados Unidos, de la creencia en la capacidad del país sin ser el principal responsable por su propio desarrollo. En Goulart, recriminaba el establecimiento de una situación de inestabilidad en el país, del aislamiento relativo en relación con Washington, por medio de la PEI, y el énfasis atribuido al neutralismo.

La PEI alteró la disposición de Schmidt en relación con la Alianza para el Progreso. El carácter asistencialista de la iniciativa Kennedy era evidente. Lincoln Gordon expresó claramente que se trataba de un esfuerzo cooperativo, sin que los recursos de afuera sustituyeran a los de adentro y sin configurar como una cooperación bilateral entre Estados Unidos y cada país latinoamericano. Parte de la iniciativa sería conducida por instituciones interamericanas y por las agencias internacionales mundiales. La dimensión ideológica se le daba por una constante: «la devoción común a las instituciones democráticas y el respeto a la persona humana». Con la «operación alianza», Brasil podía no sólo aceptar el desafío de sus pesados problemas sociales y económicos, sino también convertirse en un modelo (GORDON, 1962, p. 1-19). Estaba en marcha la destrucción de la OPA.

Schmidt evitó abrazar esta interpretación, porque priorizaba las relaciones con EE.UU. en la obtención de recursos para el desarrollo brasileño. Pero a partir de 1961, su discurso cambió sustancialmente. Antes de esto, aún en la condición de jefe de la Delegación brasileña en el CIES, en conferencias de la OPA en Washington y Buenos Aires, sabía de la negligencia americana, y como observamos anteriormente, de la manera desdeñosa con la cual la OPA fue recibida en Estados Unidos. El representante brasileño afirmó más de una vez que «Estados Unidos está mucho más cerca de la Luna que de los países de nuestra comunidad» (Senhor, marzo 1961). ¿La respuesta a esta observación no fue el universalismo de la PEI?

## CONCLUSIÓN

La OPA fue un gallo blanco. Probablemente ésta sería la opinión de Schmidt al considerar la rareza, la visibilidad y la fuerza de su canto. En el contexto de posguerra y de la demanda latinoamericana por recursos para la promoción del desarrollo, la iniciativa brasileña era de hecho un raro momento de acción, en el cual se explicitaban los intereses en juego. Juscelino no ahorró esfuerzos en el sentido de llamar la atención de los presidentes latinoamericanos y de la propia Casa Blanca para los problemas latinoamericanos. Sin embargo, sabía que la OPA sólo ganaría densidad con la adhesión de los vecinos, comenzando por Argentina, lo que, de cierto modo, se concretó.

El historiador de las relaciones internacionales de Brasil, Clodoaldo Bueno, al comentar el significado de la OPA hizo uso de su habitual refinamiento académico para afirmar que «como respuesta a la OPA, sin embargo, se acostumbra apuntar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como único resultado

concreto. Pero la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy fueron relacionadas a la propuesta brasileña» (BUENO; CERVO, 2011, p. 314). Sin dudas, la OPA contribuyó directamente para acelerar la creación del BID e influyó positivamente la creación de la ALALC, sin embargo, como ya mencionamos, la Alianza para el Progreso era más un contrapunto que un desdoblamiento natural.

Otros analistas identifican la OPA como un marco divisorio en los cambios de las directrices de la política exterior brasileña, que pasó entonces a caracterizarse como por la diversificación de los socios internacionales del país, además de dejar en claro el conflicto de intereses entre Rio de Janeiro y Washington (OLIVEIRA, 2005, p. 86-87). Schmidt no llegó a formular la idea de la autonomía por medio de la diversificación de los lazos internacionales de Brasil, pero vislumbró en el ahondamiento de las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos y en las instancias multilaterales como la OEA y su Comité de los 21, el BID y la ALALC, instrumentos para coordinar el desarrollo de la región y superar las condiciones de atraso.

El contexto en el cual Schmidt elaboró sus concepciones era el mismo en el cual la Cepal revisó profundamente sus textos de los años anteriores, considerados aún válidos, aunque insuficientes para los objetivos de la industrialización. La teoría de la industrialización tardía proponía la progresiva diferenciación de los sistemas productivos, el que conduciría al crecimiento autosustentado (FURTADO, 1997, p. 61). Era, desde otra perspectiva, lo que Schmidt sugería desde fines de la década de 1940.

En diciembre de 1947, al analizar la situación de Panamá y el abandono de las bases norteamericanas en la región, Schmidt afirmaba categóricamente que la posición y el concepto de Estados Unidos en el mundo se reforzaban al ceder ante las justas

reivindicaciones panameñas. Había en la renuncia norteamericana un sentido de alta política continental y un movimiento de recuperación de la confianza, del cual los norteamericanos estarían necesitados (lo que se repetiría más tarde, en mayo de 1958). La principal dificultad era el establecimiento de un equilibrio y mayor tranquilidad en el continente, lo que exigía el enfrentamiento del problema central de la región, el desnivel entre las naciones.

La pobreza y la miseria de ciertos países latinoamericanos debería preocupar seriamente al imperio norteamericano: «existirá, verdaderamente, panamericanismo, en la medida en que los pueblos de las Américas se vayan libertando de la dependencia económica y del pauperismo» (SCHMIDT, 2002, p. 17). La unión de las Américas pasaría, según el poeta, por el apoyo al desarrollo económico de las áreas pobres del continente. Éste es el sentido del asentamiento de Schmidt ante la dependencia en relación con Estados Unidos. En el caso de Panamá, EE.UU. había probado que su imperialismo era sustancialmente diferente del imperialismo soviético.

En su visión liberal-conservadora, simpática al estrechamiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, el poeta creía, con base en los recursos naturales, financieros y humanos ya disponibles en Brasil en la década de 1950, en la posibilidad de avanzar en el camino de la industrialización. Tal vez se haya equivocado en relación a las finalidades de Washington, tanto a la época del lanzamiento de la OPA, como en el significado de la Alianza para el Progreso para el desarrollo de la región. Seguramente se equivocó en relación a la fuerza de los sectores económicos más atrasados del país y de su comportamiento ante una política externa autonomizante.

Sin embargo, Schmidt comprendió como pocos los límites impuestos a Brasil por la coyuntura internacional, por la presencia de los intereses norteamericanos en el país y por nuestra fragilidad

financiera y tecnológica. Consciente de estas limitaciones, reconocía la condición brasileña de país dependiente y consentía ante el ascenso de Washington sobre los negocios de Brasil y de los países vecinos. El poeta de la dependencia consentida y del conservadurismo político no fue un mensajero de la autonomía, pero tal como el gallo que anuncia el amanecer, convirtió a la Operación Panamericana en un presagio de la PEI, aunque la repudiase.

#### BIBLIOGRAFÍA

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, 3.<sup>a</sup> ed.

BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992.

CAMARGO, Aspásia et al. *Artes da política: diálogo com Amaral Peixoto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CORRÊA, Manoel Pio. *O mundo em que vivi*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996.

FUNAG. *Miguel Ozorio de Almeida: um depoimento*. Brasília: FUNAG, 2009.

FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica, tomo III: Entre inconformismo e reformismo: os ares do mundo*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GORDON, Lincoln. *O progresso pela Aliança*. Rio de Janeiro: Distribuidora Record Editora, 1962.

MALAN, Pedro Sampaio. «Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)». In: FAUSTO, Boris (org). *História geral da civilização brasileira*, tomo III: O Brasil republicano, volume 11: economia e cultura (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, 4.<sup>a</sup> ed.

MRE. Tendências Básicas das Economias Brasileira e Mundial no Período 1958-1980. Estudos Econômicos da Operação Pan-Americana, novembro, 1958.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PÉCAUT, Daniel. *Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação*. São Paulo: Editorial Ática, 1990.

PRADO, Paulo. *Retrato do Brasil: ensaio sobre a tristeza brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

SCHMIDT, Augusto Frederico. *Antologia política*. Rio de Janeiro: UniverCidade: Fundação Yêdda e Augusto Frederico Schmidt, 2002.

\_\_\_\_\_. *Prelúdio à revolução*. Rio de Janeiro: Edições do Val, 1964.

\_\_\_\_\_. *Seleção em prosa e verso*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editorial; Brasília: INL/MEC, 1975.

TOLMAN, Jon M. *Augusto Frederico Schmidt*. São Paulo: Edições Quíron. Brasília: INL/MEC, 1976.





## **JOÃO AUGUSTO DE ARAÚJO CASTRO**

Nació el 27 de agosto de 1919, en Rio de Janeiro, de una familia proveniente de Maranhão; ejerció funciones como diplomático desde 1940. Se licenció por la Facultad de Derecho de la Universidad Federal Fluminense en 1941. Fue designado en 1951 para la Misión Permanente de Brasil en las Naciones Unidas, en Nueva York. En 1958 asumió la dirección del Departamento Político y Cultural de Itamaraty. Participó de la formulación de la Operación Panamericana (OPA), impulsada por el presidente Juscelino Kubitschek. En agosto de 1961, formó parte de la comitiva del vicepresidente João Goulart, en misión especial a Moscú y al Extremo Oriente. El viaje fue interrumpido en Pekín en virtud de la renuncia del presidente Jânio Quadros (el 25 de agosto de 1961). Fue nombrado en agosto 1963, ministro de Estado de las Relaciones Exteriores del Gobierno del presidente João Goulart (1961-1964). En noviembre del año siguiente, asumió la jefatura de la Delegación de Brasil en la XVIII Sesión de la Asamblea

General de ONU en Nueva York. En un discurso pronunciado en el Debate General, lanzó la política de las «Tres D» – *Desarme, Desarrollo Económico y Descolonización*. Fue nombrado, en 1968, titular de la Misión Permanente de Brasil en la ONU, y fue, además, representante de Brasil en el Consejo de Seguridad. Se hizo cargo de la embajada de Brasil en Washington en mayo de 1971, ciudad en la que falleció el 9 de diciembre de 1975. Estuvo casado con Míriam Sain-Brisson de Araújo Castro, con quien tuvo a tres hijos.

## JOÃO AUGUSTO DE ARAÚJO CASTRO: DIPLOMÁTICO

*Ronaldo Mota Sardenberg*

Entre las muy numerosas cuestiones que Araújo Castro<sup>1</sup> trató a lo largo de su trayectoria diplomática, merecen ser subrayados su discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Tres D –Desarme, Desarrollo Económico y Descolonización–, así como sus declaraciones sobre el congelamiento del poder mundial y las negociaciones del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP). A título de introducción al presente capítulo, se presentan a continuación algunas concisas acotaciones sobre estas dos cuestiones.

### EL DISCURSO DE LAS «TRES D»

En el impresionante legado de Araújo Castro concerniente al entendimiento de las relaciones internacionales, cabe subrayar

---

1 Las opiniones expresadas en este capítulo son de responsabilidad exclusiva de su autor, excepto cuando se señale en otro sentido.

la formulación de las llamadas «Tres D» –Desarme, Desarrollo Económico y Descolonización–, temas estos que fueron centrales en la política internacional de su tiempo. En un discurso pronunciado en la apertura de los trabajos de la XVIII sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1963, Araújo Castro sostuvo que, incluso en el propio seno las Naciones Unidas, era posible darse cuenta de la urgencia de una articulación parlamentaria, – que dejase al margen la confrontación entre el Este y el Oeste–, que congregase a las pequeñas y medianas potencias alrededor de estas tres temáticas. En sus propias palabras,

*[...] la lucha por el desarme es la lucha misma por la paz y por la igualdad jurídica de los Estados, que desean librarse del miedo y de la intimidación. La lucha por el desarrollo es la lucha misma por la emancipación económica y por la justicia social. La lucha por la descolonización, en su concepto más amplio, es la lucha misma por la emancipación política, por la libertad y por los derechos humanos (apud AMADO, 1982, p. 27).*

Araújo Castro defendía, en esos primeros años de la década de 1960, que las grandes potencias tenían aceptar la importancia de esos elementos como componentes esenciales del mundo, aunque, en principio, ya estaban contemplados en la propia Carta de la ONU firmada en 1945, en la ciudad de San Francisco. Los esfuerzos a favor del desarme, si bien considerables, avanzaban muy lentamente, mientras que la carrera armamentista proseguía con celeridad, de modo que era necesario consumir valiosos recursos que podrían destinarse al desarrollo económico o a otros importantes propósitos orientados hacia la construcción de la paz.

Araújo Castro hacía referencia a los trabajos del Comité de los 18 sobre el Desarme, el cual se reunía en Ginebra y del que Brasil formaba parte. Se percató de que las negociaciones proseguían con

dificultad y concluyó que «una elemental percepción de realismo nos lleva a admitir que aún estamos muy lejos de la conclusión de un tratado de desarme general y completo [...] en lo que concierne al texto de ese tratado, no fuimos mucho más allá de algunos párrafos del preámbulo» (*apud* AMADO, 1982, p. 28).

A su entender, dadas las dificultades para alcanzar un acuerdo más general, las potencias nucleares deberían progresar paso a paso, a medida que se identificasen puntos de vista coincidentes y, en este sentido, sugería el avance por etapas que debían partir de una limitación de las experiencias nucleares, para pasar posteriormente a enfocarse en un acuerdo aceptable que pusiese freno a la proliferación de armas nucleares, así como en las mecanismos de prevención de una guerra provocada por el disparo accidental de ese tipo de armamento. Sus consideraciones reflejan en gran medida, la etapa en la que se encontraba el debate internacional sobre la cuestión nuclear al inicio de la década de 1960, y tenía muy presente la memoria de las tensiones mundiales experimentadas con ocasión de la crisis vivida en todo el mundo durante los trece días anteriores al 28 de octubre de 1962, cuando Nikita Kruschev, tras negociaciones con John F. Kennedy, decidió la retirada de los misiles soviéticos de Cuba.

Al respecto del desarrollo económico, Araújo Castro interpretaba que dicha cuestión se estaba volviendo una fuente de creciente presión sobre la estabilidad de las naciones y, también, sobre el propio orden internacional, el cual no podría permanecer ajeno del surgimiento de tensiones sociales con un acentuado potencial de transformarse en turbulencias políticas.

En aquel momento pocos eran los que se percataban, tal y como lo hacía él, de que el descompás entre la eficiencia de los programas de reducción de los índices de mortalidad infantil y de las enfermedades endémicas y epidémicas provocaban un aumento

de las presiones sobre el desarrollo económico y social. Por otro lado, el propio efecto-demostración que ejercían las naciones más ricas, transformaba la demanda por el desarrollo económico en una aspiración y una fuente de presión sobre el orden internacional. En este sentido, entendía que, aunque el desarrollo fuese un combate que se debía entablar en varios frentes, era a la ONU a la que le correspondía el papel de liderar, a nivel internacional una estrategia articulada en dicho esfuerzo. «A juicio de mi Gobierno, las actividades de las Naciones Unidas en el tema del desarrollo deben considerar tres áreas prioritarias: la industrialización, la movilización de capitales para el desarrollo y el comercio internacional», dijo Araújo Castro, en este mismo discurso de 1963 (*apud* AMADO, 1982, p. 33).

La descolonización había tomado un fuerte impulso en la segunda posguerra. El reconocimiento de la independencia de India dio inicio a un movimiento para la constitución de nuevos Estados nacidos gracias a la emancipación de sus metrópolis. En realidad, se trataba de un nuevo movimiento que afectaba en especial a África y a Asia, ya que Latinoamérica se había independizado en el inicio del siglo XIX, y los nuevos dominios coloniales se establecerían tanto en África como en Asia, a finales de ese mismo siglo. Araújo Castro era consciente del anacronismo del proceso colonial, el cual contribuía al fomento de problemas y servía de obstáculo al progreso de regiones que abrigaban grandes poblaciones que demandaban el mejoramiento de sus condiciones de vida.

¿Qué razón había para que aquellas regiones que fueron colocadas de forma tardía bajo el dominio colonial no recorrieran la trayectoria de países como Brasil o los Estados Unidos? Aquella situación generaba crecientes presiones por doquier donde se producía, además de impulsar la formación de fragmentaciones políticas y «movimientos de liberación nacional». Años más tarde, Araújo Castro señaló que

*la liquidación y erradicación del arcaísmo histórico y sociológico del colonialismo representa una medida de gran interés en defensa de las economías de todas las antiguas colonias, independientemente tanto de las etapas de su liberación política como de los continentes en las que se encuentren» (apud AMADO, 1982, p. 37).*

El punto de vista de Araújo Castro, que veía al colonialismo como un anacronismo histórico y sociológico, era compartido, en cierto modo, en documentos de la propia ONU. No obstante, el encaminamiento político del proceso aún demandaría algún tiempo y también, esfuerzos – como en el caso de Angola, que sólo consiguió lograr la independencia a mediados de la década siguiente–. De toda forma, gracias a la visión de Castro, la política exterior brasileña preconizaba, ya en aquella circunstancia, una nueva manera de entender el orden internacional.

## BRASIL Y EL CONGELAMIENTO DEL PODER MUNDIAL: EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR

Un elemento reconocible de la visión de Araújo Castro al respecto del orden internacional era la noción de que había una tendencia al *congelamiento del poder mundial*. A su parecer, «cuando hablamos del poder, no hablamos tan solo del poder militar, sino también del poder político, del poder económico, del poder científico y del tecnológico»<sup>2</sup>. Para Araújo Castro, esa dimensión era un condicionante de la posición de naciones como Brasil en el escenario internacional, pues limitaba sus acciones y dificultaba el desarrollo de sus capacidades económicas, tecnológicas y sociales. En otras palabras, esa tendencia al congelamiento en los paradigmas

---

2 Conferencia dictada a los residentes del Curso Superior de Guerra, Washington, D.C., el día 11 de junio de 1971. In: AMADO, 1982, p. 200.

de distribución del poder era problemática para las pequeñas y medianas potencias, para las que el desarrollo económico y social eran una prioridad y la mudanza sociopolítica, una consecuencia inevitable.

Araújo Castro resalta el caso del Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP, siglas en inglés) como una clara manifestación de dicha tendencia. Argumenta que el TNP había constituido la cumbre del proceso de construcción de la *détente*, es decir, de la política de distensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la cual adquirió más fuerza tras la ya mencionada crisis de los misiles soviéticos en Cuba. En aquel momento, las cuestiones del desarme y de la no proliferación se discutían en Ginebra, bajo la copresidencia de las dos superpotencias, práctica que mereció la acérrima oposición de Araújo Castro por el hecho de que era discriminatoria con los países no dotados de armas nucleares. La agenda estadounidense incluía todos los países, mientras que la soviética parecía orientarse más hacia el impedir la nuclearización militar de Alemania y de Japón, potencias derrotadas en la Segunda Guerra Mundial, y buscaba perpetuar el escenario de distribución del poder estratégico configurado en 1945. A juicio de Araújo Castro,

*las superpotencias realizan un esfuerzo conjugado dirigido a una estabilización y congelamiento del poder mundial, en función de dos fechas históricas y arbitrarias: el 24 de octubre de 1945, fecha de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, y el 1º de enero de 1967, fecha límite para la habilitación de los países como potencias militarmente nucleares, en los términos del Tratado de no Proliferación (apud AMADO, 1982, p. 200).*

Los presupuestos que sostenían el TNP ya aportaban por sí solos elementos problemáticos para el orden internacional,

al establecer distintas categorías de naciones, por un lado, unas pocas que detenían el poder nuclear, que deberían ser consideradas fuertes, adultas y responsables, y, por otro, todas las demás, no adultas y no responsables. Araújo Castro concluía:

*el Tratado parte de la premisa de que, en contra de toda evidencia histórica, el poder atesora en su esencia la prudencia y la moderación. Institucionaliza la desigualdad entre las naciones y parece aceptar la premisa de que los países fuertes se harán cada vez más fuertes y de que los países débiles se volverán cada vez más débiles. Por otro lado, el Tratado de No Proliferación extiende al ámbito de la ciencia y la tecnología ciertos privilegios y prerrogativas que la Carta de las Naciones Unidas reservaba, en el campo específico de la paz y la seguridad, a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (apud AMADO, 1982, p. 200-1).*

Esta composición de lugar reflejaba el nivel de actualización de Araújo Castro en lo relativo a la literatura teórica y analítica habitual sobre las relaciones internacionales. En la literatura de la época, era notable la influencia de pensadores como Hans Morgenthau, en el sentido de una devoción por la política del poder (*power politics*).

La política de la distensión (*détente*) se situaba dentro de este escenario como una paz relativa y, también, el último objetivo en el orden internacional. Entre los principales artífices de esta política, los llamados realistas, se debe nombrar a Henry Kissinger, a Zbigniew Brzezinski y a Samuel Huntington.

En 1963, Brzezinski, que más tarde sería secretario de Seguridad Nacional del gobierno Jimmy Carter, publicó, junto con Samuel Huntington, un estudio de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, en el que aparecía la noción de que,

en el orden internacional, las dos superpotencias tenían entre sí más intereses convergentes que divergentes (BRZEZINSKI; HUNTINGTON, 1963). Ambas se beneficiaban con la estabilidad internacional, mientras que la competencia y la divergencia traían inestabilidad, inseguridad e incertidumbre, y, en cambio, la eliminación militar por la vía nuclear de una o de la otra, era algo que, en realidad, ni se llegaba a considerar.

Araújo Castro se percató de que dicho entendimiento comportaba un aspecto problemático para países como Brasil, que estarían condenados a permanecer en las categorías subalternas del orden internacional. Al mismo tiempo que Brzezinski y Huntington publicaban su libro sobre el papel de las relaciones EEUU/URSS en el orden internacional, Castro ya identificaba el «veto invisible» que se manifestaba en los foros internacionales y que paralizaba iniciativas como la del desarme, dificultaba el avance del proceso de descolonización y aminoraba el ritmo del desarrollo económico y social en las regiones periféricas.

Afirmaba Araújo Castro:

*es en contra de este veto invisible que se deben concentrar ahora los esfuerzos de naciones que comparten anhelos y reivindicaciones en común –anhelos de paz, de desarrollo y también de libertad–. Porque, en la lucha por la paz y el desarrollo, el hombre no puede comprometer su libertad (apud AMADO, 1982, p. 28).*

## OTROS TEXTOS PRIMORDIALES

En este capítulo se considerarán, en conjunto, otros cuatro momentos de especial relevancia de la actuación diplomática de

Araújo Castro, los cuales no siempre reciben en la actualidad el reconocimiento que merecen<sup>3</sup>. En concreto son:

- Conferencia en la Escuela Superior de Guerra - ESG, en 1958, del joven Araújo Castro;
- Discurso de Toma de Posesión, en marzo de 1963, en el Ministerio de Relaciones Exteriores;
- Discurso sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional, pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en los años de 1969 y 1970;
- Discurso contra el *Apartheid* dictado en las Naciones Unidas, en 1970.

Tanto la conferencia de la ESG en 1958, como el discurso de toma de posesión de Itamaraty de 1963, constituyen momentos primordiales que le proporcionaron a Araújo Castro la oportunidad de articular ideas y conceptos desarrollados durante el transcurso de su trayectoria político-diplomática. A su vez, los textos sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional y sobre la condena al régimen de *apartheid* de Sudáfrica, en cuanto crimen contra la humanidad, ambos datados en 1970, son notables por su trascendencia teórica, así como por su percepción política.

Como ya se ha notado desde el inicio, la gama de preocupaciones sustantivas de Araújo Castro era de una inmensa amplitud. Sus temas más inmediatos en Nueva York y posteriormente en Washington eran, sin pretensión alguna a la exhaustividad al respecto, la paz y la guerra; la evolución político-estratégica desde la Guerra Fría hasta la *détente*; la seguridad internacional y el congelamiento del poder; las amargas realidades internacionales y las posibilidades de construcción de un orden más justo y equitativo; las Naciones Unidas como foro de debate y negociación,

---

3 Al final del capítulo se añadirá un comentario general sobre la actuación diplomática de Araújo Castro y una pequeña acotación sobre su visión irónica de la vida y de la profesión de la diplomacia.

como compromiso jurídico y político y como esperanza de reordenamiento internacional; la carrera armamentista nuclear y la imperiosa necesidad de un desarme; la descolonización, la lucha contra el racismo y las necesidades de desarrollo de los países pobres; la manipulación de las tesis ecológicas; la no proliferación de armas nucleares, y, también, el acceso de todos los pueblos a las conquistas de la ciencia y de la tecnología contemporánea y a un bienestar característico de las sociedades económicamente desarrolladas<sup>4</sup>.

La respetable reputación diplomática de Araújo Castro nace, principalmente, de la importancia intrínseca, amplitud y repercusión de sus temas; de la calidad y de la capacidad innovadora de sus análisis, y de la necesaria valentía política para el éxito de su misión.

Conviene recordar que durante los meses que antecedieron al movimiento militar de 1964, Araújo Castro fue canciller del gobierno João Goulart (nombramiento este que, de modo circunstancial, rompió el tabú de que el acceso a la jefatura de ese Ministerio estaba vedado para sus funcionarios). Por lo tanto, en pleno auge de su poder creativo, tuvo que convivir con una situación de política interna particularmente conturbada.

## CONFERENCIA EN LA ESG, EN 1958, DEL JOVEN CONSEJERO ARAÚJO CASTRO

En 1958, aún Consejero del cuerpo diplomático, Araújo Castro pronunció en la Escuela Superior de Guerra (ESG) su

---

4 Sobre este tema, véase el capítulo inicial de "Araújo Castro", de Ronaldo M. Sardenberg, publicado por la editorial Universidade de Brasília, 1982, en el que se rescatan los textos tanto de la conferencia en la ESG como de su discurso de toma de posesión, así como traducciones al portugués de algunos discursos pronunciados originalmente en inglés.

primera conferencia con repercusión, cuyo apropiado título para aquella época era «Poder nacional: limitaciones de orden interno y externo». El texto marca el inicio de su vida pública y de su exitosa carrera. En él, ya se encuentran ideas y conceptos que más tarde serían trabajados y profundizados. En consecuencia, en 1958, Castro ya se proyectaba como fuente de valerosas reflexiones político-diplomáticas.

El año de 1958 fue muy especial para Brasil. La conferencia refleja el clima predominante en diversos campos. Nacían esperanzas por un Brasil mejorado, y surgía en el ámbito de la discusión política una propuesta de política exterior renovada, abierta y constructiva.

En este mismo año de 1958, el vicepresidente de los EUA, Richard Nixon, visitó ocho países latinoamericanos, oportunidad que, debido a los graves incidentes sucedidos en varias capitales, se convirtió en símbolo de la incompreensión de las relaciones hemisféricas. Asimismo, este es el año en el que se lanzó la Operación Panamericana –OPA, del presidente Juscelino Kubistchek–, y del inicio de la penosa recuperación del papel de Brasil en las relaciones interamericanas, las cuales pasarían por marcadas dificultades durante las siguientes décadas<sup>5</sup>.

Internacionalmente, el proceso de distensión (*détente*) aún no había comenzado propiamente. Se vivía el largo periodo de postguerra de confrontación Este-Oeste, en medio de los restos del primer deshielo que siguió a la desaparición de Stalin en 1953. De cualquier forma, las perspectivas de este incipiente deshielo disminuyeron mucho debido a los acontecimientos de Suez y de Hungría de 1956, es decir, a la invasión de Egipto por fuerzas del

---

5 La OPA no parece ser un síntoma de debilidad política de Itamaraty frente a la Presidencia de la República. Si bien es cierto que los cancilleres de entonces, Macedo Soares y Negrão de Lima, se viesen sobrepasados por los acontecimientos, importantes diplomáticos de la época impulsaron su proceso de formulación y ejecución, empezando por Araújo Castro.

Reino Unido y Francia, así como de Hungría por tropas de la Unión Soviética y de otros países de su órbita. Fue tan solo tras la visita de Khrushchev a los EUA, en 1960, cuando la política de *détente* tomaría un nuevo impulso, si bien breve (y con las objeciones de la China popular), de modo que solo logró consolidarse a raíz de la crisis surgida por la instalación de misiles soviéticos en Cuba. Esa crisis hizo posible, incluso, que se fortaleciesen los acuerdos sobre desarme nuclear en Ginebra, como si los participantes, comenzando por las superpotencias, se hubiesen dado cuenta, de pronto, de la fragilidad en la que les colocaba el trance nuclear.

En su conferencia en la ESG, Araújo Castro desvela marcados trazos de su modo de pensar. Parte de la fundamentación histórica y sociológica para entablar un diagnóstico de las relaciones internacionales, aunque siempre con la mirada puesta en el futuro, trata de anticipar las hipótesis de evolución del orden mundial y delinea posibles caminos para la acción exterior brasileña. Su enfoque evita de forma consistente el fatalismo, puesto que está sometido a la influencia de instancias de decisión política.

Una lectura de este discurso permite observar la determinación del autor de no entrar, según su propio designio, en «filigranas de interpretación ni menudeces», a la vez que hace hincapié a las ambigüedades del concepto de poder y a las variaciones de su empleo a los órdenes interno y externo. También advierte Castro contra el exceso de racionalismo e intelectualismo que lleva no sólo al descreimiento y al escepticismo, sino también al exceso de ingenuidad y de apego a mitos políticos superados.

Las teorías del poder, que articularía con brillantez durante los siguientes años, no surgen *ex abrupto* en su pensamiento; su elaboración es gradual. En esta conferencia, llega a relativizar todas las formas de poder y las dispone a las puertas de la indeterminación.

Además, distingue una evidente dosis de convención y arbitrio en las formulaciones de la política internacional vigentes en la época.

Uno de los tantos puntos de interés de esta conferencia es el recurso al pensamiento de Maquiavelo, el primer filósofo moderno del poder:

*El eje de la guerra lo constituyen los hombres, las armas, el dinero y el pan, pero de estos cuatro elementos, los dos primeros son los indispensables, porque con hombres y armas se obtiene dinero y pan, pero con pan y dinero no se consiguen hombres y armas.*

Si bien es cierto que admite que cada uno de esos elementos conserva su importancia fundamental en el mundo contemporáneo, resalta que, en los tiempos modernos, los cuatro se relacionan de manera diferente y con una lógica política distinta a la vigente en el Renacimiento. Advierte que, en la actualidad, Maquiavelo, tal vez tendría muy poco que aprender sobre los motivos profundos, la psicología y los objetivos de la guerra, aunque, con seguridad, encontraría muchas nuevas revelaciones en lo tocante a los medios empleados y a los recursos, armas e instrumentos que sostienen la dominación y la conquista.

Además, resalta que, en la balanza del poder internacional, los países más ricos y desarrollados serán, por siempre, los más fuertes también: ninguna preparación militar específica, aunque muy inteligente, podría corregir las vulnerabilidades, debilidades y deficiencias de una economía subdesarrollada, y mal rematada:

*Seguiremos necesitando los cuatro elementos de Maquiavelo, aunque nunca más podremos contentarnos sólo con los mismos. La mejora de las condiciones de vida de un pueblo, de su salud, de su bienestar social, constituye un elemento esencial para el fortalecimiento del Poder nacional.*

Araújo Castro, por lo tanto, se arriesga a hacer una relectura de Maquiavelo a la luz de los requisitos de la vida brasileña y concilia nuestra necesidad de desarrollo con el escenario realista de la política internacional; además, anticipa con agudeza la importancia de la problemática social y su interrelación con la estrategia.

El conferencista expone, sin vacilación, los diferentes espectros del problema nacional y de la inserción del País en el mundo. Afirma que, pese a los desajustes e incertidumbres del panorama económico y financiero, se deben mantener y ampliar los objetivos de desarrollo –los cuales se confunden con los propios objetivos estratégicos y de seguridad–.

No sorprende que Araújo Castro recurriera a Maquiavelo, pues, de hecho, hizo uso de la mejor literatura política, fuera esta clásica o contemporánea<sup>6</sup>. Las grandes corrientes del pensamiento están representadas en su investigación y bibliografía, y en ellas se detecta, de modo especial, una sólida lectura de autores realistas e incluso conservadores, en el contexto de la Guerra Fría, entre otros, Hans Morgenthau, Bertrand de Jouvenel, Robert Strauss-Hupé y Stephan T. Possony.

No obstante, se ha de decir que no lo hace para demostrar su erudición, sino a causa de que se percató de que para lanzar una mirada al futuro, es necesario incorporar la experiencia política occidental. Por ello, examina cuidadosamente la literatura disponible. Valiéndose de la oportunidad de la que dispone, su

---

6 Se refiere, por ejemplo, a todo el conjunto de autores que tratan el tema del Gobierno universal, comenzando por Dante, con su *De Monarchia*, y finalizando por el proyecto de Constitución Mundial, organizado por el profesor Robert Hutchins, de la Universidad de Chicago. Nombra a Weber, así como a Manheim. Rescata a grandes geopolíticos, como Mackinder y Haushoffer, Ratzel y Mahan. No se olvida de Spengler, de Toynbee, de Bertrand Russell ni de Harold Laski. Se refiere a George Kennan, el gran teórico de la contención y de la Guerra Fría. Tampoco omite a los brasileños, como es el caso del sociólogo Guerreiro Ramos, del intelectual San Tiago Dantas, del político Juarez Távora o del jurista Themístocles Brandão Cavalcanti, entre otros.

esfuerzo consiste, sobre todo, en el desarrollo con nuevos matices del concepto de poder nacional que se esbozaba en la ESG en aquella época. Deja clara la utilidad de este concepto, así como la necesidad de someterlo a una permanente revisión. Sin embargo y de forma brillante, no deja de hacer la siguiente salvedad:

Las palabras son esclavas del hombre y solo designarán las cosas y los conceptos que desee fijar, precisar o delimitar. (Aunque) en nuestro caso, no siempre podremos conservarlas fieles al concepto único, inamovible e intangible del Poder nacional.

En su inmensa tarea, Araújo Castro no solo reinterpreta sus fuentes, sino que las supera. Se sitúa, adelantándose a su época, dentro de un escenario internacional dominado por la confrontación ideológica y, en el marco de la política exterior brasileña, dentro de un proceso de reforma que tan solo se encontraba en sus comienzos. Este primer intento, por sí solo, ya prueba suficientemente su calidad como teórico del pensamiento sobre las relaciones internacionales y la política externa.

Pone especial énfasis en que «el camino más rápido y directo para el fortalecimiento del Poder nacional es la propia senda del desarrollo económico». Por más que los indicios poco alentadores en lo que respecta a la posible evolución del orden internacional, el pensamiento de Castro tiene confianza en Brasil y, pese a las dificultades, piensa en el camino a ser recorrido en términos favorables.

Señala que, tan solo veinte o veinticinco años atrás, o lo que es lo mismo, en la década de 1930, Brasil era una pequeña potencia con veleidades de mediana potencia, mientras que en 1958 ya figuraba de forma nítida dentro de la categoría de medianas potencias, a pesar de que aún mostraba algunos indeseables rasgos, e incluso peligrosos, de la psicología de una pequeña potencia.

Haciendo la salvedad de que Brasil se encontraba entonces en vísperas de la revolución industrial y del eclipse de los «vestigios todavía marcados de nuestro ruralismo político y social» –es importante observar que este fenómeno es aún reciente en la historia brasileña–, ya juzgaba que nuestro país tenía un peso específico en el tablero de la política internacional, aun cuando reconociese que dicha percepción era acogido por ciertos sectores de la vida nacional, con reserva, incredulidad o escepticismo.

Preveía que en algunos años, Brasil se transformaría en un país exportador de productos industriales y que este fortalecimiento del poder económico no dejaría de traducirse en un sensible fortalecimiento del poder nacional. A su vanguardista modo de ver, los campos interno y externo estaban fuertemente entrelazados, de modo que la superación de las limitaciones y vulnerabilidades del primero atenuarían o harían desaparecer las del último.

Dentro de este contexto, alertaba sobre la necesidad de asegurar que nuestra mentalidad o psicología acerca del campo internacional se ajustase a la nueva posición relativa de Brasil y no se vinculase a concepciones y actitudes de tipo semi o paracolonial.

Para concluir, Araújo Castro advertía, de forma premonitoria, que los brasileños oscilamos entre la ufanía y la desesperación, entre el más esplendoroso de los optimismos y el más sombrío de los pesimismo, entre la meta del nuestro desarrollo económico y la «desgraciada metáfora del abismo por el que estaríamos a punto de despeñarnos». Haciendo con propiedad uso de una imagen de Arthur Koestler, concluía con que «pasamos demasiado rápido del ultravioleta al infrarrojo, en un mundo de poder en el que se dan todos los cromatismos y todos los matices del espectro».

Insistía en que el poder no es eterno ni inmutable y que bastaba recordar la situación mundial a partir de la década de 1930 para observar el desplazamiento del poder en Europa hacia el Este

y el Oeste. Señala, además, que el poder tiene hábitos nómadas, se desplaza con facilidad y, gracias a los nuevos recursos de la tecnología, podrá establecerse en cualquier punto del globo –a mi juicio, esta es una observación que se ve confirmada por las transformaciones, a veces graduales y otras súbitas, en el orden internacional, como por ejemplo es la alteración de la posición de China en el espectro político y estratégico mundial–.

Para el conferencista era obvio que lo que sucediese en el mundo, afectaría, inevitablemente, al progreso y al desarrollo de Brasil. También añadía que la geopolítica no previó la revolución tecnológica que, en un periodo relativamente exiguo, transformó el escenario político del poder mundial. A pesar de todos los sueños, este escenario aún se rige por la política del poder. Es el poder nacional el que determina, tal y como decía Hans Morgenthau, los límites de la política de cada Estado. Suponiendo que fuese necesario validar las ideas de Araújo Castro, así como dar prueba de su longevidad, bastaría con subrayar estas consideraciones.

Ya en este punto, sugiere que –esta es otra propuesta de gran valor para el análisis de la política exterior–, el poder nacional sea objeto de una evaluación exacta, desapasionada y objetiva, con el fin de que no se rebasen los límites útiles de la acción tanto interna como externa, aunque, sin embargo, no se dejen de explorar dichos límites. Dicho sea de otro modo, que no perdamos el sentido de la realidad por soberbia, pero que tampoco, por inercia, mantengamos el estancamiento de medios y recursos, de cuya movilización podríamos sacar ventaja tanto en el campo interno como en el externo.

Si bien es cierto que la diplomacia de Araújo sí contemplaba la inserción mundial del país, tampoco se redujo al plano multilateral. No descuidó las relaciones bilaterales. Cualquier juicio del su pensamiento, así como de su posterior acción política,

debe estar libre de todo prejuicio. Sobre todo, debemos evitar toda transposición anacrónica a los tiempos actuales, de la actuación pública de Araújo Castro –que, como no podemos olvidar, se extendió entre los ya distantes años de 1958 y 1975–.

Una vez afirmado esto, es de justicia histórica el reconocimiento de la riqueza de su reflexión, cuyos fundamentos aportan una importante contribución a las discusiones que, durante las últimas décadas, se centran, principalmente, en la temática de la globalización, la regionalización y la fragmentación. Cuando se habla de globalización, se presupone, con la mayor naturalidad, un violento desplazamiento de las perspectivas en relación a las de aquella época. Sin embargo, aún es posible identificar una realidad que configura la desaparición de la confrontación Este-Oeste, mientras que el denominado diálogo Norte-Sur tiene fuertes matices. La brújula de la política internacional ya no se orienta más en función de los puntos cardinales, tal y como Araújo Castro había vaticinado. Las propias teorías relativas al centro y a la periferia van dejando de parecer operativas. A pesar de ello, cada una de las regiones y países del mundo considerados periféricos, e incluso cada uno de los sectores de esas sociedades, busca adaptarse a la nueva realidad –el modelo de la globalización–, así como crear un nuevo tipo de relación con los polos mundiales dominantes de la economía y de la política.

Araújo Castro efectivamente atinó en sus observaciones acerca de que el poder adquiere nuevos contenidos y de que la realidad no se conforma con modelos preestablecidos. Es por dicha razón por la que su teoría, manifestada en la década de 1970, sobre la falacia del congelamiento del poder mundial tiene tanto interés y continúa sirviendo como parámetro del análisis político.

El fenómeno de la regionalización adquiere, a su vez, un sesgo diferente de la que tenía a la época de Araújo Castro, en la que sus

implicaciones eran de una obvia índole estratégica. A mi modo de ver, ha pasado a ser visto como una de las etapas del proceso de globalización o, al menos, como la manera a través de la que diferentes países de una misma región, se unen, se acercan, y en un último análisis, se integran con el propósito de defenderse de las peores consecuencias de la globalización y, también, de maximizar sus oportunidades mundiales. Esto es cierto, de modo particular, en lo que respecta a la llamada regionalización abierta.

La globalización y la regionalización se adueñan de nuevos aspectos. Tan solo se mantiene la tendencia mundial a la fragmentación. A decir verdad, al prescindir de los confines de la confrontación Este-Oeste, las tendencias a la fragmentación, las cuales permanecían subyacentes en el sistema internacional, surgen ahora con más fuerza y claridad.

Hoy día el propio papel del Estado nacional es más cuestionado que en el pasado. Diferentes tendencias mundiales se reorientan más allá de la Guerra Fría, sin abandonar, sin embargo, el concepto del poder. Es precisamente la visión del poder, en cuanto aspecto de la realidad, la que hace desaparecer del pensamiento de Araújo Castro todo resquicio de romanticismo o de idealismo romantizado. Esta visión lo hace pragmático y útil, además de que perfila su pensamiento de manera a hacerlo una herramienta empleable a diferentes situaciones estratégicas y diplomáticas.

Con seguridad, a Araújo Castro le encantarían las ambigüedades más difundidas del concepto de poder nacional en esta fase en la que los Estados parecen más débiles, aunque, por paradójico que sea, se reafirman justamente en los momentos de crisis, tanto financiera como militar. La reafirmación sigue produciéndose en momentos decisivos, como son estos en los que los capitales financieros se vuelven un agudo problema, si bien toda la atención sólo se dirige hacia los capitales que están

bajo los auspicios de los Estados. En este sentido los organismos económicos internacionales y los mercados sólo se animan a retomar la búsqueda de soluciones de problemas para los que parecía no haber escapatoria tras escuchar los pronunciamientos de los Gobiernos. El poder de los Estados se reafirma también en los momentos de tensión, en los que se verifica la primacía de la violencia internacional organizada, frente a la que la sociedad, el mercado y la ciudadanía se sienten tantas veces amenazados. El Estado es el que puede arriesgarse a crear soluciones militares para cuestiones de política internacional, y se pone en jaque cuando no lo hace<sup>7</sup>.

Seguramente, Araújo Castro se aplicaría hoy en día a un análisis sobre la circunstancia de que el discurso sobre el orden internacional haya dejado a un lado el concepto de poder mundial y sus ambigüedades. Causa sorpresa la escasez de abordajes, así como de su ausencia en la literatura especializada, del fundamental examen del tema de las implicaciones para la política exterior brasileña de las estructuras del poder internacional subyacentes. Esto no ocurre como resultado de la desaparición de las arbitrarias estructuras de poder mundial, ya que estas tan solo se transformaron con el paso de algunas décadas.

Creo yo que el mismísimo Araújo Castro, el cual resaltó la improbabilidad histórica del congelamiento del poder mundial, se habría sorprendido con el comportamiento plástico de las relaciones de poder internacional. Aún en la actualidad, dichas relaciones subsisten, si bien transformadas, a pesar de la desaparición de la confrontación Este-Oeste y del aumento de la importancia de las cuestiones económicas, en cuanto llaves de nuestra época. En el contexto de la globalización y de los modos

---

7 En estos momentos es posible distinguir la disminución de los poderes del Estado en los incidentes de violación de secretos en el área de la información e, incluso, de la documentación diplomática, ocurridos en los EE. UU.

de ejercerla, en un mundo estratégicamente unipolar, el poder internacional sigue presente con una nueva vestimenta, a pesar de las numerosas y archiconocidas diferencias entre la Guerra Fría y la post-Guerra Fría. Para juzgar dichas diferencias, basta relacionar algunas de las características básicas de estos tiempos: la sociedad de la tecnología de la información, la volatilidad de los capitales de corto plazo, el postfordismo y la postmodernidad.

Con todo y eso, Araújo Castro proponía, ya en 1958, una

*política integral de seguridad nacional para enfrentar los desafíos mundiales, una estrategia general que comprendiese un trabajo decidido de fortalecimiento del Poder nacional, mediante el desarrollo de la economía, la recuperación del hombre, la modernización de las Fuerzas Armadas, la consolidación y mejora de las instituciones nacionales, la ampliación del radio de acción de la diplomacia y el perfeccionamiento del sistema de seguridad colectiva del Hemisferio [a los que habría que añadirles ahora la estabilidad financiera y el fortalecimiento de la seguridad internacional, idea, esta última, que corresponde a una contribución original del propio Castro de finales de los 60].*

En 1975, una vez más en una conferencia pronunciada en la ESG, Araújo Castro hizo balance de los avances conquistados, de las lecciones aprendidas, y afirmaba:

*nadie es capaz hoy de comprender Brasil, si no es en lo que se refiere a su posición en el mapamundi. Brasil es parte integrante del mundo, de sus problemas humanos y de sus aspiraciones de paz, seguridad y desarrollo.*

Durante los años que antecedieron a las crisis asiática y rusa, la tendencia a la globalización estaba recibiendo una acogida extremadamente optimista tanto por parte de los expertos como

de los medios de comunicación occidentales. Por otro lado, las ideas de Araújo Castro parecían condenadas a una gradual irrelevancia. Sin embargo, el consenso positivo se rompió. Tal vez, persista el proceso de globalización, pero la realidad internacional probó que no se conforma con un modelo fatalmente preestablecido. El ruido de una revisión ya estaba y permanecerá en el aire. No se trata de que las antiguas ideas deban o puedan ser resucitadas, sino de que la construcción de un modo innovador de pensar y la discusión sobre el mismo deben recomenzar en el lugar en el que se habían interrumpido, en el punto en el que la innovación tecnológica, por lo que erróneamente parecía, comenzaba, por primera vez, a superar sus repercusiones sociales y políticas.

El pistoletazo de salida de dicho debate se producirá en un punto muy cercano al que lo dejó Araújo Castro. En este contexto emergente, se dará valor a la capacidad de diálogo y acción de la diplomacia. Ante los nuevos problemas mundiales, a los que se denominan globales, la cuestión de la habilitación para un ejercicio actualizado de la profesión se hace, una vez más, decisiva.

Araújo Castro, nuestro embajador y canciller, siempre defendió la necesidad de un enfoque estructurado en política exterior, en pro de su conducción y de su fundamentación política. Los actuales alumnos del Instituto Rio Branco, así como los jóvenes diplomáticos –los cuales ejercerán en breve como embajadores y cancilleres– pasarán revista, a lo largo de sus cursos profesionales, a las ideas hoy vigentes y las evaluarán «en la implacable balanza de la defensa del interés nacional y del fomento de los ideales de la humanidad».

## DISCURSO DE 1963 DE TOMA DE POSESIÓN DE ARAÚJO CASTRO EN ITAMARATY

Este discurso de toma de posesión constituye una joya diplomática, un bello examen de la inserción mundial de Brasil y la expresión de un estilo preciso y elegante.

Para comenzar, el nuevo canciller trae a la memoria de todos los presentes que su toma de posesión se realizaba en el viejo y simbólico gabinete de trabajo del Barón de Rio Branco, en la Casa de la calle Larga. Recuerda que durante la gestión de su antecesor, el profesor Evandro Lins e Silva, se había elaborado en Itamaraty un balance de la política exterior brasileña y de lo que era necesario hacer para poner en marcha la reactivación y la dinamización de los diferentes sectores del Ministerio. Resalta, de manera oportuna,

*el tratamiento práctico, directo y objetivo dispensado en dicho documento a todos nuestros asuntos, sin ninguna idea preconcebida, sin posiciones rígidas e inamovibles, y con la clara y lúcida noción de las nuevas responsabilidades de Brasil en el campo internacional.*

El discurso de investidura es, sobre todo, temático. Se dedica a las grandes preocupaciones de la humanidad y de Brasil. Deja de lado las cuestiones menores que, muchas veces, forman parte del día a día de la diplomacia. Sin ningún género de dudas, el nuevo canciller se muestra interesado en resolver las diferencias bilaterales que entorpecen la diplomacia y bloquean los grandes rasgos y la solución de los problemas claramente colectivos. Propone la provechosa tesis, la cual encuentra eco hasta el día de hoy, de que «todo problema político se caracteriza por su extrema complejidad, por lo que no se puede esperar, de manera razonable, que toda y cualquiera de nuestras iniciativas resulte victoriosa de forma inmediata o, incluso, que encuentre comprensión». Afirma

que todo ello incluye el problema de la madurez política de las Cancillerías –y, cosecha mía, de la opinión pública– y reitera que es «indispensable que, en todo momento, dirijamos nuestros pensamientos hacia Brasil y para lo que este país representa, como experiencia nueva en la historia de la humanidad [...] es indispensable que, al perseguir unos objetivos tan amplios, no perdamos el sentido de la objetividad y del realismo político que hemos conseguido mantener en nuestra diplomacia».

Rememora haber destacado anteriormente que

*Brasil está, hoy en día, en una posición ideal para aportar una contribución positiva y original en el encaminamiento de los grandes problemas internacionales [...] ya que no tiene problemas políticos pendientes en el ámbito exterior, tampoco ninguna condición restrictiva o limitante de su soberanía ni causas históricas de resentimiento o reivindicaciones territoriales.*

Y añade:

*Tendemos puentes naturales hacia todos los pueblos y hacia todos los continentes; lo que no teníamos hasta hace poco era el gusto o la inclinación de utilizarlos. En este momento, estamos dispuestos a servirnos de todos estos puentes, pues un país joven y vigoroso como Brasil ni puede condenarse al aislamiento ni puede querer cerrar los puertos abiertos ya en la era colonial. No podemos permitir que las generalizaciones apresuradas o las falsas opciones vengán a comprometer este esfuerzo por ajustar las tendencias de nuestra acción diplomática a la vocación universal del pueblo brasileño.*

Resalta que

*Brasil es, hoy en día, lo suficientemente maduro y consciente como para poder negociar y asumir compromisos con quien quiera. A los alarmistas y a los descreídos, dondequiera que se encuentren, en el centro, a la derecha o a la izquierda, les pido que tengan un poco más de confianza en nuestro país y en Itamaraty.*

### Asegura que

*nunca estuvimos tan presentes ni fuimos tan activos en el escenario internacional. Lo que es indispensable es que el pueblo brasileño, de todas sus capas sociales, de todos sus agrupamientos políticos o partidarios, se una siempre que surja un legítimo interés brasileño a ser defendido en el exterior. Este Organismo no existe a no ser para la defensa de los intereses permanentes de Brasil; y entre estos intereses de nuestra patria se incluye el establecimiento de un clima de paz, concordia y entendimiento entre todos los miembros de la comunidad de las naciones, así como el trabajo permanente en pro de la mejora de condiciones de vida de la parte –y se trata de mucho más que una parte– subdesarrollada y desprotegida de la humanidad.*

Esta es, con seguridad, la esencia del discurso de toma de posesión. No obstante, Araújo Castro hace alusión, de forma similar, a asuntos que ya figuraban en la agenda diplomática, como la necesidad de persistencia política en lo referente a los grandes temas del desarme, del desarrollo económico y de la descolonización, que darían oportunidad al gran discurso de las 3D en la apertura de la XIV sesión de la Asamblea General.

### Reconoce que

*cada día es más evidente que estos tres objetivos dan forma a toda una acción política a ser desarrollada en*

*total y estrecha cooperación con las naciones hermanas del hemisferio así como con todas aquellas que quieran unirse a nosotros en un esfuerzo diplomático común.*

Añade que «al reclamar una acción efectiva y continuada en estas tres grandes áreas de progreso político y social, no esta(re)mos exigiendo nada más que el cumplimiento de las promesas de San Francisco».

Araújo Castro reafirma la posición brasileña en lo concerniente a las negociaciones multilaterales de desarme, tema verdaderamente crucial a partir de los Trece Días de Octubre de 1962. Vaticina, teniendo en mente la próxima celebración de la I UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) que Brasil tendrá que realizar grandes esfuerzos enfocados en la obtención de los organismos internacionales de un reconocimiento de la estrecha correlación entre la estructura del comercio internacional y el problema del desarrollo económico. Es por este motivo, según afirma, por el que Brasil se batía y continuaría haciéndolo por el «establecimiento de una Organización Internacional del Comercio, que corrija los efectos nocivos de las distorsiones que determinan y condicionan la ruinosa deterioración de los precios de las materias primas y productos básicos en el mercado internacional». Itamaraty hará lo que sea necesario, afirma, para la

*expansión de nuestro comercio exterior, la diversificación de la agenda de exportación y la defensa sin concesiones de la posición de nuestros productos, del café en particular, en el mercado internacional.*

Desvela que, dentro de ese amplio escenario, el gran objetivo es el de contar con un sistema de seguridad colectiva en el campo económico, paralelo al que ayudamos a construir en el campo político y de la seguridad.

Antes de cerrar su intervención, procura desmenuzar la cuestión central de la inserción de Brasil en el mundo. En lo que se convertiría en una de las improntas de los futuros discursos de su carrera, pone el acento en la vocación universalista, humanitaria y generosa de la política exterior brasileña –marco en el que coloca la política a favor de la descolonización, en cuyo contexto afirma el deber de ser intransigentes en la defensa del principio de autodeterminación y de no intervención–.

Dice que Brasil no pertenece a ningún bloque, si bien forma parte del sistema interamericano, lo que a decir verdad, matiza con la observación de que para nosotros, el sistema es un instrumento de trabajo en pro de la paz y del entendimiento entre las naciones. Subraya que «lo que es imperioso es que este sistema interamericano se transforme en un elemento dinámico de renovación y de justicia social».

El panamericanismo, explica, es para nosotros una actitud de solidaridad frente a los problemas comunes y no una posición retórica de juridicidad o academicismo. Los problemas de América Latina son demasiado urgentes y graves para que nos contentemos con la reafirmación de fórmulas vacías –y precisamente por eso mismo, unánimes– que caracterizaron ciertos pronunciamientos colectivos del pasado. No podemos permitir que un gravísimo problema político se esconda debajo de la alfombra del lenguaje lírico de los clásicos comunicados y declaraciones.

Por otro lado, no deja de avisar sobre la necesidad de avanzar con decisión en la búsqueda de soluciones para algunas cuestiones económicas pendientes en el ámbito de las relaciones bilaterales con países tradicionalmente amigos. Preconiza «una postura de calma y objetividad, sin actitudes preconcebidas, sin sospechas ni resentimientos. En este tema, al igual que en otros, Brasil no desea nada más que un diálogo franco y sincero».

Pone énfasis en que todo Itamaraty comparta esa responsabilidad y que, en la medida de sus fuerzas, seguiría dando curso a la política externa independiente –de afirmación brasileña, de fraternidad continental y de vocación universal– que «será preservada en todos los sentidos y que sitúa a Brasil en el mundo en el que tendrá de vivir».

Por último, recuerda los amigos y compañeros del Organismo, en el cual trabajaba desde hacía veintitrés años,

*[mis] compañeros que siempre lucharon por una voz más viva y activa de Brasil en el escenario internacional [...] siempre se rebelaron contra la rutina, contra el conformismo y contra las apariencias y convencionalismos de una diplomacia superada desde hace mucho,*

y concluye con que «esta generación de diplomáticos asume un grave responsabilidad con el gobierno y con Brasil<sup>8</sup>».

### **El fortalecimiento de la seguridad internacional**

Araújo Castro poseía una extraordinaria capacidad para formular tesis globales, que le permitía encontrar, en un instante, el camino para la formulación de conceptos y trazar, por anticipado, el guión de su raciocinio futuro, de modo particular, cuando este se centraba en las tendencias centrales del panorama internacional.

Con ocasión del XXV Aniversario de la ONU, en 1970, se hacía necesario el establecimiento de un nexo, de un vínculo, entre la solución a los vicios de la Organización y el comportamiento político de sus miembros, así como entre lo que sucedía en las sesiones de las principales instituciones de las Naciones Unidas y lo que efectivamente ocurría en la política internacional. A partir de

---

8 El nombramiento para el puesto de ministro de Estado de Relaciones Exteriores representó una ruptura decisiva de la regla no escrita de no nombrar a diplomáticos profesionales para la Jefatura del Organismo. Itamaraty se modernizó. En las siguientes décadas el Gobierno sacó provecho de la experiencia diplomática de estos planteles de profesionales.

ese diagnóstico, Araújo Castro asumió el compromiso de la defensa del fortalecimiento de la seguridad internacional, asunto que hasta ese momento era monopolizado por los países más poderosos. Universalizó la preocupación internacional por dicha temática y supo explotar la inflexibilidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, al valerse de la temática de la reforma de la Carta de las Naciones Unidas, verdadero símbolo del inmovilismo de la macroestructura internacional del poder desde 1945.

Supo sacar provecho del interés generalizado por asegurar que las celebraciones del 25° aniversario de las Naciones Unidas, en 1970, se revistiesen de brillo con la aprobación de Declaraciones significativas, Araújo Castro asumió el liderazgo de las negociaciones al respecto de la elaboración de una Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional, tema que la URSS había incluido el año anterior en la agenda de la Asamblea General. Se debe observar que la inclusión de este asunto había suscitado escaso interés e incluso la hostilidad de muchos Estados miembros, más en particular, de los occidentales.

De inicio, Castro trabajó en el seno del grupo latinoamericano, que le dio su apoyo unánime para que presentase un proyecto de Declaración, cuya redacción le cupo, en lo esencial, a la delegación brasileña. Esa maniobra forzó al resto de los grupos políticos (el de los socialistas, el de los occidentales y el de los no alineados) a presentar sus propios proyectos y, con posterioridad, a que todos esos grupos se reuniesen para negociar, bajo la coordinación del propio Araújo Castro, un texto consensuado, que fue el que, a la finalización de ese proceso, adoptó por unanimidad la Asamblea General.

Con el fin de lograr un resultado positivo, se valió de todos los métodos posibles de negociación, inclusive, hizo circular un supuesto *memorandum* interno de la Delegación, a la que le

asignó un número ficticio, el 63, que contenía ideas destinadas a la superación de los impasses que habían aparecido durante las negociaciones. Atribuyó la autoría de dicho *memorandum* a sus asesores, cuando la verdad es que estos lo elaboraron bajo su propia orientación.

Araújo Castro pronunció dos discursos acerca del fortalecimiento de la seguridad internacional en la Primera Comisión (Comisión Política) de la Asamblea General, los días 13 de octubre de 1969 y 28 de septiembre de 1970, en los que desmenuzó los fundamentos de la iniciativa brasileña. Este fue el último discurso que Araújo Castro pronunciaría en las Naciones Unidas sobre el tema. Se encontró, desde el mismo inicio, con la adversa y simétrica resistencia de los EUA y de otros países occidentales. Araújo Castro, sin embargo, modificó la marcha de los debates y renovó la lectura del asunto, dándole ímpetu y poniéndolo al servicio de los «países no alineados», o, como solía decir, de «todos los miembros de la ONU». Para suscitar interés, hizo uso de sus habilidades retóricas y aportó un nuevo contenido político al tema. Además de enfocarse en las cuestiones del desarme y la no proliferación –el TNP, al final se firmó en 1968–, introdujo en esos discursos, otros matices de clara relevancia para el papel de las Naciones Unidas en las grandes cuestiones de seguridad de aquella época.

Cuando se refirió a la tramitación de las cuestiones relativas al desarme y a la no proliferación, sostuvo que en las Naciones Unidas prevalecía cierta tendencia de dejar apartados ciertos asuntos internacionales y, en consecuencia, la Organización se veía condenada al silencio, a la inactividad y a la inoperancia. Prosiguió diciendo que algunos defendían que ciertos temas exacerbaban las tensiones, envenenaban la atmósfera mundial y alimentaban los recelos sobre el peligro de que «la polución política viniera a sumarse a los azares de la polución física», que pesa sobre el medio ambiente y lo contamina. No obstante, observó que, jamás en

la historia, las pequeñas y medianas naciones se habían sentido tan indefensas, que el crimen, la violencia, las agresiones y la piratería, la subversión y el terrorismo tampoco habían sido tan abundantes, ni se habían extendido de modo tan amplio por las diferentes encrucijadas del mundo. Plagas estas que, como bien se sabe, subsisten hasta el día de hoy.

Por otro lado, subrayó que «con el concepto de superpotencia, el poder alcanzó respetabilidad y pasó a ser objeto de un nuevo culto». El mundo estaba bajo la amenaza de verse dividido entre países «adultos, responsables y poderosos» y los no adultos y, en consecuencia, no responsables y no poderosos. Araújo Castro registró, sin embargo, que no habría posibilidad de ninguna solución colectiva para los conflictos, en el caso que esta se basase en las «arenas movedizas» del poder y de la violencia o en el congelamiento de determinadas situaciones. «Para los Estados, la seguridad nacional se corresponde con lo que supone el instinto de preservación para los individuos». La seguridad es un requisito previo para la existencia y desarrollo de los Estados y, por consiguiente, para la operación normal de la comunidad de las naciones, la cual no debe ser degradada a la condición de una comunidad gobernada por el temor y la intimidación.

Araújo Castro censuró los pasos, que, de un tiempo a aquella parte, solo se aceleraron en el sentido de «despolitizar» las Naciones Unidas. Su propuesta era exactamente lo contrario a este proceso, pues insistió en que sería necesaria la reforma de la Carta para la acomodación de las emergentes circunstancias mundiales. La base de la misma debía residir en el abandono del uso o de la amenaza de la fuerza, así como de la presión política y militar. No debía haber más espacio para la vigencia de esferas de influencia, de desequilibrio de la balanza de poder, de los arreglos restrictos a las negociaciones excluyentes llevadas a cabo por las superpotencias.

En sus dos discursos, Araújo Castro hace explícita una lúcida teoría de la paz, al afirmar que:

- para las superpotencias, enredadas en la carrera nuclear, la paz pasó gradualmente a significar, en exclusiva, la supervivencia de la humanidad y la ausencia de un desenlace nuclear;
- para los países medianos y pequeños, la paz consiste en mucho más que un antónimo de la guerra. Es un esfuerzo diario de entendimiento y de comportamiento creativo o dicho sea de otra forma más sencilla, significa verse libre de una agresión, preservar la soberanía y la integridad territorial. Para estos países, cualquier uso de la fuerza, fuera de los términos de la Carta, es contraria a la paz.

#### DISCURSO DE 1970 CONTRA EL *APARTHEID* SUDAFRICANO

Otro ejemplo de su destacada actuación en cuestiones candentes que agitaban el orden mundial que merece la pena recordar es el discurso de 1970, ante la XXV sesión ordinaria de la Asamblea General, en el que Araújo Castro calificó al *apartheid*, por primera vez en la historia de la diplomacia brasileña, como un crimen contra la humanidad. Un crimen, por consiguiente, comparable a los cometidos durante la Segunda Guerra Mundial por los países nazis y sujeto a su responsabilización internacional.

De este modo desveló no solo las necesidades del momento, sino también dimensiones más profundas. La primera de ellas, el imperativo moral de combatir, en nombre de la humanidad, los prejuicios, la segregación y la injusticia racial, dondequiera que ellas tengan lugar, e impedir que el mal prospere, así como que las prácticas nocivas e inhumanas puedan, de alguna forma, consolidarse.

Consciente de la complejidad racial de nuestro país, Araújo Castro se preocupaba de la interfaz de la diplomacia brasileña con su propio panorama étnico. Dentro de este contexto, defendió que el *apartheid* no podía quedar relegado al olvido, ya que agredía de forma directa a la convivencia brasileña, a nuestras aspiraciones y al modo en el que se organizaba nuestra sociedad. Esta era una dimensión relativa de forma específica a la política de Brasil respecto a África y a nuestra posición negociadora en las Naciones Unidas.

De la misma manera que en otros episodios, Araújo Castro fue intrépido en su ejercicio de la diplomacia al respecto de una cuestión que levantaba emociones en la opinión pública internacional y que afectaba a intereses establecidos. «La naturaleza cruel del *apartheid* justificaba su consideración como un crimen contra la humanidad». Solo mucho más tarde, una vez transcurridas tres décadas y tras tantos cambios en las relaciones internacionales, es cuando este tema empezó a salir, gracias al trabajo desarrollado por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de la propia Sudáfrica, de la lista de las preocupaciones morales de la humanidad.

Sin temor a exagerar, ese discurso fue una importante acción negociadora, una victoria conseguida gracias a la idea que la delegación brasileira consiguió forjar entre los países de América Latina, de África y de Asia, una victoria ante la franca oposición occidental. El discurso contra el *apartheid* es resultado de una profunda investigación que disecciona el comportamiento racista de las autoridades sudafricanas de aquella época.

Aparte de refutar las insinuaciones sobre cierta indeseable relación de colaboración o de alianza de Brasil con Sudáfrica, Araújo Castro relacionó diferentes dispositivos legales sudafricanos de contenido racista, como la institucionalización de una absoluta desigualdad sobre la base de criterios racistas; en el ámbito de

los derechos fundamentales del hombre, se refirió al uso de la fuerza bruta y de la discriminación racial, a la negativa de la unidad fundamental de la especie humana, que contrariaba el espíritu la época, al situar a los negros por debajo de la condición humana; al confinamiento de la población africana no blanca en «reservas» empobrecidas; a la explotación laboral sistemática, a la negación sistemática del acceso a los beneficios del desarrollo; a la reducción a la condición de masa de mano de obra; sin derecho a la propiedad ni a la instrucción; a la total falta de control sobre el propio empleo; y, finalmente, a la violación del derecho de los pueblos a su autodeterminación. Culmina su discurso al afirmar que esos hechos, relatados de forma fría y dejando de lado toda pasión, «configuran la violación integral de las aspiraciones de la población no blanca de Sudáfrica, lo cual constituye un crimen contra la humanidad».

## COMENTARIO FINAL

Araújo Castro expresa, en todos los temas que estudia, un modo de ver la aventura humana, un análisis de las relaciones internacionales y una doctrina de la política exterior brasileña, con niveles de atención que interactúan de forma creativa. Rechaza la tendencia de considerar la política exterior como una reacción en cadena a acontecimientos externos más o menos típicos, independientes y, en cierta medida, incomprensibles. Busca integrar esos acontecimientos partiendo de una perspectiva específicamente brasileña, así como de una visión global de la dinámica y del destino de las relaciones internacionales.

Comprende que, por sí solas, ninguna de esas dos vertientes es suficiente para la formulación de una política exterior. Por eso, las somete a una sistemática comparación y las pasa por el tamiz de

la ética humanista. Se preocupa con el perfil internacional de Brasil en un mundo amenazado por la inseguridad y la violencia, por la carrera armamentista y por el hambre.

Araújo Castro enseña que, en la práctica, es posible imaginar soluciones originales de política exterior que, una vez que reflejan en términos de soberanía y desarrollo las necesidades tanto de Brasil como de otros países, enriquezcan la visión de mundo y la comprensión de los grandes problemas vividos por la humanidad. Representaba un nuevo, moderno y democrático Brasil. Su preocupación residía en que el perfil internacional de Brasil expresara aquello que en efecto éramos, culturalmente, así como lo que deseábamos ser, como país y sociedad. Se oponía a fórmulas hechas, trivialidades y ademanes que manifestaban valores y comportamientos opuestos a nuestras realidades y, a veces, también contrarios a nuestros intereses.

Su visión fundamental es la de la libertad, a la cual definió como el objetivo esencial de la actividad política, al afirmar que no se puede ganar nada a no ser a través de la preservación de la libertad de vivir, de pensar y de proceder –todo ello dicho en un momento en el que la contienda política en Brasil se radicalizaba–.

Desconfiaba de la importación de modelos políticos. Entendía que la experiencia extranjera era una importante referencia, aunque se valía de ella, tan solo, como uno más de los materiales a su disposición en la construcción de su ideario. Rechazaba el mimetismo y la copia en el ámbito de la diplomacia, así como en el de un universo político e ideológico más amplio.

No se sentía acomplejado por el hecho de ser brasileño, actitud muy común en el pasado y del que aún restan huellas hoy en día. Carente de toda ufanía, no pensaba que Brasil fuese un país mejor que otros, aunque tampoco consideraba que la nación solo tuviera cosas que aprender y nada a enseñar. Afrontaba el mundo

con una mirada fría y atenta y con una clara disposición crítica, sin obnubilaciones.

### BREVE NOTA ACERCA DE LA IRONÍA DE ARAÚJO CASTRO

Aún hoy se continúan utilizando en los pasillos y oficinas de Itamaraty, algunas de las observaciones de Araújo Castro para hechar luz sobre determinados argumentos. Hacía uso de una fina ironía no solo en sus comentarios sobre relaciones interpersonales, sino también al respecto de la propia evolución de la política internacional.

Todos lo llamaban, sencillamente «Araújo Castro». En Washington, se divertía cuando algún colega estadounidense que quería poner de manifiesto su afecto, lo llamaba “João”. En estas ocasiones, nos decía con una sonrisa pícaro: «imagínense, incluso Miriam (su mujer) me llama Araújo Castro».

En la clausura de la XXIV sesión de la Asamblea General, cuando habló en nombre del Grupo Latinoamericano y del Caribe, agradeció al presidente noruego de aquella sesión, el cual era rigurosísimo y había desesperado a medio mundo con el asunto de la puntualidad, propuso, aparte de otras ironías, que se estudiara la posibilidad de que se le concediese al mismo, el ficticio Premio Patek Philippe de la Paz. Al noruego no le gustó la idea y la propuesta de Araújo Castro tampoco constó nunca en los «*verbatim records*» de la sesión.

La capacidad de ver las múltiples facetas de una misma situación, y la disposición para reírse de algunas de ellas, muchas veces hacía que las ambiciosas hipótesis que articulaba para la construcción de un orden más justo y de una vida mejor tuvieran sentido de la realidad. Su ironía no consistía en escepticismo o

en una forma suavizada de nihilismo, sino en una permanente autodisciplina mediante la que la evolución de su pensamiento era sometido a los condicionantes de la realidad. No se trataba, por otra parte, de simple conformismo, pues embestía de forma consistente contra aquellos condicionantes, al desvelar su papel opresor sobre las capacidades del hombre y de dominación de la vida internacional.

De este modo, por ejemplo, ironizaba sobre el hecho de que las Naciones Unidas se dedicaran al mantenimiento de la paz, cuando su Carta reflejaba la distribución de poder resultante de la Segunda Guerra. Encontraba aún más irónico el hecho de que la comunidad internacional ya estuviera organizada para el mantenimiento de la paz, sin que, a la vez, hubiera ninguna previsión de un sistema de justicia distributiva entre las naciones, cuando, en un último análisis, la paz depende de la justicia y no de las simples relaciones de poder.

Otra certera observación tenía que ver con las negociaciones de desarme, por él descritas como una cuestión de poder y, por lo tanto, como uno de los asuntos que, tradicionalmente, se solucionan a menudo, a través del uso del propio poder. La ironía le servía como punto de partida para profundizar en su análisis y como instrumento para lograr síntesis perfectamente realistas. Fue un diplomático que dejó huella, que dejó profunda huella en su tiempo y que aún a día de hoy enriquece a los que se adentran en su pensamiento diplomático.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. (Coleção Itinerários).

ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. *O Poder Nacional: Limitações de Ordem Interna e Externa*. Escola Superior de Guerra (mimeo). 1958.

\_\_\_\_\_. *Opening the General Debate (Plenary Meetings)*. XVI sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). (Discurso “DDD”) UN Records. 19 set. 1963.

\_\_\_\_\_. *Discurso sobre Não Proliferação Nuclear*. Comissão do Desarmamento em Genebra. 8 fev. 1968.

\_\_\_\_\_. *As Nações Unidas e a Política de Poder*. Conferência perante o Colégio Interamericano de Defesa (mimeo). 14 mai. 1969.

\_\_\_\_\_. *Intervenção*. Agenda Items 29, 104, 30 and 31 relating to Disarmament. Agenda da Primeira Comissão da XXV AGNU. UN Records. 18 nov. 1969.

ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. *Memorandum*. The Government of Brazil on the strengthening of international security. 3 abr. 1970.

\_\_\_\_\_. *Statement*. Item 32: “The Strengthening of International Security”. XXV AGNU. 28 set. 1970.

\_\_\_\_\_. *Apartheid, um crime contra a humanidade*. Discurso perante a Comissão Política Especial da XXV AGNU (mimeo). 8 out. 1970.

\_\_\_\_\_. *Intervenção*. Agenda Items relating to Disarmament. Primeira Comissão da XXV AGNU (mimeo). Nov. 1970.

\_\_\_\_\_. *O Congelamento do Poder Mundial (Política Externa e Política Internacional do Brasil)*. O Brasil na Comunidade das Nações. Relações Brasil-Estados Unidos da América). Exposição aos Estagiários do

Curso Superior de Guerra, da Escola Superior de Guerra (ESG), Embaixada do Brasil em Washington (mimeo). 11 jun. 1971.

\_\_\_\_\_. *O Fim do Após-Guerra*. Exposição aos Estagiários da Escola de Comando e Estado Maior da Aero náutica, Embaixada do Brasil em Washington (mimeo). 23 out. 1971.

\_\_\_\_\_. *National Development and Foreign Investment*. Conferences for Corporation Executives, School of Advanced Studies of the Johns Hopkins University with the International Management and Development Institute, Washington D.C. 15 mar. 1972.

\_\_\_\_\_. Relações Brasil-EUA – Exposição aos Estagiários do Curso Superior de Guerra da ESG (mimeo) Confidencial. 22 mai. 1972.

\_\_\_\_\_. *A Brazilian View of a Changing World*. 2nd. Annual Conference on Latin America sponsored by The InterAmerican Studies Program da Temple University e St. Josephs College. 1973.

ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. *O Brasil e o Mundo de 1974*. Conferences for Corporation Executives, School of Advanced Studies of the Johns Hopkins University with the International Management and Development Institute, Washington D.C. 30 jan. 1974.

\_\_\_\_\_. *Relações Brasil-EUA à luz da Problemática Mundial*. Exposição aos Estagiários da ESG. Embaixada do Brasil em Washington (mimeo). 22 jun. 1974.

\_\_\_\_\_. *Brazil in the Years Ahead*. Remarks at the Johns Hopkins University. 5 mar. 1975.

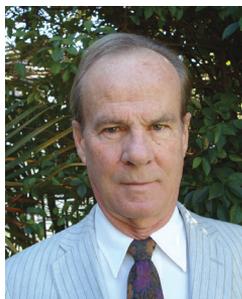
\_\_\_\_\_. *Relações Brasil-EUA*. Exposição aos Estagiários da ESG. Embaixada do Brasil em Washington (mimeo). 17 jun. 1975.

RONALDO MOTA SARDENBERG  
PENSAMIENTO DIPLOMÁTICO BRASILEÑO

BRZEZINSKI, Zbigniew; HUNTINGTON, Samuel (abr. 1963).  
Political Power: USA/USSR. *American Political Science Review*. Nova  
York, v. 58, n. 4, p. 976-977, dez.1964.

## **GALERÍA DE AUTORES**





### AMADO LUIZ CERVO

Doctor en Historia por la Universidad de Strasbourg. Catedrático emérito, del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Profesor del Instituto Rio Branco. Investigador Sênior del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico – CNPq. Miembro Asociado de la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales. Publicó 18 libros, 37 capítulos de libros y 40 artículos en revistas especializadas. Principales libros publicados: *Contato entre Civilizações: conquista e colonização espanholas da América* (São Paulo, McGraw-Hill, 1975); *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores, 1826-1889* (Brasilia: EdUnB, 1981); *O desafio internacional, a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias* (Brasilia: EdUnB, 1994); *Relações internacionais dos países americanos* (Brasilia: 1994, con W. Döpcke); *História do Cone Sul* (Rio de Janeiro: Revan, 1998, con M. Rapoport); *Depois das Caravelas: as relações entre Portugal e Brasil, 1808-2000* (Lisboa y Brasilia, 2000, con José Calvet de Magalhães); *Metodologia Científica* (São Paulo: Prentice Hall, 2010, con P. Bervian); *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros* (São Paulo: Saraiva, 2008); *Imagens da diplomacia brasileira* (Brasilia: Funag, 2010, con C. Cabral); *Relações entre o Brasil e a Itália: formação da italianidade brasileira* (Brasilia: EdUnB, 2011); *História da política exterior do Brasil* (Brasilia: EdUnB, 2011, con C. Bueno); *A parceria inconclusa:*

*as relações entre Brasil e Portugal* (Belo Horizonte: Fino Traço, 2012); *Relações internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias* (São Paulo: Saraiva, 2013).



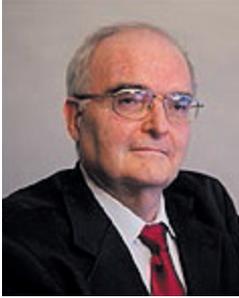
**ANGELA ALONSO**

Profesora Libre Docente del Departamento de Sociología de la Universidad de São Paulo, Directora Científica de Cebrap (Centro Brasileño de Análisis y Planificación) e investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico – CNPq. Doctora en sociología por la Universidad de São Paulo (2000), con Posdoctorado en la *Yale University* (2009-2010). Fue *Fellow* de la Fundación Guggenheim (2009-2010), investigadora del *Development Research Centre on Citizenship - University of Sussex* (2000-2010), miembro del comité editorial de la *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (2008) y coordinadora del GT Pensamiento Social en Brasil, de Anpocs (2010-2012). Es autora de *Ideias em Movimento: a Geração 1870 na Crise do Brasil-Império* (Paz & Terra/Anpocs, 2002; premio CNPq-Anpocs, 2000); de *Joaquim Nabuco: os salões e as ruas* (Companhia das Letras, 2007; obra nominada para los premios Jabuti de biografía y Telecom Brasil-Portugal de Literatura); y coeditora, con D. K. Jackson, de *Joaquim Nabuco na República* (Hucitec, 2012). Investiga movimientos intelectuales y políticos y actualmente prepara un libro sobre el movimiento por la abolición de la esclavitud en Brasil.



### **ANTONIO CARLOS LESSA**

Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (UnB). Doctor (2000) en Historia (Eje de Historia de las Relaciones Internacionales) por la Universidad de Brasilia y Postdoctorado en la Université de Strasbourg, Francia (2008-2009). Investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico – CNPq, es editor de la Revista Brasileña de Política Internacional – RBPI y del Boletín Meridiano 47. Actúa como consultor de publicaciones científicas en el amplio ámbito de las humanidades en Brasil. Desde julio de 2013 es secretario ejecutivo de la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales – ABRI. Actúa en diversas iniciativas relacionadas a la promoción científica y a la organización de la enseñanza en el área de Relaciones Internacionales en Brasil. Es uno de los líderes del área de Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia y sus intereses de investigación, enseñanza y orientación están exclusivamente orientados hacia temas de las Relaciones Internacionales del Brasil Contemporáneo.



**ARNO WEHLING**

Doctor (USP), Libre Docente (USP) y Posdoctor (Universidad de Oporto). Profesor Catedrático de Teoría y Metodología de Historia (UFRJ, jubilado) y de Historia del Derecho (UNI-RIO) por concurso de méritos, oposición y defensa de tesis. Profesor catedrático de estas disciplinas en la Universidad Gama Filho. Investigador del CNPq. Coordinador del Núcleo Interinstitucional de Investigación en Historia del Derecho Brasileño (con Maria José Wehling). Profesor en Programas de Postgrado en Historia y Derecho, fue y ejerce como director de Maestrías y Doctorados. Profesor visitante colaborador de la Universidad Clásica de Lisboa. Rector de la Universidad Gama Filho. Presidente del Instituto Histórico y Geográfico Brasileño. Realiza investigaciones en las áreas de Historia Política (Estado Colonial), Historia del Derecho y Teoría de la Historia. Consultor de entidades de fomento (CNPq, Conicet - Argentina, FAPERJ, FAPESP, CAPES, Fundação Araucária). Miembro de instituciones profesionales y científicas en el país y en el extranjero. Miembro de consejos editoriales de revistas especializadas. Consejero de IPHAN (Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional). Miembro de diversas instituciones culturales de Brasil y del extranjero, como los Institutos Históricos de los estados de Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Bahía, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso

y Distrito Federal y de las Academias de Historia de Argentina, Uruguay, Venezuela, Paraguay, Portugal, España, del PEN Club de Brasil y de la Academia Brasileña de Educación. Condecoraciones: Medalla del Pacificador, Órdenes del Mérito Militar (oficial) y Orden de Rio Branco (comendador). Posee cerca de cien trabajos publicados (artículos en revistas especializadas, anales de congresos y capítulos de libros). Publicó, entre otros libros, *Os níveis da objetividade histórica*; *Fomentismo português no Brasil, 1769-1808*; *Administração portuguesa no Brasil (1777-1808)*; *A invenção da História* (estudios sobre o historicismo); *Pensamento político e elaboração constitucional*; *Estado, História e Memória (Varnhagen e a construção da identidade nacional)*; *Direito e justiça no Brasil Colonial (o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro)* y *Formação do Brasil Colonial*, estos últimos en colaboración con Maria José Wehling.



### CARLOS EDUARDO VIDIGAL

Profesor del Departamento de Historia de la Universidad de Brasilia desde el año 2009, en el área de Historia de América. Se licenció en Historia en la Universidad de Brasilia. En 1999 ingresó en la maestría del Programa de Posgrado en Historia, PPGHIS/UnB. Concluida la maestría, en el 2001, inició su actividad como profesor de Relaciones Internacionales en las instituciones privadas de educación superior del Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB) y de la Universidad Católica de Brasília (UCB). En 2001, concluyó su maestría con un trabajo de investigación titulado *Relações Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962)* y, en 2007, el doctorado (2003-2007) con *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. En 2009, publicó una síntesis de los trabajos anteriormente mencionados, *Integração Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1958-1986)*. Actuó como profesor de Historia en instituciones de educación particulares de Brasilia, así como en el sistema público de educación, principalmente en el área de educación de jóvenes y adultos. Ocupó el puesto de director del *Centro de Educação de Jovens e Adultos da Asa Sul* (CESAS), entre 1996 y 1997, y, actualmente, desarrolla investigaciones sobre la Guerra de las Malvinas y la geopolítica de Sudamérica, Historia de la Integración Sudamericana e Historia del Pensamiento Diplomático Brasileño.



### **CARLOS HENRIQUE CARDIM**

Diplomático de carrera –Embajador– y Profesor del Instituto de Ciência Política de la Universidad de Brasilia (UnB). Ocupó puestos en las representaciones de Brasil en Buenos Aires, Santiago, Asunción, Ciudad Guayana (Venezuela) y Washington. Fue Embajador de Brasil en Noruega con acreditación en Islandia; Director del *Instituto de Investigación de Relaciones Internacionales* (IPRI), institución de la Fundación Alexandre de Gusmão (FUNAG) del Ministerio de Relaciones Exteriores; Decano de Extensión de la UnB y Presidente del Consejo Editorial de la Editora Universidad de Brasilia; Director del Centro de Estudios Estratégicos del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Es Doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo (USP) con el trabajo de investigación *Anomia: realidades e teorias*. Autor del libro *A Raiz das Coisas – Rui Barbosa: o Brasil no Mundo* (Editora Civilização Brasileira, 2007). Fue Editor de la revista *Diplomacia Estratégia Política – DEP*, dedicada a temas de Sudamérica. Es miembro del Instituto Histórico y Geográfico Brasileño (IHGB), de la Academia Brasiliense de Letras y del Consejo Editorial del Senado Federal.



### **ESTEVÃO REZENDE MARTINS**

Licenciado en Filosofía en la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras N S Medianeira (1971) y doctor en Filosofía e Historia – Universitaet Muenchen (Ludwig-Maximilian) (1976). Profesor (desde 1977) catedrático (desde el 2008) de la Universidad de Brasilia. Concluyó dos postdoctorados en Teoría y Filosofía de la Historia y en Historia de las Ideas en Alemania, en Austria y en Francia. Trabaja con los siguientes temas: teoría y metodología de la historia, historia política e institucional de Brasil, cultura histórica, historia contemporánea (Europa, Unión Europea y relaciones internacionales) e historia política (Brasil, Europa occidental y relaciones internacionales).



### **EIITI SATO**

Maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad de Cambridge y Doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo. Es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, desde 1983, en dónde enseña y dirige investigaciones sobre economía política internacional, política exterior brasileña y teoría e historia de las relaciones internacionales. Fue presidente de la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales (2005-2007) y director del Instituto de Relaciones Internacionales (2006-2014). Además de artículos sobre temas de su interés, publicó, en el 2012, el libro *Economia e Política das Relações Internacionais*. Fue consultor de la Secretaría de Asuntos Estratégicos y también uno de los editores de la colección *Clássicos IPRI* que ha publicado obras de autores considerados fundamentales para el estudio de las relaciones internacionales.



### EUGÊNIO VARGAS GARCIA

Doctor en Historia de las Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (UnB) y diplomático. Nació en 1967, en Niterói, RJ. Se licenció en Relaciones Internacionales en la UnB en 1991 y, a continuación, obtuvo una maestría por la misma Universidad. Ingresó en el cuerpo diplomático y actuó en las Embajadas de Londres, Ciudad de México y en la Misión de Brasil junto a las Naciones Unidas en Nueva York. Trabajó en la Secretaría de Planificación Diplomática de Itamaraty y fue Asesor en el Gabinete del Ministro de las Relaciones Exteriores, durante el periodo entre 2005 y 2009, además de desarrollar actividades como Profesor Catedrático del Instituto Rio Branco. Fue investigador visitante asociado en el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Oxford en 1999-2000 y Profesor de Historia Socioeconómica de Brasil en el Colegio de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2004-2005. Además de artículos en revistas especializadas, publicó los siguientes libros: *O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a Criação da ONU*, *Diplomacia Brasileira e Política Externa – Documentos Históricos, 1493-2008*, *Entre América e Europa: a Política Externa Brasileira na Década de 1920*, *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*, *O Brasil e a Liga das Nações*

(1919-1926): *Vencer ou Não Perder*. Actualmente es Ministro Consejero en la Embajada de Brasil en Asunción.



### **FRANCISCO FERNANDO MONTEOLIVA DORATIOTO**

Licenciado en Historia y en Ciencias Sociales por la Universidad de São Paulo y Maestro y Doctor en Historia por la Universidad de Brasilia. Autor de libros y artículos sobre la historia de la política exterior brasileña y la historia militar brasileña. Es profesor en la Carrera de Historia y también en el Posgrado del Departamento de Historia en la Universidad de Brasilia. Enseña Historia de las Relaciones Internacionales de Brasil en el Instituto Rio Branco. Es miembro correspondiente de la Academia Nacional de la Historia (Argentina); de la Academia Paraguaya de la Historia; del Instituto Geográfico e Histórico Militar de Brasil y del Instituto Histórico y Geográfico Brasileño.



**GABRIELA NUNES FERREIRA**

Profesora de Ciencia Política en la Escuela de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad Federal de São Paulo (Unifesp), investigadora y directora financiera del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (Cedec). Licenciada en Ciencias Sociales en la Universidad de São Paulo, es maestra y doctora en Ciencia Política por la misma universidad. Autora de *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai* (São Paulo, Editora 34, 1999) y *O Rio da Prata e a consolidação do Estado imperial* (São Paulo, Hucitec, 2006). Organizó los volúmenes *Os juristas na formação do Estado-nação brasileiro* (São Paulo, Editora Saraiva, 2010) y *Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil* (São Paulo, Hucitec, 2010). Publicó varios artículos en las áreas de la teoría política y del pensamiento político brasileño.



**GELSON FONSECA**

Diplomático de carrera. Fue Presidente de Fundación Alexandre de Gusmão – FUNAG (1992-1995), Representante Permanente de Brasil junto a las Naciones Unidas (1999-2003), Embajador en Santiago (2003-2006) y Cónsul General en Madrid (2006-2009). Es autor de *A legitimidade e outras questões internacionais* (Paz e Terra, 1998), *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo* (Paz e Terra, 2008) y diversos artículos sobre política exterior brasileña y relaciones internacionales.



### **GUILHERME FRAZÃO CONDURU**

Diplomático, se licenció en Historia en la UFF (Universidad Federal Fluminense) en 1983. Cursó el IRBr entre 1994 y 1995. Concluyó la Maestría en Historia en la UnB, en 1998, ocasión en la que defendió el trabajo *A Política Externa de Rio Branco e os Tratados do ABC*. Fue Investigador Visitante del MRE en el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Oxford durante el periodo 2000-2001, fecha en la que presenta el ensayo *Os Acordos de Roboré: estudo de caso do processo decisório da política externa de Juscelino Kubitschek*. En la Secretaría de Estado actuó en la División de Archivo y Documentación, en la Asesoría Especial de Relaciones Federativas y Parlamentarias y en la Coordinación General de Intercambio y Cooperación Deportiva. Fue Profesor Asistente de Historia de las Relaciones Internacionales de Brasil en IRBr en 1999/2000 y en 2008/2009. Ocupó cargos en la Embajada en Londres y en los consulados generales en Montevideo y en Buenos Aires. Son de su autoría los artículos publicados, respectivamente, en la *Revista Brasileira de Política Internacional* «O Subsistema Americano, Rio Branco e o ABC» (vol. 41/2, 1998) y en *Estudos Históricos*, «Cronologia e História Oficial: a galeria Amoedo do Itamaraty» (vol. 23, nº 46, 2010). Publicó en FUNAG, en la antología *O Barão do Rio Branco: 100 anos de memória* en el año 2012, el artículo «Rio Branco, Patrimônio e História: a cronologia

na galeria Amoedo do Itamaraty» y, en el 2013, su tesis para el Curso de Altos Estudos del MRE, *O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização*.



### **HELDER GORDIM DA SILVEIRA**

Profesor adjunto desde 1990 en la PUCRS, actúa en el Departamento de Historia y en el Programa de Posgrado en Historia del que fue coordinador. Nació en São Borja, Rio Grande do Sul, en 15 de febrero de 1963. Completó sus estudios de secundaria en 1979, en el Colegio São Pedro, escuela de los hermanos maristas en Porto Alegre. Obtuvo una licenciatura en Historia (1985) en la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul (PUCRS) y una segunda en Ciencias Jurídicas y Sociales (1998) en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS). Es Maestro (1990) y Doctor (2000) por la PUCRS en Historia de las Sociedades Ibéricas y Americanas. Su trabajo de investigación presenta, como temática central, la política exterior y las relaciones internacionales de Brasil en el sistema americano a lo largo del siglo XX, con énfasis en estudios específicos y publicaciones, en las relaciones políticas entre Brasil y Argentina y las formas de legitimación ideológica de la inserción regional y hemisférica del país, en la prensa y entre los intelectuales. Actuó profesionalmente en la enseñanza primaria y secundaria del sistema público de educación de Rio Grande do Sul y del municipio de Porto Alegre, entre 1984 y 2002.



**JOÃO ALFREDO DOS ANJOS**

Diplomático, pernambucano, licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de Recife y maestro en Historia por la Universidad Federal de Pernambuco.



### **JOÃO HERMES PEREIRA DE ARAÚJO**

Director del Museo Histórico y Diplomático de Itamaraty (1992-2005). Nació en Rio de Janeiro, el 30 de marzo de 1926. Hijo de Walter Pereira de Araújo y de Maria da Glória da Fonseca Hermes Pereira de Araújo. Licenciado en Derecho (FD-PUC). Hizo estudios en el Instituto Rio Branco. Cónsul de Tercera Clase, 1951. Fue promocionado por meritos a Segundo Secretario, en 1956; a Primer Secretario, en 1965; a Consejero, en 1967; a Ministro de 2ª Clase, en 1971; y a Ministro de 1ª Clase, en 1976. jefe de varias divisiones de Itamaraty, entre 1975 y 1981, jefe del Departamento de las Américas, de 1975 a 1981. Tercer y Segundo Secretario en El Vaticano (1954-1960), Primer Secretario y Consejero en Buenos Aires (1964-1967). Embajador en Bogotá (1981-1983); en Buenos Aires (1984-1987); y en Paris (1988-1991).



### **JOSÉ VICENTE DE SÁ PIMENTEL**

Se licenció en Derecho en la Universidad de Brasilia. Actuó en las Embajadas de Washington, Santiago, París, Guatemala, Nueva Delhi y Pretoria. Fue Cónsul General en Roma y en Los Ángeles. Fue Asesor de Gabinete del Ministro de Estado, Asesor Especial de la Subsecretaria General de Planificación Política y Económica, jefe de las Secretarías de Prensa y de Planificación Diplomática; Director General del Departamento de África y Medio Oriente. Su tesis en el Curso de Altos Estudios fue: «François Mitterrand e os países em desenvolvimento: o dito, e o feito». Entre los trabajos publicados están *Relações Entre Brasil e a África Subsaariana y O padrão de Votação Brasileiro na ONU e a Questão do Oriente Médio*. Fue Director del Instituto de Investigación de Relaciones Internacionales (2011/2012) y expresidente de la Fundación Alexandre de Gusmão.



**KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES**

Es diplomático y autor de *Euclides da Cunha, o Itamaraty e a Amazônia* (FUNAG, 2005). Tiene una licenciatura y una Maestría en Derecho por la Universidad de Brasilia (UnB) y una Maestría en Diplomacia por el Instituto Rio Branco (IRBr).



**LUÍS CLÁUDIO VILLAFAÑE G. SANTOS**

Es diplomático e historiador. Doctor y maestro en Historia por la Universidad de Brasilia, dirigió estudios de postgrado en Ciencia Política en la New York University. Autor de diversos libros sobre historia de la política exterior brasileña, entre ellos *O Império e as Repúblicas do Pacífico* (UFPR, 2002), *O Dia em que Adiaram o Carnaval* (UNESP, 2010) y *O Evangelho do Barão* (UNESP, 2012).



### **LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA**

Embajador. Cónsul General de Brasil en Nueva York. Empezó su carrera en la diplomacia en 1965, en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Como Embajador, fue titular de las Embajadas de Brasil en México, España, Argentina, Alemania y en El Vaticano. Fue Representante Permanente de Brasil junto a la Organización Mundial de Comercio y junto a las Naciones Unidas en Ginebra. En Brasil, ocupó dos veces el cargo de Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores (1991 y 1999-2001). Fue profesor de Relaciones Internacionales e Historia Diplomática de Brasil en el Instituto Rio Branco y es miembro del Instituto Histórico y Geográfico Brasileño desde 1993. Publicó diversos libros y artículos sobre diplomacia, Relaciones Internacionales e Historia.



### PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Bruselas, 1984), maestro en Planificación Económica (Universidad de Amberes, 1977), diplomático de carrera desde 1977. Profesor en los programas de maestría y doctorado en Derecho del Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Ministro Consejero en la Embajada en Washington (1999-2003), jefe de la División de Política Financiera y de Desarrollo del MRE (1996-1999), consejero económico en París (1993-1995) y representante alterno en la Delegación junto a ALADI (1990-1992). Selección de libros: *Integração Regional: uma introdução* (2013); *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil* (2012); *Globalizando: ensaios sobre a globalização e a antiglobalização* (2011); *O estudo das relações internacionais do Brasil* (2006); *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império* (2001; 2005); *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas* (2002); *O Brasil e o multilateralismo econômico* (1999). Sitio web: <[www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org)>.



### **PAULO VISENTINI**

Es profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Nació en Porto Alegre en 1955. Licenciado en Historia y con maestría en Ciencia Política en la UFRGS, obtuvo un doctorado en Historia Económica en la USP y el posdoctorado en Relaciones Internacionales en la London School of Economics. Fue profesor visitante de la Universidad de Leiden/Países Bajos, en el Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI/USP) y en la Universidad de Cabo Verde. Fue director del Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados, coordinador del Núcleo Brasileño de Estrategia y Relaciones Internacionales y, actualmente del Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) y del postgrado en Estudios Estratégicos Internacionales de UFRGS. Investigador 1B de CNPq. Es autor de diversas obras, entre las que figuran *A política externa do Regime Militar Brasileiro*, *As relações diplomáticas da Ásia* y *A África e as potências emergentes*.



### **ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS**

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (2012). Trabajó en la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), en 2005, y en el Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), entre 2009 y 2010, como experto en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG). Publicó, en el 2009, el libro *O Brasil e o GATT: unidades decisórias e política externa*. Su tesis «Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e o sistema multilateral de comércio (1946-1993)» recibió una Mención de Honor en el Premio CAPES de Tesis en la amplia área de Ciencia Política e Internacional, en el 2013, habiendo sido la mejor en la categoría de relaciones internacionales.



### **RONALDO MOTA SARDENBERG**

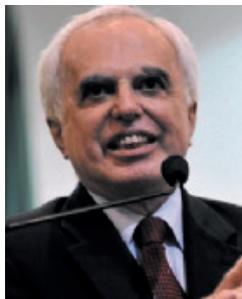
Diplomático brasileño. Licenciado en derecho por la Facultad Nacional de Derecho – Universidad de Brasil (RJ), en 1963. Aprobó una oposición para el Instituto Rio Branco (IRBr), en 1964. Fue promocionado a ministro de primera clase en 1983. Fue embajador de Brasil en Moscú y en Madrid. Fue dos veces Representante Permanente de Brasil en la Misión en las Naciones Unidas (ONU), en Nueva York. En los bienios de 1993-94 y 2004-05 fue Jefe de la Delegación Brasileña en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Actuó como Jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, responsable por las políticas nuclear y espacial, y por los temas del Proyecto Sipam/Sivam, de investigación sobre seguridad de las comunicaciones del Proyecto Brasil 2020 y del Programa Calha Norte (PCN). Fue Ministro de Estado de Ciencia y Tecnología, desde julio del 1999 hasta el 2002. También asumió la presidencia de la Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; la puesta en marcha y la institucionalización de los Fondos Sectoriales de Desarrollo Científico y Tecnológico; la creación del Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE), de los Programas Nacionales de la Sociedad de la Información, Tecnología Industrial Básica, y de los Servicios Tecnológicos para la Innovación y Competitividad, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Social. También fueron de

su responsabilidad la estructuración de la cooperación internacional del MCT, las políticas nuclear y espacial y la presidencia de la Comisión Interministerial de Cambio Global del Clima.



### **RUBENS RICUPERO**

Diplomático, nació en São Paulo (1 de marzo de 1937). Rubens Ricupero se jubiló tras ocupar el puesto de titular de las embajadas de Brasil en Ginebra, Washington y Roma. Desempeñó las funciones de ministro de Medio Ambiente y de la Amazonia, así como de ministro de Hacienda de Brasil, siendo de su responsabilidad, durante estas últimas, la atribución de poner en circulación la nueva moneda brasileira, el real, en 1994. Entre 1995 y 2004, por elección de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dirigió como secretario general, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en Ginebra. Actualmente es director de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP), en São Paulo. Fue profesor de Historia de las Relaciones Diplomáticas de Brasil en el Instituto Rio Branco y de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Es autor de diversos libros y ensayos sobre historia diplomática, incluyendo dos estudios biográficos sobre el Barón de Rio Branco, además de obras sobre las relaciones internacionales, el desarrollo económico y el comercio mundial.



### **SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES NETO**

Licenciado en Derecho, por la Facultad Nacional de Derecho (1963); tercer secretario de la Carrera Diplomática, Instituto Rio Branco (1963); director de la Asesoría de Cooperación Internacional de Sudene (1964); jefe del Servicio Técnico de Análisis y Planificación de Itamaraty (1967); maestro en Economía por la Boston University (1969); Economista de Serete S.A Engenharia (1972); profesor de Comercio Internacional de la Universidad de Brasilia (1977); profesor de Microeconomía del Instituto Rio Branco (1978); vicepresidente de la Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) (1979); Fue promocionado a ministro de segunda clase, por méritos (1986); jefe del Departamento Económico de Itamaraty (1988); promoción a ministro de primera clase (1994); director del Instituto de Investigación en Relaciones Internacionales (IPRI) de Itamaraty (1995); profesor de la Maestría en Derecho de la UERJ (1997); autor del libro *Quinhentos Anos de Periferia*, Contraponto Editora (1999); secretario de estado de las Relaciones Exteriores (2003); autor de *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Contraponto Editora (2006); intelectual del Año en el 2006, título concedido por la União Brasileira de Escritores, premio Juca Pato (2007); profesor de Política Internacional del Instituto Rio Branco (2008); doctor *Honoris Causa* por las Facultades Integradas de Brasil

(UniBrasil)(2009); ministro de estado, Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (2009); doctor *Honoris Causa* por la Universidad Cândido Mendes (2010); doctor *Honoris Causa* por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina (2010); alto representante general del Mercosul (2010 - 06/2012).



**STANLEY HILTON**

Nació en 1940 y completó sus estudios de secundaria en Long Beach, California en 1957. Se licenció en Español por la California State University (Long Beach) en 1962. Durante su maestría en Historia en la University of Texas (Austin), estuvo bajo la dirección del Profesor José Honório Rodrigues, cuya influencia sobre su decisión de concentrar sus investigaciones en temas de la Historia de Brasil fue decisiva. Completó su maestría en 1964 y el doctorado en esa misma universidad, en 1969. Enseñó en el Williams College (Estado de Massachusetts) durante el periodo de 1969-1972, y fue contratado por CAPES durante el bienio 1972-1974, para colaborar en la organización de la maestría en la Universidad Federal Fluminense. En agosto de 1974 se hizo profesor de Historia Latinoamericana en la Louisiana State University (LSU), cargo en el que permaneció hasta su jubilación, en diciembre de 2012. A partir de los años 80 su interés intelectual evolucionó cada vez más hacia la Historia Militar. Fue profesor visitante en el Departamento de Historia de la United States Air Force Academy, en 1980-1981, y en el Air War College, en 1989-1990. Durante el periodo de 1998-2012 fue director de una maestría en la LSU, en el área de Historia Militar. Es autor de diversos títulos en inglés y portugués, entre ellos *Brazil and the Great Powers, 1930-1939*, *Hitler's Secret War in South America*, *A Guerra Civil Brasileira: História da Revolução*

*Constitucionalista de 1932, Brazil and the Soviet Challenge, 1917-1947, y Oswaldo Aranha: Uma Biografia.* Ha recibido el Orden de Rio Branco.



### **SYNESIO SAMPAIO GOES FILHO**

Diplomático, (1967-2010), nacido en Itu, São Paulo, el 13 de junio de 1939. Estudió en la Facultad de Derecho del Largo de São Francisco, São Paulo entre 1960 y 1964. En Itamaraty fue jefe de Ceremonial, Inspector del Servicio Exterior, jefe de Gabinete de los Ministros Celso Lafer y Fernando Henrique Cardoso; en el exterior, ministro en Londres, cónsul en Milán, embajador en Bogotá, Lisboa y Bruselas.

Ocupó la cátedra de Historia Diplomática del Instituto Rio Branco y la de Comercio Internacional en FAAP. Sobre temas brasileños, publicó, además de capítulos en obras colectivas, artículos en la revista del Instituto Histórico y Geográfico de Brasil, del cual es miembro, y en *Política Externa* de la USP. Publicó, en 1999, *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas* (Martins Fontes) y, en el 2013, *As fronteiras do Brasil* (FUNAG) y *A bela viagem – frases para pensar* (Migalhas).



**TEREZA CRISTINA NASCIMENTO FRANÇA**

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia, maestra en Historia, en la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (2000), licenciada en Historia por la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (1996). Nació en Rio de Janeiro en el día 1 de mayo de 1967. Actualmente es profesora del Núcleo de Relaciones Internacionales (NURI) de la Universidad Federal de Sergipe.



Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	10,9 x 17cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Electra LH 17, Chaparral 13 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)