

Universidad Torcuato Di Tella
Maestría en Estudios Internacionales (MEI)

**PENSAR BRASIL EN EL MUNDO:
UN PARADIGMA INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA
EXTERIOR EN LA GLOBALIZACION**

Alumno: Lic. Atilio Berardi

Tutor: Dr. Roberto Russell

Marzo de 2014

ABSTRACT

Este escrito examina la fundamentación de la política exterior del Brasil desde los años 90 hasta nuestros días. Su argumento principal es que la política exterior de este país se sustenta en un paradigma institucional que define su marco de referencia operativo. Este paradigma institucional se explica a través de la construcción de dos grandes mapas cognoscitivos que acá se denominan como el modelo de la búsqueda de legitimidad y el de la asertividad ponderada.

INTRODUCCIÓN

“La mejor tradición de Itamaraty es saber renovarse”

Esta frase del ex canciller Azeredo da Silveira, proferida con cierta inmodestia, a modo de quien repite un aforismo axiomático cuya certeza exime de mayores explicaciones, quizá sea la que más reiteran los diplomáticos brasileños cuando procuran circunscribir la génesis o la vigencia de una política exterior que les despierta deferencia extendida en todo el mundo, ponderación en otras cancillerías, y sobre todo, aprobación en la sociedad brasileña, especialmente en los factores de poder político.

Pero, ¿cómo se explica la continuidad de una política exterior que si bien presenta sucesivos ajustes o renovaciones, demuestra pocos cambios? ¿Tiene sentido examinar la política exterior brasileña en los tiempos de globalización? ¿Qué factores hacen que el Ministerio de Relaciones Exteriores –más conocido como Itamaraty- sea una instancia decisiva en la gestión de las relaciones internacionales del Brasil con el mundo? ¿Dónde está la clave contemporánea del logro de Itamaraty en construir una política externa que los analistas describen como exitosa? ¿Por qué los académicos y medios de prensa elogian las bases de la política exterior brasileña por sobre la de los demás países de América Latina, que a menudo son representados como fluctuantes o impredecibles? ¿Cómo se piensa la política exterior en Brasil? ¿Quiénes son los actores relevantes? ¿Puede hablarse de un modelo brasileño de política exterior en la etapa de globalización? ¿Es factible recoger enseñanzas heurísticas que sean trasladables a una realidad similar?

Para responder a estas cuestiones, en esta tesis nos centraremos en un asunto que suponemos como sustancial: la construcción del paradigma sobre el cual se basa la política exterior brasileña desde los años noventa a nuestros días.

A tales fines, con miras a discernir cuáles son los cimientos contemporáneos de un proceso cuyo origen suele remontarse al Imperio Portugués en América -frecuentemente

en honor de apelar a la historia como una forma de suprimir un examen del hoy- el presente escrito intentará indagar la institucionalización de la política exterior brasileña desde la perspectiva de las contribuciones conceptuales que realizaron intelectuales, políticos, y sobre todo miembros del servicio diplomático de ese país, a los principales lineamientos que rigieron en la política externa del Brasil desde los años 90 a nuestros días, en la etapa que vulgarmente se conoce como la era de la globalización.

En lo que atañe a la aproximación teórica, el tratamiento dado a la temática seleccionada para esta tesis supone trasladar a una situación concreta, con exigencias académicas y epistemológicas, un debate inmemorial de la teorización política: el valor de las instituciones, de las normas e ideas en la vida política, y en este caso, para la actuación internacional de un Estado. Al respecto, el presente trabajo se apoyará en conocimientos tomados de la Teoría de las Relaciones Internacionales.

En ese marco, se recogerán debates sobre el papel de las ideas en política exterior y se intentará una reseña de los postulados de la corriente constructivista, a fin de vislumbrar con este prisma analítico los intentos de los gobiernos del Brasil para generar su espacio de actuación internacional.

Si bien el presente estudio está fundamentado en la Teoría de las Relaciones Internacionales, y especialmente en los escritos sobre política exterior, se tomarán aportes de otros campos del saber, como son la ciencia política y el análisis del discurso, por considerar que el enfoque de las Relaciones Internacionales es epistemológicamente insuficiente para explicar la evolución que se produce en la política exterior brasileña.

HIPOTESIS

La hipótesis del trabajo es que **la política exterior brasileña se sustenta en un paradigma institucional que condiciona la acción política y brinda sucesivas visiones articuladas sobre el proceder externo del Brasil, conceptualizadas en dos modelos centrados en la búsqueda de legitimidad y en la asertividad ponderada.**

Conforme argumentaremos, la burocracia de Itamaraty -el servicio exterior del Brasil- elaboró nociones conceptuales sobre el interés nacional que lograron la aquiescencia de

los grupos que ejercieron el poder político. Estos esquemas conceptuales de política internacional y bilateral de los últimos años presentaron dos momentos claves en su formulación, que si bien tuvieron un carácter autónomo o exógeno en su génesis, fueron perfeccionados en un marco institucional gracias a las contribuciones realizadas por diplomáticos brasileños.

El esquema general que provee un paradigma institucional de la política exterior tiene como funciones básicas ser el eje de las líneas de acción que se adoptarán, e instaurar una referencia estratégica para las políticas a seguir ante situaciones concretas, y por ende, establecer los límites dentro de los cuales se desarrollará la actuación internacional del Brasil. A su vez, permite generar conciencia crítica para la reflexión sobre la política internacional y dar elementos de análisis de los cuales se desprenderán las futuras ingenierías conceptuales, en tanto se asume la inherente evolución de la realidad interna e internacional a la que se enfrentan. Por lo tanto, el paradigma no cumple una función incierta, sino que su importancia reside en que engendra políticas concretas e impulsa los contenidos de la proyección internacional del país.

Según nuestra propuesta, **los dos modelos conceptuales se originaron a comienzos de los noventa con la llegada del gobierno de Collor de Melo y en el año 2003 con el inicio del gobierno del Partido de los Trabajadores, con un período intermedio de ajustes sucesivos.**

Conforme intentaremos demostrar en el desarrollo de la tesis, no debe darse por cierto el lugar común de los analistas sobre la inmutabilidad de la política exterior brasileña, sino que propondremos al factor institucional como la variable explicativa de la eficacia y prestigio de su política exterior, y especialmente, al componente que actúa como un obstáculo a la exhibición de cambios abruptos. En ese sentido, la institucionalidad coloca el marco de referencia que permite la existencia de un paradigma propio.

Esta propuesta de análisis ayudará a percibir un elemento central que define a la política exterior brasileña: su soporte institucional. Según intentaremos mostrar, la formulación de la política exterior en Itamaraty le permitió presentar al sistema político-decisional varios esquemas de inserción global adaptados a las orientaciones internas de los núcleos gobernantes y a las posibilidades externas que consagraba la configuración del orden internacional.

Es decir, consideramos que Itamaraty ha provisto una plataforma intelectual que autorizó a construir diversos modelos de inserción internacional a partir de la bifurcación entre el vector de las situaciones domésticas y el horizonte que brinda el sistema internacional. Esta matriz conceptual, constituida por ciertas nociones medulares, habilitó la sucesiva arquitectura de agendas internacionales para el país. Lo que llamamos modelos de inserción, pueden ser también descriptos como orientaciones normativas o esquemas organizados de alternativas políticas. Esquemáticamente postularemos dos conjuntos de orientaciones básicas de la acción diplomática brasileña en estos años, que llamaremos el modelo de la búsqueda de legitimidad y el modelo de la asertividad ponderada.

De este modo, la política exterior fue interpretando recurrentemente la realidad nacional y la relacionó con las tendencias positivas y eventualmente negativas del entorno internacional y global, en función de las condiciones limítrofes, regionales y mundiales que enfrentó Brasil.

Con este escrito se intentarán superar tres grandes desafíos. El primero es un desafío intelectual, que requiere un cambio de perspectiva para comprender las bases de una política exterior, que deje de lado las respuestas unidimensionales de tipo histórico. El segundo es una apuesta a retomar el estudio de la política exterior en la etapa contemporánea de globalización, desde una metodología que privilegie las instituciones e ideas políticas como elemento ordenador. Finalmente, el tercero, ciertamente el más significativo, implica el reto político de pensar alguna forma para replicar los pilares de este esquema en una realidad diferente como podría ser la Argentina.

OBJETIVOS

Objetivo General

El propósito de esta tesis consiste en explicar las bases de la política exterior brasileña en los últimos años, a partir del examen de lo que denominamos un paradigma institucional, como factor medular para entender su continuidad y articulación.

Los objetivos específicos de la tesis son:

- I. Formular un esquema de análisis de la política exterior brasileña acorde a los aportes de la teoría de las relaciones internacionales.
- II. Introducir la noción de paradigma empleada para la totalidad de la política exterior, y no sólo a su sustento conceptual.
- III. Explicar en qué consiste el marco institucional en el cual se desarrolla la política exterior brasileña.
- IV. Presentar las bases conceptuales de la proyección internacional y regional del Brasil contemporáneo.
- V. Examinar los aportes analíticos que hizo la corporación diplomática para el esquema conceptual de la política exterior en dos momentos claves

Antes de avanzar en la exposición, se considera importante explicitar que el enfoque metodológico utilizado comporta privilegiar la explicación de las estructuras conceptuales, en otras palabras al “momento teórico”, por sobre la descripción de los procesos, con el ánimo de confeccionar un panorama articulado prescindiendo de los pormenores en la narración de los hechos. Es decir, el abordaje de la política exterior se hace explorando lo que escribieron diplomáticos y académicos brasileños sobre ella. Dado que el análisis se concentra en el aspecto doctrinario de la política externa en un amplio período histórico –desde 1990 hasta la fecha- sería poco realista relatar los detalles de circunstancias y datos puntuales de la crónica periodística.

Por ello, el objeto de observación, estará dado primordialmente por un estudio organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil –que funciona como unidad de análisis- y de los escritos de los autores que idearon la ingeniería conceptual de los últimos paradigmas, utilizando los **discursos contruidos por Itamaraty** para justificar la política exterior en momentos substanciales.

En lo que hace al material empleado, dada la exigua bibliografía que se encontró en idioma español, se han tomado mayoritariamente textos en portugués. El criterio para su cita en uno u otro idioma ha sido el de su contribución al desarrollo temático, traduciendo aquellos textos esenciales para construir un argumento y preservando en el idioma original las citas testimoniales (discursos o frases célebres) y demostrativas de

una idea previamente expresada, cuya traducción al español podría ocasionar una pérdida de autenticidad.

El cuerpo de la tesis recorrerá tres caminos temáticos: uno teórico, otro de estudio institucional y un último de construcción de modelos. Por eso, dada la naturaleza compleja del argumento, el estudio se despliega en cuatro partes; tres capítulos y una conclusión. El Capítulo primero es de carácter reflexivo y se ocupa de la descripción sistemática de los conceptos teóricos que permiten abordar la tesis. Seguidamente, el Capítulo 2 reseña de modo panorámico las características que adquiere la institucionalización de la política exterior en el Brasil. El Capítulo 3 revista críticamente los mapas conceptuales formulados desde los años noventa a nuestros días. En último lugar, en la Conclusión se exploran algunos corolarios de interés que surgen del trabajo desde una visión de los estudios latinoamericanos de política exterior, en una tentativa de sugerir líneas de investigación futura.

Finalmente, el autor considera necesario aclarar expresamente que esta tesis se redactó en un marco universitario independiente de sus responsabilidades como miembro del Servicio Exterior argentino, por lo que sólo debe ser calificada a partir de su valor académico y de ningún modo, como expresión de sus atribuciones funcionales. Las opiniones aquí vertidas no comprometen ni representan al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Capítulo 1

El paradigma institucional: una aproximación teórica

Con el objeto de entender las bases de la política exterior brasileña desde los años noventa a nuestros días a partir del examen de lo que denominamos un paradigma institucional de política exterior, en este capítulo se empezará por pasar revista de forma sintética a los conceptos teóricos que fundamentan la propuesta expuesta en los capítulos subsiguientes. A tales fines, antes de ingresar en el desarrollo empírico de la hipótesis, se estima necesario contar con algunos aportes sustantivos de la Teoría de Relaciones Internacionales que otorgan el marco a los argumentos presentados.

En términos generales, este escrito supone trasladar a la política exterior contemporánea del Brasil las pautas de un debate antiquísimo de la teorización política: la importancia de vislumbrar las instituciones, normas e ideas como fundamento de la vida política.¹ En consecuencia, se presentarán los argumentos mediante un diálogo interdisciplinario con la teoría política, con la historia, y con la teoría de los discursos, con el objeto de superar las tendencias contemporáneas en las Relaciones Internacionales que parten de una polémica discrepancia entre racionalidad (representada por las tendencias racionalistas: liberalismo y realismo) y preocupaciones normativas, propias de las corriente constructivista.

Para ello, seguidamente se pasará revista a las nociones que fundamentan la hipótesis de este trabajo. Estas abarcan algunas aproximaciones propias del realismo (nivel de análisis, reconocimiento al interés nacional e importancia otorgada la burocracia

¹Ver FINNEMORE Martha y SIKKINK Kathryn, "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization* 52,4. Otoño 1998. P. 887-917.

profesional) y del constructivismo (sentido de la política y de la identidad). A continuación, se definirá el enfoque de esta tesis de tipo interactivo, que asimila la política exterior a otra política pública dado el carácter crecientemente redistributivo de la misma. Seguidamente, se mostrarán las aproximaciones de la literatura en lo que hace a la influencia de las creencias sobre la política de un Estado. Por último, se precisarán las acepciones de dos conceptos fundamentales para este trabajo como son “paradigma” y “cambio” de política exterior.

1.1. APORTES DEL REALISMO Y DEL CONSTRUCTIVISMO

En esta primera parte se expondrán las nociones que presentan las dos corrientes centrales de la Teoría de las Relaciones Internacionales, sobre las cuales se construyen los argumentos presentados en esta tesis. Las cuestiones abordadas son: nivel de análisis, interés nacional y burocracia profesional (realismo estructural) y significado de los hechos políticos e identidad (constructivismo).

En cualquier disciplina académica la teoría es un elemento esencial para la comprensión de su objeto de estudio, para razonar sobre la lógica que vincula a los diversos fenómenos y, en el caso de las ciencias sociales, para servir de sustento a las políticas que procuran encontrar soluciones a los inconvenientes que surgen en la interacción humana. Las Relaciones Internacionales no escapan a esta estipulación. Esta disciplina dispone en su seno de un conjunto de abordajes para describir, explicar, o interpretar la realidad, que antagonizan o se complementan, en aras de fundar o refutar fenoménica y razonablemente las teorías o criterios de solución para los problemas que surgen en el escenario internacional. En este sentido, el debate más candente en nuestros días en las Relaciones Internacionales es el que enfrenta a los enfoques racionalistas –que abarca a las tendencias realistas y liberales- y a la perspectiva constructivista. Los primeros se cimientan en una epistemología positivista cuyo sistema de supuestos, reglas y prácticas metodológicas apunta a una estrategia racional e intersubjetivamente controlable, sobre cuya base se sostiene la confiabilidad o validez de las teorías o explicaciones formuladas según un procedimiento de enunciados deductivos, sujetos a verificación empírica. Por su parte, el constructivismo se nutre de una epistemología interpretativista cuyo objeto

es comprender el significado que tiene para los individuos o grupos la estructura y los procesos sociales, y cómo esa manera de entender los significados que le atribuyen a la vida social en la que están insertos, condiciona a su vez sus interacciones y los productos de las mismas. En este trabajo, partiendo de este prisma dual para aproximarse a la realidad internacional, se procurará explorar la política exterior del Brasil desde una postura cercana al constructivismo.

Del **realismo estructural** se tomarán tres puntos de partida que califican a la política externa del Brasil como objeto de estudio: su ubicación en cuanto nivel de análisis, la idea de interés nacional y el valor de una burocracia profesional.

El primer elemento realista confiere el marco estructural en el cual deberá leerse el presente escrito. Al respecto, acorde la clásica metáfora de Waltz, este análisis se ubicará en el ámbito de un estudio de segunda imagen,² pero que contempla las condiciones del sistema internacional. Asimismo, siguiendo el punto de partida neorrealista, se comprende que el objeto de estudio, es decir el Estado Brasil, debe ser percibido como un actor intermedio pero que a los efectos prácticos no tiene influencia en la estructura del sistema internacional, que es una variable exógena a su accionar. Como señalara el ex canciller de ese país, Saraiva Guerreiro, Brasil es un Estado “sin excedentes de poder.”³

El segundo aporte del realismo que emplearemos en nuestro análisis del paradigma brasileño es un término polisémico y objeto de arduas disputas intelectuales: el de **interés nacional**. Sin ingresar en el detalle del debate académico sobre esta noción,⁴ interesa echar mano aquí de la aguda observación de Soares de Lima respecto a la

²Kenneth Waltz en un libro clásico de la disciplina esgrime que toda la reflexión de la política internacional se puede situar en una de las siguientes tres imágenes: en el comportamiento humano (Imagen I); en la estructura interna de los Estados (Imagen II); o, por último, en la estructura anárquica y competitiva del sistema internacional mismo (Imagen III). Es decir, el aspecto interno del Estado brasileño será el campo sobre el cual discurrirá en esta tesis, por lo que, desde el inicio, quedan descartadas de plano las vertientes que ven al Estado como una realidad cerrada o un actor unitario que actúa con una sola voz en el escenario internacional. Ver WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War*. Columbia University Press. Nueva York, 1959.

³PAROLA, Alexandre Guido Lopes. *A ordem injusta*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2007. P. 22

⁴Ver NYE, Joseph. “Redefining the national interest”. *Foreign Affairs*. Julio Agosto, 1999

polémica sobre su contenido en las democracias o regímenes poliárquicos. Para Lima tantas son sus definiciones cuantos son los intérpretes de la política externa de un país. Cuando estos intérpretes son poco numerosos y existe relativo consenso con respecto a los objetivos de la política externa, la dilucidación del interés nacional –en singular- es casi de sentido común, no existe controversia en la agenda pública sobre su significado concreto. Por el contrario, cuando se observan discrepancias en el interior de esta comunidad, el contenido de este interés pasa a ser objeto del debate público en una democracia.⁵

El tercer elemento conceptual del realismo, de especial utilidad para comprender el capítulo dos, será la relevancia que otorga esta corriente analítica a la **existencia de una burocracia profesional** que garantice la continuidad y credibilidad de la política exterior. En efecto, prácticamente todos los autores realistas –en especial Max Weber, Schumpeter, Morgenthau y Kennan- argumentan sobre la necesidad de cuadros burocráticos profesionales para avalar racionalidad y certidumbre en la formulación de la política exterior de los Estados democráticos.⁶

A su vez, del **constructivismo** se tomará la modalidad de acercamiento a la realidad a través del **significado de los hechos políticos**. En esta corriente, más que explicar, se pretende fundamentalmente comprender e interpretar el sentido de la política exterior, de su construcción de reglas y significados. El constructivismo se nutre de una epistemología interpretativista cuyo objeto es percibir el significado que tiene para los individuos o grupos la estructura y los procesos sociales, y cómo esa manera de entender los significados que le atribuyen a la vida social en la que están insertos, condiciona a su vez sus interacciones y los productos de las mismas. El constructivismo parte de una ontología relacional que asigna a los factores ideacionales (normas e ideas)

⁵LIMA, María Regina Soares de. “Política Externa Brasileira e os Interesses Nacionais” In http://www.nuso.org/userView/verOpinion_portugues.php?id=48.

⁶ Ver LIMA, Maria Regina Soares de: “Globalização, instituições democráticas e Política exterior” Working paper N° 5. Universidad Torcuato Di Tella, Julio 2000. P.16. No obstante, refiriéndose a estos autores realistas, Lima aclara que “*O que eles não tratam, porém, são os mecanismos institucionais para neutralizar este mesmo poder burocrático. Na verdade, mesmo tendo feito profissão de fé na interpretação realista da política, todos eles acreditam no “espírito público” destes burocratas para evitar o resultado despótico, claramente um elemento normativo / idealista.*”.

una eficacia social por encima de la de su utilidad funcional que puedan tener: un papel en la forma en que los actores definen sus identidades e intereses.

De allí que analizaremos como uno de los aspectos del paradigma la **vinculación entre la política exterior y la identidad** de un Estado. El constructivismo en su versión más básica intenta explicar lo que los neoutilitaristas dan por supuesto: las identidades e intereses de los actores. El constructivismo postula que la identidad juega un rol preponderante en las preferencias y acciones externas de un Estado. Los constructivistas acuerdan que las identidades estatales se construyen dentro del ambiente social de la política, internacional y doméstica. En este último caso, la identidad surge de las ideologías nacionales referentes a su singularidad colectiva y propósito, que en su momento definen las percepciones del interés nacional y por ende la política exterior.⁷

Al respecto, uno de los más renombrados ensayistas de esta corriente, Alexander Wendt, sugiere que hay dos tipos de identidades que son particularmente importantes para los asuntos internacionales: la identidad de tipo y las identidades de rol. Las identidades de tipo son categorías sociales de los estados que comparten algunas características, tales como los tipos de regímenes o formas de estado. Las identidades de rol son el producto de las relaciones entre los países, son únicamente sociales ya que existen sólo en relación con los demás. En síntesis, a los fines de este trabajo, interesa entender que conocer la percepción de su identidad (tanto del tipo y función) de un Estado debe ayudar a entender cómo actuará el Estado.

1.2. ENFOQUE INTERACTIVO

En lo que hace a la preferencia teórica sobre la perspectiva de estudio de la política exterior, en esta tesis se seguirá **un enfoque interactivo** por sobre los enfoques clásico de actor unitario y de política burocrática. El primero supone una aproximación a la política exterior que pondera las vinculaciones entre los planos internos y externo, en un

⁷FINNEMORE Martha y SIKKINK Kathryn. "Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics". Annual Review Political Science. P.391-416. 2001.

“juego de dos niveles” de acuerdo a la clásica metáfora de Putnam. En efecto, para este autor *“Unlike state-centric theories, the two-level approach recognizes the inevitability of domestic conflict about what the "national interest" requires. Unlike the "Second Image" or the "Second Image Reversed," the two-level approach recognizes that central decision-makers strive to reconcile domestic and international imperatives simultaneously.”*⁸

Una tónica equivalente la define Lasagna para quien *“la política doméstica es un factor explicativo importante -no exclusivo- de la conducta de política exterior de un Estado. Las teorías basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (v. gr. realismo, neorrealismo, interdependencia y teoría de la dependencia) son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior: estas teorías pueden explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas, sin embargo, no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional”*.⁹

En ese marco interactivo, cuando en los próximos capítulos se observe la política exterior del Brasil se lo hará **considerándola bajo el mismo prisma que toda otra política pública**, descartando la aproximación neorrealista de una diferencia ontológica entre la política exterior y la doméstica. Por ello, el componente clave que se considerará en el capítulo dos será el impacto redistributivo del paradigma de política externa. Siguiendo a Soares de Lima, se entiende que *“não é necessariamente verdadeiro que a política externa guarde especificidade com respeito a outras políticas*

⁸PUTNAM Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” International Organization, Vol. 42, No. 3. Verano, 1988. P. 460. Esta forma de entender la política externa esclarece lo señalado previamente en el sentido que si bien esta tesis está enmarcada en una perspectiva de segunda imagen del realismo estructural, también se tomarán en cuenta los imperativos que coloca la evolución del sistema internacional al accionar brasileño, en especial a las modificaciones que se suscitan en el mapa cognoscitivo y las creencias contextuales de los actores.

⁹ LASAGNA, Marcelo, “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en Revista CIDOB d’ Afers Internacionals, N° 32, Barcelona, 1996. P. 46

públicas, em particular quando tem implicações distributivas domésticas.”¹⁰ Por el contrario, cuando los costos y beneficios no se concentran en sectores específicos, la política exterior sólo produce bienes colectivos aproximándose al papel otorgado por el realismo clásico de tener como fin la defensa del interés nacional y del bienestar del país como tal.

1.3. CREENCIAS Y POLITICA EXTERIOR

Interesa examinar también brevemente un tema clásico en la literatura de la política exterior como es la influencia de las ideas sobre la política de un Estado, en especial a las creencias que tienen sobre la misma los decisores.

De acuerdo a Russell las creencias no determinan de manera exclusiva o unilateral el comportamiento de los Estados, no obstante *“actúan como una lente a través de la cual se percibe y simplifica la realidad internacional y dan al actor, en palabras de George, una cierta ‘propensión para el diagnóstico y la acción’. Es decir, forman imágenes y están presentes en el momento de la toma de decisiones.”*¹¹ Si bien este académico reconoce las dificultades metodológicas y la complejidad que conlleva el estudio de las creencias de los líderes políticos, se considera que su estudio es un paso fundamental ya que las mismas orientan y suelen modelar la acción de los gobernantes. Así, divide las creencias en filosóficas (que incluye supuestos sobre la naturaleza de la política, de las relaciones internacionales) instrumentales (las que refieren a la relación entre fines y medios en la acción política) y contextuales (lo que se tiene por cierto, verosímil o probable en una circunstancia específica).¹²

A la par, Russell realiza una observación particularmente útil a los fines de nuestro análisis. Para este autor, cuando se quieren analizar decisiones hechas por los gobernantes, el sistema de creencias es particularmente provechoso si los líderes gozan de una libertad relativa frente a los constreñimientos burocráticos. Bajo estas

¹⁰ LIMA, Maria Regina Soares de: “Globalização, instituições democráticas e Política exterior” Working paper N° 5. Universidad Torcuato Di Tella, Julio 2000. P.17.

¹¹ RUSSELL, Roberto. Sistemas de creencias y política exterior argentina, 1976-1989. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Documentos e informes de investigación. Buenos Aires, 1996. P. 3

circunstancias, el ‘mapa cognoscitivo’ de los líderes puede influir fuertemente en el diagnóstico de la situación y en las subsecuentes prescripciones que conducen a una decisión de política exterior.¹³ Como se verá en el Capítulo 2, este supuesto no se verifica en el caso de Itamaraty, por lo cual en este trabajo argumentaremos que en el caso brasileño, más significativo que estudiar las ideas de los líderes políticos es comprender las percepciones e imágenes conceptuales del servicio exterior, ya que en su seno se definen las grandes líneas de acción de la política externa. Es decir, que Itamaraty no se trata sólo de una instancia de implementación, sino que también se encarga del bosquejo conceptual de la política exterior.

El texto de referencia en la materia es un libro compilado por Goldstein y Keohane, en el que demuestran que las creencias al igual que los intereses pueden explicar la política exterior. La propuesta principal de Goldstein y Keohane es que las ideas funcionan como mapas de ruta que guían los agentes en sus decisiones. La noción conductora de este libro es que las ideas tienen influencia en la política mediante tres modalidades: proporcionando mapas de rutas causales o basadas en principios, afectando estrategias en situaciones en las cuales no existe un equilibrio claro y cuando las creencias se encarnan en instituciones que construyen principios y valores. El presente escrito asume en parte este enfoque y se propone demostrar cómo algunas de las ideas y las reflexiones que constituyen el paradigma de la política exterior del Brasil orientaron las preferencias por ciertos cursos de acción y la elección de posiciones en las relaciones con el resto del mundo.¹⁴

1.4. UN PARADIGMA Y SU CAMBIO

Hechas estas aclaraciones, un término fundamental a considerar sobre los señalados en la hipótesis de esta tesis es **a qué se le llamará paradigma de política exterior del**

¹³ Op. cit. P 4.

¹⁴ GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert O. Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change. Cornell University Press. Ithaca, 1993. P. 4. Cuando se señala que sólo se asume en parte el enfoque de este texto, es a efectos de subrayar que se tomarán otras variables como ejes de análisis como ser el modo de instrumentar la política exterior (capítulo 2) y los factores identitarios (capítulo 3).

Brasil en adelante, cuáles son sus condicionantes y **qué implica un cambio** de paradigma.

Al respecto, los estudios sobre relaciones internacionales en general y sobre política exterior en particular, han sido pródigos en el empleo de la noción de paradigma -especialmente aquellos que han examinado la política exterior brasileña. Esto es entendible ya que el prisma cognitivo proporcionado por la llamada “epistemología de paradigmas” permite -aún a riesgo de aparentes sofisticaciones conceptuales- discutir diversas cuestiones planteadas al mismo tiempo y en forma global. De ese modo, el término paradigma posibilita transitar una vía de acceso distinta a una realidad compleja y que discurre en niveles diversos como es la política exterior, abarcando, entre otros, aspectos tales como: pensamiento teórico, discursos, ideologías, acciones políticas concretas, contextos histórico-sociales, etc.¹⁵

No obstante, la polisemia del término paradigma permite que muchas veces se hable del mismo en sus diversas acepciones sin transición entre uno u otro significado. En el caso de los análisis de la política exterior brasileña, suelen manejarse como equivalentes las nociones de ejes analíticos, directrices políticas o contenido conceptual.¹⁶

Según uno de los autores más citados en la materia, el historiador Amado Cervo, el análisis paradigmático, en el sentido de tipos ideales de modelos de política externa, posibilita construir teorías adaptadas a la realidad brasileña que contrastan con las teorías de Relaciones Internacionales generadas en los centros de poder, y que por tanto contienen valores e intereses favorables al mantenimiento de las desigualdades inherentes al sistema internacional.¹⁷ A la par, esto las vuelve epistemológicamente

¹⁵Cf. RUSSELL, Roberto y KALINSKY, Beatriz. Teoría, epistemología y relaciones internacionales: hacia una concepción heterodoxa de las relaciones norte-sur. Serie Documentos e Informes de Investigación Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Buenos Aires,1986.

¹⁶Cf. LIMA, Maria Regina Soares de. “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires,1994.

¹⁷ Ver CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. Saraiva. São Paulo, 2008. y también, CERVO, Amado Luiz. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático” Revista Brasileira de Política Internacional, ano 46, 2003. En este texto, Cervo señala que “*El análisis paradigmático que aplicamos a nuestro tema, las relaciones internacionales de Brasil, corresponde principalmente a un método. Tenemos por fin la construcción de conceptos por medio de la observación empírica. La historia es la observación de campo, el laboratorio de experiencias sobre el que nos apoyamos. Recopilamos experiencias históricas, desde la Independencia hasta nuestros días, en tres niveles, las relaciones diplomáticas, políticas e internacionales, ya que nuestro método*

insuficientes para comprender una realidad compleja como es la brasileña o latinoamericana en general. El paradigma así construido es un tipo ideal que contiene una cosmovisión, percepciones del interés nacional y contenido político. Del mismo surge como consecuencia un modo de proceder en política exterior.

Para Cervo: *“a análise paradigmática evoca, com efeito, determinados pressupostos. Em primeiro plano, por trás de um paradigma, verificamos a existência de idéia de nação que um povo – ao menos seus dirigentes – faz de si mesmo, a visão que projeta do mundo e o modo como percebe a relação entre esses dois elementos. Tais pressupostos nos levam ao conjunto de valores cultivados, ou seja, à identidade cultural, que condiciona os desígnios duradouros da política exterior. O paradigma comporta uma cosmovisão, a imagem que uma determinada formulação conceitual projeta dos outros povos, nações ou do mundo todo.*

Em segundo plano, o paradigma comporta percepções de interesse. A leitura que os dirigentes fazem dos interesses nacionais – sociais, políticos, de segurança, econômicos, culturais – modifica-se com a mudança do paradigma.

*Em terceiro plano, o paradigma envolve a elaboração política. Nesse sentido, condiciona tendências de médio ou longo prazos, como também explica suas rupturas.”*¹⁸

Con este método empírico de trabajo, Cervo esquematiza la historia de la política exterior latinoamericana en cuatro paradigmas como base de su teoría modélica: liberal-conservador, desarrollista, neoliberal y logístico.

En el presente escrito se empleará el concepto de paradigma en una interpretación más amplia que la de Cervo, y de un modo afín a la propuesta del clásico texto de Thomas Kuhn, “La estructura de las revoluciones científicas”.¹⁹ Para Kuhn, los paradigmas son *“realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad.”*²⁰ También, dilucida que los paradigmas *“obtienen su status como tales, debido a que tienen más*

requiere la articulación de estas tres dimensiones de la observación empírica.”(Pág. 7, traducción propia)

¹⁸ Op. cit. P 17.

¹⁹ KLIMOVSKY, Gregorio. Las desventuras del conocimiento científico. (caps. 21, 22 y 23)A-Z Editora.-Bs. As., 1994

KUHN, Thomas. La estructura de las revoluciones científicas. FCE: México D.F.,1971

²⁰ Op. Cit P. 13

éxito que sus competidores para resolver unos cuantos problemas que el grupo...ha llegado a reconocer como agudos.”²¹

Por consiguiente, se considerará un paradigma de política exterior a un conjunto de **conocimientos, creencias y prácticas procedimentales, tácitas o explícitas, que forman el marco de referencia de la política exterior.**

Un paradigma es, entonces una visión en torno a una teoría hegemónica en determinado periodo histórico que sienta las bases de una serie de compromisos compartidos por una comunidad acerca de qué es la política exterior, **cómo abordarla, interpretarla y representarla, y cómo operar** con situaciones nuevas en función de cómo fueron abordadas en anteriores ocasiones. **Los actores relevantes, una vez que asumen tácitamente un paradigma, portan una visión determinada sobre un conjunto de factores críticos para el desarrollo de la política exterior.** La cualidad que se busca destacar es la existencia de un consenso social sobre la política exterior, es decir una aceptación suficientemente generalizada de este esquema o patrón que sirve de guía para resolver las situaciones que involucran el accionar externo.²²

²¹Op. Cit P. 52

²²Esta metodología de explicitar la condición de paradigma se tomó del texto de Russell y Kalinski. En esta obra, los autores indican que la necesidad central que los ha llevado a usar la visión de paradigmas, es el empleo de “*tres elementos que han mostrado ser particularmente interesantes y que hemos usado aquí como recursos metodológicos para captar los núcleos críticos de las posiciones analizadas:*

- *Supuestos básicos subyacentes SBS (Gouldner) corresponden a un discurso implícito. Pueden darse por tácitos aunque a veces son sostenidos sin una clara coincidencia de que se lo hace. Sin embargo, tiñen y, de alguna manera, sustentan y dan sentido al discurso explícito. Son afirmaciones respecto de la realidad que cubren un amplio espectro. Desde juicios informativos hasta presupuestos ontológicos y juicios de valor. Son objetos de reconstrucción conjetural. Se considera aquí sólo aquello que se puede obtener a través de inferencias, haciéndonos cargo de la dificultad para establecer un límite inequívoco entre discurso implícito y explícito.*

- *Facticidad (Lores Arnaiz): conformada por el conjunto de categorías con que se percibe y piensa el mundo. Tanto categorías presentes como significativamente ausentes. Se refieren a la realidad a la que se da existencia. Intenta ser una descripción de cómo es el mundo. Aunque sucede que las afirmaciones, en algunos casos, no son contrastables se considera que este concepto de facticidad está construido a partir de supuestos y premisas que aparecen explícitas.*

Se trata de diferencias de énfasis y matices en el modo de “ver” el mundo. Pero una vez practicado el recorte, toma cuerpo y se cristaliza en las categorías con que las personas, que comparten ese recorte, lo perciben y le dan existencia. De esta forma, ese recorte pasa por ser el único posible (universalización) Se instaura así una férrea facticidad, de la cual queda excluido todo aquello que no puede ser pensado ni conceptualizado a través de ella.

La integración de SBS y de la facticidad constituye una verdadera visión del mundo (cosmovisión) que funda, a su tiempo, cómo se debe actuar sobre tal mundo así concebido: esto

El paradigma institucional de la política exterior implica que una organización específica como el Ministerio de Relaciones Exteriores, actúa por lo tanto como el eje de las líneas de acción que se adoptan, siendo una referencia estratégica para las políticas a seguir ante situaciones concretas. Asimismo, establece los límites dentro de los cuales se desarrolla la actuación internacional del Brasil. Por lo tanto, un paradigma no tiene sólo una función teórica o es un divertimento académico sino que inspira políticas específicas e impulsa los contenidos de la proyección internacional de un Estado.

Es a partir de esta perspectiva que se postula como el atributo central del paradigma brasileño de política exterior en el período estudiado a su naturaleza institucional. Tal como se trata más adelante en el Capítulo 2, el Ministerio de Relaciones Exteriores cumple el rol de ser la institución medular de la política exterior, como mecanismo válido de elaboración de contenidos y de abordar la política internacional, lo que lo convierte en una estructura invariante de la proyección externa brasileña.

Lo que sí sufre alteraciones es la dimensión teórica o el marco conceptual del paradigma, asunto que se ahondará en el Capítulo 3. Estas orientaciones conceptuales - en el sentido descrito por Goldstein y Keohane- son las que pasaron de un modelo cuyo eje era la búsqueda de legitimidad internacional hacia otro que se caracteriza por la asertividad ponderada del rol del Brasil en el escenario mundial, con sucesivos ajustes en un proceso no lineal.

Un aspecto relevante que se tendrá en cuenta en los capítulos subsiguientes consiste en la necesidad de encontrar fundamentos teórico-metodológicos consistentes que permitan extraer conclusiones de la historia reciente de la política exterior brasileña y proponer en consecuencia un esquema estilizado en paradigmas. Ello se logra a partir de un diálogo enriquecedor entre los enfoques de la teoría y de la historia de las relaciones internacionales que no caigan en el error frecuente de algunos autores analizados de querer encorsetar la historia en sus patrones teóricos o ideológicos y construir los

nos lleva al concepto de normatividad, en el cual aparecen las prescripciones para la acción.”
RUSSELL, y KALINSKY, Op. Cit. P. 14-15

paradigmas desde una perspectiva valorativa que pondera la política exterior de un gobierno cuyas ideas se comparten y reprueba las de otro. En esta materia, resulta de gran utilidad el análisis de Mario Rapoport quien desglosa el litigio intelectual entre los teóricos, que piensan que es posible descubrir ciertas regularidades en el comportamiento de las relaciones internacionales, y los historiadores de la política exterior, que limitan su generalizaciones al enfatizar el carácter único de los hechos históricos.²³

Luego de haber explicitado que entendemos por paradigma de política externa, una segunda circunstancia que debemos explorar en la literatura de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales para aplicarla en la explicación posterior es la **cuestión del cambio**.

En los análisis de la **Ciencia Política**, se recurre a una dicotomía que distingue entre cambio **adaptativo y disruptivo**. El primero abarca la operación política fundamental, corriente y cotidiana que realizan los actores políticos ante las nuevas circunstancias para conservar su identidad y el sentido de su misión. El otro tipo de cambio, que se produce cuando las circunstancias internas o externas que deben enfrentar los actores no pueden ser superadas mediante cambios adaptativos, y se requieren movimientos disruptivos, esto es, cambios que modifican la estructura interna de un sistema y hasta cierto punto la identidad y el sentido de la misión política de los actores. Uno de esos

²³ Siguiendo a Jean-Baptiste Duroselle, Rapoport esgrime que una teoría de las relaciones internacionales que pretenda establecer ciertas regularidades para percibir la realidad más claramente y por ende servir de orientación para los hacedores de política debería tener en cuenta:

- El factor tiempo que supone el análisis de los distintos movimientos históricos (flujo-creación-ruptura-cíclicos-de larga duración).
- Las nociones básicas que dan sustento a la teoría.
- Los sistemas de finalidad, que alcanza los objetivos y las formas de instrumentarlos. Sus componentes son los actores en la toma de decisiones y la información por un lado y el cálculo estratégico por otro.
- Los sistemas de causalidad o fuerzas subyacentes. Los tres tipos de fuerzas son las demográficas, las de los sistemas de valores y las económicas y pueden asumir la forma de fuerzas profundas u organizadas

Ver RAPOPORT, MARIO: "Teoría e Historia de las Relaciones Internacionales. A propósito de un libro de Jean-Baptiste Duroselle"; in Ciclos en la historia, la economía y la sociedad. N°3 Buenos Aires, 1992.

cambios consiste en dejar de perseguir las metas tradicionales y reemplazarlas por otras nuevas.²⁴

Sobre esta materia, la historiografía latinoamericana en relaciones internacionales muestra numerosos ejemplos de autores que intentan justificar los constantes cambios y rupturas de las políticas exteriores de sus países, mediante la apelación a los postulados de tradición, principios ordenadores e incluso de cosmovisión.²⁵

En dos palabras, siguiendo a Van Klaveren²⁶, podemos señalar que las oscilaciones en política exterior enfrentan las perspectivas del diplomático, cuya tarea habitual es destacar la continuidad de una política exterior dirigida a la defensa de intereses nacionales inmutables, y la visión del estudioso, que busca elucidar las fluctuaciones que perciben en esta política. Conforme este autor: *“no es fácil definir el cambio de política exterior. Un destacado académico argentino, Roberto Russell, puso de relieve la **distinción entre cambio** de política exterior, que implica un realineamiento de un país con respecto a los principales conflictos o fisuras globales o regionales, y un **ajuste** de política exterior, que ocasiona alteraciones en el comportamiento de política exterior que sin embargo no implican un realineamiento básico.”*²⁷

En una línea analítica similar, se encuentra la tipología formulada por Lasagna, quien identifica **tres niveles en un continuum** de cambio en la política exterior: la reestructuración de la política exterior que expresa un intento de cambio fundamental y se refiere a los lineamientos básicos de la política; la reforma de la política exterior que es un proceso incremental y concierne a aspectos parciales; y por último el ajuste, que es el nivel de cambio menos intenso y tiene una ocurrencia cotidiana, no implicando realineamientos generales ni un cambio básico.²⁸

²⁴Cf. ARNOLETTO, Eduardo Jorge. Glosario de conceptos políticos usuales. EUMEDNET. Córdoba, 2007. P8

²⁵BERNAL MEZA, Raúl. “Venturas y desventuras de la Argentina: los cambios en los paradigmas de inserción y su relación con los modelos de inserción” P. 287 en REZENDE MARTINS, Estevao (org) Relacoes Internacionais. Visoes do Brasil en da América Latina. IBRI. Brasilia, 2003.

²⁶ VAN KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. Estudios Internacionales. Norteamérica, Vol. 25, No. 98, Abril – Junio, 1992.

²⁷ Op. Cit P. 183

²⁸ LASAGNA, Marcelo. “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior” Estudios Internacionales. Norteamérica Vol. 28, No. 111 (1995): Julio – Septiembre. P. 393

Otra calificación del cambio en política exterior comprende su vinculación con el sistema internacional en el cual se desarrolla. Para esto, se tomará la distinción clásica de Rosenau quien formuló la noción de “adaptative behavior”. Este autor singulariza que la conducta exterior de los Estados puede ser adaptativa o no adaptativa. Adaptativa es aquella política exterior que se acomoda a los límites establecidos por el entorno internacional y asegura sus estructuras; no adaptativa es la que rebasa o desborda estos límites creando inestabilidad. Esta última contribuye a que se produzcan cambios en las estructuras esenciales que rigen la sociedad internacional vigente más allá de los límites aceptables.²⁹

Resumidamente, con la definición de ambas herramientas teóricas, es decir paradigma y cambio, podemos ahora justipreciar el significado de lo que se entiende por un paradigma institucional de política exterior, cuáles son sus cualidades, cuándo se está en presencia de una modificación o ajuste de paradigma y las orientaciones de los cambios que puede sufrir un paradigma desde una perspectiva sistémica (adaptativos, disruptivos).

En síntesis, a lo largo de este capítulo se ha procurado brindar un panorama de los ejes teóricos a partir de los cuales se despliega el presente trabajo. Así se explicitó el nivel de análisis de segunda imagen que contempla el rol estructural de Brasil como un Estado intermedio. Luego, se justificó el empleo ordenador de la idea de interés nacional y de la significación otorgada por el realismo a las burocracias profesionales para la continuidad de una política exterior. También, se situó la argumentación de esta tesis bajo los planteos del constructivismo en lo que hace al sentido de la política exterior y de la identidad internacional de un Estado. A continuación, se señaló la adopción de un enfoque interactivo que equipara la política exterior a toda otra política pública en atención a su carácter redistributivo. En seguida, se pasó revista a la literatura sobre la influencia de las creencias para orientar la política exterior. Por fin, se definió que se entiende por paradigma de política exterior, que implica su carácter de institucional y las características de un cambio o modificación de política exterior.

²⁹ ROSENAU, James N., «Foreign Policy as Adaptative Behavior. Some Preliminary Notes for a Theoretical Model», *Comparative Politics*, vol. 2 (1970). P. 366.

Con estos argumentos, se puede entender ahora el aforismo con que se comenzó este escrito, es decir la afirmación que *“la mejor tradición de Itamaraty es saber renovarse”*. Conforme veremos a continuación, la renovación de contenidos es un aspecto crucial que habilita la subsistencia de esta institución como actor político responsable del diseño e implementación de la política externa. Así las transformaciones que suceden en el sistema internacional, o en las variables domésticas, son incorporadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores a los esquemas conceptuales que mejor se acomodan a estas mudanzas. Al poder asumir estas variaciones, Itamaraty se garantizó la continuidad como eje operativo de la política exterior en un paradigma institucional.

Capítulo 2

Itamaraty como eje de la política exterior

Luego de haberse expuesto los fundamentos teóricos, en este segundo apartado se detallará la clave institucional del paradigma de política exterior. En este caso, se verá como la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores es una práctica procedimental que conforma el marco de referencia de la política exterior brasileña, de acuerdo a la definición de paradigma esbozada en el capítulo anterior.

Entonces, dado el enfoque de este trabajo que define a la institucionalidad como un factor determinante, se estima imprescindible comenzar por presentar el papel que desempeña Itamaraty, y cuales son las notas que adquiere la institucionalidad como modo de operacionalizar la política exterior en el caso del Brasil desde los años noventa a nuestros días. Tal como se dijo, la lectura teórica que se propone en esta tesis intenta descubrir a través de la variable institucional -así como por medio de los conceptos utilizados por los diplomáticos y analistas, que se reseñan en el Capítulo tres- las perspectivas implícitas que informan el paradigma brasileño de política exterior.

A modo de observación preliminar, conviene apuntar que en los últimos años ha sido escasa -e inexistente en la Argentina³⁰- la investigación académica sobre la política externa de este país que tienda a explicar la condición de Itamaraty como actor central de su acción exterior, siendo éste un asunto tratado como evidente, y que, por tanto, no

³⁰ De acuerdo al relevamiento bibliográfico realizado, no se han encontrado obras de fuste sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil en la producción académica Argentina. Por otra parte, también es exigua la bibliografía reciente en Brasil. El investigador que se ha dedicado sistemáticamente a este estudio organizacional desde la perspectiva sociológica y de política exterior es Zairo Borges Cheibub. Ver: CHEIBUB, Zairo Borges. (1985), "Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica", Dados, v. 28, n.1.

requiere de mayores esclarecimientos.³¹ Además, más allá de los méritos de la creencia, la percepción internacional sobre el servicio exterior brasileño, tanto entre los analistas como entre sus pares del resto del mundo, es inequívoca en lo que hace a su evaluación como eje de la proyección internacional del Brasil y a sus cualidades profesionales. Como afirma Barros, *“diplomáticos y políticos de diversos orígenes y orientaciones ensalsan las virtudes del servicio diplomático brasileño. En palabras de diplomáticos argentinos y chilenos, a ellos les gustaría que el Palacio San Martín, en Buenos Aires, y La Moneda, en Santiago de Chile, y sus respectivas cancillerías, trabajaran tan eficientemente como lo hace Itamaraty.”*³²

La pregunta subsecuente reside en examinar en qué consiste la relevancia de investigar al estamento burocrático en lo que hace a sus percepciones sobre el diseño y funcionamiento de la política exterior del Brasil. Una respuesta inicial a este tema se obtendrá de considerar los elementos históricos, organizacionales y funcionales del servicio exterior brasileño en los próximos párrafos desde una perspectiva panorámica. Para ello, en este capítulo se presentarán los ejes centrales que configuran el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en la política externa brasileña.

La comprensión del estado actual de Itamaraty implica, necesariamente, una breve retrospectiva de las principales características históricas de la diplomacia brasileña desde los orígenes de la presencia portuguesa en América. A tales fines, en materia de comprensión histórica, se pasará revista a la bibliografía de referencia con el objeto de vislumbrar la valoración que se adjudica a la diplomacia brasileña, deteniéndose especialmente en el significado del Barón de Rio Branco como símbolo del *esprit de corps* de Itamaraty y en la flexibilidad institucional demostrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para mantener su rol funcional privilegiado. El marco histórico

³¹Como ejemplo de esta actitud de dar por sentada la influencia de este Ministerio, vale citar un párrafo del manual sobre países realizado por la Biblioteca del Congreso de los EE.UU. En el mismo, refiriéndose al proceso de toma de decisiones en la política exterior del Brasil señala que: *“Most foreign policy strategies and decisions originate within Itamaraty. A senior diplomat always occupies the position of foreign affairs adviser within the president's office, and diplomats occupy similar liaison positions in key ministries.*

Ver el sitio web <http://countrystudies.us/brazil/106.htm>

³² BARROS, Alexandre de Souza Costa. El proceso de formulación de la política exterior brasileña y sus orientaciones básicas. En MUÑOZ, Heraldo y TULCHIN, Joseph (comp.) op.cit. P 89-90.

será por ende el primer insumo para comprender las raíces del rol de Itamaraty en nuestros días. Además, dada la afirmación de esta tesis en los postulados del constructivismo, se estima inadmisible no contar con algunos elementos que ayuden a interpretar el valor que se le da en la historia y en el presente a la diplomacia nacional en el imaginario social del Brasil contemporáneo.

Con esta base histórica, seguidamente se profundizará en la continuidad de la política exterior brasileña como resultante del factor institucional. Luego, se explicará lo que implica la capacidad de formulación de contenidos como recurso esencial de la diplomacia brasileña. Posteriormente, bajo el apartado “Reconocimiento del sistema político” se describirá el consenso entre los factores de poder sobre la eficiencia en la formación y actuación profesional del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por último, se comentará el rol de Itamaraty en la definición del interés nacional de una política pública.

Tal como se indicó en el capítulo inicial, este análisis se hará desde una perspectiva interactiva, si bien en este apartado se ponderarán los factores considerados significativos del punto de vista burocrático.

2.1. LA MIRADA HISTORICA DEL ROL DE ITAMARATY

En términos generales, el **enfoque histórico** muestra un consenso extendido en la bibliografía sobre la apreciación positiva que tuvo la diplomacia brasileña desde los orígenes de la presencia portuguesa en América y a lo largo de su historia. De modo uniforme los estudiosos del tema coinciden –en general y puntualmente para el período bajo estudio- en que las principales orientaciones, prioridades y directivas políticas de las relaciones exteriores del Brasil fueron implementadas y decididas en Itamaraty, salvo en ciertas coyunturas especiales. Esta centralidad no se debe solamente a una estructuración lógica del trabajo estatal de acuerdo a las competencias burocráticas o

funcionales, sino sobre todo a que existió en este caso un estamento profesional permanente con una cohesión grupal y un proyecto político.

En la historia del Brasil el andamiaje burocrático heredado de la Corona Portuguesa –en el cual sobresalía el aparato diplomático- perduró durante la constitución del Estado y sirvió a la continuidad institucional de las directrices implantadas en el período previo.³³ Según Danese, *“pocos países en el mundo poseen una tradición diplomática tan asociada a la formación del Estado y la nacionalidad, que estuviese comprometida en momentos o temas claves de la historia nacional”*.³⁴

Inclusive, hasta bien entrado el Siglo XX la labor profesional de la diplomacia estuvo monopolizada por sectores de la elite brasileña, lo que generó un *establishment* burocrático con mística de grupo y clara conciencia de superioridad frente a otras corporaciones de la administración pública. Si bien hubo períodos en los cuales la corporación diplomática estuvo alejada del centro de las decisiones políticas, u otros en los cuales fue marginada del diseño de políticas relevantes para la proyección internacional del Brasil, ya sea por falta de poder o por pujas burocráticas perdidas con el Ministerio de Hacienda o con el estamento militar, en términos generales Itamaraty fue un factor de poder con influencia permanente en el diseño e implementación de la política exterior, que al menos preservó su inmunidad o aislamiento burocrático en medio de los incesantes cambios en la administración pública.

De acuerdo a Espósito Neto durante el período de constitución del Estado brasileño en la República Vieja algunos organismos públicos fueron blindados del patrimonialismo imperante en el Estado, tornándose verdaderos centros de resistencia a las influencias del juego político nacional por medio de una política que este autor califica como aislamiento burocrático. Según refiere, Itamaraty fue uno de los sectores inmunes a las fuerzas patrimoniales lo que se justifica porque lidiaba con temas muy sensibles y

³³ Este andamiaje “fue el agente social que contribuyó a la constitución del orden nacional, dando contenido a un Estado débilmente asentado en los sectores productivos. La alianza de este estamento burocrático militar con la surgente burguesía paulista del café, soporte de la República Velha, permitió crear un sistema de dominación relativamente estable” OSZLAK, Oscar. La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Editorial Planeta, Buenos Aires, 1997.P 6

³⁴ DANESE, Sergio França. “Política externa de consenso”. Archivos del Presente. Año 7 N° 28 . Buenos Aires, Foro del Sur, 2002. P. 107

complejos, especialmente con la demarcación de las fronteras y la consolidación del territorio nacional brasileño.³⁵

En ese marco puede entenderse que los diplomáticos ocupen un rol medular en el avance de las fronteras brasileñas en América del Sur y sean reconocidos como tales. Como señala un clásico en la historiografía brasileña, los **navegantes, bandeirantes y diplomáticos**, fueron, respectivamente, quienes descubrieron, conquistaron y delimitaron el actual territorio brasileño.³⁶

Siguiendo a Cheibub -uno de los mayores estudiosos de la evolución histórica de Itamaraty- cabe señalar que este Ministerio pasó por tres períodos distintos. El primero, desde 1822 hasta fines del Siglo XIX es caracterizado como patrimonial ya que prevalecían entonces prácticas políticas y administrativas de esa índole en el sentido weberiano del término. La segunda fase abarca los años iniciales del Siglo XX que se definen por la presencia del Barón de Rio Branco, lo que hace a Cheibub describir a esta etapa como el período carismático en un marco de transición a la última época. El último período, que llega hasta nuestros días, es el llamado burocrático-racional que se extiende a partir de amplias reformas administrativas de comienzos de siglo destinadas a dotar al Ministerio y a la carrera diplomática de una estructura racional y burocratizada. Entre los resultados más relevantes de esta tendencia se encuentran el desarrollo de procesos que conducen a una mayor ampliación de la base de reclutamiento de la carrera, la adquisición gradual de autonomía frente a las presiones externas, y la transformación de la carrera diplomática en base a criterios de meritocracia.³⁷

Otro de los factores que deben considerarse a la hora de entender el alto nivel de los diplomáticos brasileños es la creación e importancia del **Instituto Rio Branco**. Este es una de las academias diplomáticas más antiguas del mundo ya que empezó sus funciones en el año 1931, siendo sólo posterior a la de la Santa Sede y a la creada por la

³⁵ ESPÓSITO NETO, Tomaz. “O Itamaraty e as relações exteriores brasileiras, um modelo de dominação weberiano?”. Revista Videre, ano 1, n. 1, Enero-junio 2009.P109

³⁶ GOES, Synesio Sampaio. Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia. Brasília, IPRI, 1991. P.12

³⁷ CHEIBUB, Zairo Borges: “A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização no Itamarati” Revista de la Administracao Pública. Rio de Janeiro 2 trim. Abril de 1989

Emperatriz María Teresa de Austria. En ese mismo año se comenzó con un concurso público de ingreso, estableciendo tempranamente este filtro obligatorio para el reclutamiento del personal y la profesionalización de sus cuadros. Sus objetivos son la formación académica y profesional de los diplomáticos tanto al ingreso de la carrera cuanto durante el desarrollo de la misma. Esta academia es reconocida por su alto nivel internacional y por ser el baluarte para el mantenimiento de la excelencia profesional de los cuadros del Ministerio. De acuerdo a Barros, *“el Instituto consolidó una reputación de centro de entrenamiento elitario y los diplomáticos pasaron a ser vistos como funcionarios altamente calificados, de acuerdo a los estándares del servicio público brasileño en general”*.³⁸ Coincide con esta percepción el discurso del ex Secretario General de Relaciones Exteriores, Osmar Chohfi, en el cierre del ciclo lectivo del año 2001: *“Estou seguro de que o Instituto Rio Branco vem conseguindo formar, como é da sua tradição, um novo elenco de diplomatas que saberá manter o excelente nome do Itamaraty como elite do funcionalismo público e como respeitada instituição da política. O Instituto consolidó uma reputação de centro de treinamento elitario y los diplomáticos pasaron a ser vistos como funcionarios altamente calificados, de acuerdo a los estándares del servicio público brasileño en general. ca exterior brasileira.”*³⁹

2.1.1. El Barón de Rio Branco

El grado de continuidad percibido de la diplomacia brasileña debe mucho al recuerdo permanente de su figura clave, José Maria da Silva Paranhos Junior, más conocido como el Barón de Rio Branco. A este canciller se lo denomina con la locución de *“o patrono da diplomacia brasileira”*. De tal magnitud es su influencia, que un ensayo reciente de un ex director de la academia diplomática señala que la herencia legada por Rio Branco constituye el primer factor específico que destaca la conformación y actuación profesional del diplomático brasileño.⁴⁰ Para el ex canciller Lafer, *“además de*

³⁸ BARROS, Alexandre de Souza Costa. El proceso de formulación... Op.cit. P93

³⁹ Clase dictada Secretario General de Relaciones Exteriores, Osmar Chohfi, en el cierre del ciclo lectivo del año 2001 del Instituto Rio Branco. (Las negritas son nuestras)
http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_1312_3.htm

⁴⁰ AMADO, André. Por dentro do Itamaraty; impressões de um diplomata .Brasília : FUNAG, 2013

haber legado a Brasil, por medios pacíficos, su mapa de país de escala continental, Rio Branco fue el gran institution builder de Itamaraty, que se vale y se beneficia hasta hoy, en la construcción de su autoridad, del aura del barón como una gran figura brasileña. Nótese que no es frecuente ver en la historia de los países que un diplomático sea consagrado como héroe nacional.”⁴¹

Si se quiere escrutar la política exterior brasileña y el rol institucional que mantiene Itamaraty, es preciso trabar conocimiento con la figura del Barón. Según sostenía un diplomático en el aniversario de la muerte de Rio Branco: “*Sería imposible pensar en el Brasil de hoy - tanto en el Brasil real, cuanto en el Brasil imaginario- sin Rio Branco. Sin duda tendríamos menos territorio y posiblemente mayor dificultad de insertarnos en nuestra región y en el mundo en su conjunto. Rio Branco, de alguna manera, ha actualizado la posibilidad de un Brasil que todavía no estaba seguro de su propia personalidad, entre el europeísmo de la monarquía y el incipiente atlantismo de la naciente República. Encarnó la transacción. Trajo a la sociedad brasileña el orgullo de la nacionalidad, que se definía en la medida que se consolidaban las fronteras del país, de nuestro espacio nacional. Pocos estadistas e intelectuales brasileños han sido capaces de combinar un profundo sentimiento de Brasil, una visión de grandeza, un amplio conocimiento de la historia, una capacidad de operación inusual para movilizar a la gente en torno a ideas y objetivos concretos. Pocos han sido, a la vez, tan juiciosos, tan efectivos y tan astutos.*”⁴²

Inclusive el nombre de Itamaraty deriva de que durante mucho tiempo el Ministerio de Relaciones Exteriores funcionó en la antigua mansión del Barón, el Palacio Itamaraty de Rio de Janeiro. El moderno edificio en Brasilia donde se encuentra la Cancillería, es conocido como Palacio Itamaraty. Sus dimensiones y contigüidad a las sedes de los poderes centrales del Estado son un testimonio de la jerarquía única atribuida a este Ministerio.

Itamaraty proyecta una imagen de eficiencia y profesionalismo que se origina en la política implementada en la época de Rio Branco. De acuerdo a lo que enseñan los

⁴¹ LAFER, Celso La identidad internacional de Brasil, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002. P 58.

⁴² Seixas Corrêa, Luiz Felipe de: “O Barão do Rio Branco no Centenário de sua Morte: Memória, Inspiração, Legado.” Brasília, 10 de febrero de 2012. En <http://itamraty.gov.br> (La traducción es nuestra)

manuales de historia escolar, el Barón es el responsable de consolidar las fronteras brasileñas, o en otras palabras, de convertir a ese país en un Estado “geopolíticamente satisfecho” y de haber advertido a tiempo el desarrollo de Estados Unidos, de modo de promover una aproximación de Brasil a esa potencia en ciernes.⁴³ Tanto el Barón como sus principios de política exterior constituyen el mayor **símbolo del *esprit de corps*** de Itamaraty. De acuerdo con un estudioso del tema, la originalidad de esta situación se sostiene en el hecho de que, con la excepción de las fuerzas armadas, ninguna otra agencia gubernamental brasileña o ministerio tiene un símbolo tan poderoso en su pasado para ayudarlo a actuar coherentemente y enfrentar la inestabilidad de la competencia burocrática en el presente.⁴⁴

Igualmente, desde una óptica comparativa, resulta difícil encontrar en otro país la alegoría de un canciller cuya evocación esté tan presente en la construcción de la política exterior contemporánea. Como ilustración, en un discurso de hace pocos meses, la Presidenta Rousseff refería que: *“Não por acaso o Itamaraty é conhecido como a Casa do Rio Branco. O Barão, e aí começa uma das características do Brasil, que é uma designação um tanto contraditória para alguém que tanto fez pela República, pois o Barão lançou as bases da nossa política externa, e por base de nossa política externa, e por sua ação, ele delineou, de forma definitiva, há mais de um século, as fronteiras do Brasil, fronteiras essas que tiveram uma grande contribuição do Império para manter, ao contrário da América Espanhola, a unidade política e territorial (...) Esse estilo de fazer política, que combinada absoluta firmeza na defesa do interesse nacional com flexibilidade negociadora, se transformou num paradigma da política externa brasileira que muito nos orgulha.”*⁴⁵ Por otra parte, tal como veremos en el próximo capítulo en el análisis del alineamiento con los Estados Unidos propuesto por el Gobierno Collor, la

⁴³ No obstante, el texto de Cervo y Bueno para el estudio de la historia diplomática brasileña crítica algunas falacias de esta mirada. Entre ellas, señala que la visión apologética del “patrón de la diplomacia” que atribuye la conquista de una relación privilegiada entre Brasil y los Estados Unidos exclusivamente a la genialidad visionaria del Barón de Rio Branco, no presta atención a las tendencias anteriores que conducían a ese objetivo. Ver: CERVO, Amado Luiz – BUENO, Clodoaldo: *História da Política Exterior do Brasil*. 2. ed. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 2002.

⁴⁴ BARROS, Alexandre de Souza Costa. “Política exterior brasileña y el mito del barón”. *Foro internacional*, v. 24, no. 1 (93) (jul.-sept. 1983) P2.

⁴⁵ Discurso de la Presidenta Dilma Rousseff, durante la Ceremonia de Graduación de Diplomáticos del Instituto Rio Branco. 17 de junho de 2013. En <http://itamraty.gov.br>

disputa sobre el legado del Barón tiene una vigencia sustancial a la hora de elegir o censurar las políticas exteriores que se piensan en Brasil.

De acuerdo a Celso Amorim, las figuras de Rio Branco, Joaquim Nabuco y Rui Barbosa dominan la política externa brasileña a comienzos del siglo XX. Los últimos dos son ejemplos de los dos lineamientos intelectuales de pensamiento que moldean la historia diplomática del Brasil: Rui del multilateralismo y Nabuco de la alianza con los Estados Unidos. Por el contrario, Rio Branco, *“ícono cultivado tanto por la derecha cuanto por la izquierda, es el patrón de nuestra diplomacia. Su abordaje fue esencialmente pragmática: definía el interés nacional de modo bastante concreto y lo colocaba encima de cualquier otra consideración. Tal vez por eso el legado de Rio Branco tenga un valor, por decirlo así, **transideológico**.”*⁴⁶

Otro testimonio de la notabilidad del Barón es que desde 1945 el Instituto responsable del reclutamiento y formación de los diplomáticos brasileños ostenta el nombre de Rio Branco. Idénticamente la “Orden de Rio Branco” se le otorga a personalidades brasileñas destacadas por servicios prestados en el área internacional. De allí que la publicación de los escritos de Rio Branco, sus biografías, la evocación periódica de sus enseñanzas y de sus pensamientos, son una inspiración renovada para comprender o justificar los sucesivos acontecimientos de la política exterior del Brasil.

2.1.2. Adaptabilidad Institucional

Cheibub apunta que Itamaraty ha demostrado en su desenvolvimiento una capacidad significativa de adaptación a los diversos cambios en la política brasileña, lo que se expresa incluso en su estructura organizacional. Un ejemplo de ello es la creación de nuevas dependencias para manejar tópicos inéditos que adquieren importancia en la agenda exterior. Esa adaptabilidad es, de cierto modo, un mecanismo para mantener su posición en el manejo de la agenda relevante del país, no perdiendo por falta de

⁴⁶ AMORIM, Celso y FELDMAN, Luis: “A política externa do governo Lula em perspectiva histórica” en DANTAS, San Tiago: Política Externa Independente. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. P 275-276.

estructuras burocráticas la capacidad de ser el eje de articulación de las cuestiones centrales en la vinculación del Brasil con el mundo.⁴⁷

A la par que se crearon nuevas dependencias, las presiones política internas y la complejidad de algunos temas como las negociaciones económicas internacionales llevaron al Ministerio de Relaciones Exteriores –sobre todo por medio de su departamento económico- a crear canales permanentes de comunicación con otros organismos burocráticos y entidades de la sociedad civil.⁴⁸ La obtención de esta adaptabilidad se relaciona con dos características organizacionales básicas de Itamaraty: su autonomía frente a presiones políticas y de otros sectores estatales, y su cohesión.

Un examen del período bajo estudio sugiere que fueron varias las agencias burocráticas que compitieron con Itamaraty por la conducción de asuntos claves de la política exterior, especialmente para el manejo de las relaciones económicas internacionales - como fueron los temas comerciales disputados por el Ministerio de Desarrollo y los asuntos financieros con el Banco Central y el Ministerio de Hacienda. En menor medida esta situación se produjo en el gobierno militar con los temas de defensa y ventas de armas. Vistas en perspectiva, estas pugnas se zanjaron a favor de Itamaraty. En ambos casos, el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo que reformularse institucionalmente al verse enfrentado de manera simultánea a dos grandes desafíos. Por un lado, tuvo que expandir su capacidad para coordinar con los nuevos actores que incursionaban en la arena internacional, tales como multinacionales brasileñas estatales y otras agencias gubernamentales. Pero además, tubo que desarrollar la capacidad necesaria para asumir

⁴⁷ CHEIBUB, op. cit.

Igualmente, en el manual de la Biblioteca del Congreso de EE.UU. se pondera este acomodo burocrático a las nuevas temáticas: “*Since the 1980s, Itamaraty, in response to the growing complexity of foreign policy issues, has established new divisions dealing with export promotion, environmental affairs, science and technology, and human rights*” Ver: <http://countrystudies.us/brazil/106.htm>

⁴⁸ ESPÓSITO NETO, op. cit. P. 111.

Sin embargo, este autor evalúa de modo negativo este desarrollo institucional de Itamaraty al considerar que la adaptación de Itamaraty tiene como fin el mantener en sigilo la información y el manejo de la agenda. Según indica: “*Muito embora, tenha crescido os contatos entre o Itamaraty e os diversos grupos sociais, que compõem o Estado brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores continua a erguer barreiras, como o controle de informações e o sigilo nas negociações, cuja finalidade é impedir que visões e opiniões alternativas a da diplomacia brasileira ganhem corpo no bojo da sociedade brasileira.*”

con eficiencia responsabilidades comerciales y de seguimiento de temáticas innovadoras.⁴⁹

En la historia reciente, las concesiones a políticas que contradecían las propuestas del cuerpo diplomático fueron acotadas y con diversos acontecimientos en los cuales Itamaraty se las ingenió para retrasar o remodelar políticas con las cuales disentían sus jerarcas.⁵⁰ Si bien hubo situaciones de compromiso y renuncias a posturas contrarias a las demandas de quienes detentaron el poder, Itamaraty logró mantener un proyecto político de largo plazo cuyas líneas generales lograron la aquiescencia de los grupos que detentaron el poder político.⁵¹

Al respecto, es de gran significación a los efectos de este trabajo, comprender cómo en un marco de globalización asimétrica y de mayor politización de los contenidos de la política exterior, Brasil pudo montar lo que se puede llamar “un nuevo **patrón de construcción de consensos**” en los términos de Hirst – Lima y Pinheiro. En un logrado ensayo, estas autoras dejan en claro cómo Itamaraty produjo una coordinación de la diversificada pauta de relaciones exteriores del Brasil, preservando su autonomía y poder de conducción política. Según argumentan, *“em coerência com sua própria história institucional, que envolve reformas, reorganização interna para ajustar-se aos «novos tempos» e preservar algum grau de autonomia e poder de pilotagem, esta agência procurou responder às demandas de fóruns multilaterais, das organizações internacionais e da atual multidimensionalidade das relações exteriores. Mencionem-se ainda as demandas decorrentes da mudança de postura do país nos regimes internacionais que estimularam a criação de divisões e subdivisões internas. Neste particular, nota-se a nova configuração da Subsecretaria-Geral Política que, a partir de 2006, somou departamentos e divisões para lidar com temas de destaque na política externa como Meio Ambiente, Direitos Humanos, Temas Sociais. Desta forma, por meio da especialização que alcança espaços, regiões e temas múltiplos, o Itamaraty busca*

⁴⁹ Cf. BARROS, Alexandre de Souza Costa. El proceso de formulación... Op.cit. P 114.

⁵⁰ En el próximo capítulo se examinará más de cerca el ejemplo del gobierno de Collor de Mello.

⁵¹ Cf. CERVO y BUENO, op. cit.

*manter-se atuante e participativo nas esferas em que se desenrolam e se constituem as relações internacionais contemporâneas.”*⁵²

2.2. CONTINUIDAD EN LA POLITICA EXTERIOR

La autonomía y cohesión propias de Itamaraty le confieren la estabilidad necesaria para mantener una cierta continuidad en la política externa a lo largo del tiempo. Esto se debe a que la autonomía preserva la institución de los vaivenes políticos que sufrió el Brasil en su historia reciente, mientras que el fuerte *esprit de corps* entre los miembros del servicio exterior los protege del desarrollo de disputas desencajadas que obstaculicen o impidan la continuidad básica de las personas a cargo de llevar adelante la política exterior. Es decir, la cohesión grupal de los funcionarios garantiza el consenso básico imprescindible para llevar adelante la política exterior y darle continuidad temporal.

Con esta apreciación coinciden la mayor parte de los estudiosos que usualmente interpretan la continuidad como resultante lógica del peso de los factores institucionales en la formación de la política exterior, y especialmente en el papel de la corporación diplomática en la formulación y conducción de la política. Así Saraiva y Valença sostienen que *“una de las características fundamentales de la política exterior brasileña es su continuidad, rasgo que puede ser atribuido al hecho de que a lo largo de su trayectoria republicana, Brasil concentró la formulación de sus estrategias de política exterior en manos del Palacio de Itamaraty. La estructuración de un cuerpo diplomático organizado y coherente permitió que la política exterior se desarrollara en función de objetivos de largo plazo.”*⁵³

⁵² HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. Nueva Sociedad especial en portugués. Diciembre de 2010. P27

⁵³ GOMES SARAIVA, Miriam y VALENÇA, Marcelo: “Brasil: potencia regional con intereses globales” Diálogo Político N° 4 Konrad-Adenauer-Stiftung . Buenos Aires 2011. P 99. Estos autores sostienen que *“En virtud de esa institucionalización, la política exterior brasileña presenta algunas especificidades. En primer lugar, sobresale como objetivo central la búsqueda de autonomía del país. Aun cuando esta búsqueda englobe diferentes aspectos y perspectivas de largo plazo, es interpretada como aspiración uniforme. Cabe señalar como otro aspecto central*

De esta suerte, los historiadores y expertos en la política exterior brasileña acompañan – usualmente de modo explícito- con lo señalado en el capítulo uno de esta tesis acerca del postulado teórico tomada de la corriente realista de la Teoría de Relaciones Internacionales en lo que hace a la **relevancia de una burocracia profesional** como factor imprescindible para garantizar la continuidad y credibilidad de la política exterior en una democracia.

Conforme un diplomático brasileño, esta continuidad se origina en que pocos países en el mundo pueden adjudicarse una política externa con tan larga tradición de profesionalismo y visión del Estado como la brasileña; *“la historia de nuestra diplomacia es la de una escuela de formación de cuadros diplomáticos del Estado, capaces de identificar y representar los intereses del país dentro de una línea de relativa continuidad sólo interrumpida en momentos excepcionales inmediatamente seguidos por un rápido retorno al curso general.”*⁵⁴ No obstante, en su visión, la continuidad de la política exterior brasileña, no reside en una práctica del continuismo o en una tendencia inercial sino que se basa en la vinculación íntima de la política externa brasileña con los intereses más permanentes del Estado y las directivas de un proyecto nacional desarrollista.

Es difícil encontrar alguna disertación significativa de los diplomáticos brasileños en el cual el componente de continuidad en la proyección internacional de su país no sea acentuado. Inclusive, en una lectura atenta de los pronunciamientos orales y documentos elaborados por Itamaraty queda claro que hay un **esfuerzo por preservar consignas pasadas y actualizarlas** para la situación contemporánea. Un interesante ejemplo, es el discurso del Ministro Celso Amorim en la apertura de la cuadragésima octava Asamblea General de la ONU en el año 1993 en el que propone la actualización de los llamados “tres D” expuestos por Araújo Castro treinta años antes: *“Há exatamente trinta anos,*

de la política exterior brasileña el deseo de ocupar un lugar destacado en la política internacional. Estos son, a grandes rasgos, los dos ejes alrededor de los cuales giran las estrategias de la política exterior brasileña.” Al respecto, en este trabajo, si bien se comparte la evidencia del alto grado de continuidad en razón del papel desempeñado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se juzga que tanto la búsqueda de autonomía del país, cuanto el anhelo de desempeñar un rol más significativo en el escenario internacional responden a otros factores y no son una consecuencia natural de la presencia de una institución robusta en la conducción de la política exterior. Por consiguiente, esta última cita es contemplada como una extensión desmedida del argumento institucional presentado en esta tesis.

⁵⁴ DANESE, Sergio França. “Política externa de consenso” op. cit. P 111.

*outro Chanceler brasileiro, Diplomata de Carreira como eu, Embaixador Araújo Castro, assinalava que as Nações Unidas podiam ter suas tarefas resumidas numa tríade, a que chamou de os “3D’s” – Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização. Hoje, praticamente superados os últimos resquícios do colonialismo, posso parafraseá-lo, afirmando que a agenda internacional se estrutura novamente em torno de três “D’s”: Democracia, Desenvolvimento, Desarmamento, com seus desdobramentos nas áreas dos Direitos Humanos, do Meio Ambiente e da Segurança Internacional”.*⁵⁵

Por otra parte, y sobre todo en términos comparativos desde Hispanoamérica, es notable cómo la continuidad es resaltada incluso con el gobierno militar. Así en un discurso en la Universidad de Río de Janeiro, Celso Amorim sostenía que *“certos valores básicos, a não ser em instantes breves e muito infelizes, foram preservados, mesmo durante o Governo militar; e, talvez excetuados alguns momentos de certas idiosincrasias - eu assim diria, a política externa se manteve de maneira bastante independente e digna, com maior ou menor ativismo, dependendo do momento em que vivemos, mas, de modo geral, repito, ela se manteve com muita dignidade.”*⁵⁶

Además de sustentar posiciones actuales en principios tradicionales de la política exterior brasileña –actitud que en términos generales comparte con los demás Estados de la región- Itamaraty ha encontrado en su **contribución al desarrollo nacional** un tópico medular para cimentar la continuidad de la política exterior brasileña, amén de un puntal de justificación burocrático interno de su rol. El tema del desarrollo ha sido un eje estable de la política exterior brasileña que Itamaraty consiguió actualizar y

⁵⁵ Discurso del Ministro Celso Amorim en la XLVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1993. En O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. P 570. (Las negritas son nuestras a fin de destacar la mención de Amorim de que ambos cancilleres son diplomáticos de carrera).

De la misma manera, son abundantes las citas a consignas de argumentos diplomáticos esgrimidos en tiempos anteriores. Por ejemplo al criticar la falta de avances de la regulación del sistema financiero internacional, Lampreia, en el año 1998 reitera un argumento de los años 70 presentado en ese foro por el ex Canciller Azeredo da Silveira, que lo llamó “síndrome de aplazamiento” por la tendencia a prorrogar decisiones necesarias. (Ver O Brasil nas Nações Unidas. Op. cit P640)

⁵⁶ AMORIM, Celso. Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, 2011. P. 162

mantener vigente, realizando incluso aportes fundamentales a la evolución de esta noción a nivel internacional, como fue el tópico de “desarrollo sustentable” cuya consolidación normativa se produjo luego de la Conferencia de Rio en el año 1992, y gracias a una esforzada campaña del Brasil. Si bien variaron los énfasis y la presencia del tema de desarrollo en los discursos, o también las visiones con la cual se lo avizoraba –ya sea la de remoción de los obstáculos internacionales que lo frustraban, o la de excusa a políticas internas que contravenían normas impulsadas por los países centrales- la promoción del desarrollo nacional es una referencia histórica y doctrinaria de todo el período estudiado.

Así, en su discurso de toma de posesión del cargo de Presidente de la República, Lula da Silva remarcó que “*No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional.*”⁵⁷

Incluso durante la vigencia de las ideas neoliberales en el Brasil, el postulado fundamental de la política externa brasileña en materia de desarrollo fue mantenido, aunque con una retórica más laxa. De esta suerte, en su disertación ante la Asamblea General de la ONU del año 1990, el Presidente Collor manifestó que “*A temática do desenvolvimento econômico e da cooperação internacional deve estar no topo da agenda multilateral.*”⁵⁸

Por otra parte, en el aspecto jurídico hay un artefacto legal que es clave para dar continuidad y eficacia al Estado Brasileño al avalar la estructura burocrática profesional regida por el mérito: la **figura del Secretario General** de Relaciones Exteriores. Este funcionario es el segundo del Ministerio y en la práctica es el encargado de los temas

⁵⁷ Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la Toma de posesión del cargo de Presidente de la República el 1 de enero de 2003. Discursos seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. P14

⁵⁸ Discurso del Presidente Fernando Collor de Mello en la XLV Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1990. En O Brasil nas Nações Unidas, op. cit. P. 526 También en este ámbito Collor se encargó de exponer la crítica situación en la que se encontraban los países em desarrollo a raíz de los pagos demandados por los acreedores internacionales: “O esforço gigantesco de tantos povos no mundo em desenvolvimento resultou anulado pela enorme e contínua transferência, para o exterior, de recursos essenciais ao investimento e ao crescimento econômico.”

sustantivos que son puestos a consideración del Ministro, de la coordinación con las autoridades políticas, de la administración y del manejo del personal.

Conforme la legislación y práctica brasileña, el Secretario General es obligatoriamente un diplomático de carrera y debe ser electo por el Presidente dentro de este cuerpo de funcionarios. Al respecto, el último Decreto que reglamenta la ley que rige al Ministerio de Relaciones Exteriores (7204/2010) contiene el siguiente enunciado: “*Art. 69: O Secretário-Geral das Relações Exteriores será nomeado pelo Presidente da República dentre os Ministros de Primeira Classe da Carreira de Diplomata.*”⁵⁹ De esa forma, la legislación brasileña al crear la figura de este alto funcionario de carrera fortifica la autoridad de los diplomáticos dentro del Ministerio y preserva la propagación en Itamaraty de algunos males distintivos de la Administración Pública en los países en desarrollo como ser el amiguismo y el clientelismo. Al especificar que el Secretario General debe ser un diplomático de carrera, tácitamente veda la posibilidad que otros rangos de la carrera diplomática sean usurpados por militantes políticos sin formación profesional.

Para cualquier observador de la vida interna de Itamaraty, resulta difícil no subrayar la importancia que tienen los Secretarios Generales para la gestión del Ministerio. Esta función es el cargo más alto al cual puede aspirar un diplomático, constituyendo la cúspide del servicio exterior. Según describía su función un esclarecido Secretario en el año 2001, “*não é exagero afirmar que a Secretaria-Geral é uma "casa de máquinas". Por ela passam todos os fluxos, todas as pressões, todas as velocidades e tensões. Os calibres devem ser retificados, quando for o caso; deve-se, como num motor, transmitir a energia adequada, a força necessária, direcionar com precisão o vetor. Esta "casa de máquinas", pois, deve servir para que todo o conjunto da Casa funcione harmoniosamente: o Ministro de Estado, ao decidir e encaminhar os rumos da política externa e da administração, deve ter segurança no bom desempenho de todas as suas engrenagens e mecanismos. Trata-se, pois, de exercer, na Secretaria-Geral, uma função*

⁵⁹ Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos
DECRETO Nº 7.304, DE 22 DE SETEMBRO DE 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências.

Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm#art6

*importante e modesta. Não de timoneiro, mas de foguista; não de comandante, mas de zelador.*⁶⁰

En el mismo sentido, para comprender la relevancia que Itamaraty le otorga a este cargo, vale la pena citar lo expresado por el Canciller Amorim en la asunción de su subalterno. Allí señaló que “ *todos sabemos que es el cargo más difícil de Itamaraty, probablemente más que el de Ministro de Estado, que hace los discursos, aparece en la prensa(...) que tiene mayor brillo pero (...) no es el que tiene que cargar el piano todos los días.*”⁶¹ Es decir, que se trata de una figura central por ser el eje transmisor de las concepciones de los decisores políticos al cuerpo de funcionarios de Itamaraty, y mediar entre las perspectivas o necesidades -a veces contrapuestas- de los mandatarios y la burocracia del Ministerio. Asimismo, la permanencia de este cargo con el mandato legal al Presidente de que quien lo ocupe sea un funcionario diplomático de alto rango, preserva a la institución de las presiones políticas que desarticulan las carreras diplomáticas en los Estados periféricos.

La autonomía relativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el proceso de formulación de la política exterior es corrientemente identificada en la literatura especializada como una característica estructural –o de larga duración- en el Estado brasileño, cualidad que fuera adquirida debido a la consolidación institucional de un cuerpo de diplomáticos, según una lógica meritocrática y racional de especialización administrativa que trabaja para el interés del Estado y no para gobiernos, partidos, o grupos de intereses.⁶² En consecuencia, este repaso histórico del rol del Ministerio como eje de la continuidad de la política exterior brasileña avala la designación de institucional con que se califica en este trabajo al paradigma brasileño de política exterior.

⁶⁰ Clase dictada por el Secretario General de Relaciones Exteriores, Osmar Chohfi, en el cierre del ciclo lectivo del año 2001 del Instituto Rio Branco.
http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_1312_3.htm

⁶¹ Discurso del Ministro Celso Amorim en el acto de asunción de funciones del Secretario General de Itamaraty el 9 de enero de 2003. Texto tomado de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes>.

⁶² SENHORAS, Elói Martins: “A autonomia relativa do Itamaraty diante de deslizes e desgastes diplomáticos”. Mundorama 31 de agosto de 2013.
En:<http://mundorama.net/2013/08/31/a-autonomia-relativa-do-itamaraty-diante-de-deslizes-e-desgastes-diplomaticos-por-eloi-martins-senhoras/31/08/2013>

Sin embargo, tal como subraya Soares de Lima en un convincente ensayo, el argumento de la continuidad no es absoluto; sólo es verídico desde un punto de vista comparativo, en tanto la política exterior del Brasil exhibe un mayor grado de consecuencia en relación con las de otros países de la región. Conforme argumenta, la comprobación de la mayor continuidad relativa, únicamente se revela mediante el entendimiento de las condiciones políticas que tornan viable el virtual monopolio de Itamaraty y los recursos de poder específico en cuanto agencia estatal.⁶³ Respecto a las condiciones políticas, Lima examina los momentos de discontinuidad en la política exterior brasileña de los últimos años deduciendo que el parámetro que regula los grados de libertad o autonomía retenida por la corporación diplomática es la autorización presidencial, sea por delegación de poder o por coincidencia entre las perspectivas de Itamaraty y la autoridad política.

Como se verá en el próximo capítulo, en el período bajo estudio, el gobierno de Collor a la vez que constituye un momento de discontinuidad conceptual en el esquema de la política exterior brasileña es también una etapa en la que se forja un desvío transitorio de la lógica institucional de procesamiento de la política exterior. Como consecuencia de este impasse conceptual e institucional se hizo pública una polarización de Itamaraty en torno a dos proyectos diferenciados de inserción internacional. En ese sentido, podría contemplarse a esta etapa como una prueba de la vinculación entre la presencia de Itamaraty en la formulación de la política externa y la consecuente continuidad temporal en la política exterior. Además, acá comienza a percibirse el impacto de las condiciones globales y domésticas, que politizan el espacio de acción diplomática.

2.3. FORMULACION DE CONTENIDOS

En lo tocante a los recursos con que cuenta la diplomacia brasileña para que los factores institucionales tengan un peso preponderante en la formulación e implementación de la política exterior, Lima destaca tres elementos. El primero se origina en las

⁶³ LIMA Maria Regina Soares de. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". América Latina Internacional, Vol. 1, Nro. 2, 1994. P32

características institucionales de Itamaraty –incluyendo patrones regulares de carrera, reclutamiento y valorización profesional- que brinda a sus miembros una identidad organizacional fuerte. El segundo elemento es el alto grado de aislamiento de la burocracia diplomática respecto de su ambiente político y social, lo que se origina tanto en la institucionalización cuanto en su misión organizacional específica que no genera vínculos específicos o clientelas particulares en la sociedad. Por último, el tercer recurso organizacional resaltado por Lima es el que más interesa a los fines de esta tesis: **la formulación de contenidos específicos de la política exterior.**

Esta capacidad de Itamaraty de obtener respaldo político interno para los contenidos de su acción exterior se produce mediante la creación de lo que Lima llama “*paradigmas alternativos de política exterior*” o “*mapas cognoscitivos*”, los cuales suponen teorías de acción diplomática constituidas por un conjunto de ideas base que ayudan al decisor político a dar sentido a la complejidad del mundo que lo rodea.⁶⁴ En ese sentido, tal como adelantamos en el capítulo anterior, argumentamos que comprender el ‘mapa cognoscitivo’ de los actores claves de Itamaraty es relevante en tanto el mismo puede influir fuertemente en el diagnóstico de la situación y en las subsecuentes prescripciones que conducen a una decisión de política exterior. Es decir, que dado que Itamaraty no es únicamente una instancia de implementación sino también de definición de la política exterior, la elaboración de contenidos que allí se realiza es una de las claves que más valor explicativo ofrecen para la comprensión del accionar externo del Brasil.

La aptitud de proyectar la política exterior, y no sólo de implementarla, es una cualidad sustantiva de Itamaraty, que revela porqué algunos analistas conjeturan que la Cancillería es un factor determinante para comprender el avance del Brasil en el escenario internacional. Así, para Grarbendorff, “*pocos ponen en duda que Itamaraty es uno de los ministerios de Relaciones Exteriores más profesionales y exitosos de la diplomacia internacional desde hace ya más de un siglo. Constituye uno de los pilares del ascenso –sostenido a lo largo de diferentes gobiernos, incluidos los militares, que le*

⁶⁴ LIMA Op. Cit P 34. NB: que esta estudiosa emplea el término paradigma en un sentido distinto al otorgado en esta tesis, restringiéndolo al aspecto cognoscitivo.

*concedieron bastante autonomía- que ha conducido a Brasil al estatus de nueva potencia internacional.”.*⁶⁵

Del mismo modo, es relevante preguntarse por el **rol que tiene la intelectualidad** brasileña en cuanto a esta elaboración de contenidos de la política exterior brasileña. La respuesta es que en términos generales los principales estudiosos de Relaciones Internacionales en Brasil han tenido posturas armónicas con las de los formuladores de la política exterior, o al menos, la corriente mayoritaria en la literatura no ha sido de censura o de “contralegitimación” sistemática al papel de Itamaraty. Según una de las académicas más prestigiosas, Regina Soares de Lima, el puente entre las instituciones universitarias y la diplomacia es un reflejo del beneplácito más amplio existente en la sociedad con relación a la política exterior en su faz más autónoma y afirmativa. En ese sentido, en un ensayo en que investiga las temáticas dominantes y los enfoques analíticos sobre la política exterior brasileña, pondera que el contexto intelectual brasileño tuvo gran influencia de la dimensión organizacional, o lo que ella llama el “monopolio” del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la formulación de la política exterior. En consiguiente, al explicar el vínculo de la academia con Itamaraty, señala que *“las temáticas dominantes en esa literatura, reflejan los temas prioritarios de la agenda de política exterior.”*⁶⁶

Idénticamente, un diplomático con inquietudes académicas como Gelson Fonseca en su libro “Diplomacia e Academia” conjetura que *“por verdadera ausencia de formuladores “intelectuales”, Itamaraty fue, en buena medida, obligado a componer los diversos lados de la actividad diplomática, desde hacerla a pensarla, desde articularla hasta interpretarla.”*⁶⁷ Es decir, que la ventaja institucional de Itamaraty, de poseer la aquiescencia política para ejercitar la actividad diplomática, llevó a generar un

⁶⁵ GRABENDORFF, Wolf. “Brasil: de coloso regional a potencia global” Nueva Sociedad No 226, marzo-abril de 2010. P 160

⁶⁶ LIMA Maria Regina Soares de. “Enfoques analíticos de Política Exterior: el caso brasileño”. En RUSSELL, Roberto (org.) Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1992. P. 76

⁶⁷ FONSECA Junior, Gelson. Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. P. 70 (La traducción es nuestra)

virtual monopolio en la formulación intelectual de la política exterior, sin mayores presiones críticas por parte de la academia. No obstante, reconoce que Brasil no está en *“la situación que se parte de cero, de la ausencia absoluta de actividades académicas en el área internacional en que el papel del Estado sería el de crear artificialmente el proceso de reflexión (que tendería a servir a la legitimación de las actividades del creador); estamos en la situación intermedia, con una comunidad académica que formula con independencia sus posiciones ...pero que todavía no llegó al punto de influir en los mecanismos de formulación y decisión.”*⁶⁸ De allí que Fonseca adopta un camino sustentado en el diálogo con el fin de que el Ministerio de Relaciones Exteriores pueda ilustrar a la comunidad académica sobre los fundamentos y metas de la acción exterior, recibiendo a cambio ideas y propuestas calificadas para enriquecer la acción diplomática. Conforme propone, la aceptación por parte de Itamaraty del diálogo con la institución académica y la asistencia en la formulación de un interlocutor válido supone una preferencia por un modelo de relacionamiento Estado – sociedad propio de las democracias.⁶⁹

En lo que hace a la formulación de contenidos concretos, vale la pena detenerse en que los mismos no tienen un carácter doctrinario o ideológico. De acuerdo a un ensayo de Danese, que a nuestro entender refleja una visión extendida en Itamaraty, *“hay pocas actividades del Estado más incompatibles con la ideología que la diplomacia. La diplomacia es la actividad por excelencia ligada al Estado, y por eso mismo debe trascender a los gobiernos y a las ideologías.”*⁷⁰ Para este autor, el brasileño se acostumbró a ver que su diplomacia obtenía resultados concretos, tanto de índole material –v.g. territorio, acceso a mercados- o ogros conceptuales –v.g. las nociones de desarrollo sustentable, o las normas de acceso a medicamentos – que se dan *“en contraposición a gestos retóricos o carentes de consecuencias prácticas desde el punto de vista de los intereses nacionales”*.⁷¹

⁶⁸ Op. cit. P 197-198

⁶⁹ Op. cit P 202.

⁷⁰ DANESE, Sergio França. “Política externa de consenso”. Opc. Cit P 114

⁷¹ Idem.

El carácter reflexivo de la diplomacia brasileña, contrario a alineaciones automáticas o ilusiones ideológicas, se origina en la nutrida **memoria histórica** acumulada de Itamaraty. Según Danese, *“este respeto a la memoria histórica y al patrimonio diplomático acumulado son los que permiten a la diplomacia brasileña mantener una línea de coherencia en la continuidad y de reflexión en el cambio. (...)Y esto, en parte, es lo que permite que nuestra diplomacia sea contraria a la improvisación, a las tácticas de prueba y error, a la experimentación irresponsable, a las modas, al personalismo de las iniciativas”*.⁷²

En otras palabras, **pensar Brasil en el mundo**, formular los contenidos intelectuales que articulan y legitiman la proyección internacional del Brasil, es un recurso fundamental para comprender el carácter institucional de la política exterior brasileña. En el Capítulo tres se revisarán los alcances concretos de esta formulación de contenidos.

2.4. RECONOCIMIENTO DEL SISTEMA POLITICO

Por otra parte, el convencimiento sobre la **eficiencia en la formación y actuación profesional** de los miembros Itamaraty no es sólo una variable histórica sino que está plenamente vigente en nuestros días. De esta suerte, un libro reciente de un diplomático brasileño empieza con el siguiente enunciado: *“Começo com a afirmação de que o diplomata brasileiro é muito bom, mesmo na comparação direta com os diplomatas de outros países, incluindo ou mesmo pondo em destaque os dos mais desenvolvidos”*⁷³

El profesionalismo y la eficacia son una imagen propia como se proyecta en su actuación el estamento burocrático del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que se aplica tanto en su vinculación con otras instancias de la burocracia brasileña, cuanto con los representantes extranjeros en Brasil y en las representaciones diplomáticas brasileñas en el exterior.

⁷² Idem. P. 116

⁷³ AMADO, op cit. P. 19

La tradición diplomática y la construcción de la memoria institucional de este cuerpo son elementos fundamentales para comprender su prestigio y continuidad. Por ello es que en los discursos presidenciales y de los cancilleres del Brasil, así como en declaraciones, escritos en prensa, o comunicados conjuntos con autoridades de otros países, hay abundantes menciones de los principios y normas de la política externa del Brasil, así como al carácter central que tiene Itamaraty en esta política.

Como muestra del período estudiado, se puede aludir a un discurso del Presidente Cardoso en la ONU durante el año 1991 en el que remarcó la tradición responsable y coherente de la política exterior brasileña: *“Temos perfeita consciência de que a respeitabilidade é tributária da responsabilidade.*

Ao longo de nossa história, cultivamos e praticamos um comportamento internacional coerente, responsável, fiel às regras e princípios da convivência entre as nações.

*O mundo é testemunha dessa tradição”.*⁷⁴

También el ex Canciller Lafer destacó en las Naciones Unidas la tradición pacifista del Brasil: *“O Brasil se orgulha da tradição de sua diplomacia. Com dez vizinhos ao longo de uma fronteira de quase 17 mil quilômetros – toda ela negociada pacificamente – o Brasil é uma nação predestinada à civilidade de boa convivência com todos”.*⁷⁵

Tan extendido es el reconocimiento del sistema político que el candidato presidencial Tancredo Neves, primer Presidente electo tras la apertura democrática, declaró sobre la política exterior de su país en el período militar: *“Tenho mesmo dito que, se há um ponto na política brasileira que encontrou um consenso de todas as correntes de pensamento, esse ponto é a política externa levada a efeito pelo Itamaraty.”*⁷⁶ Sobre este Discurso, un artículo posterior de prensa de un funcionario cercano al ex Presidente lo

⁷⁴ Discurso del Presidente Fernando Henrique Cardoso en la XLVI Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1991. En *O Brasil nas Nações Unidas*, op. cit., P 543. (La negrita es nuestra)

⁷⁵ Discurso del Ministro Celso Lafer en la XLVII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1992. En *O Brasil nas Nações Unidas*, op. cit., P 553.

⁷⁶ Corresponde a un discurso del año 1984. Citado por RICUPERO, Rubens: *“À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Novos estudos. - CEBRAP, São Paulo, N. 87, July 2010 P50*

glosa acerca de la diferenciación formulada por Neves al remarcar que el consenso obraba sobre la política exterior “llevada adelante por Itamaraty”, sin comprender aquellas acciones implementadas en el extranjero por las fuerzas armadas (responsables de la coordinación de la represión en la región) o de la rama económico financiera del gobierno (a cargo de la gestión de la deuda externa).⁷⁷

También debe tomarse nota que amén de su reconocimiento político, los diplomáticos brasileños han desempeñado un papel substancial en el **ámbito cultural**. Así en un libro titulado “O Itamaraty na Cultura Brasileira”, en el cual se repasan los logros alcanzados en el ámbito cultural por los diplomáticos, el ex canciller Lafer señala que *“pocas instituições públicas –y no penso únicamente en Brasil- podem enorgulharse de reunir nomes de los quilates de Joaquim Nabuco, Oliveira Lima, Joao Guimaraes Rosa, Joao Cabral de Melo Neto y José Guilherme Merquior, para quedarnos sólo en algunos de los muchos diplomáticos cuyas biografías engrandecen la Casa de Rio Branco.”*⁷⁸ En la contratapa de este extraordinario libro, el ex presidente Cardoso indica que no es fortuito que Itamaraty abrigue en su panteón estos nombres, ya que *“revelan todos el aprecio de Itamaraty por la excelencia. Y, como buenos diplomáticos, fueron devotos del Brasil, de su cultura. Devoción que excluye el chauvinismo, reclamando, al contrario, abertura al diálogo (...) De allí el perfil de nuestra diplomacia, pauta da (...) por el pulso de la nacionalidad, que se instruye de la tradición, de todo lo que fue pensado y creado por personalidades como las que justifican esta edición.”*⁷⁹

⁷⁷ En un artículo periodístico Rubens Ricúpero señalaba lo siguiente: *“Convido a atenção dos leitores para a qualificação sutil introduzida por Tancredo, como querendo distinguir a política externa levada a efeito pelo Itamaraty (grifado por mim) de outras variantes, pilotadas por setores diversos: alusão talvez à política continental de colaboração entre os aparelhos repressivos, dirigida pelos militares, à política de difícil gestão da crise da dívida, de responsabilidade da área econômico-financeira.”*

RICUPERO, Rubens: “Verdadeiros e falsos consensos” Folha de São Paulo, San Pablo, Domingo, 16 de diciembre de 2001.

En: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1612200108.htm>

⁷⁸ COSTA E SILVA, Alberto da (org): O Itamaraty na Cultura Brasileira. Livraria Franciso Alves Editora. Rio de Janeiro, 2002. P.9 (La traducción es nuestra)

⁷⁹ Op. Cit. (La traducción es nuestra)

Esta creencia en sus condiciones no sólo es autoestima, sino que involucra una **valoración de todo el sistema político**. Empíricamente se traduce en que a lo largo de la historia, y más allá del tipo de régimen político o partido de turno en el gobierno, las Embajadas brasileñas han sido ocupadas casi sin excepciones por diplomáticos de carrera, salvo casos puntuales numéricamente insignificantes y en puestos de menor jerarquía. Esto mismo se aplica al cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, cuyos titulares en el período bajo estudio han sido frecuentemente miembros del servicio exterior. A ello se suma que personal que no proviene de la carrera diplomática tampoco es admitido en el organigrama de Itamaraty, dejando de ese modo intacta la estructura funcional de ese Ministerio, que por regla se mantiene ajena a rencillas políticas originadas en disputas partidarias. Como muestra de la fama internacional de los diplomáticos brasileños, cabe citar un artículo de hace unos años de la revista académica *Foreign Policy* que califica al ex canciller Amorim como el mejor Ministro de Relaciones Exteriores del mundo.⁸⁰

Por el contrario, no sólo no existe una abertura por el cual ingresar por fuera a instancias decisivas de Itamaraty, sino que una particularidad de este cuerpo profesional -que se ha acentuado en los últimos años- es la presencia de diplomáticos en **altos cargos de otras agencias gubernamentales**. Típicamente son diplomáticos los directores de las áreas de vinculación internacional del resto de los ministerios, como también hay casos de funcionarios de ese cuerpo con cargos de Ministros en otras carteras y numerosos consejeros presidenciales de alto nivel.⁸¹ De acuerdo a un estudioso del tema, *“es posible observar en la historia brasileña reciente un intenso flujo de personal especializado desde Itamaraty hacia otras agencias gubernamentales. En otras palabras, el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha transformado en un abastecedor permanente de personal calificado para otras agencias oficiales. No se ha dado ni se*

⁸⁰ ROTHKOPF, David: “The world’s best foreign minister”. *Foreign Policy*. Octubre 2009. En este artículo se señala que Amorim: *“ha planeado una transformación del papel de Brasil en el mundo que es casi sin precedentes en la historia moderna. Creo que es un caso justo para realizar que él es actualmente ministro de Relaciones Exteriores de mayor éxito del mundo. Es imposible identificar a un solo punto de inflexión en los esfuerzos de Amorim para transformar Brasil en una potencia regional de peso pesado internacional dudosa en uno de los jugadores más importantes en la escena mundial”* (La traducción es nuestra.)

Ver: http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the_world_s_best_foreign_minister

⁸¹ V.g: Samuel Pinheiro Guimarães (Ministro Jefe de la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia durante el gobierno de Lula da Silva)

está dando la situación inversa, es decir, todas las incorporaciones al servicio diplomático han debido hacerse por el camino regular".⁸² Testimonios del período analizado son los casos de Rubens Ricupero, ex Ministro de Hacienda de Itamar Franco, y en estos días, del Ministro de Defensa nombrado por Dilma Rouseff, Celso Amorim, un prestigioso diplomático de carrera que ocupó el cargo de canciller en dos ocasiones previas.

De igual forma, los sucesivos gobiernos del Brasil han impulsado una política de prestigio internacional que supuso el ingreso a cargos relevantes en organismos internacionales de integrantes de su servicio exterior. Los de mayor notoriedad en los años examinados por este escrito son Rubens Ricupero, Secretario General de la UNCTAD (1995 - 2004) y Roberto Azevedo, actual Director General de la Organización Mundial del Comercio.

En el período bajo estudio, se cree como especialmente ejemplificador del planteo acá esbozado cuando se produce el arribo a la presidencia del Brasil de **gobiernos de izquierda**, encabezados por un líder sindical y cuyos dirigentes provienen de movimientos sociales y de clases obreras. En efecto, cuando llegó el Partido de los Trabajadores al Palacio del Planalto se produjo un movimiento contrario al imaginado: en vez que un estamento usualmente percibido como conservador sea ocupado por "militantes partidarios", Itamaraty mantuvo a sus autoridades con funcionarios de carrera -incluyendo a los Ministros de Relaciones Exteriores sin excepción- y fueron los diplomáticos de carrera quienes avanzaron a ocupar posiciones centrales en el Estado, en algunos casos totalmente fuera de su lugar natural de actuación profesional.⁸³

⁸² BARROS, Alexandre de Souza Costa. El proceso de formulación... Op.cit. P 93.

Al respecto, en un discurso de hace unos años, el Canciller Amorim, señalaba que esta extensión de Itamaraty hacia otros Ministerios, se debía a que el Instituto Rio Branco era en la práctica la única escuela de gobierno del Brasil. En ese marco, cuenta que "*ontem na Comissão Mista com Moçambique olhei para a primeira fila do lado brasileiro, teoricamente eram representantes de outros ministérios, e todos eram do Itamaraty, todos sem exceção*". Ver AMORIM, Celso. Discursos, palestras e artigos. Op. cit. P. 66.

⁸³ Esta situación descrita desentona ostensiblemente con la política de sometimiento y desmembramiento de cuerpos profesionales diplomáticos llevada adelante por otros gobiernos progresistas de América Latina (v.g. Bolivia, Venezuela, Chile y Ecuador). En estos países es común encontrar críticas a las políticas de personal que incluyen: politización en los nombramientos, contrataciones paralelas, influencias partidistas y corporativistas en las destinaciones y ascensos. Como ejemplo del nivel de frustración en la diplomacia chilena ver un artículo del diario "El Mercurio" del domingo 3 de Diciembre de 2006 titulado "Desaliento en las Relaciones Exteriores". En: <http://impresa.elmercurio.com>

Paradójicamente, una política similar de respaldo al estamento profesional del servicio exterior fue adoptada en las décadas del sesenta y setenta por los gobiernos militares.⁸⁴ Esta incongruencia con lo previsto, vista en términos diacrónicos y comparativos con otros países, implica una estima notoria de ambos extremos del arco político brasileño a la necesidad de manejar las relaciones exteriores del Brasil mediante un criterio de respeto a la eficiencia profesional de su servicio exterior.

Además de preservar la profesionalidad de Itamaraty, el presidente Lula da Silva produjo muestras de su creencia en el **valor de la diplomacia de carrera** en diversas alocuciones y depositando su confianza en miembros de Itamaraty para misiones críticas. Reconociendo la importancia de tener un servicio exterior con reputación, en un discurso pronunciado en el día del diplomático en el año 2009 dijo dirigiéndose a los funcionarios que *"en ocasiones, llegar al cargo máximo acarrea 40 años, 38 años. Las personas pasan su vida entera esperando para tener un cargo importante y, cuando entra un nuevo gobierno, coloca a un político derrotado en el lugar de Embajador. Eso parece fácil, pero yo pienso que no hay nada más importante para valorizar y motivar la carrera de que nosotros garanticemos la fluidez del tiempo que las personas tienen para ocupar sus cargos."*⁸⁵

En definitiva, esta presencia fundamental de Itamaraty como eje central de la política externa brasileña, tiene visos de mantenerse hasta tanto no surjan actores significativos que rivalicen con esta institución. Entre estos actores, no se cuenta la **actuación que le cumple al Presidente** del país en lo que se ha dado en llamar "diplomacia presidencial". Esta última es la diplomacia que ejercen los Jefes de Estado mediante el mecanismo de negociaciones directas entre presidentes nacionales cada vez que se ha de tomar una decisión crucial o que conflictos críticos han de ser resueltos. El adjetivo "presidencial", en realidad hace referencia a la intervención política, o sea la diplomacia de cumbre en

⁸⁴ Ver BARROS, op. cit., quien opone esta actitud de los militares brasileños con la que se arrogaron los gobiernos militares de Chile y Argentina, en los cuales oficiales de las fuerzas armadas ocuparon puestos jerárquicos en ambas cancillerías y en los destinos en el exterior.

⁸⁵ "Lula critica nomeação política para cargos em embaixadas". Folha de São Paulo, San Pablo, Viernes 8 de mayo de 2009. (Traducción nuestra)

oposición a la diplomacia burocrática y profesional que administra las decisiones. Su rol ha sido de creciente importancia en el proceso de integración regional del Brasil.⁸⁶

El concepto de diplomacia presidencial representa en las últimas décadas uno de los fenómenos más novedosos en las relaciones exteriores de todos los países y del Brasil en especial. Cada vez más se percibe con naturalidad tanto en los medios de comunicación cuanto en los ámbitos diplomáticos o académicos que los jefes de Estado de este país asuman el rol protagónico de la política exterior, y no sólo en lo que hace a discursos en los organismos multilaterales.

El principal ejemplo de esta tendencia en el período considerado, es el caso del ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Desde sectores críticos a su gobierno, a Lula se le atribuye haber puesto en práctica de modo abusivo la diplomacia presidencial durante su gestión, lo que generalmente se ejemplifica con que efectuó un total de 85 viajes al exterior durante su mandato, que supusieron haber estado fuera del Brasil por un período equivalente a más de un año y tres meses.⁸⁷

No obstante, si bien resulta imposible agotar el tema en unos pocos párrafos, a los fines de esta tesis interesa destacar que a pesar que la diplomacia presidencial ha venido adquiriendo en Brasil un espacio prominente, esta suele ser el resultado de actos realizados con base en una política estudiada con el concurso de los profesionales de Itamaraty, que utilizan la figura de su presidente para promover una mayor presencia internacional o destrabar conflictos que no pueden ser resueltos a nivel técnico. Entonces, queda claro que los presidentes no actuaron como rivales sino como sostenes de la política formulada en Itamaraty, por lo cual su creciente rol en el manejo diplomático, no va en desmedro del rol que posee la cancillería.

Por ello, se coincide con Cheibub, quien explica que el Ministerio de Relaciones Exteriores mantendrá su posición central en la arena decisoria de la política externa brasileña hasta que encuentre factores de presión que estén en condiciones de contrabalancear sistemáticamente las iniciativas que surgen en este Ministerio. Por lo

⁸⁶ El texto clásico en la materia es DANESE, Sergio. Diplomacia Presidencial. Rio de Janeiro, TopBooks, 1999.

⁸⁷ Ver: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2010/12/25/lula-passa-1-ano-e-3-meses-de-seu-governo-em-viagens-ao-exterior.jhtm>

tanto, para que los partidos políticos, el Congreso, o cualquier grupo de interés puntual, pueda influir más sistemáticamente en la política externa brasileña, deben tener estabilidad y enfocarse en un mediano plazo en el seguimiento de la agenda para lograr presencia.⁸⁸

2.5. DISCERNIMIENTO DEL INTERES NACIONAL

Otra arista de esta revista al factor institucional del paradigma brasileño tiene que ver con su índole de política pública. Conforme se advirtió en el capítulo teórico, la política exterior es examinada en esta tesis considerándola bajo el mismo prisma que toda otra política pública, para lo cual se mira el impacto redistributivo del paradigma de política externa. De allí que, en el caso de la evolución histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores como mecanismo institucional de diseño de la política exterior es notable su subsistencia como eje de articulación de la agenda exterior, despolitizándola de las contradicciones domésticas, a pesar de sus impactos asimétricos en la sociedad en el período analizado.

En términos generales, históricamente la política externa del Brasil no fue objeto de enfrentamientos domésticos que impacten en la agenda pública de ese país. No obstante, tal como se verá en el próximo capítulo, la actuación combinada de factores internos y externos ha generado una creciente polémica, que implícitamente supone un cuestionamiento al virtual monopolio de Itamaraty en su formulación. Inclusive, algunos observadores reparan que en los últimos años de la presidencia de Lula se ha ido incrementando la influencia ideológica y partidaria en las directrices de política exterior.⁸⁹

No obstante, la articulación y homogeneidad del servicio diplomático le ha permitido superar diferencias internas con miras a llevar adelante casi sin intervenciones sus lineamientos políticos. Conforme Barros, *“Itamaraty impulsó una política externa*

⁸⁸ CHEIBUB. Op cit. P 127

⁸⁹ GRABENDORFF. Op. cit. P. 162

*propia, por así decirlo, cada vez que le fue posible. Cuando ello no le fue posible se las arregló para aplicar con la mayor lentitud las directrices que no compartía”.*⁹⁰

Un dato significativo que permite comprender el campo de acción de Itamaraty en nuestros días se relaciona con que los condicionantes internos de la política exterior brasileña tuvieron un desarrollo diferente al del resto de las instancias gubernamentales en el marco de la transición democrática brasileña. Según Hirst, en los años ochenta, “*el proyecto de política exterior brasileña fue adquiriendo una autonomía creciente respecto de la dinámica de la transición democrática. (...) En otras palabras, los problemas de representación partidaria, de libertad de opinión, la cuestión de las demandas alternativas y de organización política propios de la etapa actual del proceso de transición, no han encontrado aún los puentes necesarios para conectarse con la política exterior brasileña*”.⁹¹

Coincidentemente, Danese esgrime que Brasil desarrolló desde los años setenta “*un buen patrimonio de consenso interno sobre lo que se debe hacer en el plano externo. Hace mucho que **Itamaraty consolidó su autoridad y legitimidad** para ser el principal órgano asesor del Presidente de la República en la ejecución de la política externa brasileña.*”⁹² Esto se origina en que según este analista Brasil logró el desarrollo de lo que denomina una “*visión nacional sobre la inserción internacional del país, en donde no caben más extremismos, alineamientos automáticos o ilusiones ideológicas, sin fundamento en la realidad.*”⁹³

Esto no quiere decir sin embargo, que en el pasado la **dilucidación del interés nacional** que se realizara en Itamaraty haya sido incontestada. La evaluación histórica de esta temática realizada por Cervo y Bueno apunta a que durante el curso de la historia “*se sucedieron períodos en que la lectura del interés nacional, hecha por los hombres de Estado, dictó políticas restrictivas, favorables a segmentos sociales y prejudiciales a la*

⁹⁰ BARROS, Alexandre de Souza Costa. El proceso de formulación... Op.cit. P 94

⁹¹ HIRST, Mónica. Transición democrática y política exterior: la experiencia brasileña. En MUÑOZ, Heraldo y TULCHIN, Joseph (comp.) Entre la autonomía y la subordinación : política exterior de los países latinoamericanos. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.1984.P 425

⁹² Danese, Sergio França. “Política externa de consenso” op. cit. P 107. (Las negritas son nuestras)

⁹³ Idem.

nación, y períodos en que aquel interés fue atendido de forma más global y abarcadora.”⁹⁴

Desde una perspectiva comparativa, Soares de Lima observa que *“es verdad, también que la institucionalización de los servicios diplomáticos contribuyó para “despolitizar” la política externa, con excepción de algunos momentos, mas ciertamente el caso brasileño es distinto del de la Argentina.”*⁹⁵ De allí que esta pensadora destaca que *“el Brasil, entre los países en desarrollo, tiene en su burocracia profesional especializada del Ministerio de Relaciones Exteriores una clara ventaja para (...) garantizar la estabilidad de sus elecciones externas, en un contexto de democracia política.”*⁹⁶

La **despolitización de la política externa** tiene un doble sentido. Por una parte, el elemento positivo es que supone sacar la reyertera por cargos partidarios de una instancia organizacional profesional. Por otra, involucra el riesgo democrático de constituir una cultura de especialistas, alejándola del necesario debate social inherente a toda política pública. En su extremo llevaría a lo que algunos autores llaman un abordaje elitista o tecnocrático de la política exterior brasileña. Este atañe a que la política externa consiste en un ramo de la vida social dependiente de conocimientos altamente especializados. De ese modo, una política pública sería un espacio social excluyente para los ciudadanos, carentes de conocimientos necesarios y propios de los “iniciados” en la materia, que serían los únicos habilitados para la toma de decisiones correctas. Como señala Lopes, *“o que está em jogo, nesta primeira década do século XXI, em face do avanço da democracia como princípio organizador e idéia-força da política contemporânea, não é exatamente a marcha rumo à ampla democratização da política externa brasileira, mas uma relutante abertura da agenda internacional do Estado brasileiro à participação de determinados setores do corpo político.”*⁹⁷ No obstante, esta crítica a la ausencia de democratización en la política exterior, también es aplicable a otros ámbitos de la

⁹⁴ Cervo – Bueno. op. cit. P 11. (La traducción es nuestra).

⁹⁵ LIMA, Maria Regina Soares de: “Globalização, instituições democráticas e Política exterior” Working paper N° 5. Universidad Torcuato Di Tella, Julio 2000. P.22. (La traducción es nuestra).

⁹⁶ LIMA, op. cit. P 28. (La traducción es nuestra).

⁹⁷ LOPES, Dawisson Belém. “A plausibilidade de uma gestão democrática da política externa: algumas hipóteses (insatisfatórias) sobre o caso brasileiro” Cena Internacional – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB).Vol. 10, n° 2. Brasília, 2008. P.110

agenda pública como ser la política económica. En este marco, se detecta también una larga práctica de autoritarismo y centralismo decisorio en la conducción de las políticas económicas en Brasil que sobrevivió a diferentes regímenes políticos. Más allá de sus orientaciones teóricas o ideológicas, en el manejo económico hubieron prácticas que contribuyeron, gracias a los patrones establecidos de acceso al poder y de gestión de las políticas, a reforzar el centralismo en la toma de decisiones. Esto lleva a que se hable de una “*elite tecnocrática en la gestión de las políticas macroeconómicas en Brasil.*”⁹⁸

Esta crítica a las estructuras poco democráticas de toma de decisiones, que en la historia reciente del Brasil se suele vincular con la tecnocracia que asesoró al gobierno de Collor, fue incluso censurada en el discurso del Canciller del gobierno de Itamar Franco en su presentación ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Allí, Amorim apuntó que: “*estamos buscando solucionar nossos problemas macroeconômicos sem a tentação autoritária que se expressaria no recurso a expedientes tecnocráticos baseados em estruturas fechadas de tomada de decisão. Embora possa parecer, por vezes, mais eficaz, a tecnocracia tende, com demasiada frequência, a impor sacrifícios excessivos aos setores mais pobres e frágeis da população. O caminho que percorremos – que percorre o Governo do Presidente Itamar Franco – é outro, talvez mais complexo e trabalhoso, mas, seguramente, mais democrático e mais capaz de produzir resultados consensuais e permanentes.*”⁹⁹

No obstante, más allá de los reproches a la tecnocracia, que paradójicamente se efectúan desde otro espacio tecnocrático, coincidimos con el agumento de Espósito Neto. Este autor colige que si por un lado, la constitución del aislamiento burocrático en torno de Itamaraty permitió la continuidad en las directivas de política externa de la diplomacia brasileña, por otro lado, admitió también que la sociedad estuviera ausente de emitir opinión en este plano de la política mediante una participación mayor. Lógicamente resulta difícil encontrar un término medio óptimo “*entre a necessária “blindagem” do Itamaraty de forças patrimoniais e a imprescindível participação dos representantes de*

⁹⁸ LOUREIRO, Maria Rita. Tecnocracia y política en el Brasil de hoy. Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997. P136

⁹⁹ Discurso del Ministro Celso Amorim en la XLVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1993. En O Brasil nas Nações Unidas, op. cit.. P 572

grupos sociais nacionais na formulação das diretrizes da política internacional, que afeta a vida de todos nós.”¹⁰⁰

En suma, con este capítulo intentamos brindar los elementos que hacen que se califique como institucional al paradigma brasileño de política exterior. Para esto se comentaron las peculiaridades que engloba la institucionalidad como modalidad de operar la política externa. Tal como se revisó, el enfoque histórico hace ostensible que hay un consenso extendido en la bibliografía sobre la apreciación positiva que tuvo la diplomacia brasileña desde los orígenes de la presencia portuguesa en América y a lo largo de su historia. Especialmente, se explicó que Itamaraty fue una organización blindada del patrimonialismo imperante en el Estado, tornándose un centro de resistencia a las influencias del juego político nacional por medio de su aislamiento burocrático. De la misma manera se reparó el significado del Barón de Rio Branco como símbolo del *esprit de corps* de Itamaraty y como figura inspiradora de la proyección de la diplomacia brasileña hasta nuestros días. Dado el sustento constructivista de este escrito, la revisita a los aportes sobre la consideración histórica de Itamaraty se estiman de gran valor hermenéutico para la comprensión del paradigma brasileño de política exterior en los últimos años. Las indicaciones de este repaso histórico tienen un alcance revelador para comprender la actual presencia de Itamaraty.

Por otra parte, se profundizó a la mayor continuidad relativa de la política exterior brasileña como resultante del factor institucional, dejando en claro que la estructuración de un cuerpo diplomático organizado y coherente permitió que la política exterior se desarrollara en función de objetivos de largo plazo. En el mismo sentido, se distinguió a la capacidad de adaptación del Ministerio de Relaciones Exteriores a los diversos cambios en la política brasileña e internacional, lo que se expresó incluso en las innovaciones en su estructura organizacional.

En lo que hace a la construcción de guías para la política, se advirtió que el respaldo político interno para los contenidos de la acción exterior se produce mediante la creación por parte de Itamaraty de los sucesivos mapas cognoscitivos de política

¹⁰⁰ ESPÓSITO NETO, op.cit. P. 110

exterior, que suponen teorías de acción diplomática constituidas por un conjunto de ideas base que ayudan al decisor político a dar sentido a la complejidad de la proyección brasileña al mundo.

Finalmente, como derivación de la formulación de las estrategias de política exterior en manos del Palacio de Itamaraty, se describió el consenso entre los factores de poder sobre la eficiencia en la formación y actuación profesional del Ministerio de Relaciones Exteriores, presentando el testimonio de lo acontecido con el arribo al poder de un partido de izquierda. Idénticamente se llamó la atención a la determinación del interés nacional por parte de Itamaraty en lo que la bibliografía describe como la “despolitización” de la política exterior debido a la institucionalización acentuada de esta política pública. Este reconocimiento al cuerpo diplomático es otro factor que informa el paradigma brasileño y ayuda a interpretar el porqué de calificarlo como institucional.

Como conclusión de este capítulo se puede decir con fundamentos que el elemento institucional es un factor clave para comprender y ponderar el paradigma brasileño de inserción internacional. Además, conforme la descripción histórica hasta su evolución actual, quedó claro que el Ministerio de Relaciones Exteriores se mantuvo incólume como eje de la política exterior en el período bajo estudio, a pesar de los cambios de gobierno y de las circunstancias internacionales.

Como corolario de más largo aliento, resulta perceptible que la construcción de un aparato estatal profesional en el ámbito de la política exterior no ha disminuido la jerarquía de la política en Brasil. Contradictoriamente a lo que se intuye a primera vista, el contar con un cuerpo profesional competente ha jerarquizado la política externa del Brasil al ofrecerle a los decisores políticos mayor capacidad de gestión e instrumentalización de sus objetivos. Paradójicamente, el vaciar a la política exterior de política –en el sentido de la acepción inglesa ‘politics’- comportó otorgarle mayor consistencia a las políticas –en su connotación de ‘policy’. Como se puntualizó, el valor

de la despolitización de las decisiones técnicas fue compartido por la clase política brasileña a lo largo del espectro ideológico.

De ahí que en el próximo capítulo se explorará un recurso sustancial del Ministerio de Relaciones Exteriores para permanecer en su rol institucional: la formulación de mapas cognitivos. En otros términos, se verificarán cuáles fueron las herramientas conceptuales elaboradas por Itamaraty para endosar proyectos políticos domésticos heterogéneos y diversas configuraciones del orden internacional. Como se verá, estos pasaron de un modelo centrado en la búsqueda de credenciales internacionales hacia otro que proponía una creciente asertividad internacional ponderada de acuerdo a un ejercicio de realismo prudente. En esta ponderación también se manifiesta la operación del Ministerio de Relaciones Exteriores, como un factor crítico para el desarrollo de la política exterior.

Capítulo 3

De la búsqueda de legitimidad a la asertividad ponderada

En este apartado se explicarán las ideas utilizadas por los actores que informan al paradigma brasileño de política exterior. Dicho de otra manera, se introducirán los modelos conceptuales que fundamentan la política, luego de haber mostrado la lectura teórica en el Capítulo uno y de pasar revista a las características que asume el factor institucional en el Capítulo dos. Los modelos conceptuales incluyen las perspectivas usualmente tácitas –pero que se explicitan en ciertas circunstancias y pueden revelarse mediante la deducción- que configuran a la faz de elaboración de contenidos de la política exterior en la etapa estudiada. Mediante esta noción se hace referencia al patrón de actuación internacional del Brasil en su dimensión cognoscitiva, lo que en los escritos tradicionales sobre política exterior solía caracterizarse como doctrina de acción exterior.

Con este desarrollo completaremos el examen del paradigma brasileño, que, como se intentó detallar en los capítulos anteriores, tiene su práctica constitutiva en la intervención de Itamaraty. Lo que acá se examina es cómo este modo institucional de operar sobre la realidad precisa nociones básicas que orientan la política exterior, que son su marco de referencia para interpretar el escenario internacional y el rol que debe desempeñar el propio país en el mismo.

En ese sentido, de acuerdo a la hipótesis de este escrito, se plantearán dos esquemas interpretativos de la formulación conceptual de la política exterior en el período: el primero centrado en la búsqueda de legitimidad internacional, y el segundo en la asertividad de su presencia en el mundo. Bajo el primer modelo se engloba al perfil vigente en los gobiernos de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco y Fernando

Henrique Cardoso, mientras que la asertividad es la particularidad con que se califica al mapa cognoscitivo que guió al gobierno de Lula da Silva.

Tal como se observó en Capítulo 2, el Ministerio de Relaciones Exteriores se desenvuelve como la instancia en la cual se elaboran los contenidos y se ejecuta la política internacional, lo que lo convierte en una estructura invariante de la proyección al mundo. De allí que a pesar de contar con esta estructura arraigada, lo que se modifica es el sistema de creencias e imágenes que en este escrito se identifica como el marco conceptual del paradigma. Estas orientaciones cognoscitivas -en el sentido descrito por Goldstein y Keohane- son las que pasaron de un modelo cuyo eje era la búsqueda de credenciales que habiliten la proyección internacional de este país, hacia otro que se caracteriza por la asertividad ponderada del rol del Brasil en el escenario mundial, con sucesivos ajustes en un proceso no lineal.

Una advertencia preliminar en sintonía con los fundamentos teóricos explicitados en el Capítulo 1, es que en este apartado se intentará elaborar un esquema interpretativo que permita extraer conclusiones de la historia reciente de la política exterior brasileña a partir de un diálogo entre los enfoques de la Teoría y de la Historia de las Relaciones Internacionales, que no caiga en el error frecuente de algunos autores de concebir tipologías para encorsetar la historia en sus patrones ideológicos o valorativos. De allí que la tipología propuesta de sugerir dos esquemas conceptuales y de situar el cambio de creencias básicas en el Gobierno del Partido de los Trabajadores, encierra sobre todo fines hermenéuticos. Además, tal como se describió, la metodología de paradigmas permite lidiar con diversas cuestiones planteadas al mismo tiempo y en forma integral, lo que otorga una vía de acceso a una realidad compleja, como es la formulación de la política exterior.

A la par, la transición entre una orientación conceptual y la otra, hará que se recurra a la temática del cambio en política exterior. Para ello, se retomará la distinción explicada entre cambio y ajuste. De acuerdo a la interpretación de este escrito, el cambio de creencia -que implica un realineamiento del aspecto conceptual del paradigma de Brasil con respecto a la configuración del orden global- sólo termina de emprenderse en el gobierno de Lula da Silva, cuando Itamaraty monta un esquema más asertivo para la proyección internacional del país. En la etapa previa, concertada en la búsqueda de la legitimidad internacional del país, excepcionalmente se forjan ajustes conceptuales de

política en un proceso de tipo reformista, pero cuya formulación no salía del boceto de lograr credenciales que habiliten la proyección internacional del Brasil.

En lo que hace al pensamiento de Itamaraty, se estima imprescindible comenzar por una **cotejo entre dos libros de referencia**, que integran las reflexiones de mayor enjundia que se encontró en la literatura para comprender el sustento conceptual de las políticas exteriores en ambos momentos y que inspiraron los títulos que este trabajo le colocó a ambos mapas cognoscitivos. Su elección y glosa no se justifica únicamente por su valor académico –que es significativo ya que ambos fueron elaborados por dos de los más destacados intelectuales brasileños y son citas obligadas en los textos de revistas especializadas- sino sobre todo por la representatividad del pensamiento formulado en Itamaraty para dotar de contenido a las respectivas políticas externas, ya que los autores son a su vez diplomáticos de carrera que desempeñaron un papel significativo en estos años y puede decirse que estuvieron entre los mayores sistematizadores del pensamiento de Itamaraty en los dos tiempos de este contrapunto.

Luego de analizar la literatura en la materia, se entiende que a fin de organizar el conocimiento del período bajo estudio, los libros ordenadores, de gran alcance interpretativo y fuste testimonial, son los de Gelson Fonseca “*A Legitimidade e outras questões internacionais*” y el de Samuel Pinheiro Guimarães “*Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*”¹⁰¹. Ambos textos poseen un gran provecho exegético ya que sus autores son reconocidos diplomáticos con inquietudes intelectuales que tuvieron un rol significativo en la formulación de los contenidos conceptuales de los gobiernos de Cardoso y Lula da Silva, respectivamente. Luego de buscar diversos libros, se considera que los seleccionados tienen la trascendencia de haber sistematizado las reflexiones de los sectores que condujeron Itamaraty en estas etapas.

Fonseca es un académico que fue Embajador de Brasil ante las Naciones Unidas en el primer período y Pinheiro Guimarães fue Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores hasta el 2009 durante el gobierno de Lula da Silva cuando pasó a

¹⁰¹ FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais. Poder e Ética entre as nações*. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1998
PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto. 2006

ser Ministro Jefe de la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República. Ambos son profesores universitarios y autorizadas voces representativas de dos líneas del pensamiento de Itamaraty. Mientras Fonseca tuvo una estrecha colaboración política y académica con el ex Canciller Lafer y el Presidente Cardoso, Pinheiro Guimarães fue un notorio actor de la corriente crítica dentro de Itamaraty a la política exterior de Cardoso.¹⁰²

El libro **“La legitimidad y otras cuestiones internacionales”** plantea como problema medular de la política internacional al potencial de legitimación de las decisiones políticas. Según refiere Fonseca, en el plano internacional, el marco de lo que puede o no hacerse está circunscrito a su potencial de legitimación. Este potencial no es ilimitado ya que está restringido a aquellas acciones que pueden ser sustentadas por valores y principios culturalmente vigentes.

En los términos de Fonseca, la legitimidad condiciona el **espacio de proposición** de la acción diplomática. *“La legitimidad crea balizas y constreñimientos incluso para los que tienen poder. Más allá de eso, tendrá consecuencias muy claras para la actuación diplomática. Es evidente que, si examinamos la agenda internacional de nuestros días, los países que son democracias, abiertos económicamente, saludables ambientalmente, defensores de los derechos humanos, socialmente equilibrados, se sentirán confortables en cualquier instancia del debate internacional porque, en esos temas, se encuentran los fundamentos de lo que es legítimo en el mundo contemporáneo. A la soberanía, constitutiva del mínimo legítimo para la participación, se agregan otros elementos que conforman grados adicionales de libertad para la acción diplomática.”*¹⁰³

Para Fonseca, en el plano internacional los valores informadores de la legitimidad no están detenidos, sino que evolucionan con el tiempo. En la etapa de la posguerra fría estos valores imponen ciertos patrones de conducta internacionales y domésticos. De allí que los países deben amoldarse prudencialmente a estos constreñimientos. En sus

¹⁰² Según refiere Amado Cervo, *“O pensamento crítico que emergiu com força durante o Governo de Itamar Franco prosseguiu nas manifestações de Rubens Ricupero, Celso Amorim, Luiz Felipe de Seixas Correa e outros embaixadores, mas **ninguém o formulou de modo tão incisivo** quanto o Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da própria casa, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães”*. CERVO, Amado Luiz. “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”. Revista Brasileira de Política Internacional”. N 45 .Brasília. 2002.P 5 y 6 (Las negritas son nuestras)

¹⁰³ FONSECA Op. cit. P 163-164 (La traducción es nuestra)

términos: la *“full membership en la sociedad internacional depende de la adopción de ciertos modelos, tanto políticos cuanto económicos.”*¹⁰⁴

Indudablemente, estos cambios también llevan a que los países deban modificar el discurso de política exterior, lo que es válido incluso para las grandes potencias. Por ello es que lo que los Estados pueden proponer diplomáticamente tiene un parámetro en los valores de un determinado tiempo histórico que circunscribe lo que el poder dicta. Al respecto considera que la legitimidad *“es uno de los mecanismos por los cuales se establecen las bases para el juicio de lo ‘cierto’ y lo ‘errado’ en política, y los límites de lo políticamente posible (...) es una de las dimensiones de la vida política, refleja orientaciones hegemónicas (esencialmente incompletas en el plano internacional) y, si da parámetros para actuar, no dice, en detalle, como actuar, y mucho menos, permite previsiones precisas.”*¹⁰⁵

En ese marco, Fonseca reconoce la importancia crítica que tiene para un país como Brasil el armado de la agenda de negociación diplomática. Lo que entra o no entra en la agenda de las negociaciones define el margen de acción dentro del cual puede hacerse la defensa de los intereses del Brasil –o de cualquier país. Es por ello que, traduce a la legitimidad como el “espacio de proposición”.

De acuerdo a este libro, el fin de la Guerra Fría supuso la dilución de la querrela de legitimidades. Por consiguiente, en la etapa posterior perdió fuerza de convicción el argumento de la legitimidad de los no hegemónicos. De ese modo, se estrechó el espacio de proposición para países periféricos como Brasil, y los poderosos recuperaron la iniciativa, en un proceso de deslegitimación de la visión previa del Tercer Mundo. En este nuevo marco para la acción diplomática brasileña, Fonseca desglosa tres consecuencias diplomáticas de la hegemonía doctrinaria de las leyes de mercado y la consecuente pérdida de referencia a la legitimidad de los países del tercer mundo que se dan en el plano ideológico, en el de las instituciones y en la garantía a la igualdad de competencia entre países ricos y pobres. Asimismo, postula un corolario negativo en lo que llama “las geometrías del alineamiento”. Este reside en que *“para los países en desarrollo las posibilidades de proposición se estrechan en virtud de la aproximación entre orden y poder (...) La situación nueva, pos Guerra Fría, comienza, por lo tanto,*

¹⁰⁴ FONSECA Op. cit. P 235 (La traducción es nuestra. Se respetó el original en idioma inglés)

¹⁰⁵ FONSECA Op. cit. P 187 y 211 (La traducción es nuestra)

con una modalidad política nueva de construcción de la ley, amparada, ahora, por lo que parece ser el fin de la querrela de las legitimidades, ya que sólo existiría una, la que se sustenta en las interpretaciones de los valores universales.”¹⁰⁶

La parte tres del libro aborda un tema central para la definición del interés brasileño en esa época como es el de la **identidad nacional** en el pensamiento brasileño de relaciones internacionales. Tal como indica Celso Lafer en el prólogo del libro, el tema de la identidad para un diplomático no es una abstracción teórica; es “*un problema práctico de lo cotidiano, pues la actividad fundamental de la acción diplomática consiste en la representación de los intereses del país en el plano internacional (...) Esta representación, dada la forma abierta por la cual se hace hoy se hace política externa, no es implícita. Se sustenta, como apunta el autor, en procedimientos explicativos y vive también de actitudes simbólicas que buscan expresar la globalidad de los intereses nacionales. Por este motivo la política externa acaba teniendo por referencia una doctrina de acción, cuyo contenido es una idea, más o menos precisa, de cómo realizar el bien común de la colectividad nacional*”.¹⁰⁷

Un último aspecto que merece rescatarse del libro de Fonseca a los fines de este análisis es su evaluación de las notas salientes de la política exterior brasileña de los años 90. En ese sentido, para el autor, existen cuatro trazos definatorios del comportamiento diplomático brasileño. En primer lugar, señala la capacidad de **desdramatizar la agenda de política exterior**. O sea, la cualidad de reducir los conflictos, crisis y dificultades al lecho diplomático, evitando su explotación por intereses coyunturales en un estilo diplomático que tiene “preferencia por la negociación”. Otro rasgo que destaca en la diplomacia brasileña es su “capacidad de expandir y diversificar los vínculos que nos unen al mundo”. Además, en lo que hace a la disputa por los grados de idealismo o pragmatismo de la diplomacia, Fonseca afirma que “*el Brasil ha sido uno de los pocos países que comprendió, simultáneamente las ventajas de la eficiencia –recordemos que los años de tercermundismo coinciden con una renovación del parque industrial, la diversificación de la pauta de exportaciones, etc.- y la necesidad de impregnar a la actuación diplomática de valores, de sentido futuro*”. Asimismo, utiliza una frase del

¹⁰⁶ FONSECA Op. cit. P 213-214 (La traducción es nuestra)

¹⁰⁷ LAFER, Celso. Prefacio. En FONSECA Op. cit. P 20 (La traducción es nuestra)

Embajador Roberto Abdenur para definir al Brasil como un país con habilidad de **articulación de consensos** en los foros internacionales. Esta idoneidad proviene del aprendizaje de estar en dos mundos a la vez “*a partir de la comprensión de la diversidad de intereses, de la distancia entre ricos y pobres, entre los militarmente poderosos y los frágiles*”. Por fin, destaca la **preocupación por la legitimidad** como otro elemento central de la acción externa del Brasil: “*para la diplomacia brasileña, la capacidad de persuasión es el principal recurso de su actuación internacional, y la persuasión depende, esencialmente, del conocimiento de la situación, de la sensibilidad en relación al interlocutor, de la convicción en cuanto a los argumentos y de la habilidad para presentarlos.*”¹⁰⁸

En síntesis, la obra Gelson Fonseca refleja la característica central de la proyección internacional de Brasil en la década del noventa que consistió en la aceptación realista de las estructuras del poder mundial, que condicionan los intereses del país y en la procura de una inserción pragmática en esta estructura. En sus palabras: “*si estamos delante de nuevos patrones de legitimidad y si los viejos patrones de alineamiento están superados, una **primera tarea es la de renovar credenciales para que participemos, de forma significativa, de las decisiones globales***”.¹⁰⁹

El libro “**Desafíos Brasileños en la era de los gigantes**” parte de una preocupación totalmente opuesta. A su autor no le interesa renovar u obtener credenciales para participar del nuevo orden, sino que al contrario, busca preservar y ampliar el margen de autonomía de la diplomacia brasileña. La legitimidad de su participación es un hecho, ni siquiera se cuestiona su pertinencia.

El libro, a partir de fuertes dicotomías, expone un pensamiento pujante para redefinir el marco internacional y las opciones a las cuales se enfrenta su país. Si bien resultaría muy difícil resumir sus 455 páginas en unos pocos párrafos, para el objetivo de esta tesis de mostrar el pensamiento de Itamaraty durante la administración del Partido de los Trabajadores, interesa destacar las siguientes nociones, que son claves para definir el marco conceptual:

¹⁰⁸ FONSECA Op. cit. P 355-359 (La traducción y las negritas son nuestras)

¹⁰⁹ FONSECA Op. cit. P 367 (La traducción y las negritas son nuestras)

- Vulnerabilidad ideológica y hegemonía cultural: para Pinheiro Guimarães, la sociedad brasileña se caracteriza por una crónica vulnerabilidad externa en diversas facetas (tecnológica, económica, militar). La de mayor importancia, pues agrava todas las demás es la vulnerabilidad ideológica, la *“conciencia colonizada, no sólo de las elites dirigentes tradicionales, sino también de las oposiciones políticas, intelectuales, económicas y burocráticas (...) La vulnerabilidad ideológica se acentúa con la creciente hegemonía cultural extranjera en Brasil”*¹¹⁰

La implicancia de política internacional es que *“se debe prestar toda la atención para evitar la participación del Brasil en acuerdos internacionales, regionales o multilaterales, de cuño aparentemente económico, cuya consecuencia sea limitar o eliminar la posibilidad del Estado de tener instrumentos de política para promover la diversidad cultural a la que debe tener acceso la sociedad brasileña.”*¹¹¹ Es decir, que en este caso, el mapa cognoscitivo parte de un esquema defensivo en lo cultural frente a las fuerzas de la globalización y sus patrones de normalización.

- Síntesis de los desafíos de la Política exterior de Brasil: *“reducir con firmeza y gradualmente el grado de vulnerabilidad externa brasilera, tanto económica como política, militar e ideológica; articular políticamente, con firmeza y persistencia, la inclusión del Brasil como miembro permanente en los organismos centrales de la gestión del orden mundial, en especial en el Consejo de Seguridad de la ONU; dotar gradual y firmemente a las Fuerzas Armadas de capacidad disuasoria adecuada y compatible con las necesidades decurrentes de las características del territorio, de la población y del potencial de desarrollo brasileño; articular la defensa militar y política de sus fronteras, en especial en el Amazonas, y organizar la estrategia doméstica y regional de desarrollo de esa región, con mayor atención a las cuestiones indígenas, de medio ambiente, de biodiversidad y de recursos minerales raros; obtener acceso a la tecnología de punta y organizar programas efectivos de absorción y generación de tecnología sin aceptar limitaciones asimétricas y desiguales; preservar la capacidad de acción política, económica y militar del país en un mundo crecientemente multipolar, arbitrario y violento, y para tal resistir a la estrategia de las grandes potencias en el sentido de incorporar a Brasil, por medio de esquemas de integración que se presentan*

¹¹⁰ PINHEIRO GUIMARÃES Op. cit. P 225 (La traducción es nuestra)

¹¹¹ PINHEIRO GUIMARÃES Op. cit. P 241 (La traducción es nuestra)

sólo como económicos , como el ALCA, a sus respectivos polos de poder; articular la aproximación real y práctica (más allá de la retórica) política y económica con otros grandes Estados periféricos que tienen interés estratégico en promover la multipolaridad del sistema mundial; articular un bloque económico y político en América del Sur, no hegemónico, como mecanismo de compensación y con procesos efectivos de reducción de desigualdades entre los Estados de la región, a partir de un Mercosur reformulado, y en coordinación esencial con Argentina y Venezuela.”¹¹²

- La “normalización” como amenaza para los Estados Sudamericanos: utilizando la terminología vigente en los países centrales, Pinheiro Guimarães, enuncia una perspectiva novedosa al considerar que las verdaderas “nuevas amenazas” para los países en desarrollo devienen de un proceso de normalización de las relaciones internacionales. Este proceso se expresa en el ámbito económico mediante las presiones a unificar reglas que impulsen la apertura de los mercados subdesarrollados y el libre ingreso de bienes y capital de las grandes potencias. En materia política la amenaza surge de la inclusión de temas internos como de interés de las potencias centrales. Finalmente, en el ámbito militar, la normalización se manifiesta a través de la política de desarme y control de transferencia de tecnología hacia los países sudamericanos sin reciprocidad por parte de los Estados desarrollados.¹¹³

Es decir, en las antípodas del esquema de Fonseca, que pretendía incorporar al Brasil como un país cumplidor de las normas internacionales, Pinheiro Guimarães estima que esta actitud va a contramano de una política de autonomía nacional que le permita al Brasil superar sus vulnerabilidades y llevar adelante una política de desarrollo nacional. Por el contrario, en la visión de Pinheiro Guimarães, la inserción internacional deficitaria del Brasil es una consecuencia directa de las políticas exteriores de los gobiernos previos y especialmente de la alucinación con que las políticas neoliberales llevarían al desarrollo nacional.

Para este autor, las *“elites brasileñas juzgaban que el Brasil se insertaba en un escenario internacional utópico en el que el fin de la competición Este-Oeste llevaría al fin de los conflictos y guerras, y la cooperación entre todos los Estados; en que la globalización propiciaría el crecimiento de todas las economías y de todos los sectores*

¹¹² PINHEIRO GUIMARÃES Op. cit. P 293-294 (La traducción es nuestra)

¹¹³ PINHEIRO GUIMARÃES Op. cit. Capítulo 9 (La traducción es nuestra)

dentro de cada país".¹¹⁴ Evalúa que la carencia de visión estratégica hizo que Brasil haya abandonado en los noventa las políticas activas de desarrollo y haya realizado concesiones exageradas en las negociaciones económicas y políticas sin obtener ningún tipo de reciprocidad por parte de los países centrales.

- La estrategia de construir un mundo multipolar: en el gobierno del Presidente Lula da Silva, *"cada movimiento táctico de la política externa obedeció a una estrategia de contribuir a la construcción de un mundo multipolar, más democrático, más próspero y más justo, y para el enfrentamiento de los desafíos domésticos de superar las desigualdades, de reducir las vulnerabilidades y de construir el potencial brasileño, estrategia cuya ejecución eficaz solamente es posible gracias al firme apoyo y a la capacidad de acción personal del Presidente."*¹¹⁵

-Relación con los países centrales: *"Con el objetivo de transformar las relaciones tradicionales de Brasil con los Estados Unidos y con los países de Europa Occidental, el Gobierno Lula fue capaz de construir una relación franca de cooperación siempre que sea posible, y de divergencia serena siempre que esta sea necesaria, que permite la defensa eficaz de los intereses brasileños. Esta actitud de respeto mutuo y de defensa firme de los intereses brasileños ha sido reconocida y acatada por los Estados Unidos y por las Grandes Potencias europeas que respetan a quien se respeta y que reconocen cada vez más el papel positivo y constructivo que Brasil viene desempeñando en el sistema internacional."*¹¹⁶

-Articular alianzas con los grandes Estados de la periferia: este tema es quizá una de las propuestas conceptuales de Pinheiro Guimarães más creativas en la práctica diplomática brasileña. Al respecto, afirma que *"en la ejecución de su política externa, y siempre orientado por los principios constitucionales, el Brasil en un mundo profundamente desigual, arbitrario y violento tiene que reaccionar a las iniciativas políticas de Grandes Potencias y muy en especial de la Hiperpotencia, los Estados Unidos; Brasil tiene que articular alianzas políticas, económicas y tecnológicas con los Estados de la periferia del sistema internacional para promover y defender sus intereses; y Brasil*

¹¹⁴ PINHEIRO GUIMARÃES Op. cit. P257 (La traducción es nuestra)

¹¹⁵ PINHEIRO GUIMARÃES Op. cit. P439 (La traducción es nuestra)

¹¹⁶ PINHEIRO GUIMARÃES Op. cit. P442-443 (La traducción es nuestra)

tiene que transformar sus relaciones tradicionales con las Grandes Potencias, históricamente desequilibradas.”¹¹⁷

- Objetivo último de la política exterior: en resumidas cuentas, para Pinheiro Guimarães en la Era de los Gigantes, Brasil debe llevar adelante un conjunto entrelazados de políticas internas y externas para enfrentar los cuatro grandes desafíos internos de la sociedad brasileña: *“la reducción de las disparidades, la superación de las vulnerabilidades, la concretización del potencial y el fortalecimiento de la democracia, así como el gran desafío externo, como lo es la construcción de un mundo multipolar en que América del Sur sea uno de los polos, próspero, justo, democrático y soberano.*”¹¹⁸

En términos de la teoría de las relaciones internacionales, el texto de Pinheiro Guimarães se opone a las visiones deterministas que subyacen en la práctica diplomática de la inmediata posguerra fría, en una actitud de autopercepción de inferioridad frente a las grandes potencias y sus dictámenes ideológicos durante la vigencia del *fascinio neoliberal*. Por el contrario, en este libro propone un nuevo esquema de política exterior que reivindica el valor de las elecciones de los gobernantes. Quizá el nódulo de la divergencia sea esta visión sobre las posibilidades del Brasi. Según este autor, durante los gobiernos previos se creía que Brasil podría llegar, con esfuerzos, a la situación de países de dimensiones medianas, que fueron exitosos en su inserción subordinada en el sistema internacional, tales como los europeos. Pinheiro Guimarães, descarta de plano esta posibilidad: *“el destino de la sociedad brasileña jamás podrá ser medio, teniendo en vista las dimensiones de su territorio, su población y su PBI, su localización geográfica y los desafíos de sus disparidades sociales y de sus vulnerabilidades externas. **El destino brasileiro será de grandeza o de caos.***”¹¹⁹

Luego de haber examinado dos textos superlativos de la producción académica de Itamaraty en los últimos años, se considera relevante presentar cada uno de los modelos cognoscitivos propuestos, es decir el de la procura de legitimidad y el de la asertividad ponderada. A tales fines, el recorrido temático de este capítulo involucrará cinco ejes

¹¹⁷ PINHEIRO GUIMARÃES Op. cit. P439-440 (La traducción es nuestra)

¹¹⁸ PINHEIRO GUIMARÃES Op. cit. P447 (La traducción es nuestra)

¹¹⁹ PINHEIRO GUIMARÃES Op. cit. P 341 (La traducción y las negritas son nuestras)

comparativos. La selección de estos ejes tiene un objetivo interpretativo ya que se entiende que cada uno de los aspectos escogidos aporta una visión determinada sobre un conjunto de factores críticos para los desarrollos de la política exterior brasileña.

El primer factor que se considerará es el objetivo de la política exterior en cada uno de los modelos, es decir, el sentido último que permite contextualizar las acciones concretas emprendidas. A continuación, se profundizará en el carácter del cambio con relación al modelo conceptual precedente. En seguida, se cotejarán las creencias que sustentaron ambos modelos, siguiendo la tipología de Russell explicitada en el Capítulo 1 de diferenciar las creencias filosóficas, instrumentales y contextuales. Más tarde se pasará revista a la contemplación que hicieron ambas visiones sobre los recursos de poder del Estado brasileño y las posibilidades que se le abren a su política externa a partir de su ubicación en la estratificación internacional. El siguiente eje de estudio será la mirada que sendos mapas conceptuales ofrecen de la globalización en su impacto sobre los países periféricos como Brasil.

Con fines didácticos, a seguir se sintetizan en un cuadro estilizado los ejes de los mapas cognoscitivos, colocando los puntos de comparación que se juzgan fundamentales, para a posteriori efectuar el esclarecimiento de cada eje:

Ejes	Modelo de búsqueda de legitimidad	Modelo de la asertividad ponderada
Objetivo de la política exterior	Obtención de credenciales	Ratificación de los derechos propios
Cambio con relación al modelo conceptual anterior	Disruptivo	Adaptativo

Ejes	Modelo de búsqueda de legitimidad	Modelo de la asertividad ponderada
------	-----------------------------------	------------------------------------

Creencias:

Filosóficas	Institucionalismo	Realismo crítico
Instrumentales	Valor de los discursos	Movimientos enfáticos
Contextuales	Unipolaridad	Multipolaridad
Recursos de poder	Estado Intermedio	Gran Potencia subdesarrollada
Mirada de la globalización	Positiva (conservadora asimétrica)	Negativa de tipo imperial

3.1. OBJETIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La bibliografía en la materia es unánime en señalar que durante los años 90, con la llegada de Fernando Collor de Mello a la Presidencia, se produce un cambio fundamental en el mapa conceptual de la política exterior brasileña. En los análisis que abordan el período Collor, hay una coincidencia generalizada que produjo una reorientación del cuadro de referencia para la formulación de las directrices tradicionales de la proyección externa del Brasil.

Según Amado Cervo, la política exterior de Collor en esta etapa sería el mayor intento de instalar en Brasil lo que el llama el modelo del “Estado normal”, como superación del “Estado desarrollista”, que estuvo vigente en Brasil desde 1930. Para Cervo, el Estado Normal abarca tres parámetros de conducta: *“como Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado destrutivo,*

dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação as funções da infância social.”¹²⁰

Idénticamente, Soares de Lima identifica un **cambio precipitado** de marco conceptual en la política externa del Brasil en los años 90 que supuso el retorno a una nueva alianza especial con los Estados Unidos, tal como ocurrió en la década del sesenta al inicio del gobierno militar. Para esta autora, este modelo tenía como fundamento la posibilidad de “modernización vía internacionalización”. En su visión, estos valores chocaron con los valores históricamente hegemónicos de las elites brasileñas, de concebir al desarrollo como un proyecto nacional de corte industrializante. Desde una perspectiva ideológica, se intentó desmerecer las actitudes tercermundistas del pasado en favor de una cruzada por la modernización económica del país. Por consiguiente, el período Collor implicó el deseo de forjar una ruptura con el así llamado “paradigma globalista” que venía rigiendo la política exterior brasileña desde los años sesenta. Para ello se recurrió a un cambio brusco que se procesó en un escaso lapso temporal y relativamente al margen de la corporación diplomática, lo que lleva a Lima a considerar a esta etapa como uno de los tres momentos de discontinuidad en la política exterior brasileña.¹²¹

Semejantemente, Hirst y Pinheiro argumentan que el proyecto de índole autonomista fue desactivado en el marco de un cambio sustancial, pero que en principio no suponía una estrategia contraria; sino que expresaba más bien la necesidad de adecuarse a la lógica imperante en el escenario internacional. Según estas analistas, en el gobierno de Collor se establecieron tres prioridades con el objeto de alcanzar tres metas: “1) *actualizar la agenda internacional en el país de acuerdo con las nuevas cuestiones y un nuevo momentum internacional*, 2) *construir una agenda positiva con los Estados Unidos*, y 3) *descaracterizar el perfil tercer mundista de Brasil*. Por cada meta era una cuestión prioritaria que le daría el tono del cambio que se pretende.

En el primer caso, se destacó desde la decisión de abandonar una posición defensiva con respecto a los temas ambientales; en el segundo para lograr una negociación rápida sobre el tema de la ley de propiedad intelectual, y en el tercero, el desarrollo de

¹²⁰CERVO. Op. cit P6 y 7.

¹²¹ LIMA María Regina Soares de. “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”. América Latina Internacional, Vol. 1, Nro. 2, 1994.

un discurso que interpreta el final de la Guerra Fría como una fuente de oportunidades en lugar de profundizar la brecha Norte-Sur.”¹²²

Comprender el gobierno de Collor es también significativo para la argumentación de esta tesis no sólo por ser un momento de discontinuidad conceptual en el esquema de la política exterior, sino por cuanto acá se produce un **desvío transitorio de la lógica institucional**, o al menos, se manifiesta una polarización de Itamaraty en torno a dos proyectos diferenciados.

Para Amado Cervo, el nuevo marco internacional condicionó las reacciones de Itamaraty y dio inicio a un proceso complejo de adaptación, luego de casi sesenta años en el cual la racionalidad y continuidad de la política exterior se habían cimentado en la lógica de su aporte a un Estado orientado hacia el desarrollo nacional. En su visión, “*o Itamaraty teve dificuldades de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, dois de fora da casa, a denotar instabilidade de pensamento e de estratégia externa.*”¹²³ En otro escrito sobre el impacto regional del nuevo orden internacional pos Guerra Fría, Cervo indica que si bien en esta época la adopción del consenso neoliberal en América Latina fue uniforme, hubo variaciones en la intensidad y en los ritmos. Chile y Argentina son ejemplos de adaptaciones radicales, mientras que Venezuela y Brasil muestran fluctuaciones políticas y tropiezos operacionales. En términos institucionales, este proceso trajo aparejado una merma en el poder burocrático de los Ministerios de Relaciones Exteriores. En las palabras de Cervo, “*outra leitura dos interesses nacionais deu forma ao processo decisório dos governos neoliberais. As chancelarias foram em boa medida silenciadas, como guardiãs que eram do patrimônio político da filosofia desenvolvimentista. Sua esfera de ação foi confinada à diplomacia ornamental.*”¹²⁴

A juzgar por un diplomático de carrera que escribió sobre estos años, en ese período la actuación institucional de Itamaraty fue de marginalización del esquema central de decisiones, al percibirse al cuerpo diplomático como poco apto para promover las políticas en marcha inspiradas por la burocracia del Ministerio de Hacienda. Conforme

¹²² HIRST, Monica y PINHEIRO, Leticia. “A Política Externa do Brasil em Dois Tempos”. Revista Brasileira de Política Internacional. N 38. 1995. P6 (La traducción es nuestra)

¹²³ CERVO. Op. cit. P5

¹²⁴ CERVO, Amado Luiz. “Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina”. Revista Brasileira de Política Internacional”. N 43 .Brasília. 2000. P8

subraya este autor, “*O Ministério das Relações Exteriores não participou ativamente da formulação da política externa de Collor nem foi tampouco o seu principal executor. Naquilo que lhe coube executar, teve, porém, graças ao profissionalismo de seus quadros, atuação minimizadora do custo de algumas posturas presidenciais*”.¹²⁵ Esta **actuación minimizadora** Nogueira Batista la ejemplifica -entre otras acciones- en lo que fue la creación de una fórmula de adhesión indirecta al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, que fuera realizado mediante un acuerdo con Argentina y no por razón de una subordinación irrestricta al nuevo régimen, o también en lo que fue la instrumentación logística por parte de Itamaraty de la Conferencia sobre Medio Ambiente conocida como Río 92.

La opinión de atribuirle a la voluntad neoliberal de Collor presiones opuestas al nacionalismo de Itamaraty, no es compartida por otros investigadores, que consideran que las políticas de apertura comercial y rediseño de las directrices tradicionales de la política externa brasileña respondían a corrientes de pensamiento ya presentes en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En ese sentido, Guilherme Stolle Paixão e Casarões sostiene que Collor, “*buscou selecionar, dentre os quadros superiores do corpo diplomático, aqueles cuja trajetória e concepções de mundo estivessem afinadas a um projeto nacional liberalizante(...) Ressalte-se que a tentativa de fortalecer a face liberal de um Itamaraty dividido –e não miná-lo por fora, como sugerem os críticos– sinaliza que a instituição gozava de prestígio junto ao presidente.*”¹²⁶

Igualmente, para Velazco e Cruz, lo que hizo el gobierno de Collor fue intervenir en un **espacio altamente polarizado** como era el diplomático, “*consagrando a vitória do lado que advogava políticas compatíveis com o discurso já predominante nas elites brasileiras e com a tônica geral de seu programa de governo*”.¹²⁷

Caído Collor, el gobierno de Itamar Franco procuró modestamente reformular el marco conceptual. En este momento se verificó un debate entre los diferentes proyectos en disputa sobre la inserción internacional del Brasil: el de un país continental, el llamado

¹²⁵ NOGUEIRA BATISTA, Paulo. *Pensando o Brasil: ensaios e palestras*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão. 2009. P. 211

¹²⁶ PAIXÃO E CASARÕES, Guilherme Stolle. “O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello” *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol.55 No.1 Brasília 2012. P145 y 146

¹²⁷ VELASCO e CRUZ, Sebastião Carlos. *Globalização, Democracia e Ordem Internacional*. San Pablo. Ed. Unicamp, 2004. P. 150

global trader, y el de un actor protagónico en el proceso de regionalismo.¹²⁸ No obstante, con la llegada de Cardoso, estos intentos quedaron de lado, manteniéndose en esencia los trazos de la política externa madurada por los cancilleres Franciso Rezek y Celso Lafer en la etapa de Collor, no logrando articular un cambio sino un ajuste en el marco conceptual. Esto se consolidó cuando Lampreia y el propio Lafer toman la conducción de Itamaraty en el gobierno de FHC.

En su discurso de asunción en el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia enuncia de modo palmario la necesidad de adquirir legitimidad mediante la exhibición de credenciales que justifiquen su proyección externa, sobre todo en los temas inherentes al nuevo orden internacional como derechos humanos, medio ambiente y lucha contra el crimen. Allí detalla que Brasil supo hacer las mudanzas en el sentido correcto. En sus palabras: *“Nossos compromissos em matéria de direitos humanos, proteção ambiental, combate a criminalidade e ao narcotráfico e proteção das minorias dão-nos um vigor novo para lidar com uma agenda renovada no plano externo, buscando parcerias, a cooperação e o diálogo construtivo necessários para avançar essa agenda internamente.*

Somos mais confiáveis e temos mais credibilidade internacional, porque soubemos, ao seu próprio tempo e sem comprometer princípios ou sacrificar visões de longo prazo em favor de benefícios conjunturais duvidosos, fazer as alterações de política que melhor respondiam às mudanças em curso no mundo, no nosso Continente e no próprio país. E essas alterações prosseguirão, como tem apontado o Presidente Fernando Henrique, reforçando nosso capital político e nosso instrumental de atuação”.¹²⁹

En su presentación ante las Naciones Unidas, Lampreia dedica varios párrafos a consolidar la imagen del Brasil como un país renovado y estable, o empleando las palabras de Fonseca, a exhibir las credenciales que legitiman su participación: *“Ao abrir hoje este debate, o Brasil quer renovar seu compromisso inabalável com os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas (...)Eles coincidem perfeitamente com as*

¹²⁸ Cf. HIRST y PINHEIRO, op cit.

¹²⁹ Discurso de toma de posesión del Ministro de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia. 02 de enero de 1995. En Resenha de Política Exterior do Brasil. Centro de Documentação (CDO) Ministério das Relações Exteriores. Número 76, 1er semestre de 1995. P 21. (Las negritas son nuestras)

*aspirações da sociedade brasileira. Nossa própria Constituição os reflete, como valores supremos de nossa vida política e social na democracia. Orgulho-me em ocupar este pódio como o representante de um país que ampliou seus compromissos com a democracia e os direitos humanos, com o desenvolvimento sustentável e a estabilidade econômica, com a paz e o desarmamento”.*¹³⁰

En su alocución del año siguiente en la Asamblea General de la ONU, expone nuevamente todas estas credenciales que en su visión, habilitan al Brasil a ejercer un papel mayor en el ámbito internacional con la aserción que sintoniza con las fuerzas que mueven al mundo: *“Meu país comparece a esta Assembléia Geral com o orgulho de poder apresentar-se à comunidade internacional com uma nova projeção.*

O Brasil deve isso à consolidação da democracia, à estabilização e abertura da sua economia e à retomada do crescimento com um fundamento de justiça social(...)

Estamos sintonizados com as duas principais forças que movem o mundo de hoje: a liberdade política e econômica e a cooperação por meio da integração e do comércio. (...) O Brasil é uma das maiores democracias do mundo, uma economia em desenvolvimento diversificada e dinâmica, um foco de atração de investimentos produtivos, um mercado de imenso potencial — um país, em suma, capaz de entreter relações proveitosas com todas as nações, na base do respeito mútuo e da reciprocidade.

*Por suas próprias características, o Brasil pode fazer a ponte entre os muitos mundos presentes na sua realidade interna.”*¹³¹

En suma, de acuerdo al razonamiento de Fonseca y siguiendo la interpretación de Alexander Parola, acá interesa dejar en claro que la procura de credenciales fue el tema principal de la política externa brasileña en la etapa de Posguerra Fría. No obstante, a medida que las promesas del orden neoliberal no se confirmaron, y sobre todo a partir de la actitud asumida por los Estados Unidos luego del 11 de setiembre, esta línea

¹³⁰ Discurso del Ministro Luiz Felipe Lampreia en la XLIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1993. En *O Brasil nas Nações Unidas*, op. cit.. P 595-596.

¹³¹ Discurso del Ministro Luiz Felipe Lampreia en la LI Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1996. En *O Brasil nas Nações Unidas*, op. cit.. P 612-613.

comienza a desdibujarse. Según este autor ello se debe a motivaciones de índole externa al verificar que la procura de títulos de legitimidad devalúa ser un ejercicio inútil. *“Se puede arriesgar que esto ocurre por una doble razón: las credenciales exigidas se revelan un blanco móvil (...) y se demuestra, crecientemente, que les faltan credenciales a quienes supuestamente las demandaban(...) La segunda situación –la de la pérdida de credenciales de aquellos que parecían fijarles los requisitos con un gran rigor- no carece de mayores desarrollos, bastando recordar la no adhesión, a lo largo de los años 90, a algunos de los principales acuerdos multilaterales en las áreas de desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva; medio ambiente; y derechos humanos por parte de los actores centrales del sistema internacional.”*¹³²

El modelo posterior, que acá se denomina como de la “asertividad ponderada”, supuso un proyecto de largo alcance, en el cual se profesaba que Brasil debe ejercer un papel más trascendente a nivel internacional. El calificativo de ponderación, tiene como fin evitar la hipótesis que la proyección internacional que se pensó para el Brasil en esta nueva etapa tuvo un carácter impulsivo o radical. Por el contrario, el esquema planteado proyecta incrementar la presencia internacional brasileña, pero templada por un diagnóstico realista e institucional sobre las posibilidades internas y las oportunidades externas para las acciones que emprende este país.

3.2. CAMBIO CON RELACIÓN AL MODELO CONCEPTUAL ANTERIOR

La llegada de Collor de Melo a la Presidencia significó un intento de ruptura radical en diversos ámbitos de la vida política brasileña. La política exterior no fue la excepción. El punto de partida de este gobierno fue un anhelo de mudanza y la intención explícita de rediscutir el modelo de desarrollo del Brasil y la política externa en la cual se sustentaba, con un estilo impulsivo y voluntarista.¹³³

¹³² PAROLA, Op. cit. P 15 (La traducción es nuestra)

¹³³ Cf. HIRST y PINHEIRO; NOGUEIRA BATISTA y SOARES DE LIMA. Op. cit.

A efectos de comprender mejor el carácter disruptivo que tuvo el modelo conceptual del período Collo de Melo, se considera oportuno **compararlo en un análisis diacrónico con el gobierno de Geisel** en el cual se instaló el modelo previo para la actuación internacional del Brasil, que se conoce en la literatura como el de “pragmatismo responsable”. Con el objeto de mostrar los ejes maestros de la conceptualización que se produce en ambos modelos se toman como contrapunto analítico a las variables más relevantes que condicionaron la toma de decisiones y la modalidad que adquirió la proyección internacional del Brasil.

A. Sistema internacional

Desde una perspectiva sistémica, el reparto de poder mundial en ambos períodos presenta configuraciones de bipolaridad en el primer caso y de unipolaridad en el segundo. Más allá de eso, los factores históricos de la coyuntura mundial que influenciaron la percepción de los actores indicaban en un caso el surgimiento de nuevos participantes en el juego de poder mundial a mediados de los años 70 (Vg. Tercer Mundo, OPEP) lo que contrasta con la supremacía incontestable de los Estados Unidos a comienzos de los años 90. La distribución de poder económicos en tres grandes bloques era ya un factor presente en la realidad internacional de los años 70, no obstante no tan definida como en los 90.

Finalmente, la característica cardinal de ambos escenarios puede ser resumida en los conceptos teóricos de moda como fueron “interdependencia compleja” en el primer caso y de “globalización” en el segundo, como panorama de fondo que definía el cuadro internacional en ambos períodos.

Las políticas externas de los gobiernos estudiados refleja en gran parte la percepción brasileña del sistema internacional y los intentos de adaptarse al mismo. En particular esto se evidencia en el tipo de relación establecida con los Estados Unidos. Durante el pragmatismo responsable de Geisel se consolidó la tendencia vigente desde el gobierno Costa e Silva que consistía en el rechazo del papel asociado a la potencia hegemónica, en la procura de una inserción internacional sin compromisos ideológicos ni alineamientos automáticos. Además, uno de los objetivos centrales de la política externa brasileña en esta etapa fue la búsqueda de ecumenismo, o sea, la ampliación de las relaciones del país, especialmente con los Estados árabes y con China. Esta tendencia se

vio dramáticamente alterada en el gobierno Collor en el que se intentó una aproximación con el Estado hegemónico, a pesar de concebirse en un programa con menor énfasis relativo al adoptado por otros países de la región en esta coyuntura del sistema internacional -en particular si se comparan con las políticas de alineamiento automático formuladas por los gobiernos de Salinas de Gortari en México y de Menem en nuestro país, por citar dos casos emblemáticos.

B. Posición estructural de Brasil

Dado su tamaño, posición estratégica, población y capacidad económica, Brasil podría ser caracterizado en ambos períodos como un Estado de posición intermedia entre los pequeños Estados que no influyen en el sistema y las grandes potencias que poseen recursos de poder tales que pueden determinar la forma y distribución del poder en la estructura internacional. Con todo, el momento unipolar principios de los 90 significó para Brasil, así como para los demás Estados que ocupaban un lugar semejante, una disminución de las opciones estratégicas con que el país contaba en los años de formulación del pragmatismo responsable. De la misma forma, el final de la confrontación este - oeste acentuó la distribución asimétrica de poder en el hemisferio occidental disminuyendo la relevancia estratégica de América Latina, que no podía más establecer alianzas externas para contrabalancear la influencia de los Estados Unidos.

En el período Geisel se terminó de elaborar una nueva interpretación de la realidad para articular una estrategia coherente en la inserción internacional de Brasil en un escenario favorable a las premisas autonomistas del pragmatismo responsable, que intentaba afirmar los intereses nacionales frente a los obstáculos y presiones externas, ejemplificadas en las políticas norteamericanas de derechos humanos y de no proliferación nuclear. Desde una matriz disímil, en el gobierno Collor se pensó una política diversa cuyo énfasis no residía en la ampliación de las relaciones externas del país, sino en la búsqueda de incrementar las coincidencias con los Estados desarrollados, y en especial con los Estados Unidos.

C. Ideologías vigentes

Durante los años de Geisel, Brasil se encontraba en la etapa final de un período con elevadas tasas de crecimiento conocido como el “milagro económico” y la ideología desarrollista autoritaria era la referencia central del gobierno militar para contextualizar

la propuesta autonomista de Itamaraty. Igualmente relevante era la percepción en materia de seguridad interna en conjunto con una visión geopolítica -simbolizada por el influyente General Golbery de Couto e Silva- sobre la relación del Brasil con los países vecinos. Por el contrario, la era Collor comenzó luego de la crisis de la deuda de los años 80 y en el momento de auge del discurso hegemónico neo-liberal en los ámbitos económico y político, representado por el Consenso de Washington. Además, las visiones geopolíticas fueron abandonadas desde la administración Sarney en favor de una lógica integracionista que informaba la inserción del Brasil en la región. Ese cuadro tuvo un impacto directo en la formulación no sólo del nuevo mapa conceptual, sino que también puso en cuestión el perfil institucional de la política externa brasileña ya que la génesis de las transformaciones impulsadas no provinieron de la corporación diplomática sino del Planalto.

En el gobierno Geisel se mantuvieron los principios históricos de la diplomacia brasileña tales como el respaldo a la autodeterminación de los pueblos, la defensa de la no intervención en los asuntos internos, y la utilización de las relaciones externas como instrumento para el desarrollo nacional. Asimismo, la influencia del pensamiento geopolítico se dio particularmente en las vinculaciones con los países vecinos, lo que fue agravado en la relación bilateral con la Argentina a raíz de la confrontación diplomática por el aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos de la Cuenca del Plata. Durante la vigencia del neoliberalismo en Brasil, se modificó el rumbo de la política externa en una actitud más flexible en vistas a obtener las credenciales que legitimen al Estado en la comunidad internacional. Los principales espacios diplomáticos en los cuales ocurrió el cambio de posiciones históricas fueron el medio ambiente, la adhesión a los regímenes internacionales de no proliferación nuclear y los derechos humanos. De la misma forma, el signo del programa regional del gobierno Collor fue la substitución del enfrentamiento velado por la integración económica y la cooperación política con los demás Estados del Cono Sur.

D. Régimen político

Las principales diferencias entre ambos períodos de este contrapunto analítico no residen solamente en el tipo de organización política autoritaria o democrática, sino también en la debilidad estructural que caracterizó al gobierno Collor y que no permitió la consolidación en Brasil de un esquema neoliberal, con su correlativa visión de la

política exterior. Por otro lado, los factores internos –sobre todo la consolidación democrática- y externos –primera etapa de la globalización pos guerra fría- implicaron que en estos años la política exterior del Brasil adquiriera un carácter menos palaciego y autónomo, convirtiéndose en objeto de presiones variadas dados el incremento del impacto interno de las elecciones de política exterior, tal como vimos en el Capítulo 1.

En la etapa de formulación del marco del pragmatismo responsable, el gobierno militar contó con un amplio consenso en los sectores relevantes de los medios de comunicación y en las centrales empresariales para llevar adelante una política exterior formulada en Itamaraty. En ese sentido, siguiendo los conceptos de Soares de Lima, hay coincidencia en la literatura que en esta etapa existía una mayor autonomía decisional para formular la política exterior por cuanto la misma no generaba grandes impactos distributivos en la sociedad en un esquema de “juego de suma positiva”. Por el contrario, a comienzos de los años 90 la transformación de la agenda, implicó una menor autonomía de Itamaraty frente a los intereses de los sectores organizados y de la opinión pública.

E. Estrategia de desarrollo:

A pesar de algunos matices, en términos genéricos puede decirse que la lógica de las políticas económicas implementadas durante el gobierno de Geisel respondía al modelo desarrollista de cuño CEPAL instituido en Brasil desde los años cincuenta. La era Collor significó el intento más revolucionario de alterar este modelo e implantar en el Brasil las recetas del Estado mínimo.

Los responsables de la toma de decisiones de la política externa durante el período Collor consideraron imprescindible introducir cambios que contemplaran tanto las transformaciones mundiales y regionales, percibidas con cierto optimismo crédulo, cuanto la compatibilización con el proceso de modernización interna que se centraba en atacar conjuntamente tres factores: apertura comercial, privatización de las empresas públicas y desregulación de la economía.

A diferencia del cambio radical o disruptivo que produce el gobierno Collor respecto del “pragmatismo responsable”, en este escrito se estima que el cambio conceptual que se genera en la política exterior brasileña con la llegada del Gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) fue **adaptativo**. Conforme la terminología empleada por Lasagna que

se reseñó en el capítulo teórico, se postula que el nuevo modelo conceptual surge de una reforma, es decir de un proceso incremental y que concierne a aspectos parciales. Además, conviene tener presente que lo que acá se juzga es la mudanza conceptual, por lo cual es oportuno señalar que el cambio en las ideas de quienes tomaron control de la política exterior fue incluso apreciablemente mayor que en las políticas concretas.

Por otra parte, respecto a la calificación del cambio de Rosenau –que lo relaciona con el sistema internacional en el cual se desarrolla- se estima que tanto la conducta exterior del Estado brasileño cuanto las ideas que la avalan fueron adaptativas en tanto se acomodaron a los límites establecidos por el entorno internacional. En otros términos, la renovación conceptual del gobierno del PT tuvo su correlato con la evolución del sistema internacional y el incremento del margen de autonomía externa con que contó Brasil en la etapa posterior al 11 de setiembre de 2001, y cuando ya comenzaban a vislumbrarse algunas características del orden posterior al momento unipolar.

Además de las circunstancias externas, el cambio adaptativo obró por tres motivos domésticos. En primer lugar, por la evolución propia del pensamiento de Itamaraty. Como se verá, en la última etapa del gobierno de Cardoso se engendra un alejamiento paulatino del ideario neoliberal y hay una visión cada vez menos optimista sobre las posibilidades de la globalización en un proceso de ajuste. En segundo lugar, por el fortalecimiento institucional de la diplomacia en esta etapa. Tal como se vio en el capítulo dos, el gobierno de Lula respaldó las iniciativas y el profesionalismo del Ministerio de Relaciones Exteriores, que supo encausar corporativamente las demandas de los sectores radicales, otorgando un marco de moderación y realismo. Por último, por la cercanía política de las figuras claves de Itamaraty con las bases del PT, pudo definirse el nuevo modelo de forma de garantizar la proverbial continuidad de la política exterior brasileña. El tándem que guió Itamaraty en este gobierno, es decir el Secretario General Pinheiro Guimarães y el Canciller Amorim, tenían en persona el acompañamiento del Presidente Lula, quien inclusive no dudó en nombrar como Canciller a un funcionario que había encabezado el Ministerio durante el gobierno de Itamar Franco.

Por lo demás, esta comparación del marco conceptual y de la profundidad del cambio que se impuso, no quiere decir que la pugna por la definición del interés nacional y el

debate sobre la política exterior haya estado ausente.¹³⁴ Por el contrario, el mismo tuvo una repercusión en la prensa de magnitud considerable, y tal como vimos en el capítulo teórico, reflejó la polémica que usualmente se produce en una poliarquía sobre el contenido de la política exterior y el interés nacional, dado su impacto crecientemente redistributivo en un marco de globalización. Tal como vimos en el repaso histórico, la política exterior de Brasil se concibió como una política de Estado, que no ha sido objeto de conflictos internos, hablándose de una virtual despolitización. No obstante, en todo el período analizado, pero sobre todo en los últimos años de la presidencia de Lula da Silva algunos observadores encuentran que fue mayor la influencia partidaria en su formulación.¹³⁵

Al respecto, el Asesor de Asuntos Exteriores de los Presidentes del PT, Marco Aurelio García, argumentaba en la etapa de Lula que *“Una parte de la cantilena conservadora en relación con la política exterior del actual gobierno es la tesis de que el gobierno de Lula no practica una “política de Estado” sino una “política de partido” (...) En todos los gobiernos existe siempre un tono partidario. La implementación de políticas de Estado no es un mero ejercicio técnico. El interés nacional es interpretado por el partido o por la coalición partidaria que la sociedad llevó a la dirección del Estado.”*¹³⁶

De acuerdo a un análisis de Hirst, Lima y Pinheiro, estas acusaciones de sectores de la oposición que señalan que la política exterior se hace en este gobierno con una visión partidaria o con una falta de prioridades, es respondida por sus defensores subrayando que es parte de su esquema proyección mundial destinada a incrementar sus recursos de

¹³⁴ Por ejemplo, el Ministro Amorim destaca que en materia de las negociaciones económicas internacionales del Alca, el gobierno de Cardoso realizó concesiones desmedidas en aspectos delicados tales como principios relativos a inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales. De avanzarse en esa senda se habría obtenido un ALCA que restrinja políticas de fomento al desarrollo lo que habría convertido la relación bilateral con EE.UU. de interdependiente en hegemónica. (Ver: AMORIM, Celso y FELDMAN, Luis. Op. cit. P 290-291)

¹³⁵ GRABENDORFF, Wolf. Op. cit P 162. Según este autor, *“Un ejemplo representativo es el tratamiento de la crisis de Honduras. Otros ejemplos, aunque de carácter más económico, han sido la reacción del gobierno a la nacionalización de las instalaciones de la empresa semiestatal Petrobras en Bolivia y la renegociación con Paraguay por los pagos de la energía eléctrica producida por Itaipú.”*

¹³⁶ GARCÍA, Marco Aurelio. El lugar de Brasil en el mundo: la política exterior en un momento de transición. En SADER, Emir y GARCÍA, Marco Aurelio. Brasil entre el pasado y el futuro. 1a ed., Buenos Aires. Capital Intelectual. 2010 P193.

poder, las oportunidades comerciales y el prestigio global del Brasil, que tiene una voz revivida en diversos foros. Además, la renovada acción externa del gobierno del PT se hizo con una combinación de **contenidos sustantivos y dimensiones institucionales novedosas**. Conforme estas académicas, *“mais que responder a bandeiras partidárias, a política internacional do Brasil alargou como nunca sua ancoragem institucional com base na mobilização de múltiplas agências do Estado com agendas externa próprias ou complementares às linhas de ação do Itamaraty. Esta renovada «estatalidade» da ação internacional vem sendo acompanhada por um dinamismo empresarial marcado pela globalização de seu mapa de investimentos externos.”*¹³⁷

Esta politización interna de los contenidos de la proyección externa, así como las gestiones de la diplomacia brasileña para acompañar las demandas de participación de sectores sociales en la política internacional, suponen una disminución del ejercicio palaciego como modalidad de diseño de la política externa, que en el pasado le garantizaba un papel cuasi monopolístico a Itamaraty. Conforme explica Grabendorff en este marco, *“hoy tiende a debilitarse el consenso interno, antes indiscutido, en torno de las directrices marcadas por Itamaraty. Este cambio es significativo porque, como ya se señaló, la diplomacia brasileña tiene fama de ser particularmente competente e influyente en la formulación de una política exterior pragmática independientemente del gobierno de turno, por lo que ha jugado siempre un papel decisivo en las negociaciones internacionales.”*¹³⁸

3.3. CREENCIAS

El carácter institucionalista y grociano de la política exterior brasileña está presente como un vector acentuado en las palabras de los presidentes Cardoso y Collor. En ambas gestiones se percibía como lógica la necesidad del Brasil de integrarse a la nueva disposición estructural del escenario internacional, y de hacer escuchar la voz de Brasil en este contexto. Según expresaba el canciller Lafer, *“com esse espírito de civilidade*

¹³⁷ HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. Nueva Sociedad especial en portugués. Diciembre de 2010. P23

¹³⁸ GRABENDORFF, Wolf. Op. cit. P 162.

*democrática que o Brasil se propõe participar do processo de reorganização do sistema internacional. O momento histórico excepcional que vivemos exige uma nova agenda que incorpore a um tempo a percepção do presente e a antevisão do futuro”.*¹³⁹

Por otra parte, el presidente Collor, al igual que la mayoría de los mandatarios latinoamericanos de esta etapa, trabajaba con una **perspectiva unipolar** del mundo, de un Nuevo Orden Internacional. Para sus críticos se confundía supremacía militar con capacidad económica: “*Collor veria as relações mundiais de poder emergentes do fim da Guerra fria como congeladas, insuscetíveis de se modificarem no curto e no longo prazo, uma nova Pax Americana que se estenderia imperturbável pelo próximo século*”.¹⁴⁰

Las propuestas iniciales del gobierno Collor planteaban un retorno al esquema orientativo del Barón de Rio Branco de procurar una alianza especial con los Estados Unidos como eje central de la política exterior brasileña. En la visión de Soares de Lima, esta propuesta tuvo motivaciones pragmáticas más que ideológicas. Se buscaba adoptar los padrones vigentes en los Estados centrales como un instrumento de modernización del Brasil, luego de la llamada década perdida.¹⁴¹

Este intento de amparo en Rio Branco para justificar el estrechamiento de los vínculos con EE. UU. propiciado por los defensores del gobierno Collor, es rebatido por la literatura, que contrapone la visión original del Barón de “alineamiento pragmático”, con esta nueva postura de “alineamiento automático”. Esta última es calificada como una aceptación pasiva de las iniciativas norteamericanas, que condiciona los objetivos nacionales brasileños a los estadounidenses a través de una subordinación aceptada. En la mirada crítica del Embajador Batista, la política externa de Collor es descripta como una “*postura ultraliberal de alineamiento automático a las tesis norteamericanas.*”¹⁴²

Para un observador directo de las motivaciones de este acercamiento, “*a ilusão norte-americana de Collor... acabaria, assim, por se colocar a serviço do conformismo com as teses de inspiração externa, seja na substância seja na forma.*”¹⁴³ En ese sentido, si

¹³⁹ LAFER, Celso. “A política externa brasileira no governo Collor”. Política Externa, Marzo 1993. P.97

¹⁴⁰ NOGUEIRA BATISTA. Op. cit. P 207.

¹⁴¹ LIMA. Op. cit.

¹⁴² NOGUEIRA BATISTA. Op. cit. P 73

¹⁴³ NOGUEIRA BATISTA. Op. cit. P 199.

bien Batista reconoce que fue acertada la atención que se le brindó al vínculo con los Estados Unidos, principal potencia internacional y mayor socio comercial del Brasil, lo que considera inadecuado fue la exageración que se le concedió a este país al convertirlo en el eje del relacionamiento internacional, excluyendo o tornando subordinados otros vínculos con centros de poder económico, financiero y tecnológico.

A pesar de las diferencias entre el programa de inicios de los 90 -que implicaba un diagnóstico más optimista sobre las posibilidades de la globalización y suponía con un dejo idealista la inserción del Brasil en un mundo de libertad victoriosa- y la política implementada con posterioridad al interregno de Itamar Franco -que no se despojaba del rol estratégico del Estado nacional y miraba con menor optimismo los beneficios de la globalización- ambos períodos reflejaron una visión realista y sería un error enfatizar en exceso en la presunta ingenuidad del diagnóstico, tomando en cuenta las advertencias metodológicas sobre la relación entre teoría e historia formuladas en el Capítulo 1. El gobierno Collor podría ser calificado de conservador por cuanto intentó una estrategia coincidente con las fuerzas internacionales hegemónicas, mientras que el gobierno Cardoso se describiría mejor como **institucionalista**. Esta postura consistió en privilegiar la construcción de una diplomacia multilateral y el rol de las instituciones para definir el sentido y la acción de los Estados, al menos desde lo discursivo, elemento no menor en la práctica diplomática.

Al respecto, bien vale citar un discurso del Presidente Cardoso en la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2001 en el que subraya su creencia en el valor de la institucionalidad. *“Uma ordem internacional mais solidária e mais justa não existirá sem a ação consciente da comunidade das nações. É um objetivo demasiado precioso para ser deixado ao sabor das forças do mercado ou aos caprichos da política de poder. Não aspiramos a um governo mundial, mas não podemos contornar a obrigação de assegurar que as relações internacionais tenham rumo e reflitam a vontade de uma maioria responsável.”*¹⁴⁴ De modo similar, en su discurso del año 2000, el Canciller Lampreia, manifestaba su fe en las Naciones Unidas para lidiar con los problemas mundiales. Allí expresaba *“a convicção de que os níveis de justiça e as raízes da paz*

¹⁴⁴ Discurso del Presidente Fernando Henrique Cardoso en la LVI Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2001. En *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. P. 686

internacional continuarão a depender, cada vez mais, do que se fizer nesta Organização.

O Brasil sempre esteve convencido disso.

Sem a ONU, os direitos humanos estariam mais desprotegidos; os pontos de acomodação dos conflitos estariam mais distantes; as dificuldades para erradicar a pobreza seriam ainda maiores; o aprendizado da tolerância estaria mais atrasado; as soluções democráticas enfrentariam resistências ainda maiores.”¹⁴⁵

Indudablemente, esta fe institucional justificaba la pretensión de un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como objetivo de fondo de la diplomacia multilateral en la arena política.

Dada la tradicional eficiencia profesional de Itamaraty y comprensión de las posibilidades del orden mundial que fundamenta sus decisiones, la política exterior de la etapa Collor-Cardoso fue realista en la admisión de las asimetrías del poder mundial, con esporádicos cuestionamientos retóricos, pero sin desafiar al sistema con medidas concretas que impliquen una confrontación directa con las grandes potencias. A pesar que solamente a partir de la llegada del Partido de los Trabajadores el Planalto se prefiere apreciar a la creencia filosófica imperante como **realismo crítico**, es importante notar también que el gobierno de Cardoso fue crítico en el sentido del distanciamiento progresivo del recetario neoliberal tanto en el ámbito discursivo cuanto en las medidas concretas de política económica que reservaron un papel al Estado, alejándose paulatinamente de la configuración ideológica y discursiva en sintonía con la nueva correlación de fuerzas hegemónicas. No obstante la visión de la globalización en este período fue positiva como un marco axiomático a las posibilidades de desarrollo nacional.

La tipificación que se hace en esta tesis de llamar a la creencia imperante en el gobierno del PT como realismo crítico, mientras se mantiene la nominación de institucionalista a los gobiernos de Cardoso, encierra la paradoja que el propio Cardoso solía calificar a su enfoque ante el escenario internacional con este epíteto. Así en un texto del año 2002 decía *“la posición que el país ha adoptado delante de la globalización (...) la he*

¹⁴⁵ Discurso del Canciller Luiz Felipe Lampreia en la LV Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2000. En *O Brasil nas Nações Unidas*. Op.cit P. 675

calificado como realismo crítico. Tenemos certeza de que somos uno de los únicos países en desarrollo en condiciones de ser al mismo tiempo beneficiarios y críticos de la interdependencia de los mercados. Contamos con una base industrial y tecnológica que nos habilita a atraer el capital productivo y absorber el progreso técnico. Como también disponemos de una tradición diplomática y de indicadores domésticos sólidos o suficientes para postular la corrección de las asimetrías que continúan afectando las finanzas y los intercambios internacionales.”¹⁴⁶

La política exterior de la administración Cardoso siguió el postulado que Fonseca designa como **lenguaje del mainstream internacional** que involucra eliminar el desafío a las normas que rigen en las relaciones internacionales, aprobando implícitamente la dependencia y las asimetrías del sistema. De acuerdo a la perspectiva ilustrada de Fonseca: *“a nossa ação externa está em sintonia com a arquitetura de valores que conforma o concerto (democracia, direitos humanos, livre mercado, não proliferação etc.). A política externa brasileira tem adotado plenamente os instrumentos que representam esses valores, desde os pactos sobre direitos humanos até os acordos de não-proliferação. Falamos a mesma linguagem do mainstream internacional.”¹⁴⁷*

No obstante, a diferencia de lo que puede afirmarse de la etapa Collor, la política externa de la Administración Cardoso fue de mayor sofisticación en su comprensión del escenario global. Igualmente, no tuvo miramientos en sostener posturas negociadoras firmes en temas vinculados de forma directa a la protección industrial del Brasil, cuyos ejemplos más representativos fueron la política de las patentes medicinales y las innúmeras demandas presentadas por Brasil en la OMC, organismo en el cual fue el mayor usuario entre los países en desarrollo. Es decir, que si bien en la exposición de esta tesis se agrupa a los gobiernos de Collor de Melo, Franco y Cardoso dentro del mismo esquema conceptual, resulta claro que hubieron matices en el diagnóstico. Este agrupamiento de ambos en un mismo tipo ideal es compartido por algunos estudiosos como Cervo quien esgrime que *“durante as administrações de Collor de Melo e*

¹⁴⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. Prefacio. En LAFER, Celso. Mudam-se os Tempos. Diplomacia Brasileira 2001 - 2002. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. P12

¹⁴⁷ FONSECA JR., Gelson. “Anotações sobre as Condições do Sistema Internacional no Limiar do Século XXI: a Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil”. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1998. P 22

Cardoso, o neoliberalismo inspirou as políticas públicas internas e externas, situandoas no âmbito do Estado normal. Inspirou, ademais, as delegações do Brasil nas negociações do GATT e da OMC acerca de propriedade intelectual, investimentos, comércio de serviços, sistemas de preferências e sistema multilateral de comércio.”¹⁴⁸

En lo que hace a la creencia instrumental que acá describimos por la realización de “movimientos enfáticos” para indicar la convicción de quienes guiaron la política exterior de la necesidad de una mayor audacia en la actuación del Brasil. De acuerdo al Canciller Amorim, si algo mudó de manera nítida en la política externa del gobierno Lula fue la intensidad como ciertos objetivos fueron perseguidos efectivamente. Desde su lugar, asevera que *“O Presidente Lula e nós, que temos que executar sua política nesse campo, não nos limitamos ao discurso, a firmar acordos, a belos comunicados conjuntos. Procuramos levar essa política à prática”*.¹⁴⁹

En diversas ocasiones, Amorim solía calificar a la política exterior de su gobierno como “activa y altiva” em sintonía con los precedentes ilustres de la diplomacia brasileña como San Tiago Dantas y Rui Barbosa. Para el ex Canciller *“no es exagerado decir que durante los dos mandatos del Presidente Lula ha ocurrido un salto cualitativo en la política externa brasileña. En la orientación general y en la determinación e intensidad con que sus objetivos fueron perseguidos, nuestra diplomacia retomó su énfasis en la autonomía y el pluralismo”*.¹⁵⁰

Además de contar con una creencia filosófica definida como realismo crítico y de acreditar en los movimientos enfáticos en contraposición a la tendencia discursiva de sus antecesores, el gobierno de Lula trabajó con un mapa contextual del fin del momento unipolar. El multilateralismo ocupó entonces un lugar relevante en la visión de Itamaraty, y en importantes alocuciones de referentes del PT. El propio Lula en sus prédicas solía referirse a esta creencia. Así en su primer discurso como Presidente ante las Naciones Unidas, dijo: *“Nesses nove meses como Presidente do Brasil, tenho dialogado com líderes de todos os continentes. Percebo nos meus interlocutores forte preocupação com a defesa e o fortalecimento do multilateralismo. O aperfeiçoamento do sistema multilateral é a contraparte necessária do convívio democrático no interior*

¹⁴⁸ CERVO, Amado Luiz. *Relações...* Op. cit. P 11

¹⁴⁹ AMORIM, Celso. *Discursos, palestras e artigos*. Op. cit. P. 162

¹⁵⁰ AMORIM, Celso y FELDMAN, Luis. Op. cit. P 284. (La traducción es nuestra)

das Nações. Toda nação comprometida com a democracia, no plano interno, deve zelar para que, também no plano externo, os processos decisórios sejam transparentes, legítimos, representativos."¹⁵¹

El cambio de gobierno también implicó una alteración conceptual sobre la **mirada a los Estados Unidos** y las voces más representativas del PT lo hacen saber en sus escritos tal como se percibe en el examen del libro de Pinheiro Guimarães. La conciencia de la rivalidad se dejó traslucir en un artículo especializado de la revista *Foreign Affairs*, titulado "*The reluctant partner*". En este, Peter Hakim afirma que en apariencia la relación bilateral en la actualidad transcurría en términos cordiales y constructivos, aunque habían notorias divergencias puntuales, que lo llevaban a identificar al Brasil como un "un socio renuente" de EE.UU. Entre estas mencionaba al peligro potencial de discrepancia en varias cuestiones como ser el proyecto del ALCA en materia de integración regional, o el unilateralismo de EE.UU. ante las Naciones Unidas, así como en las visiones sobre los procesos en marcha en Venezuela, Colombia y Cuba. Sin embargo, Hakim describía que "*Lula ha demostrado ser más pragmático que ideológico, un líder efectivo que ha manejado la problemática económica de Brasil con habilidad y acertadamente ha mantenido el apoyo de diversos grupos en Brasil y en el exterior*".¹⁵²

Idénticamente, los diplomáticos brasileños y el propio Presidente, buscaron mantener un equilibrio entre el entendimiento de la rivalidad existente con los EE.UU. en diversos asuntos de la agenda bilateral y multilateral, y la necesidad de trabajar en conjunto con la principal potencia internacional en un vínculo signado por la asimetría. Un ejemplo de esta ambivalencia es el discurso pronunciado por el Presidente Lula cuando el Presidente de los Estados Unidos visitara oficialmente Brasil en el año 2005. Allí sostenía que "*quando da minha eleição para a presidência não foram poucos a prever a deterioração das relações entre Brasil e EUA. Equivocaram-se redondamente. Ao contrário, nossas relações atravessam hoje um de seus melhores momentos. As relações econômicas e comerciais se ampliaram em muito e nosso diálogo político ganhou*

¹⁵¹ Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la LVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2003. En *O Brasil nas Nações Unidas*. Op. cit. P 704

¹⁵² HAKIM, Peter. "The Reluctant Partner". *Foreign Affairs*. Enero/Febrero 2004. P116

qualidade superior. Compreendemos, EUA e Brasil, nossa importância econômica e política e as responsabilidades que disso decorrem”.¹⁵³

3.4. RECURSOS DE PODER

La cuestión acá investigada se relaciona con la visión que se tiene de Brasil en su inserción internacional. Esta visión experimentó un cambio sustancial en ambos períodos estudiados. En el primero, el mapa cognoscitivo imperante asignaba al Brasil el status de Estado mediano, mientras que en el Gobierno del Partido de los Trabajadores, se lo avizoró como una potencia en ciernes. Si bien se reconocían las falencias y debilidades en comparación con los países desarrollados, el diseño conceptual acreditaba en el potencial brasileño para convertirse en una gran nación y, por ende, proponía empeñarse en un proyecto de mayor alcance, a la altura del papel económico y tecnológico que se vislumbraba le corresponde al Brasil.

En el ensayo previamente citado del año 98, Gerson Fonseca es claro respecto a la visión que prevalecía en los sectores preponderantes de Itamaraty sobre la forma de situar al su país dentro de los constreñimientos que presentaba el sistema internacional de la época; a un Brasil que es definido sin vueltas como una potencia mediana. De este modo apuntaba que: *“Se olhamos para o mundo da perspectiva de pólos de poder, a primeira constatação é a de que o Brasil é um país médio. Tem alguma presença global, pelo comércio e pela atuação em organismos multilaterais, e forte presença regional na América do Sul. Nesta região temos condições para influenciar na definição da agenda (...) De outro lado, nossa capacidade de influência internacional ainda está limitada por problemas internos, a restringir estruturalmente as possibilidades de ação do Estado, que dispõe de instrumentos (econômicos, militares etc.) escassos e nem sempre plenamente mobilizáveis. Nossa condição de país médio*

¹⁵³ Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. 06 de noviembre de 2005. Texto tomado de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/314962848762-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica/print-nota>

leva a uma atitude de preferência pela diplomacia e pelo direito e ao conseqüente afastamento de políticas de poder”.¹⁵⁴

En ese sentido, el proyecto del PT resultó una vuelta al esquema del pragmatismo responsable y del gobierno militar. En esta etapa, los analistas concebían que los indicadores del desarrollo brasileño le aseguraban a este país una presencia ascendente en el mundo. Privativamente, esta definición se planteaba en clave económica debido al crecimiento sostenido que experimentaba la economía brasileña. Al respecto, Vizentini señala que en el gobierno militar, *“O Brasil ainda que marcado pelas deficiências sociopolíticas bem conhecidas, converteu-se no único país ao sul do Equador a possuir um parque industrial completo e moderno, posicionando-se entre as dez maiores economias do mundo”*.¹⁵⁵

Esto llegó a su fin con la renovación conceptual de los noventa. Para los detractores, la perspectiva cognoscitiva que sobrevino con Collor fue una “visión de un Brasil pequeño” que implicaba el conformismo con un subdesarrollo limitado, propio de un país de segunda clase. Esto emergía de una operación conceptual que se practicaba por la *“transformação de um conceito aceitável, o da interdependência, num conceito inaceitável, o da dependência; resulta, em última análise, o abandono do mínimo que se espera de um projeto nacional - que seja concebido pelo próprio país(...) O fato concreto é que, em nome de um pretenso realismo, da alegada necessidade de se ajustar ao mundo como ele é, o Brasil de Collor jogou mal no plano internacional, não só dentro das regras vigentes mas também em relação às propostas que visam modificá-las de forma restritiva do nosso acesso a capitais e tecnologia. Uma diplomacia pouco competente que era produto natural da visão estreita do ex-presidente dos problemas brasileiros”*.¹⁵⁶

La opción por una agenda de Estado mediano -o pequeño según se juzgue- por parte de Collor de Mello y Cardoso, significó dar prioridad a medidas económicas que sean bien percibidas por los mercados, que en la práctica supuso el fin de un rol activo del gobierno para promover el desarrollo nacional, lo que tuvo su eco en la política exterior.

¹⁵⁴ FONSECA JR., Gelson. “Anotações sobre as Condições do Sistema Internacional” Op. cit P 20-21 (Las negritas son nuestras)

¹⁵⁵ VIZENTINI, Paulo. A política externa do regime militar brasileiro. Porto Alegre. Editorial UFRGS. 1998. P 333

¹⁵⁶ NOGUEIRA BATISTA. Op. cit. P 209.

Para Marco Aurelio García, asesor internacional del Presidente Lula da Silva, en los gobiernos de Collor y Cardoso, se daba lo que él denomina como “complejo de perro callejero”, es decir, que la política económica destinada a complacer a los mercados, tenía como correlato una política exterior retraída, impropia de un país con las condiciones estructurales del Brasil. Según García *“acompañando esa agenda económica “monocorde”, nuestra política exterior sufría autolimitaciones evidentes. Poco antes de cesar en sus funciones como ministro de Relaciones Exteriores, el embajador Luiz Felipe Lampreia afirmaba sin inhibiciones: “Brasil tiene un papel adecuado a su tamaño. Brasil no puede querer ser más de lo que es, incluso porque tiene una serie de limitaciones, la principal de las cuales es su déficit social”.*

Ese “complejo de perro callejero”, retomando la expresión usada por Nelson Rodrigues para identificar un sentimiento de subalternidad que llega incluso a sectores de la élite brasileña, puede ser detectado incluso hasta hoy entre “observadores” de la política exterior –algunos ex diplomáticos - cada vez que Brasil asume mayores responsabilidades en el escenario internacional, subiendo, para emplear una expresión de un ex embajador, “por encima de sus zapatos”.¹⁵⁷

Dejando de lado el contenido político del debate, desde una perspectiva del paradigma de política exterior, la consecuencia evidente de la elección de una u otra opción conceptual sobre el lugar que le corresponde a Brasil en el concierto de las naciones, está en el estrechamiento o ensanchamiento de las opciones que el país puede adoptar, en especial en materia de negociaciones económicas internacionales. También tiene su correlato en la proyección política ya que la visión reduccionista sobre el estatus internacional de Brasil vigente en los gobiernos previos restringió la presencia brasileña a Latinoamérica, lo que contrasta con el activismo posterior en diversas instancias fuera de la región (v.g. la negociación del acuerdo con Irán para la limitación de su tecnología nuclear en el año 2010).

Una cuestión cardinal a la hora de cotejar la evaluación sobre los recursos de poder con que se percibe el Estado brasileño tiene que ver con su **construcción identitaria**.

¹⁵⁷GARCÍA. Op. cit. P.176-177

Conforme lo señalado en la fundamentación teórica, este trabajo toma del constructivismo la modalidad de acercamiento a la realidad a través del significado de los hechos políticos. En esta corriente, más que explicar, se pretende fundamentalmente comprender e interpretar el sentido de la política exterior, de su construcción de reglas y significados. De allí que analizaremos como uno de los aspectos del mapa cognoscitivo la vinculación entre la política exterior y la identidad del Brasil.

En esta materia, aparte de de las ideas ya expuestas del libro de Fonseca, el texto de referencia es el de Celso Lafer, "La identidad internacional de Brasil".¹⁵⁸ Este intelectual advenido en político, le asigna a las identidades un lugar central en la determinación de la política exterior. Lafer invoca una serie de factores para interpretar la construcción de la identidad internacional del Brasil. Tales factores son: su ubicación en América del Sur; su escala continental; la vinculación con América hispánica; la lengua portuguesa; la separación de los focos de tensión del escenario internacional; y el reto del desarrollo nacional. Según Lafer, estas notan son el punto de partida para entender las posiciones internacionales de Brasil.¹⁵⁹

Si bien estos trazos estaban presentes en el comportamiento externo del Brasil en los años noventa, es perceptible un cambio en el Gobierno del Partido de los Trabajadores. En este nuevo cuadro, la consolidación de un proceso de afirmación nacional, de respaldo a una actuación soberana y a su identificación como potencia en desarrollo, son componentes esenciales del esquema conceptual de política exterior. A pesar que en este modelo el debate sobre la identidad ocupa un lugar secundario, la crítica a la postura "entreguista" de los gobiernos anteriores, y el otorgamiento de un lugar central a las demandas sociales y económicas de su población como aspectos constitutivos de su proyecto nacional, le brindan un nuevo perfil identitario al Brasil.

En esta coyuntura, Brasil se mira como una nación en desarrollo, que actúa responsablemente para trazarse planes concretos en su espacio lógico como una gran potencia periférica. Su desempeño ya no reposa más en una creencia institucional sino

¹⁵⁸ LAFER, Celso La identidad internacional de Brasil, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.

¹⁵⁹ Para una reseña de esta obra ver: RUSSELL, Roberto Brasil en busca de identidad. Foreign Affairs en español. Octubre- Diciembre 2003.

en lo que podría calificarse como un realismo crítico, que se percibe con un rol internacional asertivo.

Esta visión se exterioriza sin medias tintas en el discurso de asunción del Canciller Amorim:

“Com a eleição do Presidente Lula, o povo brasileiro expressou de forma inequívoca o desejo de ver realizada uma profunda reforma política e social, dentro de um marco pacífico e democrático, com ampla participação popular na condução dos assuntos do Estado.

*Coerentemente com os anseios manifestados nas urnas, o Brasil terá uma **política externa voltada para o desenvolvimento** e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula(...) O povo brasileiro deu uma grande demonstração de auto-estima ao manifestar sua crença na capacidade de mudar criativamente a realidade. Temos que levar esta **postura de ativismo responsável** e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um **protagonismo engajado**, sempre que for necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram. Como disse o Presidente Lula, precisamos traduzir, de forma persistente, nossos interesses e valores em pontos da agenda internacional.”¹⁶⁰*

En este breve extracto hemos marcado tres de las pinceladas con que se repensó la identidad brasileña a partir de las líneas de política exterior en el gobierno del PT: una nación que aspira al desarrollo social y económico (política volcada al desarrollo) que tiene credenciales para conducirse en el mundo (activismo responsable) y que busca intervenir en consecuencia (no huir del protagonismo comprometido) para la defensa de sus valores e intereses a escala mundial.

¹⁶⁰ Discurso de toma de posesión del Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim. 02 de enero de 2003. P.2. Texto tomado de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes>. Las negritas son nuestras.

3.5. MIRADA DE LA GLOBALIZACIÓN

En un transcurso afín a lo ocurrido en otros países de la periferia, o del llamado Tercer Mundo en la terminología usual en ese momento, con la caída del Muro de Berlín, en Brasil surgieron dos puntos de vista antagónicos sobre el sistema internacional y las posibilidades de actuación del país en este contexto. El primero, que percibía a la nueva realidad internacional desde una mirada positiva, caracterizó a los gobiernos de Collor de Melo, Itamar Franco y Cardoso. En este momento, la creencia elemental orientativa del accionar brasileño era una apuesta a las fuerzas de la globalización y a la integración del Brasil al mundo. Los valores de libre mercado, democracia política y adecuación al lenguaje del “mainstream” internacional estuvieron en la base de la política exterior. No obstante, esta convicción no fue ingenua ni unívoca. De hecho, tuvo un ajuste sensible con la caída de Collor y la posterior llegada al poder de Itamar Franco, pero que luego es dejado de lado hacia una visión más sofisticada en la administración de Cardoso.

En la época inicial predominaba una visión triunfalista de la globalización, que comprometía la necesidad de una adecuación rápida de las posiciones tradicionales brasileñas en temas como los derechos humanos, la no proliferación nuclear, y el medio ambiente, vistos como propios de una era aislacionista que llegaba a su fin. Así, en su primer discurso ante las Naciones Unidas, Collor apuntaba: *“Em estreita sintonia com as tendências mais positivas da história contemporânea, o Brasil passa por profundas transformações que o colocam na rota da democracia absoluta e definitiva, da **abertura econômica** e da justiça social (...) O mandato que me conferiu o povo é o de promover a rápida modernização e a plena integração do país na economia internacional, para torná-lo mais competitivo e para que sua gente alcance os níveis de bem-estar a que seu talento e operosidade lhe dão direito (...) Ao amparo de transformações importantes ora em curso, **desaparecem pessimismos arraigados** e procuram compor-se visões contraditórias. O autoritarismo está condenado. Afirma-se uma atitude política e*

psicológica baseada no avanço concreto rumo à liberdade, à democracia e ao melhor diálogo entre as nações.”¹⁶¹

Posteriormente, cuando la realidad internacional evolucionó en un sentido que desmentía este optimismo idealista, no se abandonó esta postura favorable a los valores imperantes a escala mundial, pero sí comenzaron ajustes conceptuales. Esto supuso una mayor riqueza de reflexión por parte de Itamaraty sobre las tendencias que ya se vislumbraban en el escenario internacional, así como un diagnóstico más sofisticado respecto a la diversidad de desafíos que el nuevo orden le imponía a un país periférico.

Ya durante el interregno de Itamar Franco, comienzan a verse reconvenciones conceptuales, que entre otros elementos, reclamaban afianzar la democracia interna, frente a las tendencias tecnocráticas que proliferaban en esa época. Así, el entonces canciller sostenía en la ONU que: *“Em ambiente de liberdade, em que avança o projeto de construção de uma sociedade aberta, democrática e plural, estamos buscando solucionar nossos problemas macroeconômicos sem a tentação autoritária que se expressaria no recurso a expedientes tecnocráticos baseados em estruturas fechadas de tomada de decisão. Embora possa parecer, por vezes, mais eficaz, a tecnocracia tende, com demasiada freqüência, a impor sacrifícios excessivos aos setores mais pobres e frágeis da população. O caminho que percorremos –que percorre o Governo do Presidente Itamar Franco– é outro, talvez mais complexo e trabalhoso, mas, seguramente, mais democrático e mais capaz de produzir resultados consensuais e permanentes.”*¹⁶²

En un sentido análogo, en el discurso del año siguiente ante las Naciones Unidas, Amorim ya insinuaba sus dudas sobre los beneficios de la globalización: *“As condições sociais da maioria da população mundial continuam a deteriorarse. Nos últimos vinte anos, agravou-se a distância entre nações ricas e pobres, entre os milhões que se alimentam, estudam e têm excedentes para lazer e os bilhões que lutam para sobreviver.(...) A globalização da economia e o fortalecimento do livre comércio ainda*

¹⁶¹ Discurso del Presidente Fernando Collor de Mello en la XLV Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1990. En *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. P. 521 (La negrita es nuestra)

¹⁶² Discurso del Ministro Celso Amorim en la XLVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1993. En *O Brasil nas Nações Unidas*, op. cit.. P 572.

precisam demonstrar, na prática, o seu inegável potencial como fator de crescimento e bem-estar para todos os povos.”¹⁶³

No obstante, este ajuste conceptual tuvo su expresión en la memorable frase de Cardoso en la ONU durante el año 2001 cuando instó a procurar una “globalización solidaria” en contra de lo que nominó “**globalización asimétrica**”. En este organismo, en un discurso pronunciado en el año 2001, pocos días después del atentado terrorista contra las Torres Gemelas, Cardoso decía: “*Há um mal-estar indisfarçável no processo de globalização. Não me refiro a um mal-estar ideológico, de quem é contra a globalização por princípio, ou de quem recusa a idéia de valores universais, que inspiram a liberdade e o respeito aos direitos humanos.*

Mas ao fato de que a globalização tem ficado aquém de suas promessas.

*Há um déficit de governança no plano internacional, e isso deriva de um déficit de democracia. A globalização só será sustentável se incorporar a dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da “globalização solidária”, em contraposição à **atual globalização assimétrica**(...)*

Com sua ajuda, vamos fazer com que o século XXI não seja o tempo do medo. Que seja o florescimento de uma humanidade mais livre, em paz consigo mesma, na caminhada sensata para a construção de uma ordem internacional legítima, aceita pelos povos e ordenadora das ações dos Estados no plano global.”¹⁶⁴

Los discursos y declaraciones de los cancilleres y del Presidente comenzaron a poner en cuestión los beneficios del capitalismo global, aunque sin considerar el retorno a antiguas posturas, dados los altos costos que se suponía esto traería aparejado. La lógica de mantener un rumbo reconciliado con las reglas universales, sobre todo a las demandas “del mercado”, no dejó de estar presente en este período. Sobre todo, el ajuste se produce por la generación de un mapa conceptual más sofisticado de los caracteres del escenario internacional. Conforme la opinión de Amorim y Feldman en los gobiernos de Cardoso, habían tendencias contrastantes. Si bien el Brasil se posicionó en

¹⁶³ Discurso del Ministro Celso Amorim en la XLIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1994. En O Brasil nas Nações Unidas, op. cit.. P 584.

¹⁶⁴ Discurso del Presidente Fernando Henrique Cardoso en la LVI Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2001. En O Brasil nas Nações Unidas. Op. Cit. P. 683-686 (La negrita es nuestra)

la **corriente política hegemónica** de la escena mundial, no persiguió disolverse en ella y evitó confrontar políticas de Washington, con una convergencia clara hacia el “mainstream internacional” en temas de seguridad y de negociaciones comerciales.¹⁶⁵

De acuerdo a la interpretación de este escrito, solamente con la llegada al gobierno del Partido de los Trabajadores es que se genera un modelo conceptual alternativo para contextualizar la globalización y definir nuevas premisas orientadoras de la política exterior brasileña. Tanto factores externos –vg. crisis económicas en países de la periferia, postura unilateral de la administración Bush- cuanto internos –las fuerzas sociales que componían el núcleo del PT, y la consolidación de un proceso de crecimiento económico doméstico, entre otros- llevaron a modificar el mapa conceptual de la política exterior brasileña en esta etapa hacia un modelo centrado en la asertividad ponderada del rol de este país en el escenario internacional. Igualmente, la apreciación de este escenario global adquiere en este mapa ulterior ribetes crecientemente críticos, tanto en el aspecto político cuanto en el rol de las fuerzas económicas transnacionales. Los condicionamientos internacionales a los que se enfrentaban los países periféricos, que antes eran percibidos como demandas lógicas de un nuevo orden, se vislumbraron como exigencias imperiales de los países centrales, cuya legitimidad no era admisible para el desarrollo interno y la proyección internacional del Brasil.

El gobierno del PT desapruaba la contemplación de los gobiernos anteriores sobre la globalización. Este fenómeno se enmarca acentuando su carácter asimétrico y fragmentador en los países subdesarrollados -la fase socialmente perversa de la globalización- y proponiendo en consecuencia una estrategia nacional para los grandes Estados periféricos. En esta perspectiva se cuestiona la abdicación de un proyecto nacional y se toma en cuenta la necesidad de legitimación democrática para no rehuir del rol del Estado nación. En ese sentido, los analistas cercanos a este ideario progresista, sugieren una estrategia comercial de fomento a la industrialización nacional, de diversificación productiva, y de especialización en tecnología avanzada. Según Gilberto Dupas, *“un equívoco notable de alguno de los grandes países de la periferia que se insertaron en el comercio internacional fue haber **confundido abertura con estrategia**. La globalización ha sido hasta aquí inevitable porque es un mecanismo*

¹⁶⁵ AMORIM, Celso y FELDMAN, Luis: “A política externa do governo Lula em perspectiva histórica”. Op.cit. P 282-283.

sinérgico global eficaz. La apertura económica, irresistible a estas naciones (...) es mera circunstancia del nuevo orden internacional. Esta circunstancia torna todavía más importante la definición de una estrategia, hasta porque las presiones internacionales lideradas por los actores principales del escenario global y su aparato institucional (FMI, OMC, etc.) dificultan crecientemente los espacios para el ejercicio de políticas industriales nacionales (...) La integración de un país en la economía mundial no substituye las estrategias de desarrollo.”¹⁶⁶

En idéntico sentido, Lula da Silva exponía en la ONU durante el año 2004 que: *“Carrego um compromisso de vida com os silenciados pela desigualdade, a fome e a desesperança.*

A eles, nas palavras tremendas de Franz Fanon, o passado colonial destinou uma herança comum: “Se queres, aí a tens: a liberdade para morrer de fome”(...

*Nas últimas décadas, a **globalização assimétrica e excludente** aprofundou o legado devastador de miséria e regressão social, que explode na agenda do século XXI. Hoje, em 54 países a renda per capita está mais baixa do que há dez anos. Em 34 países, a expectativa de vida diminuiu. Em 14, mais crianças morrem de fome.”¹⁶⁷*

Desde una visión histórica, el célebre intelectual brasileño Emir Sader, afirma que *“cruzado por una serie de contradicciones a causa de convivir con la era de globalización neoliberal, el gobierno de Lula enfrentó tantas dificultades (...) pero una línea de continuidad permite decir que la lucha de hoy es, esencialmente, la misma iniciada hace ocho décadas, cuando comenzó a forjarse el Brasil contemporáneo (...) Puede decirse que las fuerzas que llevaron a Getúlio Vargas al suicidio, que golpearan al gobierno de João Goulart y que hoy se oponen al de Lula son las mismas fuerzas de derecha que fueron hegemónicas durante la dictadura militar y promovieron el neoliberalismo en Brasil. Sobreviven porque representan a los mismos sectores que*

¹⁶⁶ DUPAS, Gilberto. Hegemonia, Estado e Governabilidade. Perplexidades e alternativas no centro e na periferia. Serie Livre Pensar. San Pablo. Editora SENAC. 2002. P 117-118 (La traducción y las negritas son nuestras)

¹⁶⁷ Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la LIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2004. En Discursos seleccionados. Op. cit P33-34

ganan con la hegemonía del capital financiero, con el agronegocio y con los medios oligárquicos.”¹⁶⁸

En síntesis, en este último capítulo se procuró brindar un panorama exhaustivo sobre la tipología de modelos cognoscitivos planteados en la hipótesis. Con miras a advertir las particularidades de ambos modelos, en primer lugar se revisaron los libros de referencia en la producción académica de Itamaraty en los últimos años. A continuación se dilucidaron los objetivos de la política exterior en cada uno de los modelos, el carácter del cambio con relación al modelo conceptual precedente, las creencias que los sustentan, y, finalmente, las visiones encontradas sobre los recursos de poder del Estado brasileño y respecto de la globalización.

Con este análisis se completó el elemento variable del paradigma brasileño de política exterior, que, como se estudió en el capítulo previo, tiene en la institucionalidad su práctica de operacionalización permanente. Las herramientas conceptuales construidas por Itamaraty se emplearon para endosar proyectos políticos variados a nivel doméstico y también disímiles alineaciones del sistema político global, en una dinámica interactiva. Como es notorio, ya sea la idea de buscar credenciales que legitimen la participación internacional del Brasil, o la creencia que este país debe procurar un rol asertivo en un marco de activismo responsable, fueron las bases de los recursos conceptuales que Itamaraty ideó mediante un análisis propio de su competencia profesional, para traducir en mapas cognoscitivos las demandas conjuntas de las directrices de política interna y de la latitud que consentía el orden internacional en esta etapa.

¹⁶⁸ SADER, Emir. Brasil, de Getúlio a Lula. En SADER, Emir y GARCÍA, Marco Aurelio. Brasil entre el pasado y el futuro. 1a ed., Buenos Aires. Capital Intelectual. 2010 P.36

Conclusión

En este escrito hemos presentado una interpretación de la política exterior del Brasil desde los años 90 hasta nuestros días a través de tres vías temáticas: una teórica, otra de estudio organizacional, y una última de construcción de mapas cognoscitivos.

Desde el ángulo teórico, propusimos un esquema de aproximación a la política exterior brasileña a partir de la noción de paradigma, que, como nota original de este trabajo, se empleó para abarcar a la totalidad del marco de referencia de la política exterior de un Estado y no sólo a su sustento conceptual, como es usual en los textos especializados. Desde esta reformulación, puntualizamos que la proyección internacional del Brasil se sustenta en un paradigma cuya práctica procedimental definitoria es la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que nos llevó a calificar al paradigma como institucional. En resumidas cuentas, concebimos que la institucionalidad funciona como la modalidad de operacionalización permanente del paradigma brasileño de política exterior en todo el período estudiado.

A partir de postular que los ejes ordenadores de este paradigma son las ideas realistas de interés nacional y del rol de las burocracias profesionales para aportarle continuidad a la proyección internacional de un país, realizamos un análisis organizacional que nos permitió interpretar la construcción histórica y las razones contemporáneas por las cuales Itamaraty se mantuvo incólume como eje de la política exterior en el período bajo estudio, a pesar de los cambios de gobierno y de las circunstancias internacionales, manteniendo su rol como un factor de poder político que incluso excede su papel formal en la estructura burocrática del Estado. Igualmente, subrayamos que el factor

institucional explica la mayor continuidad relativa de la política exterior brasileña vis a vis países con una posición estructural semejante.

Al mismo tiempo, este trabajo es un estudio de caso que intentó brindar un aporte con un enfoque afín a la corriente constructivista en los asuntos internacionales, uno de cuyos postulados es la creencia en que las ideas y las instituciones cumplen un rol sustancial en la vida política y en la actuación internacional de los Estados, lo que justifica su análisis en conjunto con los intereses nacionales. En ese sentido, una de las conclusiones en esta materia es comprender cómo la aptitud para la formulación de sucesivos contenidos conceptuales por parte de Itamaraty constituye un mecanismo clave para consolidar el paradigma institucional de política exterior, y por ende, su rol organizacional en la definición de la proyección externa del Brasil. En esta faz, ofrecimos una tipología para percibir las ideas de Itamaraty que fundamentaron la proyección internacional del Brasil, más allá de los cambios en la situación internacional o en los recursos de poder del Estado. En concreto, esta tesis permite entender que si bien es cierto que los intereses brasileños se alteraron a raíz del ascenso del Brasil en la estructura de poder mundial, de la misma manera se modificaron las creencias en la clase dirigente brasileña, y en particular en Itamaraty, sobre los modalidades de proyectarse hacia el mundo, construyendo un mapas cognoscitivos alternativos sobre la política exterior. Para nosotros, el examen de estos lineamientos conceptuales de la política exterior incorpora una dimensión insoslayable para interpretar la proyección contemporánea del Brasil, que complementa las visiones tradicionales que sólo miran el incremento en los indicadores de los recursos de poder tangibles.

Con el marco referencial de la literatura de relaciones internacionales sobre la influencia de las creencias para orientar la política exterior y las implicancias de un cambio o ajuste de modelo conceptual, planteamos un esquema de interpretación de la proyección internacional del Brasil contemporáneo a partir de dos modelos: uno centrado en la búsqueda de credenciales internacionales y otro que proyecta una creciente asertividad internacional ponderada de acuerdo a un ejercicio de realismo prudente.

De estos mapas cognoscitivos, entendemos que hay algunas orientaciones que tienen un alcance heurístico especialmente significativo para comprender cómo se pensó al Brasil y que permiten ampliar la visión sobre este trabajo hacia otros países.

En primer lugar el recapacitar sobre el potencial de legitimación internacional de las políticas internas y la consecuente necesidad de obtener credenciales que permitan participar de las decisiones globales. A esta cualidad se suma la de ponderar a la legitimidad vigente en el momento histórico como condicionante del espacio de proposición de la acción diplomática, según la lograda expresión de Fonseca.

En segundo término, subrayamos al poder descifrar a la normalización como “nueva amenaza” para los Estados Sudamericanos. También en esta línea, la capacidad de discernir las consecuencias internas de las políticas exteriores y diferenciar entre estrategia internacional y apertura.

En tercer lugar, cabe citar al imperativo de construir una relación madura con los Estados centrales como un postulado ordenador de alineamientos acrílicos o de posturas confrontativas. Utilizando las palabras de Pinheiro Guimarães “de cooperación siempre que sea posible, y de divergencia serena siempre que esta sea necesaria”.

Asimismo, son de gran interés exegético las propuestas de articular alianzas con los grandes Estados de la periferia, y el trazar planes concretos de desarrollo en un espacio lógico de actuación para una potencia periférica. En los términos del Presidente Lula da Silva, “traducir, de forma persistente, nuestros intereses y valores en puntos de la agenda internacional.”

Finalmente, es oportuno mencionar como un valor de los sucesivos modelos brasileños a la actuación minimizadora del Ministerio de Relaciones Exteriores de las decisiones políticas desacertadas. Así, las propuestas conceptuales de Itamaraty funcionan como un ámbito moderador de proposiciones desatinadas, tal como ciertos impulsos en la administración Collor, o posteriormente de algunos sectores del PT. En otras palabras, el principal triunfo de Brasil ha sido saber rechazar el maniqueísmo de los planteos ideológicos en boga, construyendo vías de proyección internacional que contemplen la geometría del poder mundial vigente en cada momento histórico. Este logro se complementó con la presencia de líneas de pensamiento que inspiraron la actuación

diplomática -como el juridicismo pragmático o la instrumentación de una diplomacia al servicio del desarrollo nacional- que fueron vectores perennes en el período estudiado.

Todas estas ideas con las cuales Itamaraty pensó al Brasil en el mundo y al mundo desde Brasil, nos sirven para comprender la política externa de este país desde una perspectiva latinoamericana. Desde nuestra visión regional, el estudio del paradigma y los modelos brasileños nos importan en tanto contribuyen a entender la política exterior de un Estado con el cual los demás países de la región mantienen un vínculo estratégico por razones más que obvias. Al contar con una interpretación de cómo se percibe Brasil en el mundo y las metas que se traza para su política exterior, los demás países latinoamericanos tienen algunas pautas para formular estrategias de aproximación, tanto para articular consensos, cuanto para procesar las divergencias. La evolución de los modelos conceptuales brasileños, desde el de búsqueda de legitimidad hacia el de asertividad internacional con mayor relevancia en el concierto de las naciones, irremediablemente conllevan modos diversos de proyectar la interacción con Brasil, más allá de evolución de los recursos tangibles de poder con que cuentan los otros actores.

Pero por otra parte, apreciamos que el examen de las premisas que sustentan la política internacional del Brasil también nos exhorta al desafío de discurrir alguna forma para replicar determinados pilares de su modelo que sean trasladables a la propia política exterior de otros países de la región dado el mayor desarrollo conceptual y el mejor resultado relativo del Brasil en esta materia. Sin dudar, creemos que algunos de los conceptos con los que Itamaraty piensa al Brasil nos sirven como pauta para reflexionar la política exterior de otros países latinoamericanos. A tales fines, creemos oportuno sugerir que esta afirmación pueda ser explorada en una investigación posterior que contemple la factibilidad de trasladar las ideas y argumentos diplomáticos brasileños para concebir guías conceptuales de países en situaciones estructurales asimilables.

En términos instrumentales, el estudio del caso brasileño patentizó que el disponer de un cuerpo diplomático profesional competente, y con capacidad política de formulación de contenidos, sirve para jerarquizar la política externa de un país al suministrarles a los

jefes de Estado la idoneidad de operacionalización de sus objetivos internos en el plano internacional. Este corolario es de especial interés para comprender el éxito brasileño, vis a vis la equívoca situación en que se encuentran países en una situación estructural semejante, pero que ostentan una menor efectividad relativa de la política externa en la era global, sobre todo como consecuencia de su limitada profesionalización comparativa en los cuadros directivos de la diplomacia. Si bien no es el único factor, es difícil sustraerse al aporte de Itamaraty para edificar el rol internacional que desempeña Brasil en esta época y el prestigio mundial adquirido por los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva.

En suma, tanto con el proyecto de contar con credenciales que legitimen la participación en el escenario internacional de globalización victoriosa en la primera etapa, cuanto con el designio de procurar una inserción asertiva en un marco de globalización asimétrica en los gobiernos del PT, consideramos que Itamaraty cumplió con una labor inherente a su tradición: pensar al Brasil en el mundo. De este modo, logró que las demandas internas se encauzaran en un marco institucional para acondicionarlas a las posibilidades externas. Esto es particularmente notable en un sistema internacional marcado por la complejidad temática de la política internacional y la globalización hacia la periferia, junto a un marco interno de democracia con creciente politización de los contenidos concretos de la política exterior, para lo cual Itamaraty debió montar un nuevo patrón de construcción de consensos que le permitan controlar y legitimar la redefinición conceptual de la política externa.

El pensar al propio país en el mundo es, por lo tanto, una tarea crítica de la diplomacia en la etapa de la globalización. Este es el último precepto de esta tesis que estimamos de utilidad de cara a la región. Para ser más claros, se trata de la última lección de este trabajo, pero la primera en el orden de prioridades para contar con un paradigma estable de política exterior.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. “Los desafíos del futuro gobierno de Lula”. Foreign Affairs en Español. Enero-Marzo 2003.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Crescimento, modernização e política externa. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, volumen 1. San Pablo Cultura/USP, 1996.
- AMADO, André. Por dentro do Itamaraty; impressões de um diplomata .Brasília Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- AMADO, Rodrigo (org.). Araújo Castro. Brasilia. Editora Universidade de Brasília, 1982.
- ARNOLETTO, Eduardo Jorge. Glosario de conceptos políticos usuales. Córdoba. EUMEDNET, 2007.
- BANDEIRA, Moniz. Brasil-Estados Unidos: A Rivalidade Emergente (1950-1988). Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1989.
- BARROS, Alexandre de Souza Costa. “Política exterior brasileña y el mito del Barón”. Foro internacional, v. 24, no. 1 (93) (jul.-sept. 1983)
- BERNAL MEZA, Raúl. “Venturas y desventuras de la Argentina: los cambios en los paradigmas de inserción y su relación con los modelos de inserción” en REZENDE MARTINS, Estevao (org) Relacoes Internacionais. Visoes do Brasil en da América Latina. IBRI. Brasilia, 2003.
- CARDOSO, Fernando Henrique. “Política Externa: Fatos e Perspectivas”. Política Externa, v.2, n.1, Junio 1993.
- CERVO, Amado Luiz – BUENO, Clodoaldo: História da Política Exterior do Brasil. 2. ed. . Brasília. Editora Universidade de Brasilia, 2002.
- CERVO, Amado Luiz (org.) O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília. Editora Universidade de Brasilia, 1994.

CERVO, Amado Luiz. “Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil”. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 41, número especial “40 anos”, 1998.

CERVO, Amado Luiz. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático” Revista Brasileira de Política Internacional, ano 46, 2003.

CERVO, Amado Luiz. “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”. Revista Brasileira de Política Internacional. N 45. Brasília. 2002

CERVO, Amado Luiz. “Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina”. Revista Brasileira de Política Internacional. N 43 .Brasília. 2000.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. San Pablo. Saraiva, 2008.

CHEIBUB, Zairo Borges. (1985), "Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica", Dados, v. 28, n.1

CHEIBUB, Zairo Borges: “A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização no Itamaraty” Revista de la Administración Pública. Rio de Janeiro 2 trim. Abril de 1989

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. “O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento”. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 42, n. 1, 1999.

COSTA E SILVA, Alberto da (org): O Itamaraty na Cultura Brasileira. Livraria Franciso Alves Editora. Rio de Janeiro, 2002.

COSTA VAZ, Alcides. “El gobierno de Lula ¿Una nueva política exterior?” Nueva Sociedad 187 Septiembre / Octubre 2003

DA SILVA, Luiz Inácio Lula. La política exterior del nuevo gobierno brasileño. Foreign Affairs En Español, Enero-Marzo 2003

DANESE, Sérgio. “¿Liderazgo brasileño?”. Foreign Affairs En Español, Otoño-Invierno 2001

DANESE, Sérgio. Diplomacia Presidencial. Rio de Janeiro. Topbooks, 1999.

DECRETO Nº 7.304, DE 22 DE SETEMBRO DE 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências.

Discurso de la Presidenta Dilma Rousseff, durante la Ceremonia de Graduación de Diplomáticos del Instituto Rio Branco. 17 de junho de 2013. En <http://itamraty.gov.br>

Discurso del Ministro Celso Amorim en la XLVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1993. En *O Brasil nas Nações Unidas* op cit.

Discurso de toma de posesión del Ministro de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia. 02 de enero de 1995. En *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Centro de Documentação (CDO)

Discurso de toma de posesión del Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim. 02 de enero de 2003. Texto tomado de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes>.

Discurso del Presidente Fernando Collor de Mello en la XLV Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1990. En *O Brasil nas Nações Unidas*, op cit.

Discurso del Presidente Fernando Henrique Cardoso en la LVI Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2001. En *O Brasil nas Nações Unidas*, op.cit.

Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la LVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2003. En *O Brasil nas Nações Unidas* op cit.

Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. 06 de noviembre de 2005. Texto tomado de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes>

DUPAS, Gilberto. *Hegemonia, Estado e Governabilidade. Perplexidades e alternativas no centro e na periferia*. Serie Livre Pensar. San Pablo. Editora SENAC, 2002.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. “O Itamaraty e as relações exteriores brasileiras, um modelo de dominação weberiano?”. *Revista Videre*, ano 1, n. 1, Enero-junio 2009.

FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn. “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization* 52, N 4. Otoño 1998.

FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn. “Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics”. *Annual Review Political Science*.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais. Poder e Ética entre as nações*. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1998

FONSECA Junior, Gelson. Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GARCÍA, Marco Aurelio. El lugar de Brasil en el mundo: la política exterior en un momento de transición. En SADER, Emir y GARCÍA, Marco Aurelio. Brasil entre el pasado y el futuro. 1a ed., Buenos Aires. Capital Intelectual. 2010

GOES, Synesio Sampaio. Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia. Brasília, IPRI, 1991.

GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert O. Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change. Ithaca. Cornell University Press, 1993

GOMES SARAIVA, Miriam y VALENÇA, Marcelo: "Brasil: potencia regional con intereses globales" Diálogo Político N° 4 Konrad-Adenauer-Stiftung . Buenos Aires 2011

GRABENDORFF, Wolf. "Brasil: de coloso regional a potencia global" Nueva Sociedad No 226, marzo-abril de 2010.

HAKIM, Peter. "The Reluctant Partner". Foreign Affairs. January/February 2004

HIRST, Monica y LIMA, Maria Regina Soares de. "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". International Affairs Vol. 82 No. 1 January 2006

HIRST, Monica y LIMA, Maria Regina Soares de. "Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos". En: Roberto Russell. Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

HIRST, Monica y PINHEIRO, Letícia. "A Política Externa do Brasil em Dois Tempos". Revista Brasileira de Política Internacional. N 38. 1995.

HIRST, Mónica. "La política de Brasil hacia las Américas". Foreign Affairs en Español, Otoño-Invierno 2001

HIRST, Mónica. "Las Relaciones Internacionales de Brasil: Transición Democrática y Política Exterior". Serie de Documentos e Informes de Investigación, FLACSO, Buenos Aires, abril de 1990.

HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Letícia. “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. Nueva Sociedad especial en portugués. Diciembre de 2010.

HURRELL, Andrew. “Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?” International Affairs Vol. 82 No. 1 January 2006

JAGUARIBE, Helio. “El proyecto sudamericano”. Foreign Affairs En Español, Abril-Junio 2005.

KLIMOVSKY, Gregorio. Las desventuras del conocimiento científico. Buenos Aires. A-Z Editora, 1994.

KUHN, Thomas. La estructura de las revoluciones científicas. México D.F. FCE, 1971.

LAFER, Celso. La identidad internacional de Brasil. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

LAFER, Celso. “A política externa brasileira no governo Collor”. Política Externa, Marzo 1993.

LAFER, Celso. Mudam-se os Tempos. Diplomacia Brasileira 2001 - 2002. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LAMPREIA, Luiz Felipe. “A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação”. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 41, n. 2, 1998.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia Brasileira. Rio de Janeiro, Lacerda Ed., 1999.

LASAGNA, Marcelo, “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en Revista CIDOB d’ Afers Internacionals, N° 32, Barcelona, 1996.

LASAGNA, Marcelo. “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior” Estudios Internacionales. Norteamérica Vol. 28, No. 111 (1995): Julio – Septiembre.

LIMA Maria Regina Soares de. “Enfoques analíticos de Política Exterior: el caso brasileño”. En RUSSELL, Roberto (org.) Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano 1992.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Política Externa Brasileira e os Interesses Nacionais” En http://www.nuso.org/userView/verOpinion_portugues.php?id=48

LIMA, Maria Regina Soares de. “Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria”. Dados v. 39 n. 3 1996

LIMA, Maria Regina Soares de: “Globalização, instituições democráticas e Política exterior” Working paper N° 5. Universidad Torcuato Di Tella, Julio 2000

LOPES, Dawisson Belém. “A plausibilidade de uma gestão democrática da política externa: algumas hipóteses (insatisfatórias) sobre o caso brasileiro” Cena Internacional – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB).Vol. 10, nº 2. Brasília, 2008.

LOUREIRO, Maria Rita. Tecocracia y política en el Brasil de hoy. Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997.

NOGUEIRA BATISTA, Paulo. Pensando o Brasil: ensaios e palestras. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão. 2009.

NYE, Joseph. “Redefining the national interest”. Foreign Affairs. Julio Agosto, 1999.

OSZLAK, Oscar. La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Buenos Aires. Editorial Planeta, 1997.

PAIXÃO E CASARÕES, Guilherme Stolle. “O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello” Revista Brasileira de Política Internacional. Vol.55 No.1 Brasília 2012.

PAROLA, Alexandre Guido Lopes. A ordem injusta. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro, Contraponto.2006

PUTNAM Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” International Organization, Vol. 42, No. 3. Verano, 1988.

RAPOPORT, MARIO: “Teoría e Historia de las Relaciones Internacionales. A propósito de un libro de Jean-Baptiste Duroselle”. En Ciclos en la historia, la economía y la sociedad. N°3 Buenos Aires, 1992.

RICUPERO, Rubens. Rio Branco: O Brasil no Mundo. Rio de Janeiro, Contraponto/PETROBRAS, 2000.

ROSENAU, James N., «Foreign Policy as Adaptive Behavior. Some Preliminary Notes for a Theoretical Model», Comparative Politics, vol. 2 1970

ROTHKOPF, David: "The world's best foreign minister". Foreign Policy. Octubre 2009.

RUSSELL, Roberto (org.) Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

RUSSELL, Roberto y KALINSKY, Beatriz. Teoría, epistemología y relaciones internacionales: hacia una concepción heterodoxa de las relaciones norte-sur. Serie Documentos e Informes de Investigación. Buenos Aires. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1986.

RUSSELL, Roberto. "Brasil en busca de identidad". Foreign Affairs en Español. Octubre-Diciembre 2003

RUSSELL, Roberto. Sistemas de creencias y política exterior argentina, 1976-1989. Documentos e informes de investigación. Buenos Aires. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1996.

SADER, Emir. Brasil, de Getúlio a Lula. En SADER, Emir y GARCÍA, Marco Aurelio. Brasil entre el pasado y el futuro. 1a ed., Buenos Aires. Capital Intelectual. 2010 P.36

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de: "O Barão do Rio Branco no Centenário de sua Morte: Memória, Inspiração, Legado." Brasília, 10 de febrero de 2012. En <http://itamraty.gov.br>

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (org.): O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasilia. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

SENHORAS, Elói Martins: "A autonomia relativa do Itamaraty diante de deslizes e desgastes diplomáticos". Mundorama 31 de agosto de 2013.

SIKKINK, Kathryn. Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca, Cornell University Press, 1991.

VAN KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. Estudios Internacionales. Norteamérica, Vol. 25, No. 98, Abril – Junio, 1992.

VELASCO e CRUZ, Sebastião Carlos. Globalização, Democracia e Ordem Internacional. San Pablo. Ed. Unicamp, 2004.

VIZENTINI, Paulo. A política externa do regime militar brasileiro. Porto Alegre. Editorial UFRGS. 1998.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War*. Nueva York. Columbia University Press, 1959.