

Relaciones Brasil - Estados Unidos durante el Gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1960): Una visión desde La Teoría De La Dependencia

por Martín Alejandro Pizzi

1. INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es hacer un análisis de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos, durante el período comprendido entre 1956 y 1960, periodo en el cual Juscelino Kubitschek fue presidente del Brasil. Este presidente lanzó la llamada "Operación Panamericana (En adelante la denominaremos OPA), cruzada política destinada a favorecer la cooperación y el desarrollo latinoamericano, con la ayuda de los Estados Unidos. Partiendo de la idea de que "no hay democracia si hay miseria", Kubitschek abogó por el desarrollo de los países de Latinoamérica no sólo para elevar el paupérrimo nivel de vida de la mayoría de sus habitantes, sino también para "formar un escudo contra la penetración de ideologías extrañas"¹, en clara referencia al comunismo, que comenzaba a ser un problema serio para varios países de la región.

El marco teórico elegido es la Teoría de la Dependencia, desarrollada principalmente por los autores brasileños Hélio Jaguaribe y Fernando Henrique Cardoso. La Teoría de la Dependencia es el resultado de un esfuerzo intelectual muy grande que se dio en las décadas del 50 y del 60, por construir un espacio teórico que diera explicación y solución a los problemas específicos que sufrían los países latinoamericanos en ese entonces: subdesarrollo, pobreza, analfabetismo, dependencia externa. Esta teoría ofrecía una solución al problema de la pobreza y el subdesarrollo, sin alterar las relaciones de producción ni romper con el esquema de clases sociales vigente.

2. LA TEORIA DE LA DEPENDENCIA

Como dijimos, la Teoría de la Dependencia buscaba solucionar los problemas del desarrollo latinoamericano, manteniendo las tradicionales relaciones de clase. Pero la novedad consistía en que los autores dependentistas buscaban nuevos modelos de

¹ CERVO, Amado Luiz y BUENO, Clodoaldo: "História da política exterior do Brasil", Cap. 11, Pag. 259.

análisis, propios de los problemas latinoamericanos, tratando de superar los modelos en ese entonces vigentes, importados desde países desarrollados (Europa, Estados Unidos) que Fernando Henrique Cardoso llama "sociedades de desarrollo inicial".² Estos modelos, al ser "importados" desde sociedades completamente distintas no permitían una comprensión completa de los problemas estudiados. El desafío implicaba la construcción de un espacio teórico alternativo que diera explicación y solución a estos problemas, sin caer en algunos extremos como se dieron: pretender que esta "Sociología del Desarrollo" estaba aparte del saber científico tradicional. También implicaba no convertir la "Sociología del Desarrollo" en una "Ideología del desarrollo", pasando de ser un concepto científico a una mera bandería política facciosa.

La principal premisa de la Teoría de la Dependencia, para lograr superar la situación de atraso de los países latinoamericanos, era el desarrollo industrial de estos países, que les permitan ser lo más autosuficientes posibles y así poder evitar la dependencia. El desarrollo elevaría el nivel de vida general, y permitiría poner freno a un problema que atemorizaba a las clases dirigentes tradicionales latinoamericanas: el avance del comunismo. La Revolución Cubana de 1959 significó la entrada definitiva del comunismo en Latinoamérica, y la situación de desamparo y pobreza vivida por las clases bajas era tal, que constituían un inmenso caldo de cultivo para la difusión del comunismo. En la introducción a la recopilación "América Latina: Ensayos de interpretación sociológico-política", Cardoso distingue dos vertientes de esta teoría: la marxista y la desarrollista. De esta última nos ocuparemos en el presente trabajo, analizando el pensamiento de su principal exponente, el autor brasileño Hélio Jaguaribe.

2.1 Jaguaribe y el desarrollo planificado

Este académico considera al desarrollo como *"un proceso social global, y sólo por comodidad metodológica, o en un sentido parcial, puede hablarse de desarrollo económico, político, cultural o social"*,³ diferenciándolo así del mero crecimiento económico. Es un proceso de racionalización de la sociedad. El desarrollo, según Jaguaribe, se da muy raramente en forma espontánea, al revés de lo que sostenían los primeros liberales y los fisiócratas. Pero no niega la posibilidad de que ocurra. Es más, pone como ejemplo a la Gran Bretaña de los siglos XVIII y XIX, enfatizando que el

² CARDOSO, Fernando Henrique, y otros: "América Latina: ensayos de interpretación sociológico-política", Introducción, Pag. 24.

³ JAGUARIBE, Hélio: "Desarrollo económico y desarrollo político", Cap. 1, Pag. 13.

desarrollo espontáneo se produjo por características geográficas y político-sociales específicas del país. Jaguaribe enfatiza que la vía más efectiva para alcanzar el desarrollo pleno es la **planificación estatal**.

*"En el sentido amplio del término, se entiende por **programación económica** la técnica de provocar la ocurrencia de determinado resultado mediante una deliberada intervención en el proceso económico, fundada en el conocimiento racional de éste y orientada **conforme a un plan**. En un sentido más restringido, se entiende por programación económica una política económica, por lo general del Estado, tendiente a obtener determinados resultados a través de planes apropiados".⁴*

Para el autor, todo plan de desarrollo depende de varias circunstancias ajenas a él, especialmente las políticas, de las que depende su continuidad. Esto no implica que la programación económica necesariamente sea de corte socialista, o que el Estado sea el poseedor de los medios de producción. Jaguaribe sostiene que, salvo para el liberalismo más extremo, la técnica de programación del desarrollo es compatible para cualquier régimen político. En el caso de un plan concebido para acelerar el proceso en un país ya desarrollado es más fácil obtener un consenso entre los objetivos del plan y la libre iniciativa de los agentes, pero cuando el plan es formulado para "provocar un proceso de desarrollo a partir de una situación de acentuado subdesarrollo", la extrema diversidad de los regímenes de participación y de los intereses particulares hace necesario que la programación se imponga por vía autoritaria.⁵

Se desprende la importancia fundamental del Estado-Nación en el planeamiento del desarrollo. Esta importancia, para el autor, se apoya en dos razones. La primera es la naturaleza misma de las nacionalidades, fundada en características e intereses comunes, fundada en aspiraciones comunes a la integración política, generando así para el autor una *"propensión inmanente al desarrollo"*.⁶ El nacionalismo, sería entonces una aspiración al desarrollo de la comunidad nacional organizada bajo forma estatal. El segundo motivo es el nacionalismo de los otros grupos. En una sociedad cuyas comunidades autodeterminadas se han organizado como Estados Nacionales, las comunidades que no se hayan organizado como tales quedarían desprotegidos frente a las primeras. Jaguaribe escribe en 1962, y ya menciona que el Estado-Nación entró en crisis a partir de la Primera Guerra Mundial, pero afirma que mientras los Estados más poderosos sigan siendo nacionalistas, la configuración estado-nacional del mundo seguirá siendo imprescindible.

⁴ JAGUARIBE, *Op. Cit.* Cap. II. Pagina 25 (Bastardillas nuestras)

⁵ JAGUARIBE, *Op. Cit.* Cap. II, Pagina 46.

⁶ JAGUARIBE, *Op. Cit.* Cap. IV, Pagina 53.

2.2 Inviabilidad de las pequeñas naciones subdesarrolladas. La contradicción de las grandes naciones subdesarrolladas

*"Lo que torna impracticable la promoción del desarrollo de las pequeñas naciones es el hecho de que, en comparación con las grandes naciones, por su escasa población, exiguo territorio y escasos recursos naturales, carecen de los medios necesarios para **romper su dependencia** de las naciones desarrolladas".⁷*

Jaguaribe continúa su análisis diciendo que estas desventajas, sumadas a que comúnmente estos pequeños países son exportadores de materia prima e importadores de artículos manufacturados, hacen que sus términos de intercambio cada vez se encuentren más deteriorados, pues los artículos elaborados tienden a aumentar de precio en proporciones mayores a los precios de las materias primas. Si deciden abandonar su autodeterminación, por imposición o por consentimiento, a cambio de integrar una economía más desarrollada y dinámica, pasan a ser presas del nacionalismo ajeno.

Respecto a las grandes naciones subdesarrolladas, el autor brasileño dice que la contradicción que poseen estas naciones es que al momento de promover su desarrollo, enfrentan la disyuntiva entre sus necesidades de capital y sus necesidades de afirmación nacional. Frente a las gigantescas tareas que estas naciones debe emprender y urgidos por la brevedad de los plazos, estas naciones tienden a necesitar de las inversiones extranjeras. Para Jaguaribe, la necesidad de capital extranjero de un país será mayor cuanto más se empeñe en mantener un régimen democrático-capitalista. Pero al aceptar el ingreso del capital extranjero, estos países comienzan a perder el control sobre áreas estratégicas de la economía, que pasa a estar dirigida por intereses distintos a los nacionales y potencialmente contrarios a ella. Si el conflicto tiende a resolverse hacia los intereses nacionales, la merma de las inversiones extranjeras perjudicará el desarrollo económico del país, pero la resolución a favor de los intereses extranjeros recorta el poder de autodeterminación de la nación y a la larga, deteriorará la economía, pues el desarrollo de ésta no será comparable con la involución política de la comunidad.

La solución propuesta por este autor para las pequeñas naciones subdesarrolladas es confederarse, agruparse, cooperar; siempre y cuando tengan

⁷ JAGUARIBE, *Op. Cit.* Cap. IV, Página 54 (Bastardillas nuestras)

afinidades económicas y políticas suficientes como para construir una unión sólida. Para los países subdesarrollados más grandes, la respuesta brindada por Jaguaribe es que deben hacer prevalecer la autonomía nacional, desarrollando planes de creación de sistemas de ahorro, inversión y de producción que asegure "*la máxima tasa de desarrollo que la comunidad pueda soportar*"⁸

2.3 La situación Latinoamericana

Para el autor brasileño, es fundamental la acción de un sector social que él denomina *intelligentsia*. Para este autor, este sector social "*ha tomado conciencia de la circunstancia de que América Latina, más que una situación, es una condición basada en el subdesarrollo y el colonialismo que caracteriza a los hombres y naciones en cuestión. La toma de conciencia de esta condición permitió comprender cuáles son los factores que limitan las posibilidades del área [...] y formular las tareas que la condición latinoamericana exigía, llevando a proyectar su superación.*"⁹ Este punto fue muy discutido por sus contemporáneos.

Jaguaribe otorga una importancia fundamental en su análisis a los problemas sociales derivados del subdesarrollo. En su trabajo, advierte tres modelos de desarrollo económico y político:

- *El nacional-capitalismo*: corresponde a los países donde el desarrollo es promovido por la burguesía empresaria. Este sector social es apoyado por las masas y se convierte en el partido mayoritario y ejerce el poder en el sentido del desarrollo nacional.

- *El capitalismo de Estado*: corresponde a los países en los cuales el desarrollo es promovido por la clase media tecnocrática. Este régimen por lo general se instaura por medio un golpe de Estado, y se ejerce el poder en alianza con los sectores medios y campesinos por medio de un "partido de la revolución". Tiende a evolucionar hacia el nacional-capitalismo o a un socialismo desarrollista.

- *El socialismo desarrollista*: es la forma radical del capitalismo de Estado. Socializa los medios de producción y abandona la economía de mercado. Conquista el poder por medio de la revolución y asegura la planificación de la economía a la burocracia surgida de la revolución.¹⁰

⁸ JAGUARIBE, *Op. Cit.* Cap. IV, Página 57 (Bastardillas nuestras)

⁹ JAGUARIBE, *Op. Cit.* Cap. VII, Página 94.

¹⁰ JAGUARIBE, *Op. Cit.* Cap. VI, Página 87.

Para este autor, Brasil pertenecía al primer grupo, pues se encontraba ya "*en un proceso de desarrollo firme y deliberadamente programado*"¹¹ dirigido por una burguesía emprendedora y dinámica, que ponía en práctica sus planes por intermedio de un "partido del desarrollo". El presidente Kubitschek pertenecía a esta clase de burguesía.

3. EL GOBIERNO DE KUBITSCHKEK, LA OPA Y LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

Juscelino Kubitschek era un médico oriundo del estado de Minas Gerais, que antes de ser presidente fue diputado, alcalde de Belo Horizonte y gobernador estadual. Accedió a la presidencia en 1956. Se comprometió fuertemente en superar definitivamente la situación de subdesarrollo en que se encontraba su país, siguiendo varios de los postulados dependentistas. Para ello, no sólo encaró reformas internas, sino que provocó un importante giro en la política exterior del país.

3.1 La Operación Panamericana (OPA)

La "Operación Panamericana" fue una ambiciosa propuesta de Kubitschek para fomentar la cooperación internacional en el ámbito hemisférico, para alcanzar el desarrollo. El presidente brasileño presentó esta propuesta como la más eficaz barrera contra las ideologías "extrañas y antidemocráticas", que se presentaban como soluciones para los problemas económicos que aquejaban a las naciones del subcontinente.

Según Clodoaldo Bueno, la OPA fue lanzada en el momento justo. Fue en 1958, luego de la malograda gira del entonces vicepresidente norteamericano Richard Nixon por Sudamérica, que incluyó serios incidentes en Lima y Caracas. En ese momento, las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica pedían revisión. La región, al margen del Plan Marshall y de los beneficios de la cooperación que se realizaba en otras partes del mundo, se encontraba carente de divisas y en una situación de atraso considerable.

¹¹ JAGUARIBE, *Op. Cit.* Cap. VII, Página 97

Esta propuesta relanzaba el panamericanismo como ideal impulsor de la cooperación. Buscaba, a decir de Bueno, "*uma tradução econômica para a solidariedade política*".¹² Kubitschek afirmaba que la OPA era un "gesto nacido de la sincera voluntad de colaborar y de valorizar la causa de Occidente"¹³ frente al peligro común. "Deseamos formar parte de Occidente, pero no ser *su proletariado*." En este caso, siguiendo a Cervo y a Bueno, Kubitschek buscaba no sólo el desarrollo brasileño, sino el de toda la región latinoamericana.

Continuando con los autores brasileños citados, "*la conciencia de peso y de la posición del Brasil en el contexto americano, la intención de construir un panamericanismo y la concepción de que el subdesarrollo estaba relacionado con la seguridad hemisférica, fueron fundamentos empleados por Kubitschek para justificar la OPA*".¹⁴ Para arribar a la meta del desarrollo asociado, se debían asignar capitales públicos y privados en áreas atrasadas del continente, aumentar el volumen de crédito de las entidades internacionales, el fortalecimiento de las economías internas, la formación de mercados regionales y la ampliación de los programas de asistencia técnica. En definitiva, en sectores básicos e infraestructuras de las economías latinoamericanas.

El resultado inmediato de la propuesta fue la creación por parte de la OEA de una comisión especial de los representantes de sus entonces 21 miembros que debía ponerla en marcha. Frutos de la OPA son la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Alianza para el Progreso, impulsada por John Kennedy.

La creación del BID era la respuesta a una vieja reivindicación de los países latinoamericanos: la existencia de una entidad regional de crédito. Cuba fue el único país que no ratificó el Convenio Constitutivo del Banco, que inició sus actividades en octubre de 1960. Estados Unidos fue el principal aportante de capital para el nuevo banco, lo que es interpretado por los autores brasileños como "una reacción al antiamericanismo manifiesto en algunas partes de latinoamérica, con las agresiones a Nixon".

La creación de la ALALC generó muchas expectativas. Sus objetivos eran la estabilidad y la ampliación del intercambio comercial, aumento de la producción y sustitución de las importaciones de los países no miembros. Pero estaba lejos de

¹² CERVO, A.L y BUENO, C. *Op. Cit.* Cap. 11, Pagina 259

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ CERVO, A.L. y BUENO, C. *Op. Cit* Cap. 11, Pagina 260

constituir una unión aduanera. Fueron sus primeros miembros Argentina, Brasil, Chile, Mexico, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay. Entró en funcionamiento en 1961.

La "Alianza para el Progreso" fue una respuesta tardía de la administración Kennedy a la crisis cubana, para evitar el contagio de la revolución castrista a otras partes del continente. A partir de ese momento, los norteamericanos comenzaron a prestarle más atención a los problemas de América Latina.

La OPA tuvo sus detractores dentro de Brasil, destacándose el ex canciller Osvaldo Aranha. Este afirmaba que la OPA era una iniciativa loable, pero cuyos resultados se verían a largo plazo. Aranha reclamó una dirección "realista" de la política exterior del Brasil, evitando los préstamos norteamericanos, pues "ningún país se hizo por medio de préstamos". El país debía mirar hacia adentro. Aranha advirtió que la industrialización no debía dejar afuera a la agricultura, y propugnó por la reforma agraria.¹⁵

Sin embargo, a pesar del ímpetu inicial, la OPA no consiguió avanzar demasiado, pese al éxito del BID, pues le faltaron más proyectos concretos para llevar a cabo. En ese contexto, el mercado común latinoamericano fue visto por muchos como la salida al subdesarrollo.

3.2 Las relaciones bilaterales con Estados Unidos - Rotura con el FMI

El gobierno de Kubitschek tuvo una relación con algunos altibajos con los Estados Unidos, en ese entonces bajo el gobierno republicano de Dwight Eisenhower. A partir de 1958, la caída en el precio internacional del café puso en dificultades a la economía brasileña. El superávit era mantenido a causa del aumento del volumen exportado, pero los precios de los otros productos agrícolas exportados por Brasil también sufrieron caídas. Es por eso que los esfuerzos del gobierno brasileño se concentraron en la industrialización. Para favorecer el desarrollo, Kubitschek promovió las inversiones extranjeras en el país. Apuntó al ingreso de capitales europeos, principalmente alemanes, para poder cumplir con sus metas de industrialización. Para contrarrestar esta sorpresiva presencia de capital europeo, los norteamericanos comenzaron a realizar más inversiones en áreas de riesgo.

Sin embargo, para 1959, el sector externo de la economía brasileña presentaba graves dificultades, que fueron subsanadas con la aparición de nuevos mercados para

¹⁵ CERVO, A.L. y BUENO, C. *Op. Cit.* Cap. 11, Pagina 262

el café. Esas exportaciones adicionales lograron equilibrar la balanza comercial brasileña.

Las relaciones se tensaron también por la cancelación de un programa conjunto de exploración de recursos de uranio, previsto en un acuerdo de cooperación en materia militar y de energía nuclear para usos pacíficos, firmado por el presidente anterior, João Café Filho. También la expropiación de la "Companhía de Energia Eléctrica Riograndense", subsidiaria de la firma norteamericana Bond & Share, por parte del gobernador estadual Lionel Brizola, meses después del triunfo de la Revolución Cubana dirigida por Fidel Castro. Un mes después, Kubitschek rompió relaciones con el Fondo Monetario Internacional.

Para financiar su programa de desarrollo, Kubitschek se vio forzado a emitir moneda, generador de inflación. Los técnicos del FMI y las autoridades norteamericanas exigieron un plan de ajuste como condición para liberar fondos. Un plan de esta naturaleza implicaba un retroceso en los logros alcanzados y un elevado costo económico, político y social para el gobierno. Al no llegarse a un acuerdo, Kubitschek rompió relaciones.

La medida fue aplaudida por sectores nacionalistas, que veían al FMI como un instrumento norteamericano de dominación, para mantener en el atraso a los países subdesarrollados, pues su escasez de capital los obligaba a favorecer a la libre empresa, o sea, al capital norteamericano.

Eisenhower decidió visitar Brasil en febrero de 1960. En la recepción que se le brindó al presidente norteamericano en el Palacio de Itamaraty, el presidente brasileño enfatizó la relación democracia-desarrollo, remarcando la necesidad de luchar contra el comunismo, que implantaba una tiranía disfrazada de cruzada libertadora.

El FMI ablandó su posición con el acercamiento entre Cuba y la URSS. En ese momento, Brasil volvió a los mercados internacionales de crédito y las relaciones se normalizaron, por el resto de la presidencia de Kubitschek.

4. CONCLUSIONES

Siguiendo los postulados de Jaguaribe, Kubitschek cometió el "error" de buscar financiamiento externo para su programa de desarrollo, pues al no conseguirlo en la

medida en que deseó, se vio obligado a emitir moneda, se generó inflación y tuvo que pedir auxilio al FMI. Las críticas de Aranha se encuadrarían más en los lineamientos sugeridos por Jaguaribe. No olvidemos que el autor brasileño escribió la obra con la que hemos trabajado en 1962, después de sucedidos estos hechos, en pleno gobierno de João Goulart, considerado por Bueno como la época del "Relacionamiento Difícil"¹⁶ con los Estados Unidos.

El plan de Kubitsckek fue, sin duda, ambicioso y comprometido con el bienestar de su pueblo. Si bien no fue completamente exitoso, no podemos hablar de fracaso, pues sentó importantes precedentes para aumentar la cooperación entre los países americanos, en un momento donde abundaban las hipótesis de conflicto.

5. BIBLIOGRAFÍA

Sobre la Teoría de la Dependencia:

CARDOSO, Fernando Henrique y otros: "América Latina: ensayos de interpretación sociológico-política". Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1970.

JAGUARIBE, Hélio: "Desarrollo económico y desarrollo político" 3ª edición. Buenos Aires, EUDEBA, 1969.

Sobre el período histórico analizado:

BUENO, Clodoaldo: "Relações Brasil - Estados Unidos 1945-1964". São Paulo - UNESP, 1991.

CERVO, Amado Luiz y BUENO, Clodoaldo: "História da política exterior do Brasil". São Paulo, Editora Ática, 1992.

¹⁶ BUENO, Clodoaldo: "Relações Brasil - Estados Unidos 1945 - 1964" Cap. III, Pagina 32