

# POLITICA EXTERIOR BRASILEÑA Y EL MITO DEL BARON\*

ALEXANDRE DE SOUZA COSTA BARROS

ES AMPLIAMENTE conocido que en la política, la verdad es lo que la gente cree, más que lo que sucede. Al respecto, las creencias que existen acerca de la política exterior y los servicios diplomáticos brasileños son de suprema importancia. En esta sección del escrito, trataré de señalar algunas de ellas para dar algunos aspectos de su historia que son relevantes para entender la formulación e implementación de la reciente política exterior del Brasil.

El Itamaraty proyecta una imagen de eficiencia y efectividad al exterior, que no es compartida tan intensamente en el interior del Brasil, i.e., fuera del país, las personas informadas tienen una mejor imagen del servicio diplomático brasileño que la que rige dentro del país, en donde los diplomáticos adolecen de un punto de vista parcial, no obstante su aparente posición de discreción.

Todas las actividades del servicio diplomático brasileño se realizan bajo la égida del Barón de Rio Branco, que mantuvo el uso de su aristocrático título durante los tiempos republicanos y es históricamente responsable de “consolidar las fronteras brasileñas”, como se le enseña a los niños en el Brasil, en otras palabras, consolidar la posición de Brasil como un país geopolíticamente “satisfecho” usando el término de Genaro Arriagada.<sup>1</sup>

\* Traducción del inglés de Laura González.

<sup>1</sup> Genaro Arriagada sugirió, que desde el punto de vista histórico, es posible etiquetar a los países como “geopolíticamente favorecidos” y como “geopolíticamente desfavorecidos”. El criterio empleado para la definición de favorecimiento o lo contrario sería la cantidad de territorio ganado o perdido a lo largo de la historia para cada país en particular. Arriagada comunicó esto durante la presentación oral del primer encuentro de la *Asociación Chilena de Investigaciones para la Paz* (ACHIP), sostenido en Santiago, los días 1 y 3 de julio de 1981. Usando estos conceptos, Brasil puede ser etiquetado como un país “muy” favorecido desde el punto de vista geopolítico. A lo largo de toda su historia, Brasil ha extendido su territorio únicamente hacia el oeste de la Línea de Tordesillas (la línea divisoria original entre las tierras de las Coronas portuguesa y española que corrían a lo largo del eje Norte-Sur, aproximadamente desde Belém hasta Curitiba). Brasil ha incrementado su territorio en más del 200%.

Sin entrar en la discusión acerca de las verdaderas hazañas del Barón durante su cargo como Ministro de Relaciones Exteriores a principios de este siglo, el hecho más importante en su relación con el servicio diplomático brasileño es que él y las políticas que se le atribuyeron, son los mayores símbolos del *esprit de corps* del Itamaraty. La imagen del "Barón y sus actos" son los factores que permiten a los diplomáticos brasileños ver la historia del Ministerio (y la del país) y tener un sentido de continuidad histórica que les ayuda a proyectar un futuro para ellos y para el país. 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.<sup>2</sup>

Para recordar que la imagen y actos del Barón siguen siendo importantes y significan algo especial, los jóvenes diplomáticos son capacitados en el Instituto Barão de Rio Branco. La más importante condecoración con la que un diplomático brasileño puede ser premiado es la Orden de Rio Branco.

A principios de siglo, durante los tiempos del Barón, el conjunto diplomático brasileño no era profesional. Estaba compuesto por un número de jóvenes, seleccionados por el Barón, quienes llevaban a cabo la política exterior de acuerdo a los deseos de su jefe. En ese momento, la composición del cuerpo diplomático brasileño no era muy diferente de lo que era en otros países, a saber, era un nido seguro en donde esos jóvenes de la élite se podían desenvolver. Esto permaneció básicamente igual hasta el periodo de Vargas (1930-1945) cuando la protección clasista y el nepotismo eran aún generalizados en el Itamaraty. La diferencia descansaba en los orígenes de clase de los receptores de la protección.

Los intentos de Vargas por modernizar y racionalizar la administración pública brasileña fueron incrementados por la importancia de la creación del DASP. De acuerdo con la tendencia centralizadora de la época todos los sectores de la burocracia se pusieron bajo el control del DASP.<sup>3</sup> Estaba encargado del reclutamiento, selección, admisión, promoción, remoción y retiro de los servidores civiles. De alguna manera, el DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) intentó copiar la capacitación elitista de los modelos inglés y francés.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Ver Alexandre de S.C. Barros, "A formação das Elites e a Continuação da Construção do Estado Nacional Brasileiro". *Dados* 15 (1977), pp. 101-122.

<sup>3</sup> Ver Alexandre de S.C. Barros, "O Estado Cartorial: An attempt to investigate the political role of Brazilian Bureaucracy", M.A. Paper, Universidad de Chicago, 1969.

<sup>4</sup> El fundador del DASP (semejante a la Administración de Servicios Generales de Estados Unidos o al Departamento Británico del Servicio Civil) Luiz Simões

La racionalidad que estaba a punto de ser introducida, sin embargo, no era vista con buenos ojos por el Itamaraty. La ideología igualitaria de admisión de los nuevos sistemas de selección probablemente abrirían la puerta del Itamaraty a la plebe, política no aceptada por una élite tan cerrada. Para eludir un sistema de admisión tan centralizado, el Itamaraty creó y puso bajo su propio control al Instituto Rio Branco.

Era una academia profesional que sería la única de su categoría durante un largo periodo en el servicio civil brasileño. El examen de admisión para el Rio Branco era considerado muy difícil, y de hecho lo era. No obstante, más que simplemente difícil estaba programado para las clases altas, ya que el tipo de conocimientos exigidos a los aspirantes debían ser ya "naturales" para los jóvenes de las clases altas, más que de los jóvenes de clase media o baja. Ese sesgo también favoreció a los vástagos de los diplomáticos, puesto que incluían otros idiomas y nociones más fácilmente adquiridos fuera del Brasil.

Después de su admisión en el Instituto, los jóvenes "futuros diplomáticos" eran capacitados durante dos años y después de su graduación eran admitidos automáticamente en la profesión diplomática como terceros secretarios. Regido por el Itamaraty, Rio Branco tenía una doble función: entrenamiento y socialización. A lo largo de todos los años el Instituto consolidó la reputación como campo de entrenamiento elitista y los diplomáticos eran considerados como muy bien capacitados para los estándares de la burocracia brasileña en general. En realidad, es posible localizar en la historia reciente de Brasil un intenso movimiento externo por parte del Itamaraty con respecto a otras agencias gubernamentales, i.e., el Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido un proveedor regular de cuadros elitistas para otras agencias gubernamentales. Lo contrario no es necesariamente cierto, a saber, no existe ninguna entrada lateral a la carrera diplomática.<sup>5</sup> Estas características peculiares del servicio diplomático en Brasil han contribuido a construir un *esprit de corps* fuerte entre los compañeros diplomáticos quienes se consideraban diferentes de (y superiores a) otros burócratas.

En este sentido, el Itamaraty siguió una política exterior propia, por así decirlo, siempre que pudo. Cuando era imposible poner en práctica su propia política exterior, el Itamaraty hizo lo posible por retrasar las políticas con las que la oficialidad no estaba de acuerdo. Puede parecer muy obvio señalar esto, ya que este tipo de conducta

---

Lopes, fue también el fundador de la Fundación Getúlio Vargas, que tuvo, a lo largo de sus operaciones, la ahora inexistente Escola de Nova Friburgo, una escuela secundaria estructurada de acuerdo al modelo de las public schools británicas, con el propósito explícito de contribuir a la enseñanza elitista.

<sup>5</sup> Los puestos de embajadores son una excepción porque están considerados como puestos políticos. A pesar de esto, el personal sin carrera en estas posiciones ha declinado grandemente desde 1945.

“corporativa” no es diferente de aquella de otras agencias burocráticas que han desarrollado intereses creados. La particularidad del caso del Itamaraty en la administración pública brasileña, reside en el hecho de que era la única agencia civil que tenía un alto grado de homogeneidad, *esprit de corps* y articulación que le permiten actuar sistemáticamente de esta manera, aunado a que puede sobrellevar las diferencias internas en nombre de la protección del grupo profesional.

Por un lado, este tipo de conducta de los diplomáticos los aisló internamente, por otro, tuvo buenos efectos en el exterior. Esto era así, en parte, porque Brasil tenía algunos privilegios con relación a sus socios más cercanos (lugar, tamaño, política exterior, etc.) y en parte por las peculiaridades de los diplomáticos brasileños. El profesionalismo se convirtió en el sello del Itamaraty en sus tratos con otras agencias burocráticas en Brasil y con los representantes extranjeros en Brasil y en el exterior. Profesionalismo y competencia proporcionaron legitimidad al funcionamiento del Itamaraty. Estas características mostraron ser muy importantes, especialmente después de 1964, cuando el Itamaraty permaneció, en gran parte, inmune a la intervención militar externa, una excepción en la burocracia civil. Como el gobierno que llegó al poder era conservador, se encontró a un conservador con carrera diplomática para ocupar el Ministerio (embajador Vasco Leitão da Cunha, abril 4, 1964-enero 17, 1966). Sólo cuando las cosas llegaron a ser demasiado difíciles aun para un diplomático conservador, un general retirado fue postulado (general Juracy Magalhães, enero 17, 1966-marzo 15, 1967). La “inmunidad” del Itamaraty no era completa, no obstante. Algunos diplomáticos fueron purgados sobre cargos de izquierdismo, corrupción y mal comportamiento, así como sucedió con todas las demás agencias, pero los números son pequeños en comparación con lo que aconteció en otras agencias.<sup>6</sup> A pesar de

<sup>6</sup> De acuerdo con Marcus Figueiredo, que ha investigado las desgracias políticas en Brasil, el Itamaraty estuvo afectado de la siguiente manera:

CASTIGOS POLÍTICOS DE LOS DIPLOMÁTICOS: 1964-1971

Año	Ministros		Sec. 1a.	Sec. 2a.	Sec. 3a.	Oficiales Tri-bunal*	Tot. Ita.	Tot.	%	
	1a. clase	2a. clase							Ita.	Tot.
1964	1	2	—	—	—	—	3	2 599	0.1	
1965	4	—	—	—	—	—	4	4	100.0	
1966	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
1967	—	1	—	—	—	—	1	52	1.9	
1968	1	—	—	—	—	—	1	1	100.0	
1969	—	3	9	—	1	8	21	616	3.4	
1970	—	—	1	1	1	1	4	263	1.5	
1971	—	—	—	—	—	—	—	69	—	
Totales	6	6	10	1	2	9	34	3 604	0.9	

\* Los oficiales de la Cancillería son funcionarios que no son diplomáticos sino

esto, no se mandaron “reemplazos” al Itamaraty contrariamente a lo que sucedió en los servicios exteriores de Chile y Argentina, donde el Palacio San Martín y la Cancillería estuvieron ocupados por soldados profesionales después de que los militares tomaron el poder.<sup>7</sup>

En el caso brasileño, de hecho, desde 1964, con la excepción del cargo del general Juracy Magalhães y el representante Magalhães Pinto (marzo 15, 1967-octubre 30, 1969), el puesto de ministro de Relaciones Exteriores había sido siempre ocupado por diplomáticos de carrera, una tasa que sobrepasó a la que prevaleció antes de 1964. Esto es también un resultado del profesionalismo creciente del Itamaraty. Con respecto a los puestos de embajadores lo mismo es cierto, esto es, sólo unas cuantas embajadas fueron encargadas a generales, pero ellas eran numéricamente insignificantes y en posiciones menos relevantes (con la excepción tal vez, de la embajada de París, que durante la administración de Médici fue ocupada por el primer ministro de Defensa general Aurelio Lyra Tavares). La profesión en sí fue dejada intacta. Personal sin carrera —civil o militar— no fue admitido temporal o permanentemente en los cuadros diplomáticos.<sup>8</sup>

Finalmente, una característica anterior del Itamaraty que aparentemente fue incrementada recientemente, es la de que se empleaban diplomáticos en otras agencias gubernamentales. Sólo como jemplo, en la actualidad, el jefe de la residencia civil de la Presidencia tiene tres consejeros que son diplomáticos profesionales, el vocero del Presidente es diplomático de carrera, y se han asignado diplomáticos a la Escuela Nacional de Inteligencia. El presidente de Nuclebrás es un diplomático y también lo son algunos consejeros en materias internacionales en varios Ministerios.

En este sentido, casi es posible decir que el gobierno militar en Brasil ha producido un movimiento contrario al que se esperaba, al menos en relación a los ministros de Relaciones Exteriores: en lugar de que el Ministerio fuera ocupado por oficiales militares (como ha sucedido en otros países, así como ocurrió en otros Ministerios de Brasil),<sup>9</sup> el movimiento ha sido al revés: fueron los diplomáticos los que incrementaron su presencia fuera de su grupo profesional. Este movimiento, como se señaló, fue en parte el resultado de la profesionalización de los diplomáticos, y en parte el reconocimiento de este

---

que ocupan puestos burocráticos en misiones diplomáticas y en la Cancillería. Están encargados de los “altos servicios administrativos”, criptografía, pasaportes, etc. Eventualmente pueden sustituir a los oficiales consulares sobre una base temporal.

<sup>7</sup> Ver Heraldo Muñoz, “Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno: Una Interpretación Económico Política”, Santiago, mayo 1981 (mimeo).

<sup>8</sup> Ver Alexandre de S.C. Barros, “The Brazilian Military: Professional Socialization, Political Performance and State Building”. Tesis de Doctorado, Universidad de Chicago, 1978. Especialmente capítulo IV, “El Ejército en la Administración del Estado”, pp. 192-275.

<sup>9</sup> *Ibid.*, capítulo IV.

hecho por parte de los militares. Aparte de los prejuicios, un factor que facilitó el respeto de los militares hacia los diplomáticos (que la mayoría de los militares *no* tiene para los burócratas de otras agencias) era la estructura de la profesión diplomática, que es muy similar a los soldados profesionales y la actual eficiencia profesional de los diplomáticos. La orientación nacionalista-pragmática de los diplomáticos ha sido también un factor importante en esto.

### *Del gran proyecto a los hechos cotidianos*

Cuando el café era el producto de mayor exportación del país, los diplomáticos brasileños no tenían mucho que hacer en términos comerciales. Jóvenes diplomáticos con antecedentes privilegiados podían dedicarse ellos mismos a los grandes proyectos de la política internacional (muchas veces sustitutivamente), o alternadamente, podían llevar carreras artísticas y literarias, tomando la diplomacia como actividad secundaria, que les proporcionaba el apoyo financiero necesario. Había muy pocos puestos diplomáticos de importancia política real y estos eran cubiertos por diplomáticos competentes, los otros eran, más que otra cosa, representaciones simbólicas. No había mucho trabajo consular ya que la mayoría de los ciudadanos brasileños eran ciudadanos de segunda clase, así que no viajaban, o cuando lo hacían no necesitaban gran protección.<sup>10</sup>

Mientras esto sucedía, las exportaciones estaban bajo el cuidado de agencias competentes que no estaban sujetas a la autoridad del Itamaraty. La cuestión del café era tratada por el Instituto Brasileiro do Café; el azúcar por el Instituto do Açúcar e do Alcool y así sucesivamente. Estas *autarquías* estaban sujetas a otra autoridad y no a la del Itamaraty, que no desempeñaba ningún papel en sus operaciones cotidianas. Si el comercio estaba altamente concentrado en pocos productos sobre los cuales los diplomáticos no tenían ninguna autoridad, la política internacional era escasa.

El punto del cambio puede situarse más o menos en el comienzo de la administración de Kubitschek (1956-1960) cuando los planes de desarrollo llevados a cabo por el nuevo Presidente, aunque completamente fuera del alcance del Itamaraty, y que no incluían aspectos directamente internacionales, fueron el primer paso en el cambio de la perspectiva para los diplomáticos, tanto como lo era para otros sectores de la élite. El *ufanismo* existente en el pasado, comenzó a tomar una forma concreta con la aceleración del proceso de sustitución de importaciones: Volkswagens y jeeps "brasileños" empezaron a circular en las calles, se construyó Brasilia (y la inflación desenfadada para los mo-

<sup>10</sup> Para el tema ver Alexandre de S.C. Barros, "A Caminho da Cidadania", *Jornal da Tarde* (São Paulo), octubre 18, 1978.

destos estándares de los cincuenta). Con respecto a las relaciones internacionales muy poco fue lo consumado, ni siquiera el gran proyecto Kubitschek representado por la fracasada Operação Pan-Americana.

El gran paso brasileño en política internacional fue dado en la administración de Janio Quadros, con su Ministro de Relaciones Exteriores, Afonso Arinos de Mello Franco con lo que quedó conocido como "política exterior independiente". A grandes rasgos la política exterior independiente significaba una mayor orientación hacia el Tercer Mundo y más independencia de las orientaciones de los Estados Unidos. Quadros, un político muy contradictorio aunque elegido por un partido conservador (la Unión Democrática Nacional) y aunque adoptando políticas conservadoras a nivel de política interna, adoptó una política menos conservadora a nivel externo. Quadros sólo se quedó como Presidente por siete meses (renunció el 25 de agosto de 1961) así su "política externa independiente" no tuvo mucho tiempo para ser puesta en práctica a nivel de políticas profundas pero se quedó mucho más a nivel simbólico. Quadros se pronunció en esa dirección, nombró un embajador negro para un país de África, dio una medalla de la Orden del Cruzeiro del Sur (la más importante condecoración brasileña) al entonces Ministro de Economía de Cuba, Ernesto "Che" Guevara. La política exterior independiente fue, como política, casi tan corta como fue el periodo de Quadros (31 de enero de 1961 al 25 de agosto de 1961).<sup>11</sup>

Después de la caída de Goulart en 1964 todas las huellas visibles de esa política fueron borradas. A pesar de ello, dos hechos importantes que tuvieron lugar permanecieron inmunes a los cambios. Por un lado, varios grupos de candidatos jóvenes admitido al Instituto Rio Branco, habían presentado el examen y habían entrado al servicio diplomático motivados por las premisas ideológicas de la *política externa independente*. Por otro lado, el embajador João Augusto de Araujo Castro [quien fue Ministro de Relaciones Exteriores durante los últimos meses del gobierno de Goulart (agosto 21, 1963-abril 3, 1964) y era altamente nacionalista] ejerció su influencia en diplomáticos y candidatos jóvenes a la carrera diplomática. Con la caída de Goulart y el castigo de Araujo —destinado a Atenas (1964-1966) y a Lima (1966-1967)— los jóvenes diplomáticos que ingresaron al Itamaraty motivados por las perspectivas de la realización de una política exterior independiente, no abandonaron el servicio diplomático, permanecieron en él y han ascendido lentamente en el escalafón profesional.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Una buena fuente acerca de la brevedad de la *Política Exterior Independiente* es la igualmente corta vida de la publicación de las revistas que llevan el mismo nombre (3 ejemplares), publicadas por Editora Civilização Brasileira.

<sup>12</sup> De acuerdo con la información obtenida por un diplomático profesional quien pertenece a esta generación sabe de una sola persona que renunció voluntariamente porque la *política externa independente* se había terminado. Conver-

No obstante la orientación conservadora del gobierno militar en política exterior durante estos primeros años, ésta empezó a cambiar conforme pasaba el tiempo. Durante el gobierno del Presidente Costa e Silva, cuando el representante Magalhães Pinto (un político profesional) fue Ministro y el embajador Sergio Correa era Secretario General del Ministerio,<sup>13</sup> Brasil se negó a firmar el NPT (Tratado de No-Proliferación Nuclear) dejando el camino libre para una política nuclear que podría incluir su uso militar. Un diplomático joven que estaba involucrado en estas negociaciones, Paulo Nogueira Batista, se convirtió más tarde en el presidente de Nuclebrás.

A finales de los sesenta y comienzos de los setenta, varios cambios relevantes ocurrieron en Brasil y en el mundo. El programa de industrialización acelerado durante la administración de Kubitschek, maduró y se dio la necesidad de una política de exportaciones más agresiva, en parte debido a la necesidad de pagar la deuda externa y en parte debido a la posición conservadora adoptada por los gobiernos sucesivos con respecto a la distribución del ingreso. Aparte de los cambios en Brasil hubo cambios en todo el mundo. El proceso de descolonización se consolidó, la Guerra Fría se apaciguó, el mundo se "descongeló",<sup>14</sup> nuevos mercados se abrieron y América Latina anhelaba cada vez más la independencia de Estados Unidos.

Este era el momento en el que el Itamaraty, como institución, enfrentó una seria crisis de identidad, la cual hubiera podido ser la causa del derrumbamiento de su posición antes privilegiada. Los diplomáticos tenían grandiosos proyectos de solidaridad política, reacomodo del mundo, nueva posición de Brasil en el mundo, etc. El entonces Presidente, general Emilio Medici (1969-1974), decretó el mar territorial de 200 millas. El café instantáneo y los zapatos brasileños tuvieron problemas para ser importados a Estados Unidos. Todo esto tuvo lugar no obstante el hecho de que el Presidente Nixon declaró que América Latina se inclinaría hacia donde lo hiciera Brasil. Todo el simbolismo se había cumplido pero vender, que se estaba convir-

---

sación privada, mayo de 1981. Por supuesto es imposible imaginar que muchos jóvenes motivados por esa política no entraron a esa carrera por la misma razón.

<sup>13</sup> Se buscó que los puestos de *Secretário-Geral* en los Ministerios Brasileños (cuando fueron creados) fueran como los Secretarios Permanentes en el servicio civil británico, i.e., *Secretários-Gerais* supuestamente debieran ser profesionales encargados de "entrenar" a los ministros nombrados políticamente. En todos los ministerios civiles esto no se llevó a cabo, los *Secretários-Gerais* han tendido a ser nombrados políticamente por el mismo Ministro. El Itamaraty fue la excepción. Ahí, el *Secretário-Geral* ha cumplido su función cuando el Ministro era un consejero político. Cuando el Ministro era un diplomático profesional, la importancia política del *Secretário-Geral* ha sido relativamente pequeña.

<sup>14</sup> Ver Alexandre de S.C. Barros, "The Diplomacy of National Security: South American International Relations in a 'Defrosting' World" en R. Hellman y H.J. Rosenbaum (eds.) *Latin America: The Search for a New International Role* (Beverly Hills, California: Sage, 1975), pp. 131-150.

tiendo más y más en un instrumento claro, estaba fuera del área de competencia de la mayoría de los diplomáticos. La política portuguesa en África no estaba enfrentando condena por parte del Brasil. Así, en política exterior, el Itamaraty continuó llevando el liderazgo, pero había poco tiempo para otras tareas importantes. Mientras esto sucedía, el entonces Ministro de Finanzas, Antonio Delfim Netto, el Ministro fuerte,<sup>15</sup> estaba entrando audazmente en el terreno internacional y compitiendo en un área que le pertenecía al Itamaraty, que hasta entonces había operado modestamente, de una manera monopolista.

Durante esos días el sentimiento de inconformidad estuvo presente en el Itamaraty, y así fue la contienda burocrática entre los señores Delfim Netto y Gibson Barbosa, Ministros de Finanzas y Relaciones Exteriores, respectivamente. Su grado de conflicto alcanzó el punto de ser llamados por la Presidencia, que les ordenó terminaran la disputa, por lo menos públicamente.

El Ministro de Finanzas estaba jugando el papel del Primer Mundo y el Itamaraty, el del Tercer Mundo. Si desde el punto de vista de la Presidencia este conflicto era negativo, desde el punto de vista exterior no lo era así. La ambigüedad del Brasil permitió mantener un pie en el Primer Mundo y otro en el Tercero.<sup>16</sup> Por esto mismo, era claro para los diplomáticos profesionales que tenían que modernizarse si querían sobrevivir. Un tema presentado por el entonces canciller embajador Azeredo da Silveira en un discurso frente a los jóvenes diplomáticos se convirtió en un lema difundido en el Itamaraty (mediante carteles) haciendo un uso muy imaginativo y sagaz de su imagen negativa ante el público brasileño, eso de ser un nido de elitistas de una institución muy tradicional y conservadora: "La mejor tradición del Itamaraty es saber renovarse".

El lema no fue retórico, reflejó diversos cambios que empezaban a sentirse muy por debajo de la superficie: una política más activa hacia el Tercer Mundo estaba tomando forma. El Ministro Gibson Barbosa la llevó a cabo visitando algunos países africanos y algunos centroamericanos. En uno de sus discursos anuales al Colegio Nacional de Guerra declaró al público (que comprendía a muchos oficiales militares que eran muy sensibles a las críticas sobre Brasil, especialmente por las acusaciones de los presos políticos torturados) que tenían que acostumbrarse a la crítica exterior. Su referencia no era

<sup>15</sup> Ver Alexandre de S.C. Barros y Argelina C. Figueiredo, "Dissemination and Use of Social Sciences Research among and by Policy Makers: Findings of a Brazilian Study". *Interciência*, vol. 2, núm. 2 (marzo-abril 1977).

<sup>16</sup> Para un análisis excelente y muy bien documentado de la posición brasileña puede verse Wayne A. Selcher: *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third World* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1978). Para una visión del contexto en el que se llevó a cabo la política exterior durante la administración de Geisel (1974-1979) véase Ronald M. Schneider, *Brazil: Foreign Policy of a Future World Power* (Boulder, Colorado, Westview Press, 1976).

una defensa de la tortura sino una advertencia de que si Brasil iba a cambiar su papel en el mundo, la crítica tendría que incrementar, y a mayor movilidad mayor crítica. Paralelamente a esto, dentro del Itamaraty el Departamento de Promoción Comercial (DPC) iba tomando forma bajo la dirección del canciller Paulo Tarso Flecha de Lima. Durante esos días el DPC era un modesto departamento y, en un sentido, no estaba considerado como "honorable" en la carrera, porque después de todo a los diplomáticos no les agradaba la idea de ser confundidos con "vendedores".<sup>17</sup>

Otro suceso que acaeció durante este período fue la maduración profesional de lo que yo llamo "generación de la política externa independiente", esos jóvenes diplomáticos que habían escogido la profesión motivados por este tipo de política exterior. Miembros de este grupo han empezado a alcanzar los niveles medios de la carrera desde donde podrían tener una influencia mayor en la formulación de política.

La inauguración de la administración de Geisel y el nombramiento del embajador Francisco Azeredo da Silveira (un diplomático altamente controvertido y carismático, diplomático de carrera) consolidaron los cambios que se venían gestando. Ese fue el momento de un período de florecimiento de una *política exterior creativa*. Había ya una estructura para una mayor audacia en el comercio exterior; Angola consumó su independencia y su nuevo gobierno fue reconocido por Brasil no obstante la oposición de Estados Unidos; un acuerdo nuclear fue firmado con Alemania Occidental, también a pesar de la oposición estadounidense y las amenazas del gobierno de Carter llevaron a Brasil a cancelar los acuerdos militares (que se remontaban a los cincuenta) con Estados Unidos.

En su estudio sobre política externa chilena, Heraldo Muñoz señaló que después del derrocamiento de Salvador Allende y la adopción de la escuela de economía de Chicago como la Biblia del régimen de Pinochet, Chile le dio total prioridad a los aspectos económicos de la política externa. Esta alternativa no era, sin embargo, el resultado de una opción libre. Era parte del resultado de la política económica adoptada por el régimen, pero era también el resultado del aislamiento al que fue sometido Chile después del golpe de 1973.<sup>18</sup>

Brasil nunca experimentó tal situación. En primer lugar porque no estaba sometido a las mismas presiones políticas internacionales después de la caída de Goulart.<sup>19</sup> En segundo lugar, porque como ya

<sup>17</sup> Entrevista Paulo Tarso Flecha de Lima. *Visão*, vol. xxx, núm. 50 (14 de diciembre de 1981).

<sup>18</sup> Ver Heraldo Muñoz, "Las relaciones exteriores..."

<sup>19</sup> Las políticas represivas del régimen de Pinochet hicieron que un entrevistado definiera la posición de Chile después del golpe de 1973 como una "hermana con mala reputación, i.e., no puedes negar que es tu hermana pero tratas de ignorar sus actos y rezas para que la gente no te pregunte si ella es tu pariente." Entrevista, mayo 1978.

se ha señalado, la intervención de personal no diplomático en el Itamaraty fue casi nula; al contrario, el hombre que emergió como Ministro fuerte<sup>20</sup> durante la administración de Castello Branco, Roberto Campos, era un diplomático de carrera, quien aun habiendo estado algunos años en otros puestos burocráticos, mantuvo una lealtad básica al Itamaraty.

La combinación de la falta de intervención y el aislamiento permitió a la política exterior brasileña, aun después del golpe, no resultar tan afectada como se hubiera esperado bajo un nuevo gobierno conservador. Puede decirse que el Itamaraty fue forzado a "frenar" el paso pero no tenía que cambiar sustancialmente muchas políticas. Algunos compromisos fueron necesarios para satisfacer las demandas de los nuevos detentadores del poder, como el rompimiento de relaciones diplomáticas con Cuba y Hungría (cuya legación fue invadida por revolucionarios autonombrados) así como la suspensión de una misión comercial de la República Popular China (cuyos miembros fueron utilizados como chivos expiatorios y acusados de planear un golpe comunista en Brasil).

Aparte de esto, la política cambió hacia un fuerte énfasis en el alineamiento automático con Estados Unidos pero sin descuidar otras áreas. Los dos aspectos visibles más importantes de la instancia conservadora y pro-Estados Unidos del gobierno fueron las declaraciones atribuidas al embajador en Washington, general Juracy Magalhães de que "lo que era bueno para los Estados Unidos era bueno para Brasil" y el envío de tropas a la Fuerza de Paz Interamericana en Santo Domingo en favor de los intereses de Estados Unidos.

Paralelamente a estas concesiones que el Itamaraty tuvo que hacer, porque fueron puntos cruciales para el ejército, el Ministro de Relaciones Exteriores tuvo un buen control sobre la política exterior, con la Generación de la Política Externa Independiente en receso, por así decirlo. A lo largo de este periodo, sin embargo, varios puntos se aclararon para los diplomáticos brasileños. La "diversificación de la dependencia" era una estrategia esencial si Brasil deseaba adquirir un mayor *status* internacional. Esta diversificación tenía que considerarse en varias direcciones. 1) Era necesario ser menos dependiente de Estados Unidos; 2) Era importante ser menos dependiente del café; 3) Era necesario integrarse más a otras áreas del mundo. Los diplomáticos tuvieron cuidado de hacer precisamente eso: despacio y discretamente. Era su profesionalismo, su sentido de continuidad histórica y su capacidad de proyectar un futuro que les permitiera introducir los cambios a un ritmo que fuera aceptable para un gobierno que era,

<sup>20</sup> La mayoría de las críticas internacionales hacia las políticas represivas tuvieron lugar entre 1969 y 1974, durante la época de la Junta Militar y del general Emilio Médici. A pesar de eso la represión política en Brasil nunca alcanzó los niveles de Argentina o de Chile.

en términos de relaciones internacionales, mucho más conservador que los diplomáticos. En otras palabras, los militares brasileños estaban muy influenciados por la ideología de la Guerra Fría, desarrollada bajo el liderazgo de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Brasil ha sido uno de los mayores receptores de ayuda militar y muchos oficiales han sido entrenados en Estados Unidos bajo los programas de asistencia militar.<sup>21</sup> A pesar de esto los diplomáticos pudieron llevar a cabo una política exterior que era mucho menos dependiente de lo que hubiera podido esperarse.

Comercialmente hablando, era necesario superar la etapa del café pero algo la tenía que remplazar, y entonces no había muchas alternativas. La política de industrialización de sustitución de importaciones, acelerada durante la administración de Kubitschek, empezó a proveer bienes manufacturados para exportación. No obstante, el problema era que los bienes manufacturados que Brasil era capaz de producir no podían competir exitosamente con las manufacturas de los países más desarrollados. La forma de salir de eso, era tratar de abrir mercados en países menos desarrollados en donde las demandas de calidad fueran menos exigentes que las de los países desarrollados.

Con respecto al Primer Mundo, lo que Brasil podía hacer era diversificarse, pero no necesariamente en bienes manufacturados, así que la solución eran los productos minerales y agrícolas. Por supuesto, estoy englobando un cambio de largo plazo en un solo párrafo, sin embargo, ésta era la dirección general que tomaba la política de exportaciones.

Con respecto al café, en 1954 las exportaciones brasileñas alcanzaron 53% de las exportaciones totales, 20.1% en 1973 y 10.8% en 1975. Mientras el café empezó a bajar, la soya y el azúcar subieron.<sup>22</sup> Con respecto a los minerales, el hierro y el acero han incrementado su participación y recientemente se han elaborado planes para impulsar las reservas de bauxita cerca de São Luiz en proyectos conjuntos con Alcoa y Shell Oil. Así, el panorama general a lo largo de estos años puede decirse que ha sido: superar el café, incrementar los productos que se pueden exportar a los países desarrollados (productos agrícolas y minerales) y aumentar todos los bienes manufacturados que se pueda e introducirlos en todos los mercados posibles.

El factor más importante de esta política, es que, con respecto a las exportaciones a los países subdesarrollados, algunas concesiones políticas tuvieron que hacerse y Brasil las hizo voluntariamente. En su apertura hacia los mercados africanos el precio político que tenía que pagarse era el restarle importancia a las relaciones con Sudáfrica,

<sup>21</sup> Ver U.S. Department of Defense, Data Management Division, Comptrollers DSAA, *Foreign Military Sales and Military Assistance Facts* (Publicado todos los años en diciembre).

<sup>22</sup> Ver Selcher, *Brazil's Multilateral Relations*, p. 122.

lo cual Brasil hizo y el puente de entrada a África Negra fueron las antiguas colonias portuguesas: el supuesto era que la muestra de solidaridad con estos países conquistaría los corazones de otros países de África Negra.\* En ocasión de la independencia de Angola, el gobierno brasileño fue el primero en reconocer al gobierno revolucionario en contra de los deseos de Estados Unidos. Ésta fue una actitud sin precedente por parte de Brasil ya que significaba reconocer a un gobierno marxista que tomó el poder mediante revuelta armada. Esto fue anatema para muchos de los militares brasileños que de hecho se indignaron por el paso dado, pero lo aceptaron.<sup>23</sup> La política hacia Angola no ha dado marcha atrás. Más tarde, más irónica que la aceptación del Gobierno Revolucionario fue la aceptación *de facto* de Brasil de la presencia de tropas cubanas en Angola. La *bête noire* ideológica de acuerdo con la percepción de los militares brasileños se convirtió en un aliado *de facto* del gobierno de Angola a pesar de la posición de Estados Unidos.

La política de incrementar la influencia brasileña en África a través de las primeras colonias portuguesas ha sido relativamente exitosa. Las exportaciones de Brasil a otros países de África Negra se habían incrementado, no sólo en términos de bienes manufacturados sino también en términos de asistencia técnica, construcción, cultura (programas de tv, películas, programas de becas) y más recientemente, armamento. Esta política ha sido llamada oficialmente *pragmatismo responsable*, aunque algunos sectores conservadores la han bautizado como sumisión oportunista. Claro que no podemos esperar llegar a un acuerdo en estos aspectos tan controversiales, sin embargo, desde el punto de vista de este escrito el factor importante que debe destacarse es que, a pesar de las preferencias ideológicas de los militares, los diplomáticos han podido llevar a cabo una política exterior que está mucho menos comprometida con prejuicios políticos y probablemente será más productiva a largo plazo.

El riesgo presentado por esta opción, en combinación con la posición de Brasil en las categorías internacionales, es que Brasil está casi en la línea divisoria entre los países ricos y los pobres; de ahí el apropiado título del libro de Wayne Selcher, *Brazil's Multilateral Relations; Between the First and the Third Worlds (Relaciones Multilaterales de Brasil: Entre el Primero y el Tercer Mundos)*.<sup>24</sup> Esta "mediación" ha sido causa de acusaciones a Brasil, por la ambigüedad en

\* A este respecto ver el artículo de Wayne Selcher "Dilemas de política en las relaciones de Brasil con África: ejemplo de obstáculos en las relaciones Sur-Sur", *Foro Internacional* 89 (vol. xxiii, núm. 1, julio-septiembre, 1982), pp. 19-38. *N. de la ed.*

<sup>23</sup> Ver Walder de Goés, *O Brasil do General Geisel*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

<sup>24</sup> Wayne Selcher, *op. cit.*

sus relaciones internacionales, un término que es correcto lingüísticamente, si bien los científicos políticos brasileños prefieren no aceptar su significado político. Dado que Brasil no está jugando el papel de competidor por la hegemonía con nadie (así como lo han estado haciendo la Unión Soviética y Estados Unidos), puede darse el lujo de tener una política externa que persiga sus propios intereses sin estar necesariamente atado a las posiciones, a la ideología o a los intereses de Estados Unidos.

Resumiendo, el Itamaraty, desde 1964 pasó del gran proyecto político a las operaciones cotidianas comercio-cum-política. Sin embargo, en el proceso tuvo que solucionar algunos problemas. Por un lado, el de su propia identidad. Esto es, los diplomáticos tuvieron que aceptar el concepto de que "ser vendedores" no era tan malo como pensaban. Por otro, era necesario enfrentar la competencia de otros actores burocráticos. La dinámica del cambio de imagen y la competencia burocrática son los temas de la siguiente sección.

### *Introducción de actores competitivos*

Durante el final de la década de los sesenta y principio de los setenta, varias agencias burocráticas compitieron en el terreno del comercio exterior con el Itamaraty. De hecho, quien ganara en ese terreno, ganaba el juego. Hipotéticamente hablando había varios resultados posibles en la competencia.

1. Intercambio y relaciones exteriores podrían separarse con uno o varios actores burocráticos entrando en escena. En el caso de uno de estos resultados el CACEX (la división de Comercio Exterior del Banco de Brasil) o el Ministro de Finanzas (o un supuesto Ministro de Comercio Exterior) podría reforzar su posición y el Itamaraty perdería mucho de su prestigio.

2. Intercambio y relaciones exteriores podrían persistir junto con la intervención externa en el Itamaraty, esto es, con una dramática restructuración de la cancillería, así como sucedió en Chile, donde oficiales militares fueron nombrados al Ministerio de Relaciones Exteriores, y un hombre de negocios, Hernán Cubillos se convirtió en canciller. Con el fin de equilibrar la excesiva influencia de los militares, se llamó al Comité Consultivo del Ministro compuesto de representantes diplomáticos y académicos.<sup>25</sup>

3. El Itamaraty se podría modernizar y penetrar en las operaciones comerciales. Esto fue lo que ocurrió. Mientras existía el conflicto entre los señores Gibson Barbosa (Ministro de Relaciones Exteriores) y Delfim Netto (Ministro de Finanzas), durante el gobierno de Médici, el diplomático Paulo Tarso Flexa de Lima estaba abriendo

<sup>25</sup> Ver Heraldo Muñoz, "Las relaciones exteriores...", p. 35.

paulatinamente un nuevo departamento dentro del Itamaraty: el Departamento de Promoción Comercial (DPC). En sus primeros días, aparte de ser pequeño, tuvo un nivel relativamente bajo dentro de la carrera diplomática.

El DPC era el actor clave para poner en marcha la política de acercamiento a los países menos desarrollados (los cuales podrían absorber los productos manufacturados y los servicios brasileños) pues recibió al mismo tiempo el apoyo político del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para hacerlo, el Itamaraty actuó como una sola pieza enfrentando la oposición de algunos sectores militares. Durante la administración de Geisel esto se llevó a cabo con un fuerte apoyo del Presidente.<sup>26</sup>

En cierto sentido, la división burocrática del trabajo era que los "ministerios económicos" (Finanzas y Planeación), estaban jugando el papel del "Primer Mundo", relacionado con la banca internacional, "aspirando" ser admitidos en la OECD, etc., mientras el Itamaraty pacientemente jugó predominantemente (pero, por supuesto, no exclusivamente) el papel de "Tercer Mundo" y recientemente, el de América Latina.

El cambio a lo largo de estos aproximadamente 17 años ha sido notable; en 1965, Estados Unidos absorbió 45% de las exportaciones brasileñas. Hoy absorbe menos de 20%. En 1972 el intercambio entre Brasil y Nigeria alcanzó un millón de dólares, actualmente, alrededor de quinientos millones.<sup>27</sup>

Bastante ilustrativos son también los datos citados por Selcher en su "O Brasil no Mundo".<sup>28</sup> De 1970 a 1979, el porcentaje de las exportaciones brasileñas a varias regiones del mundo cambió sustancialmente: a Estados Unidos, de 24.7 a 19.0, a Europa occidental bajaron de 44.1 a 37.4, a América Latina, subieron de 11.1 a 15.2; a África de 2.1 a 4.5 y al Medio Oriente de 0.6 a 3.7. Selcher presenta también datos de inversiones directas en diciembre de 1971 y diciembre de 1978, mostrando que, proporcionalmente hablando, las inversiones directas de todos los países capitalistas habían bajado en Brasil, con la excepción de Alemania Occidental (11.4% a 15.3%), Suiza (6.5% a 11.9%) y Japón (4.3% a 10.2%) y Suecia, Luxemburgo y los Países Bajos, que presentaron incrementos menores.<sup>29</sup> Además de este cambio con respecto a la dependencia de un solo producto y el cambio de dependencia hacia un solo país, Brasil ha diversificado también

<sup>26</sup> Embajador Antonio Francisco Azeredo da Silveira, Conferencia en el IUPERJ, Río de Janeiro, 8 de agosto de 1980.

<sup>27</sup> Embajador Paulo Tarso Flecha de Lima, entrevista, *Visão*, vol. xxx, núm. 50 (14 de diciembre de 1981).

<sup>28</sup> Wayne Selcher, "O Brasil no Mundo", *Cultura* (Suplemento Cultural d'O Estado de São Paulo).

<sup>29</sup> *Ibid.*

su producción agrícola, alcanzando en 1981, el segundo lugar mundial como exportador de productos agrícolas, sólo después de los Estados Unidos.<sup>30</sup>

El resultado de esta diversificación fue que, con el incremento en la cantidad de exportaciones a nuevos mercados, el número de competidores internos en operaciones internacionales se incrementó sustancialmente, tanto dentro de la burocracia como fuera de ella. En el pasado, como se señaló anteriormente, el Itamaraty podía mantener cómodamente su posición porque no muchos sectores estaban envueltos en el terreno internacional, ni querían estarlo. Hoy en día, cada nuevo terreno que se abre, significa que un nuevo actor (o una serie de nuevos actores) compiten o bien con *otros actores* por la atención del Itamaraty para satisfacer su (o sus) propios intereses o para competir con el Itamaraty mismo, por la atención de otras agencias y oficinas gubernamentales, para así obtener una nueva tajada de la acción internacional.

Dentro de estos nuevos tipos de actores están los grupos de interés de las empresas estatales y las corporaciones privadas. Algunos ejemplos de esta competencia pueden citarse. La Federación de Industrias Estatales y la Confederación Nacional de Industrias restringieron su "acción internacional" en el pasado para presionar al gobierno para obtener exenciones de impuestos a la importación lo cual permitiría a sus socios continuar el proceso de sustitución de importaciones. Hoy en día, aunque este tipo de presión no ha dejado de existir, ha disminuido su *relativa* importancia porque la industria brasileña ya tiene problemas para exportar y éstos involucran en muchos aspectos, negociaciones de gobierno a gobierno (como las que se han estado llevando a cabo frecuentemente con Estados Unidos en cuanto al café instantáneo, zapatos, textiles y alcohol, y más recientemente acero). Así, éste es un nuevo y frecuente papel que el Itamaraty está llamado a desempeñar.

Con respecto al involucramiento del gobierno, está también la situación creada por el reciente viaje a Cuba, de Ruy Barreto, presidente de la Federación de Asociaciones Comerciales, en diciembre de 1981. Cuando Barreto fue a Cuba en una misión comercial privada la reacción del gobierno fue cautelosa. Por un lado, la *Federação* emitió un comunicado estipulando que Barreto había *mencionado* sus planes de viaje a oficiales del Palacio Presidencial. La Presidencia por su parte, negó cualquier involucramiento y declaró que Barreto viajaba como ciudadano privado. Sin consideración al grado de vinculación existente entre Barreto y el gobierno, el hecho extraordinario es que algunos años atrás el único brasileño que podía imaginar ir a Cuba pública-

<sup>30</sup> Embajador Azeredo da Silveira, Conferencia en el IUPERJ, Rio de Janeiro, 8 de agosto de 1980.

mente hubiera sido un oficial del proscrito Partido Comunista. Hoy en día lo que se observa es que un hombre de negocios muy conservador toma el liderazgo en el restablecimiento de relaciones comerciales con Cuba, teniendo en mente especialmente los intereses del sector privado que representa, y en gran medida, ignorando los intereses del gobierno del Itamaraty y de altos oficiales militares, al menos como son declarados oficialmente.

Estos casos fueron mencionados únicamente como ejemplos ilustrativos. Cotidianamente, grupos de interés de los más diversos campos que realizan negocios en el extranjero (o que tratan de realizarlos) hacen contactos con y presionan al gobierno para que defienda sus intereses en el extranjero, sometiendo al Itamaraty a nuevas posibles presiones.

El conjunto de nuevos actores en el campo internacional, involucra a varias empresas del Estado que también realizan negocios y operaciones que dificultan la marcha del Itamaraty. Petrobrás, por ejemplo, tiene el monopolio de todas las importaciones de petróleo a Brasil, factor que le permitió establecer una enorme subsidiaria, Interbrás, corporación comercial, básicamente encargada de exportar "paquetes" a los países de donde Brasil importa petróleo. El Banco do Brasil, que ya opera en el proceso de otorgar licencias de importación-exportación como banco del Estado a través de CACEX, instaló otra compañía comercial propia COBEC, que posee almacenes en varios lugares, supuestamente para productos que podrían tener necesidad de ser exportados a mercados específicos, con urgencia.

En el campo de los armamentos, el Ministerio de Defensa dirige INBEL que también exporta armas para uso militar a varios lugares; Embraer, la corporación manufacturera de aviones (operada por el Ministerio de la Fuerza Aérea) también opera internacionalmente vendiendo aviones tanto civiles como militares.

Otras corporaciones en manos del Estado hoy en día tienen negocios internacionales, exportando bienes, tecnología, servicios, "know how", o importando productos similares o solicitando préstamos en el extranjero.

Si añadimos a todo esto las corporaciones privadas transnacionales y las privadas nacionales que tienen tratos con los mercados externos, no es difícil observar que el control de las relaciones exteriores se convirtió en un asunto sumamente complicado involucrando al Ministerio de Relaciones Exteriores, formalmente encargado de ejecutar la política exterior del país, los Ministerios de Finanzas y Planeación y el Banco Central (involucrados en los aspectos financiero y económico de las operaciones), etc. El Itamaraty está, en cierto sentido, tratando de controlar a todos esos actores relativamente independientes para evitar incoherencias y disonancias por parte de los actores *quasi*

gubernamentales, que podrían entorpecer o crear problemas en la ejecución de la política externa del país como tal.

El Itamaraty, como fue señalado anteriormente, tuvo una crisis de identidad durante los comienzos de los años setenta, cuando tuvo que enfrentar dos retos. Por una parte, tuvo que ampliar su capacidad para controlar y coordinar a otros actores involucrados en la arena internacional. Por otra (y ésta era condición *sine qua non* para el primero) tenía que desarrollar una capacidad para participar más efectivamente en asuntos comerciales. Es posible decir que el Itamaraty ha podido, en gran parte, enfrentar el reto de manera efectiva, pero aún así, los problemas siguen siendo de importancia capital.

Uno de los campos importantes (que está creciendo) en el cual el Itamaraty ha podido ingeniárselas para apoderarse del control de la situación es el de ventas de armas para uso militar, con el objeto de establecer una comisión interministerial (coordinada por el Itamaraty) con el propósito de sancionar las ventas de armamentos y autorizarlas o vetarlas de acuerdo con toda la política exterior del país.<sup>31</sup> Claro está que las armas son una clase de producto muy especial que permite este tipo de control y guía por parte del Ministerio sin provocar muchas protestas por parte de los productores o comerciantes, como hubiera sido el caso, si el Itamaraty estuviese tratando de ejercer un control similar sobre las exportaciones de naranjas, pollo, o cualquier otra cosa. No obstante, esta mezcla de ayuda e inspección puede ser el camino del Itamaraty para poder mantener el control sobre la política exterior en una situación en la que todos los actores tratan de actuar lo más independientemente posible.

El Itamaraty ya ha dado un gran paso en la creación de un programa de adiestramiento para no-diplomáticos encargados de la promoción comercial, trabajando junto con las embajadas, un hecho que está teniendo el efecto inmediato de permitir a los diplomáticos manejar tareas no-comerciales (al menos no tan intensamente) al mismo tiempo los promotores comerciales "se encargan de las ventas". A largo plazo, sin embargo, existe el riesgo de que las personas encargadas de la promoción comercial, que son las que se relacionan con los asuntos clave de política exterior, no acepten la situación de ser por así decirlo, los "oficiales no comisionados" del servicio exterior. Éste es uno de los retos más serios que la diplomacia tendrá que enfrentar para tratar de integrar a tanta gente como sea posible en el proceso de formulación y ejecución de política exterior sin perder control y sin deteriorar la calidad del servicio diplomático.

El Instituto Rio Branco, por su parte, enfrenta el problema de modernización a sí mismo, así como su curriculum para adaptar la

<sup>31</sup> En esta materia ver Rupert Wilkinson, *Gentlemanly Power: British Leadership and the Public School Tradition*: Londres y Nueva York, Oxford University Press, 1964.

capacitación de los diplomáticos a las necesidades actuales de la política exterior —comercial, política y otras— balanceando los currícula para cumplir con demandas conflictivas sin perder su efectividad como agencia de socialización. En este sentido, es posible decir que el Rio Branco está enfrentando un problema similar al que enfrentaron las escuelas privadas británicas después de la guerra, a saber, el de formar cuadros elitistas, bien capacitados y bien socializados para un mundo aceleradamente cambiante, y al mismo tiempo incorporar individuos de orígenes sociales humildes.<sup>32</sup>

### *Retos para el futuro*

Las reformas por las que el Itamaraty tendrá que atravesar en el futuro tendrán que estar orientadas hacia los cambios que puedan ser vislumbrados en la política exterior del país en el futuro previsible.

Las cuestiones clave de la política exterior brasileña parecen ser: cómo manejar una mayor independencia de Estados Unidos y el desarrollo de un grupo de países con los que Brasil tendrá una relación privilegiada. Como están las cosas ahora, aunque sin adoptar una posición *tercermundista*, parece que Brasil está mejorando significativamente su posición a lo largo del eje Sur-Sur, sin perder necesariamente su posición en el eje Norte-Sur. Por cuánto tiempo se sostendrá esta posición “ambigua” es la pregunta del futuro.

A lo largo del eje Sur-Sur los desarrollos más sorprendentes son las inversiones políticas hechas por Brasil en África Negra empezando por medio de una política altamente preferencial con relación a las antiguas colonias portuguesas.

Un desarrollo creciente que será, tal vez, aún más importante es el movimiento de lo que yo llamo “latinoamericanización” de la política exterior brasileña. Este desarrollo básicamente significa una mayor atención dada por Brasil a sus vecinos continentales. Es un nuevo paso porque, en el pasado Brasil se orientó a una política exterior “estructurada” por Estados Unidos en el contexto de la guerra fría lo que favoreció al eje Norte-Sur en detrimento del eje Sur-Sur, aun en relación a sus propios vecinos. Si se toman las visitas presidenciales y ministeriales como indicadores de intenciones diplomáticas, es posible observar que desde que el presidente Figueiredo tomó posesión en 1979, el número de visitas dentro de América del Sur a ese nivel, se ha incrementado dramáticamente, a un punto nunca antes alcanzado en la historia reciente. Acompañando a estas visitas se llevaron a cabo los tratados acostumbrados de cooperación mutua, que no han quedado en el papel sino que se están poniendo en práctica, en la medida en la que el Itamaraty está siendo capaz de modernizarse y de im-

<sup>32</sup> Entrevista, Caracas, abril 1978.

pulsar a otros actores para llevar a cabo las provisiones operativas de los tratados (como comercio, asistencia técnica, capacitación, etc.).

Por supuesto, las relaciones exteriores brasileñas no se limitarán a África y América del Sur. El foco de atención en ambas áreas, en la parte final de este escrito sirvió para mostrar que en estas dos áreas geográficas es donde Brasil se convertirá en militante en un futuro previsible. Otras áreas geográficas, como Europa oriental y occidental y Asia son partes del mundo con las que Brasil mantiene relaciones, pero en términos relativos, África y América Latina son los puntos clave.

*Post scriptum.* La volatilidad de la situación política de Centroamérica es un factor que ningún analista puede evitar tomar en consideración. Desde el punto de vista brasileño, antes de que las crisis de El Salvador y Nicaragua se configuraran, Centroamérica y el Caribe eran dos regiones en las que podía sentirse una fuerte influencia al punto de atraer la atención de los oficiales venezolanos, quienes reconocían esa área como bajo su influencia.<sup>33</sup> El resentimiento acumulado por las antiguas colonias británicas en el Caribe, transformaron a esas naciones en países con los que Brasil podía tener una relación potencial muy intensa y productiva. Sin embargo, la política de la administración de Reagan, de penetrar en Centroamérica —ya sea mandando consejeros militares, ya sea entrenando oficiales y soldados centroamericanos—<sup>34</sup> puede cambiar completamente el papel que Brasil puede desempeñar en la región. Centroamérica se está convirtiendo día con día en una interrogación cada vez más y más grande para la política internacional. En este punto es virtualmente imposible decir algo con respecto al posible papel que Brasil pueda tener en esa área.

<sup>33</sup> Ver "Brazil: Feeling the World", *Newsweek* (Edición Internacional), vol. xcix, núm. 8 (febrero 22 de 1982), p. 33.

<sup>34</sup> Ver Beth Nissen "America is out of Options", *Newsweek* (Edición Internacional), vol. xcix, núm. 8 (febrero 22 de 1982), p. 9. Ver también páginas 6-8.