

# La formulación e instrumentación de la política exterior del Brasil, 1964-1985\*

Roland Ely

El llamado “milagro brasileño” de los últimos años de la década de los 60 y los primeros de los 70,<sup>1</sup> y las afirmaciones de los gobernantes militares acerca de su misión de convertir al país en “potencia mundial” para el fin del siglo,<sup>2</sup> despertaron ansiedades comprensibles entre sus vecinos continentales.<sup>3</sup> De nuevo aparecieron los fantasmas del Brasil imperial y de su expansión territorial,<sup>4</sup> desde las primeras capitánías portuguesas del siglo XVI hasta

\* Ponencia presentada ante la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia, XXXV Convención anual realizada del 17 al 22 de noviembre de 1985 en la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

<sup>1</sup> Armand Mattelart nos cuenta el origen del mito del “milagro brasileño”, citando la “coordinación entre las agencias de publicidad norteamericanas y las criollas... para fabricar los modelos internacionales sobre la imagen del país...”. Cuatro agencias publicitarias brasileñas “planearon con el gobierno la campaña de creación del ‘milagro brasileño’”, relata Mattelart. “Los anuncios, redactados en cinco idiomas, fueron enviados a la agencia Keynon and Eckhardt, de Nueva York, que hizo la revisión final de los textos y planeó su inserción en los grandes diarios y revistas de los países de la órbita capitalista.” *La cultura como empresa multinacional*, México, Ediciones Era, 1974, p. 46.

<sup>2</sup> Uno de los objetivos nacionales proclamados por el tercer presidente militar, el general Emilio Garrastazú Médici (1969-1974) fue el “ingreso del Brasil en el mundo desarrollado antes del fin del siglo... como gran potencia.” Citado por Octavio Tosta, “Geopolítica do Brasil”, *A Defesa Nacional*, Río de Janeiro, DN 711, jan/fev 1984, p. 117. De acuerdo con un modelo teórico, desarrollado por el geopolitólogo y ex funcionario de la CIA, profesor Ray Cline, el Brasil se hallaba en el sexto lugar entre las potencias mundiales, hacia mediados de la década del 70. Como era de esperar, Cline y su modelo estaban en boga entre los generales brasileños. Ver, por ejemplo, Ray S. Cline: “Avalação do Poder Mundial”, DN 688, mar/abr 1980, p. 59-71; “Avalação do Poder Mundial”, *Segurança e Desenvolvimento*, Río de Janeiro SD XXXI: 191, 1982, p. 61-7”.

<sup>3</sup> Entre las más influyentes publicaciones ver los libros de los generales: Artur Golbery do Couto e Silva, *A geopolítica do Brasil*, Río de Janeiro, José Olympio Editora, 1967; Carlos de Meira Mattos, *Projeção mundial do Brasil*, São Paulo, Gráfica Leal, 1960, *Brasil geopolítica e destino*, Río de Janeiro, José Olympio Editora, 1975 y *Uma geopolítica pan-amazônica*, Río de Janeiro, José Olympio Editora, 1980.

<sup>4</sup> Hoy en día, el llamado “Coloso del Sur” ocupa más de tres veces el área asignada a la Corona portuguesa por el Tratado de Tordesillas (1494). Ya, en el siglo XVIII, los luso brasileños habían empujado las fronteras de la colonia portuguesa hasta casi sus límites actuales, generalmente empleando lo que se ha descrito como el “método indirecto de conquista... la emigración, colonización y ocupación”. Lewis Tams, “Geopolítica del Amazonas”, *Estrategia*, Buenos Aires 45, marzo-abril 1977, p. 85. El mismo autor destaca el Tratado de Madrid, 1750, entre España y Portugal, como “un documento fundamental en la evolución geopolítica de América del Sur. Borró para siempre la línea de dos siglos y medio de antigüedad y otorgó legitimidad a los ‘métodos indirectos de conquista’ de los luso-brasileños...” *Ibid.*, p. 87.

las hazañas diplomáticas del legendario canciller (1902-1912) José María da Silva Paranhos, barón de Río Branco.

Aún antes de ser nombrado da Silva Paranhos, ministro de Relaciones Exteriores, Río Branco representó a su país, exitosamente, en el arbitraje internacional de diferendos fronterizos con la Argentina (1895) y Francia (1900, respecto a la Guayana Francesa). Como canciller, el estadista "carioca" manejó las negociaciones de varios tratados de límites, generalmente con resultados favorables para los intereses nacionales del Brasil. Podemos señalar, por ejemplo, los firmados con Bolivia (1905), los Países Bajos (1906, respecto a la Guayana Holandesa), Colombia (1907) y el Uruguay (1909).<sup>5</sup> Dicen que el barón incorporó "más de 830 kilómetros cuadrados al territorio brasileño".<sup>6</sup> Por lo tanto, se le considera el mago del Palacio de Itamaraty "históricamente responsable de 'consolidar las fronteras brasileñas', como se enseña a los niños en el Brasil, en otras palabras, consolidar la posición del Brasil como un país geopolíticamente 'satisfecho'...", explica un científico político del Instituto Universitario de Investigación, en Río de Janeiro.<sup>7</sup>

Como corolario de la preocupación de los países limítrofes por el crecimiento territorial del Brasil durante el curso de unos cuatro siglos, y no siempre por la diplomacia,<sup>8</sup> todavía se asignaba una función exagerada al Ministerio de Relaciones Exteriores del régimen militar recién terminado. Según este estereotipo equivocado, los sofisticados profesionistas de Itamaraty supuestamente trabajaban, a menudo en forma maquiavélica, para llevar a cabo los designios geopolíticos de los generales de Brasilia.<sup>9</sup>

En primer lugar, intentaré aclarar el grado de subordinación de la Cancillería a la voluntad de los generales que mandaron en el Brasil durante el periodo de 1964-1985. Luego, trataré de identificar a otros actores civiles, quizá más influyentes, que participaron y seguirán participando en la formulación e implantación de la política exterior del Brasil.

Antes que nada, se debe destacar la tradición de liderazgo presidencial, en efecto herencia de la monarquía brasileña (1822-1889). El presidente, en la mayoría de los casos, se vio como símbolo de

<sup>5</sup> A. Curtis Wilgus & Raul d'Eca, 5a ed., *Latin American History*, Nueva York, Barnes & Noble, 1963, p. 393, 394; Hubert Herring, *Evolución histórica de América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1972, II p. 1029, 1030; Michael R. Martin & Gabriel H. Lovett comps., *Encyclopedia of Latin American History*, Nueva York: Bobbs-Merrill, 1968, p. 285; Jan Knippers Black, "Historical Setting", en Richard E. Nyrop ed., 4a ed. *Brazil: a Country Study* Washington, D. C. Department of the Army, 1983, p. 34.

<sup>6</sup> Paulo Schilling, *El expansionismo brasileño*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1978, p. 19.

<sup>7</sup> Alexandre de Souza Costa Barros, "Política exterior brasileña y el mito del Barón". *Foro Internacional*, México 93, XXIV: 1, julio-septiembre 1983, p. 1.

<sup>8</sup> Ver por ejemplo, "El tiburón de Kissinger", *Elite* (Caracas), 09/03/76. El brindis formal del presidente Nixon, durante la visita de su homólogo el general Médici pareció confirmar las sospechas de que Washington apoyaba la hegemonía brasileña. El entonces amo de la Casa Blanca declaró que el rumbo del Brasil determinará el "del resto del continente Latinoamericano". Norman Gall, "The Rise of Brazil", *Commentary*, EUA, 63, January 1977, p. 45.

<sup>9</sup> Brady B. Tyson, "Brasil", en Harold E. Davis & Larmon C. Wilson eds., *Latin American Foreign Policies*, Baltimore & Londres, Johns Hopkins University Press, 1975, p. 249-253.

la unidad nacional y desempeñó “el papel de poder moderador, manteniendo orden entre las élites...”, al estilo de Pedro I (1822-1830) y Pedro II (1840-1889), “y los presidentes de la Vieja República 1889-1930 lo habían hecho”.<sup>10</sup> Sin embargo, hasta el mando de Jucelino Kubitschek (1961-1965), los presidentes del Brasil casi siempre dejaron la política exterior en las manos hábiles de Itamaraty.

A partir del “minero” carismático, cuyo lema fue “cincuenta años de progreso en cinco”, los mandatarios brasileños empezaron a encuadrar las relaciones exteriores en el marco del desarrollo nacional.<sup>11</sup> Conocidos ya desde hace un siglo por su competencia y mística en el extranjero, los diplomáticos y estadistas de Itamaraty,<sup>12</sup> han sabido acomodar su propia percepción de los intereses nacionales de largo plazo a las demandas políticas del gobierno de turno,<sup>13</sup> ya sea la política externa independiente de Jânio Quadros (1961) y João Goulart (1961-1964) o la línea de Washington, seguida por el general Humberto Alencar Castelo Branco (1964-1967).

### **La presidencia militar**

Tomando la presidencia y su papel dominante en la política exterior<sup>14</sup> como punto de partida, no es sorprendente que el peso del Palacio del Planalto creciera notablemente después del golpe militar de 1964. Por lo menos hasta el general João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), sus cuatro antecesores estaban libres de interferencia por parte del Congreso Nacional y de presiones de la opinión pública. Conforme a la Constitución de 1967, los poderes ejecutivos abarcaban “las funciones más importantes del gobierno moderno”.<sup>15</sup> Entre las ramas del tronco presidencial involucradas en las relaciones exteriores, las más importantes fueron: el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), el Estado mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA), el Servicio Nacional de Información (SNI), la Secretaría de Planificación (SEPLAN) y el Consejo de Desarrollo Económico (CDE).<sup>16</sup>

Bajo el mando militar de los generales Castelo Branco, Artur da Costa e Silva (1967-1969) y Emilio Garrastazú Médici (1969-1974), las decisiones finales acerca de la política exterior fueron delegadas en altos oficiales militares en el CSN, el SNI o el EMFA. Sus sucesores –Ernesto Geisel Beckman (1974-1979) y Figueiredo permitieron más discusión acerca de las cuestiones, por un lado, pero, por otro, se reservaron la última palabra para ellos mis-

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 250.

<sup>11</sup> Black, “Historical Setting”, p. 253; Tyson, “Brazil”, p. 250.

<sup>12</sup> James D. Rudolph, “Government and Politics”, en Nyrop ed., *Brazil* p. 274, 275.

<sup>13</sup> Tyson, “Brasil”, p. 251.

<sup>14</sup> Ronald M. Schneider, *Brasil: Foreign Policy of a Future World Power*, Boulder, Colorado Westview Press, 1976, p. 58.

<sup>15</sup> C. Neale Ronning & Henry H. Keith, “Shrinking Political Arena: Military Government in Brazil Since 1964”, en Henry H. Keith & Robert A. Hayes eds., *Perspective on Armed Politics in Brazil*, Tempe, Arizona, Arizona State University, 1976, p. 231.

<sup>16</sup> Schneider, *Brazil*, p. 65.

mos.<sup>17</sup> El primero de éstos nombró al general Artur Golbery do Couto e Silva, notorio por sus polémicas publicaciones sobre la geopolítica brasileña, jefe de su Gabinete Civil y solía consultarle en cuanto a las decisiones importantes.<sup>18</sup>

En vista de que su base principal de poder eran las Fuerzas Armadas, resultó lógico que los cinco presidentes militares no sólo las consultaran, sino que también se apoyaran en ellas. El CNS, por ejemplo, incluyó al presidente de la República, al vicepresidente, los ministros, los jefes de los gabinetes Civil y Militar, los jefes del EMFA y del SNI, además de los jefes de los Estados Mayores del Ejército, de la Marina y de las Fuerzas Aéreas. Durante el gobierno del general Geisel (secretario general del CNS con Castelo Branco), el peso del Consejo empezó a disminuir en la formulación de la política exterior.<sup>19</sup> Al contrario, la influencia del SNI siguió creciendo. Al parecer, tenía y tiene más en común con la KGB de la Unión Soviética, que con la CIA o el FBI de los Estados Unidos, combinando las funciones de éstas dos últimas en una sola agencia gubernamental.

Fundado en 1967 por el general Golbery do Couto e Silva, con un cheque virtualmente en blanco de Castelo Branco, el SNI fue oficialmente responsable de la seguridad del país.<sup>20</sup> No tardó en extender sus actividades hacia el extranjero donde su espionaje comenzó a competir con las operaciones menos clandestinas de los agregados militares y de los funcionarios de Itamaraty.<sup>21</sup> También, como en el caso de Yuri Andropov que saltó de la KGB hasta la cúspide del Kremlin, el SNI sirvió de trampolín a los generales Médici y Figueiredo para alcanzar el Palacio del Planalto.<sup>22</sup>

“Es la organización más grande y poderosa del país...” contaba una respetada fuente europea. “El visto bueno del SNI es necesario para todas las decisiones tomadas sobre asuntos estatales o gubernamentales.” Su presupuesto fue secreto y no hubo inspección de sus erogaciones. Sus miembros no tuvieron que rendir cuentas de sus acciones. Fuera de su sede, nadie sabía el número de sus agentes. “Pero están por todos lados: en el Congreso, en los campos de oro, en la prensa, en los gabinetes y departamentos ministeriales, en las empresas del Estado y de compañías privadas...” de acuerdo con la misma fuente. Para 1980 “un mínimo de 35 000 oficiales retirados del Ejército estaban vinculados al SNI en las empresas estatales, y en toda la administración federal 60 000, al menos. Y esto es sólo en el Ejército; el número de civiles ha subido enormemente...” incluso, un esfuerzo de consolidar el poder del SNI, aun

<sup>17</sup> Rudolph, “Government & Politics”, p. 274.

<sup>18</sup> Shneider, *Brazil*, p. 65, 66.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>20</sup> Ronning & Keefe, “Shrinking Arena”, p. 309.

<sup>21</sup> Schneider, *Brazil*, p. 66, 67. “Parece seguro que el presidente también prestaba atención personal a cualquier actividad clandestina, en la cual participe el Brasil respecto a los países vecinos,” aclara el mismo autor, a mediados de la década del 70, “especialmente Bolivia, el Uruguay y Guyana (y posiblemente el Paraguay, el Perú, Chile y la Argentina).” *Ibid.*, p. 156. Pese a no ser país limítrofe, tradicionalmente Chile se ha inclinado hacia el Brasil a causa de la rivalidad geopolítica que cada uno tiene con su vecino común, la Argentina.

<sup>22</sup> Ronning & Keefe, “Shrinking Arena”, p. 310.

más, de reclutar a “estudiosos con Ph.D., educados en los Estados Unidos”,<sup>23</sup>

Indirectamente, el Alto Comando de las Fuerzas Armadas (ACFA) retuvo un papel significativo respecto a la política exterior en los años del régimen autoritario. Manejaba a los agregados militares adscritos a las embajadas brasileñas a lo ancho del mundo. La Escuela Superior de Guerra (ESG), en Río de Janeiro, fue la máxima autoridad para la identificación y definición de cuestiones que afectarían la seguridad nacional.<sup>24</sup> También, el ACFA controlaba sectores vitales del Complejo Militar Industrial, cuyas ventas de armas y material bélico engordaban cada año las exportaciones brasileñas durante las presidencias de Geisel y Figueiredo. Dejando a un lado sus actividades clandestinas fuera del territorio nacional, las responsabilidades normales de las Fuerzas Armadas sólo incluían la dirección de sus agregados militares, la negociación de compras y ventas de armas y, a menudo, vinculado a estas últimas, el intercambio de personal en programas internacionales de capacitación profesional.<sup>25</sup>

Pese a la presencia de tantos militares en la Presidencia, sin o con uniforme, los tecnócratas civiles seguían ganando peso en el campo de las relaciones exteriores. Al Consejo de Desarrollo Económico, por ejemplo, en la práctica, le tocaba tomar decisiones importantes en cuanto a las relaciones económicas internacionales, aunque no tenía responsabilidad formal por la política exterior. A la cabeza del Consejo se hallaba el presidente de la República, con el ministro jefe de la SEPLAN en condición de secretario general. Los otros miembros fueron los ministros de Finanzas, Industria y Comercio, Agricultura e Interior.<sup>26</sup>

Para citar otro caso, cuando Antônio Delfim Netto, economista de la Universidad de São Paulo, fue ministro de Finanzas bajo los generales Costa e Silva y Médici y, luego, ministro jefe de la SEPLAN durante el mando de Figueiredo ejercía una influencia enorme sobre la política nacional e internacional de desarrollo. Aprovechando sus contactos oficiales y personales con las principales agencias internacionales financieras –tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los grandes bancos comerciales de Occidente– el profesor “paulista” se convirtió en una fuerza formidable en el campo de las relaciones exteriores del Brasil.<sup>27</sup> Y, cuando el gobierno brasileño se encontró al borde de la insolvencia en los últimos meses de 1982, fue el hombre clave en la confección de un salvavidas financiero en Washington y Nueva York.<sup>28</sup>

Oficialmente, “en el curso normal de los asuntos, los militares no imponen su veto, ni autorizan, guían o revisan decisiones...” de política exterior, según un conocido investigador del régimen castrense en el Brasil. Aún antes de la “abertura” del general Figuei-

<sup>23</sup> *Brazil Report*, Londres: Latin America Regional Reports, RB-84-06, 06/07/84, p. 4.

<sup>24</sup> Tyson, “Brasil”, p. 252.

<sup>25</sup> Rudolph, “Government & Politics”, p. 274.

<sup>26</sup> Schneider, *Brazil*, p. 67.

<sup>27</sup> Rudolph, “Government & Politics”, p. 274; Schneider, *Brazil*, p. 59,63,66.

<sup>28</sup> *Weekly Report*, Londres: Latin American Newsletters, WR-82-04, 10/12/82, p. 2; Héctor Escobar, *El Nacional*, Caracas, 01/12/82.

redo, la misma autoridad observó que la “implementación de la política exterior, con excepciones muy raras, se deja para agencias con mayor legitimidad y aceptabilidad internacional”.<sup>29</sup> Las limitaciones sobre entidades civiles del gobierno afectaron más las decisiones acerca de la venta de armas a los vecinos del Brasil, o “a otras acciones tomadas por los militares con respecto a estos países”.<sup>30</sup>

A mediados de la década del 70, fue posible destacar dos tendencias en la formulación e implantación de la política exterior brasileña. En primer lugar, la liberalización del régimen autoritario, mediante la “distensão” cautelosa de Geisel y la “abertura” más audaz de Figueiredo, disminuyeron la función institucional de las Fuerzas Armadas en esa área. Sin embargo, los militares no fueron los únicos que vieron la merma de su influencia sobre la política externa. A causa de la creciente importancia de cuestiones económicas en las relaciones del Brasil con el mundo, agencias como SEPLAN y ciertos ministerios clave aumentaron su influencia, disminuyendo la del palacio de Itamaraty.<sup>31</sup>

### *El Ministerio de Relaciones Exteriores*

Contemplando las dos décadas del régimen militar en el Brasil, se nos ocurren tres interrogantes:

- a) ¿Mientras los generales diezmaron otros ministerios, por qué no purgaron Itamaraty?
- b) ¿Quiénes formularon la política oficial de la Cancillería?
- c) ¿Qué éxito tuvieron los diplomáticos brasileños al defender su terreno tradicional contra las incursiones de rivales burocráticos?

Respondiendo al primero: el Ministerio de Relaciones Exteriores sobrevivió los años autoritarios mejor que otras entidades gubernamentales. Gracias a su profesionalismo mundialmente reconocido, caracterizado por “un alto grado de homogeneidad, *esprit de corps* y articulación”, Itamaraty sólo perdió un total de 34 diplomáticos de carrera, en contraste con los 3 604 oficiales purgados de otras agencias de gobierno entre 1964 y 1971.<sup>32</sup> Con la excepción del general Juracy Magalhães (1966-1967) y el político Magalhães Pinto (1967-1969), todos los otros cancilleres brasileños fueron miembros durante el periodo autoritario del cuerpo profesional de Itamaraty. Además, nos llama la atención el hecho de que ésta fue “una tasa que sobrepasó a la que prevaleció antes

<sup>29</sup> Schneider, *Brazil*, p. 68.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>31</sup> Rudolph, “Government & Politics”, p. 274.

<sup>32</sup> Barros, “Política exterior”, p. 4. De los 102 generales en el servicio activo, sólo un núcleo de 10 apoyaron a Castelo Branco, mientras 20 siguieron leales al presidente Goulart. Estos últimos fueron purgados después del golpe de marzo de 1964. Alfred Stepan, *The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1971, p. 238. Es interesante saber que los 72 generales restantes, y no purgados, tomaron una posición neutral.



de 1964”.<sup>33</sup> En toda la generación anterior –desde Getulio Vargas (1930-1945, 1954-1955) hasta Goulart, inclusive– el nombramiento de políticos prominentes había sido regla. Por el contrario, en los 20 años y 3 meses de régimen militar, diplomáticos de carrera encabezaron Itamaraty, salvo 3 años y 9 meses,<sup>34</sup> es decir, más del 80% del tiempo.

Aun en el nivel de jefe de misión, “sólo unas cuantas embajadas fueron encargadas a generales... [y] ellas eran numéricamente insignificantes y en posiciones menos relevantes...”, observa una autoridad brasileña. “La profesión fue dejada intacta.”<sup>35</sup> Paradójicamente, mientras que los puestos clave en otros ministerios fueron ocupados por oficiales de las Fuerzas Armadas, ocurrió al revés respecto a Itamaraty: “fueron los diplomáticos los que incrementaron su presencia fuera de su grupo profesional.”<sup>36</sup>

En 1974, por ejemplo, Paulo Nogueira Batista, respetado diplomático de carrera, fue nombrado primer presidente de la flamante Empresa Nuclear Estatal (NUCLEBRÁS), cargo que ocupó hasta enero de 1984.<sup>37</sup> Considerando lo que significaba cualquier programa nuclear para la seguridad nacional, para la disminución de la entonces dependencia peligrosa del Brasil de importaciones de petróleo, la década de Batista como presidente de NUCLEBRÁS representó un voto de confianza fuera de lo común en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El caso de NUCLEBRÁS ilustra el reconocimiento, por parte de los generales, de la eficacia profesional y un aprecio de la “orientación nacionalista-pragmática de los diplomáticos”.<sup>38</sup>

Sin embargo, detrás de la fachada futurista del célebre arquitecto Oscar Niemeyer, un puñado de altos oficiales dominaban, y siguen dominando, la formulación de la política exterior de Itamaraty. El llamado “círculo interno” está integrado por los siguientes funcionarios: el ministro y, luego, el secretario general, bien ubicado para ascender a canciller;<sup>39</sup> después vienen los jefes de los Departamentos de Administración, de Economía y de Promoción Comercial; finalmente hay unos cuantos consejeros para áreas especializadas, tales como Europa, Africa, América Latina y el comercio internacional.<sup>40</sup> La importancia de los Departamentos de Economía y Promoción Comercial ha crecido mucho desde los últimos años de la década de los 60.

En vista de su imagen, como autor principal del supuesto “mila-

<sup>33</sup> Barros, “Política exterior”, p. 5. Antes del golpe militar de 1964, casi todos los cancilleres fueron conocidos abogados, políticos u hombres de negocios. Schneider, *Brazil*, p. 84. El presidente José Sarney (1985- ) ha regresado a esta práctica al nombrar a Olavo Setúbal ministro de Relaciones Exteriores.

<sup>34</sup> Schneider, *Brazil*, p. 84.

<sup>35</sup> Barros, “Política Exterior”, p. 5.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Schneider, *Brazil*, p. 50; *RV-84-07*, 10/08/84, p. 3.

<sup>38</sup> Barros, “Política Exterior”, p. 5, 6.

<sup>39</sup> De los cinco diplomáticos de carrera nombrados cancilleres entre 1964 y 1985, cuatro llegaron a la cúspide de la pirámide burocrática por la Secretaría General de Itamaraty: Vasco Leitão da Cunha (Castelo Branco), Mário Gibson Barbosa (Médici), Antônio Azeredo da Silveira (Geisel) v Ramiro Elysis Saravia Guerreiro (Figueiredo). Schneider, *Brazil*, p. 84.

<sup>40</sup> Rudolph, “Government & Politics”, p. 275; Schneider, *Brazil*, p. 85, 86. Para más información acerca del Departamento Comercial, ver, *infra*, sec. 3.8.

gro brasileño”, el general Médici dejó a Delfim Netto en su cargo de ministro de Finanzas, al suceder al desaparecido general Costa e Silva.<sup>41</sup> Cuando el ambicioso profesor de São Paulo trató de usurpar terreno dentro de la esfera burocrática ocupada por Itamaraty, tropezó con la resistencia inesperada del canciller Mario Gibson Barbosa. El ministro de Finanzas, quien más tarde ejercería los poderes de un “zar” económico en el gobierno del general Figueiredo, deseaba mejorar las relaciones del Brasil con el Primer Mundo, para financiar el desarrollo nacional con préstamos de esa fuente. Al contrario, Gibson Barbosa creía que el Tercer Mundo debería recibir la prioridad, como mercado potencial para muchas de las exportaciones brasileñas y proveedor de materias primas (sobre todo de petróleo) necesitadas para la expansión industrial de su país. Fue una confrontación entre la política vertical del Eje Norte-Sur, y la horizontal del Eje Sur-Sur.<sup>42</sup>

Al fin y al cabo, el canciller reconquistó una parte del terreno perdido al ministro de Finanzas. Gibson Barbosa logró resucitar la antigua Política Externa Independiente, originalmente postulada por el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), en la década de los 50, e implantada en lo posible por los presidentes Quadros y Goulart.<sup>43</sup> Los conversos al “isebianismo” en Itamaraty creyeron que: “La ‘diversificación de la dependencia’ era una estrategia esencial si Brasil deseaba adquirir un mayor *status* internacional,” anota un analista de ese país. En la práctica, esto quiso significar menos dependencia de los Estados Unidos y de las exportaciones de café, y al mismo tiempo que tratara de “integrarse más a otras áreas del mundo”.<sup>44</sup>

Cuando el embajador Antônio Azeredo da Silveira sucedió a Gibson Barbosa en 1974, maniobró para terminar con el respaldo brasileño, dado desde hace mucho tiempo, a la política africana de Portugal. Pese al disgusto que ocasionó en las Fuerzas Armadas, en noviembre de 1975 consiguió el reconocimiento diplomático del Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA), como gobierno oficial de aquella antigua colonia portuguesa. Así, Brasilia fue la tercera capital, después de La Habana y Moscú, que reconoció el régimen marxista del doctor Agostinho Neto en Luanda.<sup>45</sup> Luego, el petróleo abundante de Angola, además de crecientes exportaciones de bienes de consumo, maquinaria pesada y tecnología brasileña,<sup>46</sup> dulcificaron la píldora para los militares.

<sup>41</sup> Schneider, *Brazil*, p. 59, 68.

<sup>42</sup> Barros, “Política Exterior”, p. 9. Para más detalles de la riña interministerial, ver Schneider, *Brazil*, p. 107-110.

<sup>43</sup> Tyson, “Brazil”, p. 230, 250.

<sup>44</sup> Barros, “Política Exterior”, p. 11. Para dos análisis del alejamiento de Brasilia de Washington, ver: Albert Fishlow “The United States and Brazil: The Case of the Missing Relationship”, *Foreign Affairs* 60:4 (Spring 1982), p. 904-923; Thomas E. Skidmore, “Brazil’s Changing Role in the International System: Implications for U. S. Policy”, en Riordan Roett (ed.), *Brazil in the Seventies*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976, p. 9-40.

<sup>45</sup> Schneider, *Brazil*, p. 74-76; Rudolph, “Government & Politics”, p. 286-287.

<sup>46</sup> El intercambio comercial incluyó el “mayor contrato ya obtenido por una empresa brasileña en el exterior... la usina hidroeléctrica de Kapanda, en el río Cuanza, cerca de la ciudad de Malange, en Angola, que va a generar 520 mil Kw de energía. El valor del contrato es de Dls. 400 millones.” *Brasil Comercio e Industria*, edición española (MRE, Banco do Brasil, Banco Central) núm. 59, mayo 1985, p. 27-30.



Desde 1973 hasta 1984, el intercambio comercial entre el Brasil y la República Popular de Angola se multiplicó casi 60 veces, es decir, de apenas Dls. 4 millones, en 1973, a Dls. 230 millones, en 1984.<sup>47</sup>

Por eso, y a causa de consideraciones geopolíticas y estratégicas vinculadas a la seguridad nacional en el Atlántico Sur, los generales y almirantes brasileños se dieron cuenta de la necesidad de identificar a su país con el África negra. Por proyectar una imagen de solidaridad con el Tercer Mundo, también el Brasil ganaría terreno en el Medio Oriente y Asia.<sup>48</sup> Preocupados por la cuestión de seguridad y el corolario de desarrollo nacional, como la medida más eficaz de aumentar “el status de potencia para el Brasil... los militares han aceptado el rumbo general de la política exterior brasileña”.<sup>49</sup> En este sentido, los “ibesianos” han sido reivindicados respecto a las recetas que formularon en la década de los 50. Irónicamente, en la generación siguiente, fueron los militares quienes pudieron aprovechar la enseñanza del ISEB mejor que sus antecesores civiles en la Presidencia de la República.

La política de diversificación dio resultados muy positivos para el comercio exterior. El café cayó, de 54% del valor de las exportaciones del país en 1954 a un mero 11% en 1975, mientras las de soya, azúcar y minerales subieron tanto como las ventas de productos del sector industrial brasileño al Tercer Mundo. El intercambio comercial con Nigeria, en gran parte petróleo por bienes manufacturados y servicios tecnológicos, saltó de apenas Dls. 1 millón en 1972 a Dls. 500 millones para 1981. Por otro lado, aunque el total de las exportaciones del Brasil a los Estados Unidos aumentaron, mermaron del 45% del total en 1965 a 19% en 1979 en cuanto al flujo de capital al Brasil, las inversiones extranjeras en el sector privado bajaron entre 1971 y 1978, con la excepción de seis casos. Estos países registraron los siguientes aumentos en el mismo periodo: Alemania Occidental (RFA), de 11.4% a 15.3% del total del capital extranjero en el Brasil; Suiza, de 6.5% a 11.9%; Japón, de 4.3% a 10.2%, con incrementos menores de inversionistas de Suecia, Luxemburgo (refugio de impuestos sobre la renta para el capital internacional) y los Países Bajos.<sup>50</sup>

Si bien todas las metas de los “ibesianos” no fueron alcanzadas, los resultados parecieron impresionantes. Hoy en día, el Brasil tiene más de 300 000 fábricas, en las cuales se producen desde

<sup>47</sup> WR-85-03 (18/01/85), p. 3.

<sup>48</sup> En los años 70, Petrobrás, mediante su filial en ultramar, BRASPETRO, tenía la distinción de ser la única empresa extranjera en Iraq que funcionaba como “operadora en las actividades de exploración y explotación”. BRASPETRO asombró al mundo cuando descubrió un yacimiento espectacular, “super grande”, en el Campo Majnún, cuya producción tenía la capacidad potencial de 700 mil barriles por día, con reservas de 7 mil millones de barriles. “Majnoon: A ação de Petrobrás no Iraque”, (SD XXIX: 180 1980), p. 12-15. La balanza del comercio exterior fue poderosamente afectada por compras de petróleo. En 1980, Iraq se colocó en segundo lugar, después de los Estados Unidos, como fuente principal de importaciones brasileñas; fue seguido por Arabia Saudita en el tercer lugar, Kuwait en el séptimo, Irán en el noveno y Venezuela, el proveedor más cercano, en el undécimo. Darrel R. Elgin, “The Economy”, en Nyrop ed., *Brazil*, p. 227, 228.

<sup>49</sup> Schneider, *Brazil*, p. 74.

<sup>50</sup> Barros, “Política exterior”, p. 12, 15.

sujetapapeles hasta tanqueros de 300 000 toneladas.<sup>51</sup> Su parque industrial y sus laboratorios suministran alrededor del 85% de los bienes necesitados por el país,<sup>52</sup> con un superávit considerable para la exportación. En dos décadas las exportaciones se multiplicaron casi 20 veces; de Dls. 1.4 millones, en 1963, a Dls. 27 millones en 1984. Entre tanto, partiendo de la misma base en 1963, las importaciones sólo subieron a Dls. 14 millones, un aumento de diez veces. Así fue posible terminar el año de 1984 con un saldo positivo de Dls. 13 mil millones en la balanza del comercio exterior.<sup>53</sup>

Mucho del éxito alcanzado en la diversificación de las exportaciones brasileñas, y de sus mercados en el exterior, se debió al Departamento de Promoción Comercial (DPC), creado por el canciller Gibson Barbosa durante los años de su duelo burocrático con Delfim Netto.<sup>54</sup> Sin embargo, los mismos logros del DPC lo llevaron a competir con diversos grupos de intereses creados. Entre ellos, se puede señalar, la Federación de Industrias Estatales; la Confederación Nacional de Industrias; la Federación de Asociaciones Comerciales; Petrobrás (el rico y muy poderoso monopolio estatal de la industria petrolera); el Banco do Brasil (con capital tanto del sector privado como del gobierno) y su división clave de comercio exterior (CACEX); empresas estatales de las Fuerzas Armadas que exportaban armas (IMBEL) y aviones (EMBRAER), además de otras privadas como ENGESA (el gigante del Complejo Militar Industrial, conocido en cuatro continentes por sus vehículos blindados).<sup>55</sup>

“Es posible decir que Itamaraty ha podido, en gran parte, enfrentar el reto de manera efectiva...” afirmó un investigador brasileño en 1983.<sup>56</sup> A través de una comisión interministerial, dirigida por la Cancillería conforme a la política exterior del país, los herederos del barón de Río Branco han podido coordinar, si no controlar, a los otros actores en esa área. De de tal modo continúa el mismo especialista, “esta mezcla de ayuda e inspección puede ser el camino de Itamaraty para mantener el control sobre la política exterior en una situación en la que todos los actores tratan de actuar lo más independientemente posible.”<sup>57</sup>

### **Otros actores gubernamentales**

Como se sabe, el Brasil tiene la deuda externa más grande del mundo, estimada en unos Dls. 105 mil millones para 1985, o

<sup>51</sup> Roberto Pareira de Andrade, “La industria de defensa del Brasil”, *Tecnología Militar*, Bonn 4:2, abril, 1983, p. 70.

<sup>52</sup> Nelson Goodsell, *Christian Science Monitor*, Boston, CSM 13/0385; RB-85-02 (08/02/85), p. 11.

<sup>53</sup> Glycon de Paiva, “Avaliação do Progreso deo Brasil no Vinteno Revolucionario, 1964-1983”, DN 716, nov/diez 1984, p. 9; *Veja* São Paulo, 02/01/85, p. 56. Aun tomando en cuenta la pérdida del poder adquisitivo del dólar estadounidense, entre 1964 y 1983, el aumento del comercio exterior y la razón de 2.1 de exportaciones sobre importaciones fue una hazaña notable para el régimen militar.

<sup>54</sup> Barros, “Política exterior”, p. 15.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 16, 17; Rudolph, “Government & Politics”, p. 304-306.

<sup>56</sup> Barros, “Política exterior”, p. 18.

<sup>57</sup> *Ibid.*

cerca de la mitad de su Producto Nacional Bruto (PBN).<sup>58</sup> Sin una balanza muy favorable en el comercio exterior, no habría divisas para pagar los intereses sobre esta deuda, tampoco su amortización. Sólo los primeros alcanzaron unos Dls. 11 mil millones en 1985.<sup>59</sup> Mientras tanto, el gobierno, brasileño no ha podido cancelar las cuotas de amortización durante casi tres años.<sup>60</sup>

Frente a tal trasfondo financiero precario, es más fácil comprender por qué unas veinte o más agencias gubernamentales ya están directamente involucradas, de una manera y otra, en la formulación o implementación de las políticas de comercio exterior del Brasil. Entre ellas, cabe mencionar aquí algunas de las más importantes: El Concejo Nacional de Comercio Exterior (CONCEX); los ministerios de Industria y Comercio, Agricultura, Minas y Energía; el Consejo Monetario Nacional (CMN); el Banco Central y el Banco do Brasil.<sup>61</sup> Este último desempeña un papel muy importante facilitando créditos, por ejemplo, para la compra de bienes y servicios brasileños en el exterior.

El Ministerio de Minas y Energía nos presenta un caso interesante entre otros actores gubernamentales que se hallan enredados en las relaciones internacionales. Su autoridad sobre la ya mencionada PETROBRÁS (Petróleos Brasileños) le da una voz poderosa, no sólo en la formulación de la política exterior, sino también en cuestiones de seguridad nacional. Las operaciones de PETROBRÁS abarcan la exploración, explotación y comercialización del petróleo y sus derivados en América Latina, África y Asia.<sup>62</sup>

Bajo el control del mismo Ministerio hay otras tres empresas cuyas actividades merecen mención dentro del contexto de las relaciones internacionales: NUCLEBRÁS, Compañía Valle del Río Dulce (CVRD) y Centrales Eléctricas Brasileñas (ELECTROBRÁS).<sup>63</sup> Aunque el presidente de NUCLEBRÁS durante su primera década, fue un funcionario de carrera prestado por Itamaraty, su pericia profesional no pudo evitar una confrontación prolongada entre Brasilia y Washington, acerca de la cuestión de la proliferación nuclear. También los proyectos de NUCLEBRÁS provocaron recelos en Buenos Aires, donde las juntas militares que gobernaban el vecino río platense (1976-1984) temían que un día el Brasil alcanzara o sobrepasara los logros de su propio programa nuclear.<sup>64</sup> Aparte de su impacto sobre las relaciones exteriores, los contratos

<sup>58</sup> RB-85-02, 08/02/85, p. 8; *El Nacional* 05/06/85 (AP).

<sup>59</sup> Juan de Onis, *Los Angeles Times*, LAT 15/03/85.

<sup>60</sup> Wayne Selcher, *CSM* 21/03/85.

<sup>61</sup> Schneider, *Brazil*, p. 110-115.

<sup>62</sup> Cf. *supra*, cita 48. Para reducir la dependencia del Brasil del petróleo importado, y así contener la hemorragia de divisas hacia el Medio Oriente, PETROBRÁS se ha dirigido a la llamada Cuenca de Campos, frente a Río de Janeiro en la plataforma continental. Tres cuartos de la producción doméstica proviene de estos yacimientos. Para 1985, el país ya se autoabastece en un 60% de la demanda interna, ahorrando unos Dls. 4 mil millones anuales en importaciones de crudo. RB-85-02, 08/02/85, p. 18; *El Nacional* 05/06/85 AP y 02/07/84 EFE.

<sup>63</sup> Rudolph, "Government & Politics", p. 273.

<sup>64</sup> Andrew Whiteley, *Financial Times* (Londres) 19/09/84; Onis LAT 18/01/85; RB-84-07, 10/08/84, p. 3. En los años 70, aparecían artículos como: Víctor Pizani, "La peligrosa verdad del poder atómico de Brasil", *El Mundo* (Caracas) 06/07/76; Norman Gall (en traducción española), "Energía atómica para el Brasil, peligro para todos", *Resumen*, Caracas, 20/06/76.











