

POLÍTICA EXTERIOR INDEPENDIENTE: GÉNESIS, DESARROLLO Y COLAPSO DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICO-TEÓRICA DE LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA EXTERIOR Y OPINIÓN PÚBLICA

***POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE:
ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E COLAPSO SOB A
PERSPECTIVA TEÓRICA- HISTÓRICA DA RELAÇÃO ENTRE A
POLÍTICA EXTERNA E A OPINIÃO PÚBLICA***

***INDEPENDENT FOREIGN POLICY:
ORIGIN, DEVELOPMENT AND COLLAPSE UNDER THE
PERSPECTIVE OF THEORY HISTORICAL RELATIONSHIP
BETWEEN FOREIGN AND PUBLIC OPINION***

Tânia Maria P. G. Manzur¹

Resumen: Este artículo tiene como objetivo abordar, en una perspectiva histórica y teórica, el tema de la Política Exterior Independiente (PEI), que tuvo lugar en Brasil, en los años 1961-1964 y representó un momento significativo de la interacción entre la opinión pública nacional y las direcciones de la política exterior del país. En estos años se desarrolló una estrategia de inserción internacional por la cual Brasil buscaba la independencia e relación a los bloques antagónicos de la Guerra Fría, intentaba ampliar la gama de oportunidades internacionales de comercio y relaciones políticas, deseaba proyectarse como un interlocutor privilegiado entre el Norte y abogaba la existencia de un sistema internacional más equitativo. En aquel entonces, la opinión pública se movilizaba dramáticamente sobre los temas de la inserción internacional de Brasil. La relación entre opinión pública y política exterior mientras tuvo vigencia la PEI fue un de los elementos esenciales para el cambio estructural de régimen político en el país.

Palabras-clave: Brasil; Política externa.

Resumo: Este artigo tem como objetivo abordar, em perspectiva histórica e teórica, a Política Externa Independente (PEI), que teve lugar no Brasil entre os anos de 1961 e 1964 e a significativa interação que se deu, na vigência da PEI, entre a opinião pública nacional e os direcionamentos da política externa. Naqueles anos, evidenciou-se uma estratégia de inserção internacional que procurou a independência e no Brasil em relação aos blocos antagônicos da Guerra Fria, tentando ampliar o leque de oportunidades para o comércio internacional

¹ Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. E-mail: tania.manzur@gmail.com

e as relações políticas; o País quis se projetar como um interlocutor privilegiado entre o Norte e defendeu a existência de um sistema internacional mais justo. Naquele momento, a opinião pública movimentou-se dramaticamente em face dos temas da inserção internacional do Brasil. A relação entre a opinião pública e política externa na vigência da PEI tomou força como um dos elementos essenciais para a mudança estrutural do regime político ocorrida no Brasil em 1964.

Palavras-chave: Brasil; Política externa.

Abstract: This article is intended to address, in a historical and theoretical perspective, the issue of the Independent Foreign Policy (PEI), which took place in Brazil, in the years 1961 - 1964 and represented a significant moment of interaction between national public opinion and directions of the foreign policy of the country. In recent years developed a strategy of international integration by which Brazil sought independence and relationship the antagonistic blocs of the cold war, sought to expand the range of international opportunities for trade and political relations, wished to project itself as a privileged interlocutor between the North and advocated the existence of a more equitable international system. At that time, public opinion is dramatically mobilized on the topics of the international insertion of Brazil. The relationship between foreign public and political opinion while I was force the PEI was an essential elements for structural change of political regime in the country.

Keywords: Brazil; Foreign policy.

Introducción

La política exterior es uno de los principales temas de investigación en el amplio campo de las Relaciones Internacionales. Sin dejar de reconocer la importancia del tema, muchos investigadores encuentran algunas dificultades en proponer una aproximación teórica y conceptual integral de la política exterior; una primera y muy relevante dificultad es la propia búsqueda de definiciones objetivas de la política exterior, lo que hace que los estudios sobre el tema ocupen principalmente de elementos quizás más singulares, material, palpables, o cuantificables, entre los cuales están: el comportamiento de los líderes en el proceso de toma de decisiones; factores domésticos y su influencia en ese mismo proceso de toma de decisiones; atributos nacionales y determinantes domésticos de la política exterior; o incluso la relación entre los niveles nacional e internacional de las decisiones. Estudios históricos, a su vez, han demostrado, a través de los tiempos, diferentes perspectivas y enfoques para el tema, teniendo en cuenta, por ejemplo: las visiones sistémicas de la inserción internacional de diferentes países; desde un contexto nacional, el estudio de causalidades y finalidades en el diseño, desarrollo, implementación y control del proceso de la política exterior; las regularidades y innovaciones en el proceso de toma de decisio-

nes; entre otros.

Este artículo tiene como objetivo abordar, en una perspectiva histórica y teórica, el tema de la Política Exterior Independiente (PEI), que tuvo lugar en Brasil, en los años 1961-1964 y representó un momento significativo de la interacción entre la opinión pública nacional y las direcciones de la política exterior del país. En estos años se desarrolló una estrategia de inserción internacional por la cual Brasil buscaba la independencia e relación a los bloques antagónicos de la Guerra Fría, intentaba ampliar la gama de oportunidades internacionales de comercio y relaciones políticas, deseaba proyectarse como un interlocutor privilegiado entre el Norte y abogaba la existencia de un sistema internacional más equitativo.

Para comprender como todo ese proceso se llevó a cabo, es necesario, primeramente, analizar los principales elementos teóricos y conceptuales que llevan a la comprensión de la toma de decisión y de la implementación de la PEI. En el seguimiento, es relevante conocer a los antecedentes de la PEI, así como el contexto internacional en lo cual se ha producido esa política y las características fundamentales de su implementación. Además, para comprender el colapso de la PEI, este artículo tratará de demostrar diferentes situaciones en las cuales la opinión pública y las relaciones internacionales de Brasil caminaron juntas, influenciándose mutuamente y generando uno de los períodos más pulsantes de la historia política brasileña.

Una visión general de los aspectos teóricos y metodológicos

Empezamos por establecer claramente un concepto de política exterior que sirva a los propósitos de este trabajo, de modo que esa clara definición conceptual nos permita navegar calmamente entre la Historia y la Teoría. La política exterior, la diplomacia, la política internacional, estos son términos intercambiables? Ellos comparten una misma esencia? Pueden ser conceptualizados de modo unívoco u homogéneo? Asumimos aquí que estos términos se refieren esencialmente a algunas diferentes facetas de una misma realidad, que es el sistema internacional. Por lo tanto, para aclarar las definiciones y diferenciaciones relevantes aquí, haremos un breve estudio teórico y conceptual.

Entonces, en este artículo, la política exterior se puede conceptualizar como “la conducta y la práctica de las relaciones entre los distintos actores, especialmente los Estados en el sistema internacional.” Por lo tanto, “la diplomacia, la inteligencia, las negociaciones comerciales y los intercambios culturales son parte de la esencia de la política exterior entre los actores internacionales” (ALDEN; ARAN, 2012, p. 1) [traducción libre]. En otras palabras, la política exterior refiérese al conjunto de acciones que el gobierno, sus representantes, organismos y otras instituciones asociadas a él emprenden

con la finalidad de lanzarse, proyectar hacia fuera sus necesidades e intereses en el contexto de las relaciones con los demás países, regiones, organizaciones internacionales, empresas transnacionales y otros actores.

Para el concepto de la diplomacia, a su vez, y su relación con la política exterior, utilizamos aquí la referencia señalada por Cervo; según ese autor,

[La diplomacia] “comprende la acción gubernamental externa expresada en las metas, valores y normas de conducta vinculados a una planificación de compromisos por los cuáles se intenta mantener ciertos intereses. (...) La diplomacia sin política no es más que la acción vacía, moviéndose sin rumbo; es la actividad externa sin estrategias definidas para implementar los intereses nacionales e incluso los intereses colectivos. Cabe a la política exterior añadir a los intereses del país los valores y las normas del ordenamiento global, de la integración o de la relación bilateral, es decir, proporcionar a la diplomacia su real contenido desde una perspectiva interna, nacional, regional, y también universal” (CERVO, 2008, p. 8 y 9) [traducción libre].

La política internacional, a su vez, puede ser conceptualmente definida según Pecequillo, como un conjunto “de los acontecimientos, actores, fenómenos y procesos que tienen lugar más allá de las fronteras de los Estados-nación” (PECEQUILLO, 2010, p. 17). Incluso en un mundo globalizado, en el que la permeabilidad de las fronteras se produce, sin duda, dadas las numerosas actividades transnacionales y supranacionales que caracterizan las relaciones internacionales hoy en día, uno no elimina la existencia del Estado-nación. Así es que algunos conceptos relevantes, como el de política internacional y también el de política exterior, llevan en su esencia una concepción estatal o relacionada al Estado.

Desde este punto de vista, la política exterior es una actividad intrínseca al gobierno y, por lo tanto, refiérese también a la perspectiva de la unidad del Estado. Por eso, debe reflejar lo que en diferentes momentos es delimitado como el interés nacional por diferentes gobiernos y organizaciones estatales, en diferentes contextos y realidades. Pero entonces ¿en qué consiste el concepto de interés nacional? Aquí tenemos otra idea de difícil delimitación. Además de ser necesario comprender lo que es el interés nacional, por supuesto, es necesario saber quién lo define, cuales son las intenciones detrás de su concepción y implementación, cuales son los deseos que lo producen, las proyecciones y idiosincrasias involucradas en él, entre otras indagaciones. En este trabajo, consideramos del siguiente modo la propuesta conceptual para interés nacional:

interés nacional es la base sobre la que se construye la acción del Estado, a través de la iniciativa individual o de la cooperación, con el fin de proyectar hacia el exterior una imagen positiva y para

ofrecer condiciones adecuadas para la participación de un país en el escenario internacional, con el objetivo de alcanzar el poder, la seguridad o el desarrollo, para ampliar su base de poder [...], o simplemente alcanzar el apoyo y el consenso - interno o externo - para una posición internacional favorable. En una perspectiva histórica, el interés nacional ha sido definido desde la noción de la razón del Estado establecida aún en el Renacimiento italiano (*ragione di stato*); según esa noción, el Estado se rige por estándares no propiamente de cierto o errado, pero de lo que es necesario para lograr ciertos fines (Watson, 1992 citado por MANZUR, 2009b, p. 74 y 75).

Además, es relevante afirmar que:

el interés nacional está diseñado a partir de las percepciones de los hombres de Estado, sino también de las numerosas expresiones de la voluntad de los grupos políticos, económicos y culturales de un país, que reflejan sus tendencias de pensamiento y las exponen a través de diferentes corrientes de opinión pública² (...). En las democracias, por lo tanto, en teoría, la definición del interés nacional se somete a varias particularidades y sufre la influencia de las ideas de los grupos organizados; de todas formas, la opinión pública puede ser formada e impulsada por los grupos de poder, y eso, en gran medida, también pueden disminuir el espectro de los que pueden influir en la formulación de interés nacional. En los regímenes autoritarios, a su vez, prevalecen las concepciones oficiales y emanadas de las oficinas, generalmente las que son construidas a partir de una visión más limitada, lo que refleja en gran medida, la idiosincrasia y las propias percepciones de aquellos en el poder (MANZUR, 2009b, p. 75 y 76).

Así, la política exterior, en gran medida, es una construcción social que busca reflejar en el escenario internacional el interés nacional pretendidamente incorporado por las políticas del gobierno, bien como traducir programas, proyectos y actividades llevadas a cabo directa o indirectamente por el Estado. En la medida en que la política exterior tiene por objeto garantizar y asegurar los derechos económicos, sociales y culturales de un país, puede afirmarse que ella se caracteriza de manera inequívoca como una política pública. A ese propósito, Lafer afirma:

La política exterior es una política pública, como son la salud y la educación. Como política pública, la política exterior tiene como objeto traducir necesidades internas en posibilidades externas. Por esta razón, en su formulación y aplicación [la política exterior] tiene que hacer frente a dos grandes desafíos: definir adecuadamente las necesidades internas, y evaluar, con discernimiento, las oportunidades externas (LAFER, 2010) [traducción libre].

² Posteriormente en este artículo trataremos del concepto de opinión pública.

Dicho esto, la política exterior es también objeto de control y seguimiento por parte de la sociedad, en un proceso de retroalimentación constante: la sociedad influye en el desarrollo de los lineamientos de la política exterior de un país, y esa misma política, cuando se ejecuta, está sujeta al escrutinio de diferentes grupos sociales. En este sentido, los agentes formuladores, los ejecutores y los controladores de la política exterior centralizan sus acciones, generalmente, en establecer los medios para cambiar o mantener el status quo de la inserción internacional del país; así el interés nacional es delineado: en función de cómo las fuerzas sociales, económicas y políticas – domésticas e internacionales - diseñan para ellas lo que es útil, beneficioso y relevante, moral, social o material, y lo magnifican al punto de confundirse con el interés de la comunidad en general. Entonces, a partir del interés nacional se propone la continuación o interrupción de ciertas prácticas y políticas de alcance externo (PINHEIRO, 2004, p. 7-9).

En otras palabras, de acuerdo con Palmer y Morgan (2010, p. 7), cada país busca con su política exterior mantener lo que le conviene y cambiar lo que no considera favorable. Sin embargo, para definir qué conservar y qué cambiar, es necesario tener en cuenta la fusión de diversos intereses de ámbito nacional o que se componen de fuerzas externas, cuyas percepciones, visiones del mundo y formas de vida, posiblemente tienen impactos directos en el tejido social de ese país.

En la búsqueda del equilibrio entre los intereses de los diferentes grupos sociales, las prácticas fundamentales del Estado se resumen en: a) delinear el interés nacional, proceso que es revestido de mayor complejidad cuanto más democrático sea el contexto político del país; b) traducir las directrices del interés nacional en la formulación de políticas que, en última instancia, conforman el conjunto de las relaciones internacionales del país. Así, el Estado recoge, entre las diferentes manifestaciones expresadas en la sociedad, lo fundamental para el desarrollo de las políticas públicas, entre las que destaca la política exterior.

Es importante reiterar que esta política se relaciona de diferentes maneras a la opinión pública dependiendo del régimen político del país; de todo modo, la mayor o menor relevancia sociopolítica de la relación entre política exterior y opinión pública depende de uno llevar en cuenta, para allá del régimen político, también el prisma teórico bajo el cual se analiza esta relación. Esta perspectiva es defendida, por ejemplo, por Smith, Hadfield y Dunne, para quien las diferentes perspectivas teóricas también ponen de relieve los diferentes grados y intensidad de las interacciones e influencias mutuas entre la opinión pública y la política exterior (SMITH, HADFIELD; DUNNE, 2012).

En general, para los realistas, los medios de comunicación y la opinión pública son considerados irrelevantes para la comprensión de la política

internacional, cualquiera que sea el régimen político interno en un país. Esto se debe a que los fundamentos del Realismo sostienen que la esencia de las relaciones internacionales puede describirse y explicarse como el resultado de las luchas entre los estados para lograr y/o mantener el poder. En consecuencia, las estructuras nacionales de un Estado no tendrían gran relevancia en su comportamiento, que se basa en un cálculo estratégico sustentado en la razón de ese Estado. Para los Realistas, un ser racional, cómo es el Estado, formula su política exterior desde las influencias de una élite de la política exterior que define y emprende la búsqueda del interés nacional en un entorno internacional anárquico. Por lo tanto, en la perspectiva Realista, las influencias en la política exterior de los países se encuentran mucho más en fuerzas externas que internas. Además, en un análisis Realista, la política exterior debería ser inmune a la influencia de la opinión pública y de los medios de comunicación, en la medida en que dicha influencia puede desviar la atención de las élites, que deben tener en cuenta sólo la realización de los intereses nacionales. Otro punto importante es que para los Realistas, es moralmente correcto que los medios de comunicación y la opinión pública vengán a movilizar sectores de la población a favor de determinada política exterior que revele el interés nacional.

Para los liberales, a su vez, la política exterior debe colaborar para que las normas de conducta sigan su desarrollo y aplicación en el comportamiento de los Estados con el fin de fomentar la cooperación y reducir así los niveles de conflicto. En una sociedad que escucha y toma en cuenta la opinión pública en la formulación de la política exterior, las guerras se pueden evitar, teniendo en cuenta que un consenso sobre la guerra es difícil de lograr. En esta línea de pensamiento, la libre expresión de las ideas y el libre flujo de la información a nivel mundial contribuyen a la difusión de los valores que predicen. De este modo, los medios de comunicación pueden ser herramientas fundamentales por los cuáles: a) se desarrolla el poder blando; b) se anima a la interdependencia y el establecimiento de acuerdos de cooperación; c) se influye en la política exterior hacia causas moralmente defendibles, como el humanitarismo, la preservación del medio ambiente, las actividades en defensa de los derechos humanos, entre otros.

Los teóricos críticos ya tendrían otra interpretación de esta relación. Para ellos, el Estado se organiza sobre estructuras políticas y económicas que permitan a la dominación por parte de una elite económica. Para mantener esta desigualdad, el papel de los medios de comunicación es crucial porque propagan y reflejan los intereses de esas élites con el fin de manipular la opinión pública, a través de la propaganda, para mantener esta situación. De acuerdo con los enfoques críticos, los medios de comunicación y la opinión pública están al servicio de los intereses del Estado y por eso, generalmente, las noticias que no cumplan con esos intereses siquiera salen a la luz correc-

tamente. Esto, sin embargo, no es necesariamente el resultado de una actitud totalitaria adoptada por el Estado, sino posiblemente una vinculación socio-cultural y económica de los grandes grupos de media a los intereses del Estado, de modo que a menudo esos intereses del Estado se confunden con los propios intereses económicos de los grupos de comunicación. En este sentido, la opinión pública se organiza, se construye y se determina desde el interés del Estado en conjunción con el interés de las elites informativas y económicas; por lo tanto, para los teóricos críticos, la opinión pública no proyecta sus las preferencias sobre la política exterior del país, sino espeja intereses de las élites (SMITH; HADFIELD; DUNNE, 2012).

Aún queda por establecer el enfoque que se aferra a la finalidad fundamental de este artículo: poner de relieve la relación entre opinión pública y política exterior durante la vigencia de la Política Exterior Independiente - PEI (1961-1964). En este trabajo se analizarán, desde una perspectiva histórica y teórica, las interacciones entre ellas con respecto a las principales tendencias y actividades de política exterior emprendidas en los gobiernos de Jânio Quadros y João Goulart; estos dos mandatarios estuvieron delante del gobierno brasileño, sucesivamente, entre los años de 1961 y 1964, un período que Octavio Ianni describió como la culminación del populismo en Brasil (IANNI, 1993). La relación entre la PEI y la opinión pública nacional se hizo evidente hasta el punto en que sus influencias mutuas tuvieron un fuerte impacto en la política nacional, como se verá más adelante en este artículo.

Para el desarrollo del análisis, por tanto, es un deber de presentar un estudio teórico y conceptual de la opinión pública en la misma forma que lo hicimos con respecto a la política exterior. En la historiografía brasileña de las relaciones internacionales, la opinión pública consistentemente ha sido identificada como una de las fuerzas profundas más importantes. Sin embargo, hay una falta de estudios que tengan en cuenta específicamente el tema de la conexión íntima entre la opinión y la toma de decisiones de la política exterior del país. Pocas obras destacan la opinión pública como determinante de las relaciones internacionales y, en la mayoría de los casos, los autores mencionan la opinión tan solo como parte de un contexto mas general, dentro del cuál se aborden otras cuestiones. Eso significa que aún no se ha evaluado, hasta ahora, las influencias mutuas que una – la opinión pública – tiene en la otra – la política exterior. Este artículo es una iniciativa de vincularlas de modo sistemático y de buscar en sus interfaces respuestas a algunas preguntas cruciales de las investigaciones en el área de las relaciones internacionales de Brasil.

La delimitación conceptual es relevante para el establecimiento de las conexiones entre los contenidos históricos, sociales y culturales de los términos en cuestión. Por eso, aquí es importante comprender cual perspectiva

de la opinión pública se utiliza en este artículo. En mi obra *Opinião Pública e Política Exterior do Brasil nos anos de 1961 a 1964*, concebí y trabajé con el siguiente concepto:

[La opinión pública puede ser considerada cómo] el conjunto de las diferentes líneas o corrientes de pensamiento colectivo expresado en una determinada sociedad y lugar, en un período dado, sobre uno o más temas; estas corrientes revelan percepciones, visiones del mundo, conceptos y prejuicios, ideas e ideologías. Para ser considerada pública, la opinión debe haber sido publicada, debe haber salido del ámbito privado y llegado al público en general, en la medida en que no se puede medir ni conocer a las opiniones no divulgadas. La opinión pública no se refiere a las idiosincrasias de las personas, ya que una corriente de pensamiento no se puede mensurar por la individualidad, sino por el colectivo. En este sentido, el concepto abarca la expresión conjunta de los grupos definidos políticamente (por ejemplo, del Parlamento o partidos políticos), económicamente (las élites, las clases trabajadoras), o socialmente (movimientos sociales, incluidas las asociaciones, grupos religiosos, militares), en cuánto esa expresión conjunta represente a un consenso, una unidad en torno a las percepciones y posiciones definidas por los referidos grupos (MANZUR, 2009, p. 29 y 30) [traducción libre].

Ese concepto de opinión pública se relaciona de modo directo con la construcción histórica, social, cultural, política y económica de los modos de pensar el mundo en una determinada sociedad; así, hay una gran dificultad en identificar la propuesta de este artículo con apenas una perspectiva teórica, ya que la relación entre opinión pública y política exterior puede estar vinculada a los intereses del Estado, o de los grupos sociales organizados, o de los partidos políticos, o aún de los medios de comunicación, o de todos al mismo tiempo, en diferentes momentos. Por ocasión de la Política Exterior Independiente en Brasil, los medios de comunicación y el Parlamento fueron cajas de resonancia muy importantes de la opinión pública y de sus expresiones sobre el modo más adecuado de inserción internacional del país; reflejaban, de hecho, las percepciones compartidas por los más diversos grupos. La interacción del país con los demás puede ser comprendida de modo plural, en vista de la cantidad de grupos sociales relevantes – a veces contradictorios – que pensaban la política exterior del país en los años 61-64. En ese sentido, se pueden identificar premisas de los diferentes aportes teóricos referidos anteriormente en este artículo y, por eso, no es ni necesario ni relevante encuadrar este trabajo en una única perspectiva.

Una vez aclarados los elementos teóricos y conceptuales, se busca avanzar en el análisis de la relación entre la opinión pública y la política exterior de Brasil durante la PEI.

Fundamentos de la PEI: sus antecedentes y líneas generales

En 1930, Vargas habiendo ascendido al poder en Brasil, se esbozó una percepción innovadora de las relaciones internacionales mediante la cual un eje central pasó a componer la política exterior del país y perduró hasta el fin del régimen militar, en los años 80: el nacional-desarrollismo. No se trata de una teoría, doctrina o proceso, ya que no había para el nacional-desarrollismo una formulación teórica y metodológica que le proporcione una explicación racional, empírica, ni tampoco el intento de encajarlo en una u otra categoría analítica. El término, y la idea detrás de él, han salido a la luz en la historiografía de Relaciones Internacionales de Brasil desde el trabajo seminal de Gérson Moura. Este autor trataba de describir la política exterior llevada a cabo por el gobierno de Brasil bajo la dirección de Juscelino Kubitschek (1956-1960); en aquél momento se favoreció el contexto externo en la solución de los problemas nacionales (MOURA, 1980, *passim*). Sin embargo, a pesar de la gran importancia y la novedad de la percepción de Moura, se pueden identificar las raíces de este modelo en el primer gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945), en el que se puede observar una concepción objetiva y pragmática de la política exterior de Brasil, desde una percepción de que el desarrollo del país debería encontrar algunos de sus elementos más fundamentales en contrapartes internacionales; la política exterior sería, por lo tanto, el instrumento clásico para esa práctica. Entender lo que significa el desarrollismo nacional induce a comprender la esencia de la política exterior que se realizó en Brasil desde los años 30; cabe señalar que esa práctica o línea general de formulación y implementación de la política exterior brasileña representó un punto de inflexión en la concepción más amplia de las relaciones internacionales del país. Con la dirección establecida en los años 30, se cambió la concepción misma de la política exterior de Brasil, mediante la asignación de un papel proactivo y dinámico para ella, destacando sus finalidades por encima de los matices de la toma de decisiones.

El nacional-desarrollismo puede ser entendido como la búsqueda del desarrollo del país a través de la política exterior. En esta línea de pensamiento, se puede identificar en la política exterior los medios que permitan la superación o eliminación de los obstáculos al desarrollo, o al menos las herramientas de suplantación del subdesarrollo. Vargas fue el primer mandatario brasileño a darse cuenta de que la negociación internacional podría hacer viables los proyectos como la modernización de las fuerzas armadas, de la economía y de las finanzas del país, así como proporcionar el instrumental necesario para la implantación de la industria siderúrgica, sentando las bases para el crecimiento nacional. Teniendo en cuenta sus objetivos, Vargas marcó la pauta para una nueva línea de conducta de la política exterior de Brasil, por la cual las relaciones del país con otras naciones, organizaciones e instituciones se convirtieron en mucho más que un accesorio para el desarrollo,

pasando a ser el medio más propicio para lograrlo. Esta tendencia estaba presente también en la elaboración de la Política Exterior Independiente algunos años después.

Resumidamente, la política exterior en el primer gobierno de Vargas (1930-1945) se desarrolló teniendo por base las siguientes prácticas, siempre con el fin de reunir los beneficios para el desarrollo nacional: claro énfasis en las relaciones comerciales, marcadas por un impulso masivo del gobierno para “regularización” o regulación de este tipo de relaciones. Esta tendencia, en realidad, ya era evidente en la política exterior emprendida por Rio Branco (1902-1912), pero con diferentes contornos en relación con los fines antes mencionados. Gérson Moura considera el primer gobierno Vargas como un período de “autonomía en la dependencia”, ya que Brasil no tenía ninguna base de poder para desatarse de las grandes potencias, pero trató de construir una relativa autonomía decisional, como se ha demostrado con la equidistancia pragmática, especialmente entre 1935 y 1942 (CERVO; BUENO, 2011; MOURA, 1980). Esta línea de acción capitaneada por Vargas asumió una búsqueda de la diversificación del comercio de Brasil, dominado por la exportación de café, y de pragmatismo en las relaciones políticas y estratégicas, sobre todo hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Con el estallido de la guerra, la equidistancia que Vargas trató de implementar, a veces colgándose en el lado de los Estados Unidos, otras veces volviéndose hacia Alemania, se convirtió poco a poco insostenible, hasta que el gobierno eligió el lado de las potencias occidentales, no sin antes garantizar la viabilidad, sobre todo con el apoyo de EE.UU., de la implementación de la industria básica en el país, y de la modernización de las fuerzas armadas nacionales (MANZUR, 2009).

El primer gobierno de Vargas se encerró casi simultáneamente al final de la Segunda Guerra Mundial, en el año 1945; en ese momento, restaba claro que los intereses estadounidenses se concentraban fundamentalmente en contener el avance comunista en el mundo. Con este fin, los Estados Unidos se dedicaron a la reconstrucción europea y pusieron atención redoblada en las regiones en conflicto como en partes de Asia, Oriente Medio y África, donde varios países se volvían independientes; de acuerdo con la percepción del gobierno de los EE.UU., la inestabilidad podría atraer tentativas de dominación por parte del comunismo internacional; la falta de equilibrio socioeconómico y político podría también suscitar en los países subdesarrollados o agobiados por las consecuencias de la guerra una cierta seducción o fascinación por las sociedades planificadas, especialmente por la economía de la Unión Soviética. En las zonas de inestabilidad, estas prácticas podrían tomarse como la única solución posible a los problemas internos de la reestructuración política, económica y social. Las regiones colapsadas por la guerra o con problemas de subdesarrollo serían, para el gobierno de los Es-

tados Unidos, una presa fácil para el comunismo internacional (ARNOLD; WIENER, 2012).

Por esta razón, el gobierno estadounidense tomó varias iniciativas para bloquear el avance de la ideología socialista/comunista en las zonas que, en principio, en la división internacional del poder, estarían bajo la influencia de EE.UU.. Cuidaron entonces de montar un blindaje anticomunista, especialmente en Europa, pero con consecuencias para el resto del mundo, a partir de los siguientes logros: a) el Plan Marshall, de naturaleza económico-financiero, con el objetivo de la reconstrucción de las zonas devastadas por Guerra. En esencia, este plan se basó en el concepto de que, destruidos, los países europeos podrían volverse en sociedades convertidas al comunismo, mientras que resucitados de entre los escombros de la guerra y recuperados económicamente, podrían imponer obstáculos a los avances de la ideología comunista. Además, la lógica del capitalismo de entonces favorecía la reconstrucción de los mercados europeos por que fortalecidos podrían reasumir su posición asociada a los Estados Unidos; b) la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), alianza defensiva que representaba el brazo militar-estratégico del conjunto de acciones de la política exterior de Estados Unidos, reflejando la creciente importancia del concepto de seguridad colectiva en las relaciones internacionales. La OTAN se creó para permitir a los países miembros - los Estados Unidos y Europa Occidental - la defensa colectiva en caso de un ataque soviético; y c) la Doctrina Truman, esencialmente una propuesta político-ideológica que dio fuerza a diferentes formas de lucha contra el comunismo internacional. El aspecto ideológico de la acción de los EE.UU. se vio impulsado por la Doctrina Truman, según la cual la verdadera amenaza para el mundo libre se llamaba comunismo internacional, cuyo mentor y protector más grande era la Unión Soviética (TRUMAN, 2012). Esta percepción se alió a una “cruzada” iniciada por el senador estadounidense Joseph McCarthy, que estableció una verdadera caza a los comunistas, principalmente en las agencias del gobierno, y luego en toda la sociedad de los Estados Unidos. Esta feroz persecución a las ideas y prácticas asociadas al comunismo, juntamente con el proceso de ayuda económica y financiera y apoyo militar a Europa finalmente sedimentaron también en otras zonas - como en Latinoamérica, por ejemplo - fuertes movimientos de rechazo a la ideología comunista, sin duda bajo el auspicio de la superpotencia americana (MOURA, 1991, p 53-59; MANZUR, 2009, p . 70-72).

Está claro que la Unión Soviética actuaba de manera e intensidad similar para barrar el avance del capitalismo en sus áreas de influencia establecidas desde Yalta, Teherán y Potsdam: intensificó las fronteras de Europa del Este; hizo esfuerzos para expandir al socialismo en las regiones turbulentas de África y Asia; emprendió avances militares y estratégicos, sobre todo con

la preparación final de su bomba nuclear en el 1949; estimuló la formación del Pacto de Varsovia, la alianza militar de los países socialistas en la misma base de la seguridad colectiva que tenían lo occidentales en la OTAN; finalmente, la URSS intentó de asegurar su dominio en las regiones que, en la realidad de la Guerra Fría, le solía caber como áreas de influencia, satélites o aliados (THE COMINFORM, 1994; MURESAN, 2008).

En la división internacional de condominios de poder, Latinoamérica naturalmente se mantuvo en la órbita de influencia de los Estados Unidos, ya sea debido a la ubicación geográfica, ya sea a la vista de la afinidad históricamente singularizada de la “americanidad”, o del americanismo. De hecho, esta ideología americanista, contemplada en la proposición “America para los americanos”, fue reforzada desde el siglo XIX por las conferencias panamericanas y más tarde por la Doctrina Monroe y el Corolario Roosevelt (GILDERHUS, 2006, p. 10), y encontró eco en los vecinos continentales. Sucedió entonces que en el post-Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se volvió hacia otras regiones con sus esfuerzos para contener el avance comunista, y con eso, sus inversiones, sus estrategias, sus acciones más relevantes de política exterior. Así descuidó de su “aliado natural”. Esto se debe principalmente al hecho de que las Américas componían, en su conjunto, el centro focal de la propaganda ideológica estadounidense y por lo tanto los países americanos no podrían figurar, en la visión americana de la época, entre los susceptibles a la contaminación por la ideología del enemigo, por el simple hecho de estar en área de influencia de los Estados Unidos, sin duda y de modo inequívoco.

Este enfoque fue considerado por muchos líderes de América Latina como una señal de abandono, lo que generó amplia sensación de descontento en la región. Esta enferma relación con el poder occidental quedó evidente, por ejemplo, durante la visita de Nixon a Venezuela, en el 1958, cuando el entonces vicepresidente de EE.UU. fue atacado por la turba con huevos y fruta podrida, lo que expresa el descontento del pueblo venezolano (y más que eso, el sentimiento antiianque en Hispano-América) con la negligencia de los Estados Unidos hacia el continente (VAISSE, 1996, p. 46).

La situación en Brasil no fue diferente de la de otros países de Latinoamérica. Poco después de la Segunda Guerra Mundial, el general Gaspar Dutra asumió la presidencia. Procedió en su política exterior, a una alineación automática con Estados Unidos, en parte consistente con la opción occidental y con el hecho de que Brasil luchó junto a los Aliados (y, en primer lugar, los Estados Unidos) durante la guerra mencionada. Dutra buscó una relación especial con el poder de EE.UU., rompió relaciones diplomáticas y comerciales con la Unión Soviética y más tarde con la China Continental, por ocasión del establecimiento del régimen comunista en ese país. En el área económica, Dutra aumentó la liberalización, en nombre de una relación

especial con la superpotencia occidental. A nivel estratégico, Brasil empezó una cooperación militar con Estados Unidos, reforzando así la alineación política entre los dos países. También buscó el fortalecimiento de los lazos de la relación continental firmando el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, en 1947 (CERVO; BUENO, 2011, p. 289-292; SKID-MORE, 1975, p. 121).

De todos modos, a pesar de las iniciativas brasileñas, no se percibe por parte del gobierno de los EE.UU. una respuesta compatible. Las inversiones no llegaron, ni hubo incrementos de la industria brasileña, ni la cooperación internacional se desarrolló en los niveles esperados en Brasil y en toda América Latina. Fue en este contexto que llegó Getúlio Vargas otra vez al poder, ahora por el voto popular. Dado el populismo característico del período, emergió un enfrentamiento feroz entre las corrientes internas de opinión acerca de cómo el Brasil debería construir su participación en la escena internacional³. En el país, en aquel momento, se proponían cuestionamientos y reflexiones sobre la dependencia del país a los Estados Unidos y sus principales causas profundas: 1) la prevalencia del café en la lista de exportaciones de Brasil, una especialización o limitación peligrosa de las capacidades de comercio del país; y 2) la concentración de las exportaciones para los EE.UU., el mayor comprador de ese producto de agroexportación de Brasil desde el siglo XIX. Las dos corrientes principales, los nacionalistas y los “entreguistas” (algo como los “sumisos”), expresaban sus antagonismos esencialmente sobre las estrategias más adecuadas de Brasil para construir su inserción internacional. Los entreguistas creían en la necesidad de abrir la economía nacional al capital extranjero. En su perspectiva, sólo siguiendo esta tendencia a Brasil sería capaz de superar el subdesarrollo. Para los entreguistas, el proteccionismo y cualquier interferencia del Estado en la economía deberían ser rechazados con el fin de hacer de Brasil un país atractivo para las inversiones extranjeras. La visión nacionalista, a su

³ El populismo es un fenómeno típico de la política latinoamericana; emergió en el Continente después de la Segunda Guerra Mundial. Sus principales representantes fueron Getúlio Vargas, en Brasil, y Juan Domingo Perón, en Argentina. Son características populistas: el liderazgo carismático, la promoción de un imagen de sencillez, refuerzo a la popularidad del líder, que se ofreció a la gente para alcanzar los logros sociales. Para Francisco Weffort, el fenómeno del populismo que prevaleció en Brasil y otros países de América Latina por décadas, representa “una forma de activismo político que involucró y movilizó a las masas, sobre todo las masas urbanas, los más humildes estratos de la población, obreros y la pequeña burguesía de las ciudades y los sectores del campo”. Se lleva a cabo en la realidad política en la que “la estructura del poder oligárquico está en crisis; cuando las clases dominantes se sienten incapaces de mantenerse en el poder a través de los procedimientos electorales tradicionales”. Es en estas circunstancias que los líderes populistas “atraen con promesas de abundancia distributiva o de moralidad administrativa”. Con promesas y afirmaciones categóricas, tales líderes muestran un “perfil paternalista y carismático, consiguiendo animar e impulsar las masas recientemente urbanizadas, que desean una solución no radical a la mejora de sus condiciones de vida” (WEFFORT, 1980, orilla). [traducción libre]

vez, temía todas las formas de inversión extranjera que podrían generar o firmar la dependencia. En la visión nacionalista, la apertura comercial sin restricciones a los Estados Unidos sería la puerta de entrada a la interferencia estadounidense en los asuntos brasileños. Este choque entre las cadenas dogmáticas internas permaneció por todo el segundo gobierno Vargas. Ese presidente no tenía una mayoría en el Congreso, y por eso buscó emprender una política pendular para favorecer a ambos lados de la opinión pública. Terminó por proporcionar combustible a los ataques constantes de la oposición, encabezados principalmente por Carlos Lacerda, el “demoledor de presidentes” (SKIDMORE, 1975, p. 174-180). Con el poder vacante por ocasión del suicidio de Vargas, en el 1954, se hizo necesario un reacomodo de las fuerzas políticas en Brasil y también en la opinión pública con respecto a la posición internacional del país.

En el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-60), el proyecto nacional de desarrollo se basa en una política de atracción de capitales extranjeros. Juscelino Kubitschek buscaba la coexistencia de dos tendencias importantes: el rápido crecimiento industrial (asentado en el alineamiento automático con Washington) y el nacionalismo. Aún así, trató de no descuidar la cooperación internacional como una alternativa para lograr insumos para el desarrollo nacional en Brasil de modo menos dependiente. Kubitschek puso gran énfasis en las relaciones multilaterales de cooperación, especialmente durante la proposición de la Operación Panamericana, en 1958. Teniendo las reacciones latinoamericanas como pretexto, Juscelino Kubitschek preparó un programa de desarrollo económico, social y político en la región (LESSA, 2008). Con la OPA, fue posible llamar la atención de los Estados Unidos sobre los problemas de desarrollo en América Latina. Kubitschek considera que la ayuda económica para el continente americano era tan vital como cualquier otra medida de defensa contra lo que llamó la subversión comunista. La inestabilidad política resultante de la pobreza y el subdesarrollo en el continente latinoamericano conducían a la posibilidad de un colapso del orden capitalista en la región.

Sin embargo, a pesar de la iniciativa Kubitschek, permanecía la percepción e negligencia de los EE. UU. con su entorno, una situación que duró al menos hasta el advenimiento de la Revolución Cubana en 1959. Después de la revolución liderada por Fidel Castro, que muy pronto tomó matices socialistas, revivió la preocupación de que el avance comunista se propagara por todo el continente (CERVO; BUENO 2011, pp. 311-317; LESSA, 2008; MELLO e SILVA, 1992). Los problemas domésticos como la inflación y la deuda externa fueron dejados por Kubitschek para la administración siguiente; de todo modo, no subsistieron solamente los problemas, sino también las ideas generales sobre la inserción internacional del país. Permaneció vivo, por ejemplo, el principio que le ofrece el papel doc-

trinal del desarrollismo nacional, así como la búsqueda universal de la independencia frente a las limitaciones ideológicas que emanan de los choques entre dos polos mundiales (SKIDMORE, 1975, p. 224) .

Una vez esbozados los principales antecedentes de la PEI, es pertinente reiterar el hecho de que las innovaciones presentadas en aquella dirección de política exterior ya habían sido sugeridas o por lo menos contempladas en los gobiernos anteriores. Como se ha demostrado anteriormente, el desarrollismo nacional fue el hilo conductor de la política exterior brasileña desde el primer gobierno de Vargas; la ampliación del comercio de Brasil, incluso a través de la diversificación de los socios internacionales, también viene de épocas anteriores y tomó impulso con Juscelino Kubitschek; la propia búsqueda de la independencia y la desvinculación con los polos ideológicos es también una idea presente, aunque no plenamente realizada en gobiernos anteriores. Seguimos ahora en la búsqueda de una comprensión más detallada de lo que fue una Política Exterior Independiente, sin perder de vista que todas las innovaciones por ella intentadas refiérense más al proceso de implementación que a las estrategias de concepción o elaboración del proceso de toma de decisiones política exterior. Para mayor claridad, se considera aquí como la fase de elaboración del proceso decisorio aquella en que los tomadores de decisiones formulan, diseñan y estructuran las acciones de la política exterior, teniendo en cuenta los intereses relevantes socialmente sedimentados, las ideas y las ideologías prevalecientes en la sociedad en un momento dado. La fase de implementación, a su vez, es una en la que se aplican al caso práctico y a la realidad de la situación los planes, diseños, estructuras, estrategias y propuestas anteriormente elaboradas, es decir, el momento en que lo que había en el reino de las ideas se enfrenta a la realidad a la que se aplica: cuando las decisiones se traduzcan en acciones. Es también cuando la realidad confronta los tomadores de decisiones y sus opciones en cuánto al proceso decisorio (SMITH; HADFIELD; DUNNE, 2012, p. 148). Los ideólogos de la PEI, al concebirla, tomaron en cuenta algunos elementos como la independencia, la autonomía, el universalismo, la democracia, el fortalecimiento de las instituciones nacionales, la proyección internacional singular de Brasil, pero muchas veces se complicaron en compatibilizar el diseño con la realidad política, económica y cultural en el ámbito nacional y internacional. Es lo que veremos en seguida.

Elementos característicos de la Política Exterior Independiente

La Política Exterior Independiente fue lanzada en los inicios del gobierno de Jânio Quadros. Fuertemente influenciado por el pensamiento independentista de Afonso Arinos de Mello Franco, su Ministro de Asuntos Exteriores de los primeros momentos, Quadros relegaba a la política exte-

rior un papel clave para la búsqueda del desarrollo del país, la superación de la pobreza y el logro de la justicia social. Para Quadros, la diferenciación del mundo entre el Norte y el Sur era esencialmente económica, más que ideológica, y por lo tanto, Brasil podría y debería establecer “contactos útiles” incluso con los países con diferentes ideologías, en la medida en que esta posición podría contribuir para reducir las tensiones internacionales y promover la paz (QUADROS, 1961; ARINOS FILHO, 2001, p. 156). Como directriz sistemática, la PEI era conceptuada y estructurada para promoverla independencia política y el desarrollo de Brasil. Además, Quadros emprendió lo que se conoce por varios autores como la “desideologización de la política exterior”, un término que puede inducir a la comprensión de que no había una ideología guiando la formulación e implementación de las acciones clave de la PEI. Ocurre que la PEI es absolutamente y sin duda, un movimiento ideológico: independencia, universalismo, desarrollismo fueron ideas claves esenciales a la concepción misma de aquella directriz de política exterior; lo que se evitó en la práctica fue la sujeción a los lazos ideológicos limitadores o restrictivos de los vuelos que el gobierno trataba de levantar: para universalizar – aún reconociendo la realidad del mundo bipolar ideológica y económicamente – era necesario realizar estudios y proyectos para ampliar los mercados en todas las regiones del mundo, a despecho de la ideología. Esta universalización en el área comercial debería ir acompañada de una aproximación política cuidadosa para que, a través de los lazos diplomáticos, si pudiera fomentar la relación comercial fructífera con beneficios para Brasil y otros países (MANZUR, 2009).

Es de destacar que, además de los principios fundamentales de la ideología de la PEI mencionados anteriormente, también componen la PEI otros principios de la buena convivencia internacional: la preservación de la paz, el fortalecimiento de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, el fortalecimiento del mercado externo y el apoyo a la emancipación de los territorios no autónomos. Con estas características, no sería de extrañar que la política exterior independiente fuera considerada demasiado avanzada y audaz, teniendo en cuenta las instituciones políticas nacionales existentes en el período. Hay que tener en cuenta, sobre todo, el partido político que elevó al candidato Quadros al poder: la Unión Democrática Nacional (UDN), un tradicional defensor y heraldo de las posiciones del llamado “bloque democrático”, claramente conservador. Con eso, los temas de la inserción internacional de Brasil se comentaban y eran cada vez más discutidos por toda la sociedad, lo que se tradujo en la participación gradual de la opinión pública en los asuntos internacionales (SKIDMORE, 1975, p. 245 e 246; ARINOS FILHO, 2001, p. 142 a 145).

La PEI en los gobiernos de Quadros y Goulart: unidad entre tomadores de decisión y desacuerdo entre los campos internacional y el doméstico

Había unidad entre tomadores de decisión en el gobierno Quadros al respecto de la PEI, y esta unidad se mostró también en el gobierno de Goulart, en el cual la PEI fue sistematizada bajo dirección de San Tiago Dantas. La opinión pública y los caminos de la política exterior de Brasil expresaron múltiples influencias mutuas. Veamos, aunque de modo simplificado, cómo se desarrollaron los hechos que llevaron a los desajustes entre la política interna y la política internacional en el gobierno Quadros y que, pocos años más tarde, representaron elementos disparadores de la deposición de Goulart; así que vamos a ver de qué modo los cambios de la opinión pública sobre la política exterior del país contribuyeron a este proceso.

Como se ha visto anteriormente, uno de los puntos centrales de la política exterior de Quadros fue el establecimiento de relaciones comerciales y diplomáticas siguiendo el principio universal: todos los países serían posibles socios comerciales y diplomáticos, a despecho de sus vínculos con cualquiera de los bloques político-militares; esto significaba, en efecto, la apertura de las relaciones con los países socialistas y los nuevos estados africanos, muchos de los cuales venían de independizarse en aquel justo momento. Quadros buscaba con eso proyectar el liderazgo político de Brasil en el hemisferio sur para reclamar después un tratamiento privilegiado de los Estados Unidos. Esta postura no tiene nada de neutralista, ya que mantenía, por aquel entonces (y en cualquier otro momento en la historia de Brasil) la tradicional opción occidental de Brasil.

En cuanto a las relaciones multilaterales, Quadros muy claramente enfatizaba la importancia de la participación brasileña en las organizaciones internacionales de los más diferentes formatos, desde las tradicionales (cómo las Naciones Unidas), hasta aquellas compuestas por los países no participantes en cualquiera de los grandes bloques (cómo el movimiento tercermundista, o el de los no alineados). Las relaciones dentro de América Latina, a su vez, también tenían clara prioridad; el Brasil de Quadros ha buscado una aproximación con los vecinos, especialmente con la Argentina de Frondizi que presentó una propuesta para la política exterior independiente argentina muy de acuerdo con la brasileña. Otro de los puntos relevantes de la política exterior emprendida en el gobierno Quadros en Latinoamérica fue la firme intención de cumplir el principio de no participación extranjera, directa o indirecta, en intervenciones en el territorio cubano, y tampoco reconocer a ningún gobierno que resulte de dicha intervención. La diplomacia brasileña abogó por la integridad política de Cuba y su lucha por la emancipación económica, la afirmación nacional y desarrollo, siguiendo los principios de la inserción internacional de Brasil evidenciados desde la Independencia (MANZUR, 2009, p. 80)

Hubo también una búsqueda de acercamiento con África, basada en afinidades culturales con ese continente, dada la formación histórico-social

brasileña. Esto permitiría, en la opinión del gobierno brasileño, que el país fuera un interlocutor privilegiado de los países africanos en los foros internacionales. De todos modos, era claro todavía que se notaban ambigüedades del gobierno en sus posiciones en cuanto a los procesos de independencia en África. El discurso de la diplomacia brasileña abogaba, en los foros multilaterales, el anticolonialismo y los principios de la libre determinación de los pueblos y la no intervención. Sin embargo, en la práctica, el gobierno brasileño tenía dudas sobre si apoyar o no el movimiento de independencia de las colonias africanas; esta incertidumbre se derivaba, en particular, del apego a una relación especial con las antiguas potencias coloniales como Francia y Portugal. En el caso de las colonias portuguesas, por ejemplo, los representantes brasileños fueron instruidos para referirse a ellas como meras extensiones ultramarinas del territorio de Portugal, lo que hacía que toda la discusión de su independencia fuera de acuerdo a los designios de la metrópoli. Pero de nuevo, las ambigüedades de la diplomacia brasileña se ubicaban principalmente en el análisis y la toma de posición sobre los procesos de independencia en sí; una vez sellada la autonomía de cualquier país de África, Brasil solía ser uno de los primeros países en reconocer el nuevo Estado (MANZUR, 2009, *passim*).

En resumen, de modo general la política exterior con el sello “independentista” que se llevó a cabo en el gobierno Quadros abarcó los siguientes preceptos: el respeto a los compromisos internacionales; tentativas para proyectar a Brasil como un país importante en el mundo libre occidental; el entendimiento de que ampliar la gama de los contactos internacionales de Brasil podría ser un elemento clave para el desarrollo nacional y para fortalecer la lucha contra el subdesarrollo económico en ámbito mundial; la idea de mantener la posición conciliadora hacia la reducción de las tensiones internacionales en los planos regional y mundial; el fomento a la expansión del comercio exterior a nivel mundial; largo apoyo en el discurso diplomático al anticolonialismo y al antiimperialismo, especialmente en los foros multilaterales; soporte a las Naciones Unidas en la promoción de la paz y la justicia económica; defensa de la lealtad al sistema interamericano bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos; intención de continuar y tratar de ampliar el alcance de los principios de la Operación Panamericana (MANZUR, 2009, p. 81) . Todo este razonamiento, muy clara y fuertemente concebido y cosido por Quadros y Arinos fue después proyectado casi de manera inequívoca en la política exterior emprendida por João Goulart, como se verá a continuación.

La política exterior emprendida por el gobierno de João Goulart, como se señaló anteriormente, representó continuidad con el proyecto de Quadros, especialmente en lo que se refiere a los fundamentos: el universalismo, el independentismo, el desarrollismo. Cuando Quadros renunció, en agosto del 1961, Goulart estaba en misión en la China comunista, en un

intento de mejorar las relaciones comerciales y diplomáticas con ese país, lo que ilustra claramente las acciones de carácter universalista de la diplomacia brasileña en el marco de la política exterior independiente. Goulart ascendió a la presidencia sin amplios poderes, en la medida en que se instituyó el parlamentarismo en Brasil, en aquel entonces. De todo modo, aunque sin plenos poderes, Goulart y San Tiago Dantas, su primer Canciller, mantuvieron la tónica de tratar de alcanzar el desarrollo del país a través de la política exterior. Sin embargo, de acuerdo con el análisis de muchos de sus críticos, lo universal propuesto por ellos tomó tintes pro-comunistas, dando combustible para inflamados debates entre diferentes corrientes de la opinión pública nacional.

La aproximación con la China comunista era un tema candente, pero uno de los más importantes asuntos de la inserción internacional en aquellos años, y una prueba de fuego para los principios de la PEI, fue la Crisis de los Misiles de Cuba. En 1962, algunas imágenes tomadas por satélites de Estados Unidos mostraron edificios que podrían ser bases para misiles en Cuba. Posteriormente, nuevas fotos atestiguaron la unidad de tropas del Ejército Rojo en la isla, y contribuyeron a confirmar la hipótesis de que la Unión Soviética en realidad envió un gran arsenal para la Isla, como una forma de represalia por el hecho de que los Estados Unidos tenían plantado misiles balísticos en Turquía. Kennedy tendría, en teoría, dos opciones de respuesta: la búsqueda de una solución diplomática, o la confrontación con la URSS. Debido al fracaso de la invasión de Bahía de Cochinos⁴, algunos representantes del Partido Republicano en el Congreso de Estados Unidos estaban transformando gradualmente el tema de las relaciones con Cuba en un punto fundamental de las elecciones (parlamentarias) que tendrían lugar en 1962. Como contrapunto a las presiones internas, Kennedy optó por una fuerte respuesta a la URSS, a expensas de una solución diplomática: el bloqueo, que fue sugerido e ideológicamente patrocinado por Bob Kennedy (hermano del Presidente y el *Attorney General*) y Theodore Sorensen, asesor especial del presidente (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 325 a 347).

Para realizar una ofensiva contra Cuba, Kennedy buscó apoyo interno en Estados Unidos, pero también intentó encontrar respaldo para sus acciones en todo el continente americano. En las reuniones de consulta que tuvieron lugar durante el período, se presentaron dos posiciones en conflicto: la de los “legalistas”, entre ellos Brasil, que se aferraban a las normas de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Tratado

⁴ También conocida como Invasión de Playa Girón, se llevó a cabo en abril de 1961. Fue una tentativa de invasión de Cuba por tropas de cubanos exiliados, que contaban con el soporte de los Estados Unidos. Sin embargo, fracasó esa operación; muchos soldados invasores murieron o fueron capturados por los cubanos, y materiales bélicos fueron por ellos coleccionados (KORNBLUH, 1998, p. 23-132).

de Río de Janeiro⁵, así como a los principios del derecho internacional y la soberanía, con el fin de evitar cualquier tipo de intervención militar en Cuba; de otro lado, la de los aliados dependientes, especialmente las repúblicas centroamericanas cercanas de Cuba, que tenían vínculos más estrechos con los Estados Unidos y favorecieron medidas más drásticas contra el régimen cubano, ya que concebían como una amenaza el gobierno socialista de Fidel Castro. En la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de América, que tuvo lugar a partir de enero 23 a febrero 2, 1961, en Punta del Este, las dos corrientes entraron en fuerte desacuerdo, y la idea de la intervención fue más fuerte, a pesar de la oposición de algunos países, entre los cuales Brasil, que no aceptaron a la propuesta de exclusión de Cuba del sistema de la OEA (BEZERRA, 2010, *passim*).

La posición de Brasil se estableció oficialmente en el segundo día de reuniones, a partir de las premisas definidas por San Tiago Dantas: el gobierno brasileño era contrario al aislamiento de Cuba, a las sanciones económicas, vistos como infructuosos, y las sanciones diplomáticas, interpretadas como simplemente simbólicas. El Brasil se negó a apoyar la exclusión de Cuba de la OEA. La argumentación sistemática del brasileño Ilmar Penna Marinho en la Reunión del Consejo de la OEA el 12 de febrero de 1962, tenía como base el reconocimiento de que la situación de Cuba era incompatible con el sistema interamericano porque no cumplía todas las condiciones de pertenencia⁶. Sin embargo, el mero reconocimiento de la incompatibilidad no podría permitir, “en virtud de la Carta de Bogotá, del Tratado de Río de Janeiro y del derecho internacional americano positivo” la exclusión de cualquier miembro de la OEA; de hecho, la Carta de la organización no proporcionaba en sus términos la exclusión de un miembro. Sería necesario establecer, en el argumento del gobierno brasileño, una dinámica procesual específica que pudiera legalmente apoyar la exclusión de un país miembro del sistema interamericano. Pena Marinho afirmaba, además, que “un diploma internacional de ese tipo [considerando explícitamente la posibilidad de exclusión] incluso tendría la ventaja de impedir que, alentada por el peligroso precedente de Cuba, la OEA pudiera arrogarse más tarde el papel de fiscal de la situación política en todos los países de América, violando así a los principios fundamentales de no intervención y autodeterminación de los pueblos”. Con esto, Brasil se abstuvo de votar sobre la cuestión (BEZERRA, 2010, p. 56-60).

⁵ El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), de 1947.

⁶ Fundamentalmente, las condiciones de pertenencia al sistema interamericano eran las siguientes: el Estado geográficamente pertenece al continente americano; el Estado tiene su organización política basada en el ejercicio de la democracia representativa. Cuba no cumplía este último requisito (BEZERRA, 2010, p. 56 - 60).

Y junto con las relaciones entre Brasil, Cuba y Estados Unidos, también se encuentra en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y los países de Europa del Este como cuestiones que plantearon el público brasileño, afilando enfrentamientos internos alrededor como si debería dar la inserción internacional de Brasil en aquel momento. Estas situaciones provocaron gran movimiento en Brasil y otros países del continente americano. La opinión pública brasileña podría incluso seguir de cerca las medidas adoptadas por el representante de Brasil; por ejemplo, desde el final de las reuniones de Punta del Este ya de vuelta en Brasil, San Tiago Dantas vino a hacer una declaración pública por la televisión y la radio nacionales, con el fin de aclarar y defender la posición de Brasil en la cuestión cubana. También los periódicos especializados y los de opinión vehiculaban las diferentes visiones, en la sociedad brasileña, sobre la inserción internacional del país.

Con esto, se puede afirmar que la relación entre la opinión pública y la política exterior, mientras duró la PEI, fue elevada a una relevancia jamás vista. La política exterior fue objeto de seguimiento y control por parte de la sociedad en un proceso de retroalimentación constante en que la sociedad influye en el desarrollo de los lineamientos de la política exterior del país y, esta política, cuando se ejecuta, está sujeta al escrutinio de los diferentes grupos sociales. Este hallazgo es muy claro si se tiene en cuenta la Política Exterior Independiente y cómo, a partir de sus directrices y su aplicación, los diferentes grupos sociales organizados se han movido en cuanto a la forma de la inserción internacional de Brasil.

Influencias mutuas entre la opinión pública y la política exterior durante la vigencia del PEI

En este trabajo, como se definió anteriormente, entendemos la opinión pública como un conjunto de todas las diferentes corrientes de pensamiento expresadas en un país en un período determinado, entre las que se encuentran las ideas de los grupos de interés, los partidos políticos, los grupos económicos y sociales. En perspectiva histórica, la opinión pública no se confunde con la opinión de la mayoría o de la opinión de todos. Es sólo la síntesis de diversos puntos de vista expresados en un sitio determinado en un período específico. Por lo tanto, para entender cómo se forma o se informó por la política y los conductores de la política exterior de opinión, es necesario tomar en consideración aquellos que fueron los temas más discutidos y sobre los cuales se elevaron más voces internamente (MANZUR, 2009, p. 29).

En el gobierno Quadros, la opinión nacional se dividió en cuatro corrientes principales: el liberal-asociacionismo, el liberal-nacionalismo, el universal-independentismo, y el radical-nacionalismo, cada uno con sus pro-

pías características. Es necesario aclarar que la definición de estas corrientes no se basa en la afiliación partidaria, la posición social o de clase, pero sobre todo en la aproximación a la forma ideal imaginado para ingresar a Brasil en el sistema internacional.

En resumen, el pensamiento de cada una de las corrientes puede presentarse de la siguiente manera, de acuerdo con las categorías de análisis establecidas en mis trabajos anteriores (MANZUR, 2009, p. 85 a 87): a) el liberal-asociacionismo: tendencia de la opinión que dio prioridad a las relaciones con el Occidente, especialmente Estados Unidos; de acuerdo a los liberales-asociacionistas, Brasil debería unirse a la potencia occidental para detener el avance del comunismo, visto por los partidarios de esta corriente como el gran enemigo de la patria, un enemigo que hay que combatir. Para el liberal-asociacionismo, el contexto internacional se polarizaba de manera clara y sin lugar a dudas entre dos extremos de poder: por un lado la defensa de los valores occidentales y antagónicamente se ponía el otro lado, el de la amenaza para ellos, el comunismo/socialismo; por lo tanto, asociacionistas liberales valoraron la participación de Brasil en la lucha entre Oriente y Occidente y defendieron la necesidad de la inserción internacional de Brasil a través de empresas asociadas liberalismo y el capital extranjero. Bajo esa perspectiva, sólo con el apoyo de las potencias occidentales, especialmente Estados Unidos, Brasil podría alcanzar el desarrollo; b) el liberal-nacionalismo, por su parte, hizo hincapié en el hecho de que, a pesar de la opción oeste clara basada en las características históricas de la educación brasileña, el país no tendría que depender de los países más ricos de Occidente o unirse de forma automática ellos. Los liberales-nacionalistas temían el avance comunista, pero confiaban en las instituciones democráticas para contenerla, a diferencia de los liberales-asociacionistas. El liberal-nacionalista consideraba que el contexto internacional se separó en dos polos de la Guerra Fría, pero eran nacionalistas y, con eso, creían en la relevancia de Brasil como un país internacionalmente importante en la lucha contra la pobreza y contra los males del comunismo. De manera similar a los asociacionistas, los liberales-nacionalistas predicaron la inserción liberal de Brasil en el contexto internacional, pero no tenían en cuenta la posibilidad de la intervención estatal en la economía como un regulador; c) la corriente universal-independientista, por otra parte, defendía una inserción internacional independiente y autónoma de Brasil en un contexto de enfriamiento rigidez bipolar, como se evidencia por lo que Vaisse entiende cómo la coexistencia pacífica entre las potencias (VAISSE, 2002, p. 57). Por lo general asociada con una tendencia neutralista el universal-independientismo se manifiesta, de hecho, a favor de la ampliación de las posibilidades internacionales de Brasil, con la universalización de las relaciones económicas y políticas del país. No era, así, precisamente una tendencia neutralista, pero inclusiva de la diversidad,

con el fin de abarcar una expansión de las relaciones internacionales de Brasil libre de restricciones ideológicas. El universal-independentista no temía las amenazas del comunismo porque creía en la fuerza del ideal democrático. Este ideal, a su juicio, sólo podría fortalecerse si el país se independizara de los bloques políticos, llegando a ser capaz de definir sus orientaciones en el ámbito internacional y estar lejos de los cargos derivados de la unión a un bloque u otro. En la visión universal-independentista quedaba claro que Brasil no tenía tendencias socializantes, que el bloque occidental aún debería reforzarse, pero ese refuerzo no podría ser llevado a cabo sin la cooperación de los países desarrollados a menudo poco dispuestos a cooperar. Por lo tanto, el universal-independentismo conmutó el eje de las discusiones acerca de la confrontación Este-Oeste para la lucha Norte-Sur; d) el radical-nacionalismo, cuya característica más llamativa era una visión del mundo antiimperialista, que se reveló esencialmente antiyanqui. En la búsqueda del desarrollo era necesario, según esta corriente, evitar a toda costa la relación servil al imperialismo de la superpotencia occidental. Por lo tanto, los radicales-nacionalistas denunciaron con vehemencia la dependencia de Brasil en sus facetas más evidentes, entre las cuales las remesas de ganancias incontroladas por parte de empresas multinacionales en el extranjero y la subordinación a las decisiones del Fondo Monetario Internacional (FMI). Un Punto de radicalismo característico de esta corriente es el hecho de que, para ella, cualquier situación sería preferible a la dependencia de Brasil a los EE.UU. (considerado por ellos como más peligroso que el comunismo en sí mismo), hasta la posibilidad de relación especial con los países comunistas y socialistas; con esa posición, el radical-nacionalismo despertó la ira de los conservadores y los llevó a asociarles (los radicales-nacionalistas) al comunismo internacional, que en realidad no se ajusta a las realidades. El radical-nacionalista abogó la necesidad de reformas estructurales internas en Brasil, cuyos modelos podrían ser recolectados en los países de Europa del Este, pero pocos representantes de esta corriente se ponían abiertamente ligados a la ideología comunista.

Cuando el presidente Quadros renunció, el vicepresidente, João Goulart, como se mencionó anteriormente, estaba en una misión en China continental. Con el fin de evitar un golpe preventivo a la inauguración de Goulart, algunas fuerzas políticas y sociales se movilizaron para encontrar una salida. El problema se resolvió con la aprobación por el Congreso de la enmienda parlamentaria, que reducía los poderes de Goulart. Como resultado, se debilitó la presidencia, sino que se fortaleció aún más el Parlamento, gran caja de resonancia de la opinión nacional. Además del Parlamento, varios medios de comunicación también reflejaban el desacuerdo general sobre la forma ideal para la participación de Brasil en el contexto internacional. De esa manera, la opinión pública se convirtió poco a poco polarizada en dos

grandes tendencias principales (MANZUR, 2009, p. 89-91).

Por un lado, el liberal - occidentalismo, que defendía abiertamente la necesidad de la defensa de los valores occidentales como la democracia y la libertad, la opción occidental brasileña, el liberalismo como forma ideal de inclusión económica y política de Brasil en la escena internacional, e incluso la ideología cristiana asociada de una manera directa por esta corriente a la pensamiento occidental prevalente en Brasil. Liberales-occidentalistas se manifestaban claramente en contra de la “infiltración comunista”, del comunismo ateo y anticristiano, que ya serían evidentes incluso en el gobierno; eso sucedía porque muchos seguidores de esta corriente concebían la práctica política del presidente Goulart como directamente relacionada con el comunismo. Liberales-occidentalistas eran contrarios a las reformas (agraria, política, fiscal, entre otras), propuestas por el Ejecutivo, relacionándolas con la amenaza comunista, ya que en vista de los opositores del liberalismo, especialmente los reformistas, el modelo de la reforma podría encontrarse incluso en los países socialistas. El liberal-occidentalismo quería impulsar las relaciones especiales entre Brasil y Estados Unidos, en la creencia de que sólo el liberalismo asociado traería beneficios al país en el contexto, por ellos percibido, de la polarización rígida evidente en la Guerra Fría. Eran así favorables a la inserción de capital extranjero como la forma más adecuada para capitalizar el país y promover el desarrollo.

El nacional-revisionismo, a su vez, concebía como fundamental la aplicación urgente de las reformas en la estructura política económica, social y de Brasil. Instó a la población, la clase política, las élites socioeconómicas en el país a unirse en favor de la revisión de la política doméstica y exterior, sobre todo en las discusiones que llevaron al país a la dependencia. Nacional-revisionistas se presentaron en contra de la vinculación asociada y dependiente de Brasil a cualquiera de las potencias, pero en general, ellos preferían una relación especial con la Unión Soviética a la dependencia de los Estados Unidos. Evitaban, sin embargo, la asociación libre con el comunismo, y preferían tener su imagen relacionada al laborismo y al socialismo. El mayor enemigo a combatir, para los nacional-revisionistas, sería la acción imperialista EE.UU..

Goulart solía identificarse con el revisionismo: tomó medidas a favor de la reglamentación de las remesas de lucros al exterior; “firmó un decreto que proponía la revisión exhaustiva de todas las concesiones del gobierno a la industria minera; firmó el decreto de la reforma agraria y la expropiación de las refinerías petroleras privadas, entre otras medidas” (MANZUR, 2009, p. 285). Esta postura fortaleció la percepción entre los liberales-occidentalistas de que Goulart fue en efecto, asociado con el comunismo internacional y que, por lo tanto, los peligros y las amenazas a la sociedad brasileña y al mundo libre y liberal emanaban del propio gobierno.

Del mismo modo, los nacional-revisionistas también tuvieron su cuota de descontento. Hicieron críticas constantes a las negociaciones de Goulart con los Estados Unidos; no aceptaban lo que consideraban una adhesión del gobierno a las prescripciones del FMI; criticaron también las remesas de lucros que drenaron la economía nacional (cuestionando así los retrasos para votar la Ley sobre la remesa de Lucros al Exterior); cuestionaban también a la capitulación de Brasil frente a la financiación de proyectos en el marco de la Alianza para el Progreso.

La situación se radicalizaba cada día y la polarización dramática de las tendencias de opinión en cuanto a la inserción internacional de Brasil reflejaba esta intensificación de la oposición. Este proceso culminó con la prevalencia de los intereses de la corriente occidental liberal que, con una fuerte participación de los representantes de las políticas económicas y de las élites militares, tomó e sus manos el golpe que estableció el régimen militar en Brasil, en 1964.

Conclusión

En el período de 1961 a 1964, Brasil fue gobernado sucesivamente por Quadros y Goulart. Quadros fue presidente entre enero y agosto de 1961, cuando renunció y dio paso a su entonces vicepresidente, João Goulart. Este gobernó el país hasta abril de 1964, cuando sufrió un golpe de Estado. En ese corto período de tres años, la sociedad brasileña pudo presenciar el diseño, implementación, desarrollo, apogeo y decadencia de la Política Exterior Independiente (PEI), estructurada en forma conjunta por Quadros y Afonso Arinos, su Canciller, y más tarde sistematizada por San Tiago Dantas. Así es que los siguientes fundamentos de la PEI fueron compartidos por los gobiernos de Quadros y Goulart: en primer lugar, la existencia de un eje central en la inserción internacional de Brasil que ha proyectado el país en las relaciones internacionales sin restricciones ideológicas en tiempos de la Guerra Fría, una propuesta de independencia y autonomía que, para muchos críticos de entonces, no sería factible ni posible; en segundo lugar, la participación del público en los asuntos de política exterior. Esta participación es el resultado de la evolución de una política populista ya identificable, por ejemplo, en los anteriores gobiernos de Getúlio Vargas y Juscelino Kubitschek. El populismo se alió con el desarrollo económico y la difusión de los medios de comunicación (especialmente la radio y la televisión), el aumento de los niveles de alfabetización de la población, acompañado por la creciente urbanización. A todo esto, recogió la idea, aún que incipiente y no muy clara para gran parte de la población brasileña, de la existencia de un “enemigo” internacional en las Américas: el peligro comunista. El Gobierno informaba a la opinión pública y ella, a su vez, discutía y

se manifestaba sobre la integración internacional del país. A grandes rasgos, entre 1961 y 1964, se enfrentaron en la expresión de las distintas corrientes de opinión pública en Brasil las visiones más diferentes y diversas de cómo la nación se debería presentar en la escena internacional.

A partir de los enfrentamientos entre las diferentes corrientes, se ha producido una polarización gradual de la opinión pública nacional en los últimos años del gobierno de Goulart. Hubo una radicalización entre los que defendían relaciones especiales con los Estados Unidos, el occidentalismo, la liberalización del comercio y, por otro lado, aquellos que con vehemencia luchaban contra el “imperialismo yanqui”, la dependencia en relación a la potencia norteamericana, y defendían al nacionalismo, incluso en la política exterior, así como la autonomía internacional de Brasil y la apertura de las relaciones más estrechas con los países socialistas y comunistas. Como ya ha sido observado y documentado en la obra de mi autoría, *Opinião Pública e Política Exterior no Brasil*, anteriormente referida, la polarización de las tendencias de opinión fue uno de los factores que contribuyeron decisivamente al golpe de 1964, y en aquel momento, los embates de opinión fueron vencidos por los que abogaban por los occidentales liberales (MANZUR, 2009).

Sucede que todo este movimiento se produjo exactamente un período de la Guerra Fría, en un momento en que las superpotencias se fortalecían, cada una en un extremo y en su propio condominio de poder, consolidando los dos bloques antagónicos estructurados en los ámbitos económico, estratégico, militar, cultural, ideológico y político desde diferentes modelos de conducción de los arreglos domésticos y de la inserción internacional. El desarrollo, apogeo y decadencia de las ideas singularizadas y implementadas por los líderes de la Política Exterior Independiente (PEI) se dieron, por lo tanto, en un contexto a primera vista desfavorable, o al menos poco consistente con cualquier propuesta autonomista: existían entonces esencialmente dos bloques de poder y el mundo fue invitado a elegir uno de los extremos; así parecía compleja y aparentemente contradictoria con la realidad internacional la perspectiva de independencia de los bloques, pero eso es lo que buscaban Quadros y Goulart con la PEI. Esta aparente discrepancia fue uno de los factores determinantes de la decadencia de aquella propuesta política, en la medida en que los grupos sociales y económicos que prevalecían en la sociedad brasileña encontraron una amplia justificación para unirse al bloque occidental a expensas de cualquier autonomía que propusiera el Gobierno.

Referências

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. 2nd. ed. New York: Longman, 1999.

ARINOS FILHO, Afonso. **Diplomacia independente**: um legado de Afonso Arinos. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ARNOLD, James R.; WIENER, Roberta (eds.). **Cold War**: the essential reference guide. Santa Barbara, Califórnia: ABC-CLIO, LLC, 2012.

BEZERRA, Gustavo Henrique Marques. **Brasil-Cuba**: relações político-diplomáticas no contexto da Guerra Fria. Brasília: Funag, 2010.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Rodrigo. Textos Políticos da História do Brasil. CD-ROM, vol.7. Brasília: Senado Federal, 2002.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2011.

DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1962.

FRANCO, Álvaro da Costa (org.). **Documentos da Política Externa Independente**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, 2v.

GILDERHUS, Mark T. The Monroe Doctrine: Meanings and Implications. **Presidential Studies Quarterly**, Vol. 36, No. 1, Presidential Doctrines (Mar., 2006), pp. 5-16.

HIRST, Mônica. **O pragmatismo impossível**; a política externa do Segundo Governo Vargas (1951 – 1954). Rio de Janeiro: FGV, 1990, p. 6.

KORNBLUH, Peter (ed.). **Bay of Pigs Declassified**: the Secret CIA report on Cuba. New York: New Press, 1998.

LESSA, Antônio Carlos. Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online], 2008, vol.51, n.2, p. 5-7.

MANZUR, Tânia M. P. G.. **Opinião pública e política exterior do Brasil (1961-1964)**. Curitiba: Juruá, 2009. (a)

_____. Interesse nacional, idealismo e realismo na política exterior norte-americana: um falso embate? O debate entre Woodrow Wilson e Theodore Roosevelt nas eleições de 1912. In: DINIZ, Eugênio (Org.). **Estados Unidos**: política externa e atuação na política internacional contemporânea. 1 ed. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2009, v. 1, p. 71-90. (b)

_____. Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico. **Revista Brasileira de Política Internacional**. [online]. 1999, vol.42, n.1, p. 30-61.

McPHERSON, Alan. **Yankee No!** Anti-Americanism in U.S.-Latin American Relations. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

MELLO E SILVA, Alexandra de. **A política externa de JK: a Operação Pan-Americana.** Rio de Janeiro: CPDOC, 1992.

MOURA, Gérson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. A Revolução de 1930 e a política externa brasileira: ruptura ou continuidade?. In SEMINÁRIO INTERNACIONAL. **A Revolução de 30.** Brasília: Editora da UnB, 1983.

_____. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial.** Rio de Janeiro: FGV, 1991

MURES'AN, Maria. Romania's integration in Comecon. The analysis of a failure. **The Romanian Economic Journal.** 2008, Year XI, no. 30, vol. 4, p. 27 a 58.

PALMER, Glenn; MORGAN, T. Clifton. **A theory of foreign policy.** Princeton: Princeton University Press, 2012.

PINHEIRO, Letícia de A.. **Política Externa Brasileira.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

QUADROS, Janio. A Nova Política Externa do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Rio de Janeiro, ano IV, nº 16, dezembro de 1961, p. 150-156.

SARAIVA, José Flávio S.. **O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias.** Brasília: Ed. UnB, 1996.

_____. (org.). **Relações Internacionais.** Dois Séculos de História. Entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815 – 1947). Brasília: IBRI, 2001, 2v.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo.** Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1975.

SMITH, Steve; HADFIELD, Amélia; DUNNE, Tim. **Foreign Policy: theories, actors, cases.** Oxford: Oxford University Press, 2012, 2nd edition.

SOUTO MAIOR, Luiz A.P. Brasil – Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico. **Revista Brasileira de Política Internacional.** 2001, vol. 44 n.1, p. 55-68.

THE COMINFORM: MINUTES OF THE THREE CONFERENCES (1947/1948/1949). Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli; Russian Centre of Conservation and Study of Records for Modern History, 1994.

TRUMAN, Harry S. Special Message to the Congress on Greece and Turkey: the Truman Doctrine. March 12, 1947. In PETERS, Gerhard; WOOLLEY, John. **The American Presidency Project**. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12846>. Acesso em 15 de outubro de 2012.

VAISSE, Maurice. **As relações internacionais desde 1945**. Lisboa: Edições 70, 2002.

WATSON, Adam. **The evolution of international society**. London: Routledge, 1992.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1980.