

# AMERICA LATINA/ INTERNACIONAL

---

OTOÑO-INVIERNO 1994 VOL. 1 N° 2

LAS POLITICAS EXTERIORES DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

————— ROBERTO RUSSELL

————— MARIA REGINA SOARES DE LIMA

————— ALBERTO VAN KLAVEREN

---

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA  
A MEDIADOS DE LOS '90

————— MONICA HIRST

LA RELACION AMERICA LATINA, EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

————— RIORDAN ROETT

EL IMPACTO DEL TLCAN SOBRE JAPON

————— KEIICHI TSUNEKAWA

EL FUTURO DE LA POLITICA COMERCIAL

————— NORA LUSTIG

---

EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

————— KENNETH WALTZ

---

RESEÑAS: LA POLITICA EXTERIOR PARAGUAYA

————— TORCUATO S. DI TELLA

---

# Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña

María Regina Soares de Lima\*

---

En la historia de la política exterior brasileña hay una ficción que, de tanto repetirse, adquirió condición de verdad para la comunidad de actores y estudiosos de las relaciones internacionales del país: la creencia en la continuidad y en el consenso, entre las fuerzas políticas y económicas relevantes, con respecto a las orientaciones generales de la política exterior. Aceptando la verdad del argumento desde el punto de vista relativo -la política exterior de Brasil exhibiría un mayor grado de continuidad y de consenso en comparación con las de otros países de la región o de fuera de ella- este trabajo pretende discutir esta cuestión. Para ello, señalamos la existencia de paradigmas alternativos de política exterior en la historia reciente del país, además de resaltar la crisis de esas "teorías históricas" de acción diplomática y el agotamiento en el presente de sus posibilidades pasadas. Antes, sin embargo, se examinan los principales modos de explicación de la política exterior.

## Paradigmas de política exterior

Las diferentes perspectivas sobre política exterior pueden reducirse a tres enfoques básicos: el clásico, el político-social y el interactivo.

En el modelo *clásico*, tributario de un enfoque realista, la política exte-

---

\*Investigadora del Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ).

Agradezco los comentarios críticos de Celso Lafer, del embajador José Viegas Filho y del embajador Jorge Hugo Herrera Vegas. Agradezco también las sugerencias del profesor Roberto Russell.

rior es resultado de la operación de un doble filtro: las preferencias de los estados y los incentivos y restricciones presentes en el ámbito exterior. Lo que distingue a este modelo de los demás es la premisa de que esos intereses son relativamente permanentes en el tiempo ya que derivan de atributos y capacidades que tipifican a un Estado -territorio, población, geografía, recursos naturales, materiales y humanos, por ejemplo- o de la posición que éste ocupa, en relación a los demás, en un orden cualquiera de poder económico, político o militar.

Dado que esas preferencias son tratadas como resultado de los atributos propios del Estado y/o de su posición en relación a los demás, el Estado aparece en este modelo como un actor unitario que interactúa con actores de la misma naturaleza, aunque con atributos y posiciones diferentes. En la versión estructural del modelo clásico, los intereses/preferencias del Estado son deducidos de la distribución de poder y el Estado procura desarrollar políticas consistentes con la configuración particular del sistema internacional. El hecho de que estas preferencias surjan endógena o exógenamente es menos importante para la caracterización del modelo clásico, que el tratamiento del Estado como unidad indivisible de decisión, que busca maximizar sus intereses en un contexto restringido por la acción de otros estados, o por la interacción de los mismos.<sup>1</sup>

El modelo *político-social* es, en todo, la antítesis del primero. Las preferencias externas son siempre endógenamente determinadas. Tampoco son fijas, ya que en este enfoque el énfasis recae no en los atributos, ni tampoco en la posición relativa, sino fundamentalmente en el proceso político de formación de la política exterior. Esta, tal como las demás políticas públicas, es la resultante de la dinámica de alianzas y conflictos entre los diversos actores gubernamentales y sociales. La referencia clásica en la literatura es el modelo de política burocrática de Allison, formulada por oposición al modelo del actor unitario. No obstante, es bien anterior al surgimiento de ese modelo, ya que se incluye en la sociología política clásica de análisis de políticas gubernamentales. En esa concepción, que incluye tanto las perspectivas pluralistas como las marxistas, la *policy* es consecuencia de las actividades de los grupos de interés y de las fuerzas sociales.

Aplicado al estudio de la política exterior, ese modelo tiende la mayoría de las veces a tratar al contexto externo como fijo, o aun como factor residual, desconsiderándose la interacción estratégica que constituye uno de los principales *assets* del modelo clásico. Por otro lado, cuando se

combina con el enfoque de la interdependencia, que privilegia los vínculos intersociales y transnacionales, este enfoque tiende a disolver la política exterior en una miríada de interacciones involucrando actores gubernamentales, no gubernamentales y transnacionales. A pesar de la interdependencia, de la globalización y de la internacionalización, mientras perdure el sistema de estados, es recomendable que los enfoques teóricos mantengan la distinción analítica entre política exterior, que involucra la acción de los representantes del Estado en el plano internacional, y relaciones internacionales, que abarca un conjunto de actores y procesos mucho más amplios y diversificados.

El modelo *interactivo*, el más reciente en la bibliografía especializada, procura combinar las posibilidades analíticas de los dos enfoques anteriores y, simultáneamente, superar sus deficiencias principales. Como en el modelo clásico, reserva el ámbito de la política exterior a la acción de los representantes del Estado. Incluye, sin embargo, los determinantes internos de la política exterior: partidos, grupos de interés, fuerzas sociales, legisladores, además de los representantes del Poder Ejecutivo y procedimientos institucionales. Al incorporar la perspectiva de la interacción estratégica, como en el modelo clásico, y los determinantes internos, en este enfoque no sólo las preferencias externas dejan de ser fijas sino también el contexto externo. Su mayor valor analítico para el estudio de la política exterior es garantizar un papel específico para los representantes del Estado, sin presuponer el modelo de actor unitario, focalizando las interacciones del juego diplomático en el campo internacional y el juego político interno. Como observó uno de los responsables de la construcción de este modelo: "Los Poderes Ejecutivos tienen un rol especial en la mediación de las presiones internas e internacionales precisamente porque están expuestos de manera directa a ambas esferas, y no porque estén unidos en todas las cuestiones o porque estén aislados de la política interna".<sup>2</sup>

El enfoque interactivo, como lo indica su nombre, enfatiza las interconexiones de la política internacional con la política interna. De acuerdo con Putnam, quien formalizó esa interacción en base al modelo de juegos en dos niveles, el problema principal de los Poderes Ejecutivos consiste en encontrar una estrategia de negociación que sea políticamente viable, simultáneamente, en el orden externo y en el orden interno. Tal imperativo constituye, según este autor, un dilema estratégico para los decisores, una vez que movimientos que son racionales para un actor en un juego, pueden ser *impolitic* en el otro. La lógica de los juegos de dos niveles es

1. Es en este sentido que el modelo clásico incluye autores como Morgenthau, Waltz y Krasner, a pesar de las diferencias entre sus respectivos enfoques.

2. Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 43, N° 3, summer, 1988, pp. 432-3.

particularmente relevante en un mundo de estados democráticos crecientemente interdependiente. El decisor central actúa estratégicamente, procurando oportunidades para lograr ganancias sinérgicas en ambos juegos en forma simultánea. Es en este sentido que no se trata solamente de una teoría de las fuentes internas de la política exterior, como el enfoque anterior, puesto que los decisores centrales actúan con algún grado de autonomía. Así, *"foreign policy in this view is not constituency driven, but it is constituency constrained"*.<sup>3</sup>

Cada uno de esos tres modelos ilumina y enfatiza un conjunto particular de dimensiones y variables que mueven a la política exterior en la práctica. El clásico enfatiza el peso de los factores geofísicos, de las capacidades de los estados y de la estructura del sistema internacional, que condicionan la política exterior, así como el de los factores que, por su naturaleza estructural, constituyen temas más o menos permanentes en el acervo histórico de la política internacional de un país. El *político-social*, por otro lado, presta atención a los elementos constitutivos del orden político institucional de un país, así como al papel de las fuerzas políticas y sociales en el proceso de *policy-making* y a los respectivos estilos de diferentes gobiernos en una perspectiva diacrónica. Finalmente, el enfoque *interactivo* pone el acento en las elecciones de los decisores y sus estrategias de negociación, alcanzando su mayor valor analítico para el estudio de procesos de negociación, bilateral o multilateral.

Se puede también postular la existencia de una "afinidad electiva" entre el modelo clásico y la diplomacia como institución tipo-ideal del sistema de estados, tal como fue concebida en sus momentos fundadores con la Paz de Westfalia. La metáfora del tablero de ajedrez utilizada por el enfoque clásico impone el tratamiento del Estado como actor unitario y asume una congruencia o coherencia de política. Cada Estado identifica una única política y estrategia en función de sus intereses y su poder relativo en el sistema internacional. Interés nacional e interés del Estado son sinónimos y el diplomático, simultáneamente, representa este interés en el plano externo y actúa para maximizarlo, aun bajo restricciones. Pero el tiempo del modelo del Príncipe está históricamente delimitado. En la era contemporánea este modelo unitario ha dejado de ser una constante para tornarse una variable. No obstante, aunque se argumente que la complejidad del Estado moderno, la globalización económica y la fuerza del fenómeno de democratización política actúan en el sentido de frag-

mentar esa unidad decisoria, para el diplomático es inconcebible que exista divergencia sobre el significado del "interés nacional". La socialización de este papel profesional y la demanda de eficacia en el ejercicio cotidiano de la profesión así lo determinan. La incompatibilidad relativa entre política exterior y democracia está basada no sólo en una distinción teórica, sino que se relaciona con las imposiciones específicas en el desempeño de los respectivos papeles del diplomático y del político, siendo extraño al universo cognoscitivo del primero la idea de que la definición del interés nacional sea resultado de un conflicto político interno. Nada más próximo a la fantasía clásica que la idea de que la política exterior está por encima de la política y de los partidos.

Estas reflexiones iniciales tienen por objetivo proporcionar el cuadro general para las observaciones que siguen en relación al conjunto de supuestos que, a partir de la instalación del gobierno civil en 1985, sustentan la política exterior de Brasil.

### Política interna y política exterior

Inicialmente señalaría un elemento de contexto que es común a todo el período desde 1985 hasta el presente. Se trata de la inestabilidad macroeconómica crónica que hizo que en ocho años de gobierno civil el país haya conocido diez Ministros de Economía diferentes, observando la lógica relativamente implacable de un patrón que se ha repetido desde entonces: aceleración inflacionaria, caída del Ministro e implementación de una nueva política de ajuste macroeconómico. La conducción de la política exterior no sólo se dio en un ambiente de alta inestabilidad gubernamental, sino que, de modo general, ocupó una posición subordinada en la agenda de preocupaciones de los decisores centrales, teniendo en cuenta la importancia concedida a la estabilización económica. Este elemento contextual distingue, por lo tanto, al período autoritario del civil, y genera potencialmente menos espacio para innovaciones conceptuales en política exterior.

No obstante, es posible señalar una particularidad del caso brasileño, con respecto a la relación entre política exterior y régimen político, que escapa a lo que se esperaría desde un análisis de sentido común. Por un lado, la existencia de discontinuidades en las orientaciones de la política exterior durante la vigencia del ciclo militar. Por otro lado, la constatación de que los cambios en la política exterior fueron más pronunciados entre el primer y el segundo gobierno civil, que entre los dos últimos gobiernos militares y el primer gobierno civil.

3. Robert Putnam, "Two-Level Games: The Impact of Domestic Politics on Transatlantic Bargaining", in H. Habtendorf y C. Tuschhoff, *America and Europe in an Era of Change*, Westview Press, Boulder, 1993. Para una aplicación a la negociación de la deuda externa brasileña, ver H. Habtendorf y T. McCoy, "The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game: The 1988 Brazilian Debt Negotiations", *World Politics*, Vol. 44, julio, 1992.

¿Por qué la continuidad entre regímenes y la discontinuidad dentro de un mismo régimen? Desde una perspectiva comparativa, la misma pregunta sería formulada de la siguiente forma: ¿por qué se observa mayor continuidad en las orientaciones de la política exterior brasileña *vis à vis* la mayor discontinuidad relativa de la política exterior argentina? Normalmente la respuesta a estas preguntas destaca el peso de los factores institucionales en la formación de la política exterior, y más precisamente, el papel de la corporación diplomática en la formulación y conducción de esa política y aun el monopolio de las decisiones de política internacional detentado por esa agencia estatal. Dos objeciones pueden ser presentadas contra este argumento. En primer lugar, que explica las continuidades pero no necesariamente las discontinuidades. En segundo lugar, el argumento es poco político pues no especifica las condiciones que tornan viable ese monopolio, ni los recursos de poder específicos en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) que garanticen ese resultado.

En la historia reciente del país es posible, a *grosso modo*, destacar tres momentos de discontinuidad en la política exterior: el inmediato posterior al '64, el gobierno de Geisel y el gobierno de Collor. El primero y el último comparten una característica: involucraron cambios bruscos, es decir, que se procesaron diferentes paradigmas de política exterior en un corto lapso de tiempo. Otro elemento común a ambos momentos deriva del anterior, esto es, al involucrar cambio de paradigmas, la política exterior se procesó relativamente al margen de la corporación diplomática.<sup>4</sup> Comparativamente al momento inmediato posterior al '64, el gobierno de Geisel significó un cambio de paradigma. A diferencia de los dos momentos, anterior y posterior, sin embargo, el cambio no fue brusco, debido a que desde el gobierno de Costa e Silva la política exterior, especialmente en el plano multilateral, ya venía sustentándose en el paradigma anterior a 1964. Otra distinción crucial en relación a esos momentos, es que en el gobierno de Geisel se observó una perfecta sintonía entre los puntos de vista del Presidente de la República y los de la corporación diplomática, lo que le otorgó un peso político significativo a esa agencia estatal dentro de los círculos de decisión gubernamental. La conclusión es transparente: en el presidencialismo brasileño el parámetro que regula los grados de libertad o autonomía relativa retenida por la diplomacia es la autorización presidencial, sea por omisión o delegación de poder -co-

4. Un ejemplo paradigmático fue el cambio brusco de la posición negociadora previa de Brasil en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), teniendo en cuenta la simultaneidad entre el inicio de la Conferencia y el golpe militar en 1964. Para el argumento de que el MRE fue marginado en el proceso de decisión de la política exterior del gobierno de Collor, ver Paulo Nogueira Batista, "A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?", *Política Externa*, Vol. 1, N° 4, 1993.

mo en los gobiernos de Médici (en algunas áreas de política exterior) y de Figueiredo- o por afinidad de puntos de vista, como en los casos de los gobiernos de Geisel y de Sarney.

Claro está que, mantenidos los demás elementos constantes, la autonomía relativa de la corporación es siempre mayor en los períodos autoritarios que en los períodos democráticos, por la simple razón de que en estos últimos, a diferencia de los primeros, las decisiones de política exterior deben ser ratificadas por el Congreso. Pero, dadas las características imperiales del presidencialismo brasileño y las propias de la corporación diplomática -ausencia de clientelas específicas en la sociedad ó en la política-, el poder de la última es función de la sinergia establecida entre ella y el Poder Ejecutivo. Como se señaló, esta sinergia no siempre se observó, sea en el período autoritario, sea en el período democrático.

### Factores institucionales y política exterior

El MRE detenta, sin embargo, algunos recursos que, en las condiciones políticas antes delineadas, hacen que los factores institucionales pesen en la formación de la política exterior. Por otro lado, esos mismos recursos organizacionales aportan insumos suplementarios para comprender la relación no necesariamente lineal entre régimen político y política exterior.

El primero de ellos deriva de las características institucionales propias de Itamaraty, que lo aproximan al modelo clásico de *civil service*, con patrones regulares de carrera, control sobre el reclutamiento, el sistema de entrenamiento y la valorización profesional. Como los ministerios militares, que también detentan el control interno sobre la carrera militar, el MRE se diferencia de las demás agencias del Estado. Tal recurso institucional dio a sus miembros una fuerte identidad organizacional, alimentada desde muy temprano por la larga permanencia en el tiempo de esta agencia del Estado, capaz de desarrollar una perspectiva estratégica, en el sentido de focalizar el largo plazo, sirviendo antes a los intereses nacionales de naturaleza más permanente que a los intereses eventuales de gobiernos específicos.<sup>5</sup>

La segunda característica de la organización, que es a un tiempo un

5. Para un análisis del proceso de institucionalización de la carrera diplomática, ver Zairo Borges Cheibub, "Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica", *Dados*, Vol. 28, N° 1, 1985. El argumento de que la memoria diplomática y las características institucionales de la organización otorgan al MRE autoridad en el sistema político brasileño y visión de largo plazo fue desarrollado por Celso Lafer, "A Autoridade do Itamaraty", en C. Lafer, *Política Externa Brasileira: Três Momentos*, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Papers, São Paulo, N° 4, 1993.

asset y una fragilidad, es el alto grado de aislamiento de esa burocracia en relación a los influjos provenientes de su ambiente político y social. Eso es consecuencia tanto de la institucionalización del servicio diplomático antes mencionada, como de su misión organizacional principal que no genera vínculos específicos o clientelas particulares en la sociedad y en la política interna. En tanto recurso, el aislamiento burocrático torna al MRE menos permeable a las injerencias políticas que se vuelven endémicas en contextos administrativos como el brasileño, caracterizado por la escasa institucionalización de la administración pública. Además, permite la formación de una *policy community*, en el sentido que la literatura especializada da a una "comunidad orgánica de actores en torno de una política sectorial fuerte y estructurada"<sup>6</sup>, que, en este caso, se confunde con la propia organización. Pese a todo, el aislamiento fragiliza a la organización, una vez que la menor inserción en el ambiente interno o la ausencia de "abogados" en la sociedad torna al poder de la burocracia dependiente de la autorización del Poder Ejecutivo, como se argumentó más arriba.

El tercer recurso organizacional se refiere a la formulación de contenidos específicos de esa "política sectorial" y a la capacidad demostrada por el MRE de obtener respaldo político interno para esos contenidos, garantizando de esa manera una cierta permanencia en el tiempo de esos paradigmas de política exterior. Además de lo que se podría denominar el acervo diplomático relativamente permanente, que incluye no sólo principios jurídicos generales, sino también elementos derivados de la localización geográfica y la identidad específica de Brasil en su "contexto contiguo" -utilizando la expresión de Celso Lafer-, el MRE formuló también paradigmas alternativos de política exterior.<sup>7</sup> Estos últimos representan verdaderas teorías de acción diplomática, constituidas por un conjunto más o menos articulado de ideas base, que pueden o no estar respaldados en visiones o teorías ya existentes. Dada la naturaleza interpretativa de esos mapas cognoscitivos, que ayudan al diplomático a dar sentido a la complejidad del mundo que lo rodea, de donde se derivan alternativas distintas de acción, esos paradigmas son relativamente excluyentes entre sí y pasibles, por lo tanto, de polémica y sustitución.<sup>8</sup>

A lo largo de la historia republicana, la corporación articuló dos para-

6. Marcus André B. C. de Melo, "Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República", *Dados*, Vol. 36, N° 1, 1993, p. 125.

7. Ver, Celso Lafer, *op. cit.*, pp. 18-19, donde el autor argumenta que para Brasil, América Latina no es una opción o elección diplomática, sino parte de su circunstancia.

8. La distinción entre acervo diplomático y paradigmas de política exterior se inspira en la diferencia establecida por Araújo Castro entre política exterior y política internacional. Ver Rodrigo Amado (org.), *Araújo Castro*, Editora Universitária de Brasília, Brasília, 1982, pp. 197-198.

digmas de política exterior: el de la alianza especial con Estados Unidos y el paradigma globalista. El primero consistió en las distintas interpretaciones de lo que se denominó el legado del Barón de Río Branco. En este paradigma, Estados Unidos es visualizado como una potencia global y hegemónica en el hemisferio occidental, y eje de la política exterior de Brasil. Sea enfatizando la convergencia ideológica por impulso interno, sea poniendo de relieve los vínculos pragmáticos, que es la interpretación más próxima al legado de Río Branco de concebir la alianza táctica con Estados Unidos como medio para aumentar el poder de negociación del país, este paradigma perduró hasta el inicio de los años '60.<sup>9</sup>

### El paradigma globalista

El paradigma globalista, cuyo origen data de fines de los años '50 e inicios de los '60 y tiene en los trabajos del embajador Araújo Castro su formulación más acabada, resulta de la articulación, en el pensamiento de este diplomático, de diversas influencias intelectuales. Entre ellas se destacan: la crítica nacionalista a la matriz americanista de la política exterior generada en el ámbito del Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), más particularmente, en los trabajos de Hélio Jaguaribe; la visión de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las relaciones centro-periferia, en especial el pensamiento de Raúl Prebisch, que proporcionó las bases conceptuales para la construcción de una identidad económica de los países latinoamericanos y su emergencia como actores colectivos en el plano internacional; y, finalmente, la tradición del pensamiento realista en las relaciones internacionales, en particular la concepción del sistema internacional como un ámbito anárquico, en el cual "la inexistencia de un sistema de justicia distributiva entre las naciones" hace prevalecer el principio de autoayuda en la conducta de los estados, confiriéndoles a éstos "el derecho, y tal vez el deber, de promover la defensa activa de sus intereses nacionales".<sup>10</sup>

9. Para un análisis de los momentos de fijación de ese paradigma; de reinterpretación en la posguerra; de redefinición en el período 1961-1963, con la política exterior independiente; de resurgimiento en el período inmediato posterior al '64; y de su revisión final, en el período 1974-1985, ver Rubens Ricupero, "O Brasil, a América Latina e os Estados Unidos desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular", trabajo elaborado para el IV Seminario Nacional "60 Anos de Política Externa", organizado por el IPR-MRE y por el Programa de Política Internacional y Comparada de la USP, Brasília, 31 de marzo al 2 de abril de 1993.

10. Para un análisis de esas influencias intelectuales en el pensamiento de Araújo Castro, ver Maria Regina Soares de Lima, "Enfoques Analíticos de Política Exterior: El Caso Brasileño", en Roberto Russell (ed.), *Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior*, GEL, Buenos Aires, 1992. Las citas son de Araújo Castro, *op. cit.*, p. 206. Los trabajos de Araújo Castro fueron publicados en *Araújo Castro*, organizado por Rodrigo Amado, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1982.

El paradigma globalista de la corporación diplomática fue formulado como una teoría de acción alternativa a la que se deriva del paradigma anterior particularmente en dos sentidos. Primero, confrontando la idea de Estados Unidos como eje de la política exterior con la visión de la necesidad de globalizar las relaciones exteriores de Brasil. Segundo, al enfatizar las características restrictivas de la macroestructura internacional, ese paradigma apunta al núcleo de la ecuación formulada por Riq Branco, en cierto sentido, invirtiéndola. Al contrario de la fórmula anterior, que suponía una relevancia mutua dada, ésta pasa a ser ahora algo a construir. Más importante aún, las relaciones estrechas con Estados Unidos dejan de ser medios para aumentar el poder de negociación de Brasil y se tornan consecuencia de la propia ampliación del poder de negociación. El desarrollo de la capacidad industrial es una condición indispensable para una actuación más autónoma del país en el sistema internacional, juntamente con la valorización de la "articulación negociada de las pequeñas y medianas potencias" en el eje Norte-Sur.

Inicialmente, el paradigma globalista incorpora la matriz económica de la propuesta de reforma de las relaciones económicas internacionales de la CEPAL de modo de tornarlas más permeables a los intereses de los países en desarrollo. La alianza con los económicamente semejantes se restringe a los ámbitos Norte-Sur, sin extenderse a las áreas no alineadas donde Brasil mantuvo siempre un bajo perfil. En verdad, uno de los principales méritos de las formulaciones de la CEPAL, en comparación a los principios neutralistas y no alineados -que por estar muy "cortados" por el eje Este-Oeste dificultaban la adhesión de los países latinoamericanos-, fue su sentido universalizador y su capacidad de proveer una identidad económica propia a los países en desarrollo, a pesar de sus diferencias nacionales específicas, en términos de localización geográfica, sistema económico y régimen político. Posteriormente, al cuadro de referencia Norte-Sur, el paradigma globalista añadiría el eje de las relaciones de poder asimétricas, a partir del rechazo al "congelamiento de poder mundial" y la formulación de un principio tácito de acción en el sentido de postergar al máximo la cristalización de normas restrictivas al acceso de Brasil a los avances tecnológicos, en particular a las tecnologías "sensibles".<sup>11</sup>

En el inicio de los años '60, la política exterior encontraría en el eje Norte-Sur el espacio adecuado para el ejercicio de un papel protagónico de Brasil. El eje Norte-Sur posibilitaría al MRE, en cuanto agencia res-

11. Para un análisis comparativo de las propuestas conceptuales de "Política Externa Independiente" y "Pragmatismo Responsable", ver Gelson Fonseca Júnior, "Mundos Diversos, Argumentos Afins: Notas sobre Aspectos Doutrinários da Política Externa Independiente e do Pragmatismo Responsável", trabajo presentado en el Seminario Nacional "60 Anos de Política Externa".

ponsable de la conducción de la política exterior, encontrar en la diplomacia económica multilateral una misión organizacional específica: complementar las políticas gubernamentales de desarrollo industrial. Sin embargo, las imposiciones de la guerra fría en el contexto interamericano, que contribuyeron a la internalización de cuestiones externas en el conflicto político interno, acabaron por concentrar en la tesis Norte-Sur una parte del foco de oposición de los sectores conservadores al gobierno de Goulart, contribuyendo a su caída en 1964. El régimen militar restauró la hegemonía del paradigma de aliado especial por razones de convergencia ideológica y motivaciones pragmáticas, pero por poco tiempo. De esta manera, a partir de 1967 se observa una progresiva desvinculación de la política exterior respecto de las orientaciones de la política interna. Tal desvinculación, que inicialmente ocurre sólo en el ámbito de la diplomacia económica multilateral, señala la recuperación de la influencia del MRE en la formulación y conducción de la política exterior y el consiguiente retorno del eje Norte-Sur. Con todo, esta tendencia no se observa en el plano regional, donde prevalecen las concepciones políticas y de seguridad del régimen militar.

En el gobierno de Geisel, la opción por alcanzar el estadio final del proceso de sustitución de importaciones (insumos intermedios, principalmente en los sectores químico y metalúrgico, y bienes de capital), combinada con una estrategia más agresiva de promoción de las exportaciones y el inicio del proceso de distensión política produjeron el contexto económico-político propicio para la hegemonía de la tesis de globalización de las relaciones internacionales del país. A partir de Geisel, más claramente, se articulan dos vertientes del paradigma globalista: en el campo de las relaciones asimétricas, la negativa a acceder a los regímenes de control de tecnología y la búsqueda de socios alternativos, sobre todo en Europa y Japón, y en especial en el área tecnológica; en el campo del Tercer Mundo, la aproximación a África, Medio Oriente y en particular a los vecinos del "contexto contiguo". Con la hegemonía del paradigma globalista -fruto del diagnóstico del relativo aislamiento político-diplomático del país y del reconocimiento de que la globalización de las relaciones exteriores es la vía más promisoría para un país dotado de un parque industrial diversificado-, Itamaraty prácticamente retoma el control de la formulación y conducción de la política exterior. Al cerrarse el ciclo militar en 1985, solamente la cuestión del no reconocimiento de Cuba permanecía como un ejemplo aislado, pero significativo, de los límites internos a la globalización de la política exterior.

La transición del gobierno militar al civil no produjo cambios significativos en el paradigma dominante de la política exterior. La democratización política sí contribuyó a la alteración del curso de esa política en

tres direcciones significativas. En primer término, dio lugar a una universalización de hecho de las relaciones diplomáticas del país, a partir del restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba. En segundo término, confirió la prioridad a la cooperación política y económica con la Argentina, sepultando las ambivalencias previas de los gobiernos militares. Finalmente, acabó con una limitación autoimpuesta por los gobiernos militares, el retorno a una actuación diplomática más visible e incisiva en ámbitos políticos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), iniciada con la propuesta de creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, en 1986.

Estos cambios de curso por parte del gobierno civil son significativos porque reflejan claramente las imposiciones internas a la vigencia plena del paradigma globalista en la época del régimen militar. La cuestión cubana pone de relieve la importancia de la dimensión ideológica en la conducción de la política exterior, condición que choca con la concepción pragmática del realismo. La profundización de la cooperación nuclear con la Argentina y la institucionalización de mecanismos de fiscalización mutua de los respectivos programas nucleares son desarrollos que sólo podrían ocurrir durante la vigencia de un régimen civil, teniendo en cuenta la resistencia histórica de los sectores militares a la integración plena de Brasil y Argentina en el campo militar-estratégico. De la misma manera, el régimen civil restituyó plena credibilidad a la actuación de los operadores diplomáticos en las arenas políticas multilaterales, permitiendo así una actuación de alto perfil en estos foros.

Otra consecuencia de la democratización política fue la disminución de la autonomía relativa previa de Itamaraty en el proceso de decisión de la política exterior, especialmente en los casos de necesidad de ratificación de las acciones exteriores por parte del Congreso. Aún así, un balance de la política exterior del gobierno de Sarney indica que, en líneas generales, la práctica de la política exterior en ese período es congruente con el paradigma globalista que se había afirmado a partir de mediados de los '70.

No obstante, al finalizar el gobierno de Sarney, apreciaciones realizadas por diplomáticos pusieron de manifiesto la sensibilidad de la corporación a la necesidad de ajustar la política económica internacional del país ante las transformaciones estructurales de la economía mundial, los cambios en el paradigma tecnológico y la mayor rigidez del contexto en que se desarrollan las negociaciones multilaterales, en especial en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). En general, esas apreciaciones indican los límites de una posición negociadora con única

base en los principios tercermundistas clásicos, sin alguna contrapartida en términos de concesiones inmutuas, y la necesidad de Brasil de reexaminar los costos crecientes del modelo de economía cerrada, señalando la necesidad de iniciar la liberalización de la economía, pero en forma selectiva y negociada con los principales socios comerciales.

Por otro lado, se observa un consenso respecto de la validez de las premisas globalistas, especialmente en lo que se refiere a la necesidad del país de ampliar su intercambio con el exterior, diversificar los socios y completar el proceso de integración sub-regional de modo de hacer frente a un contexto externo menos permisivo, sin abandonar el objetivo de desarrollar y consolidar la estructura industrial ya existente, aunque más integrada a la economía mundial. La importancia de una estructura multilateral con características no discriminatorias, otra temática clásica del paradigma, es enfatizada, aunque realmente se aprecie como poco promisorio el futuro de un multilateralismo universalista, sobre todo en cuestiones de desarme. El tema del congelamiento del poder mundial está presente en la crítica a la proliferación de los regímenes de control en el campo tecnológico, por iniciativa de las grandes potencias, resaltándose sin embargo, la necesidad de vincular más estrechamente la política exterior sobre cuestiones tecnológicas a una política interna consistente de desarrollo científico y tecnológico. De modo general, prevalece la visión de la necesidad del país de ajustarse a los nuevos parámetros externos. Sin embargo, se consideran los límites que la persistencia de graves desequilibrios internos impone a una adhesión inequívoca del país a los valores del Primer Mundo, permaneciendo válidos los objetivos de reforma del orden internacional. Además, se reconoce que las políticas de reconstrucción económica dependen fundamentalmente de opciones internas de la propia sociedad brasileña.<sup>12</sup>

De esta forma, se puede concluir que el paradigma globalista permanecía como cuadro de referencia de la diplomacia. No obstante, teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad diplomática, que por su actuación en el ambiente externo tiene que desarrollar una visión estratégica, y no "estructurada", de ese mismo contexto, se reconocía la necesidad de ajustar la política exterior a los nuevos parámetros internacionales. Dado

12. Esas apreciaciones y argumentos fueron tomados de artículos de diplomáticos brasileños publicados en el libro organizado por Gelson Fonseca Júnior y Valdemar Carneiro Leão, *Temas de Política Externa Brasileira*, Fundação Alexandre de Gusmão/Editora Atica, Brasília, 1989. En particular, Paulo Tarso Flecha de Luma, "Dados para uma Reflexão sobre a Política Comercial Brasileira"; Rubens Ricupero, "Comercio Exterior Brasileiro: Competitividade e Perspectivas"; Sebastião do Rego Barros Netto, "Política Externa e as Questões de Alta Tecnologia"; Marcos Castrioto de Azambuja, "Desarmamento-Posições Brasileiras"; Luiz Felipe de Seixas Correa, "As Relações Internacionais do Brasil em Direção ao Ano 2000"; y Ronaldo Mota Sardenberg, "A Estratificação Internacional nos Anos '90".



el peso de las restricciones sistémicas se podría afirmar, de manera contrafactual, que este ajuste se realizaría cualquiera fuese el resultado de las elecciones de 1989. Sin embargo, el retorno del paradigma de la alianza especial con Estados Unidos se debió, fundamentalmente, a causas internas: la elección de Collor de Mello y, como tal, ocurrió a pesar de la corporación diplomática.<sup>13</sup>

### ¿El retorno de la alianza especial?

Tal como en 1964, el retorno al paradigma de la alianza con Estados Unidos tuvo motivaciones ideológicas y razones pragmáticas. En el plano de los valores, la creencia en las posibilidades de lo que Adam Przeworski denominó estrategia de "modernización vía internacionalización", que consiste en "intentar adoptar los patrones políticos, económicos y culturales dominantes en el mundo capitalista avanzado".<sup>14</sup> Las motivaciones de naturaleza pragmática se expresaron en el objetivo de remover áreas de fricción y litigio previas con Estados Unidos -en cuestiones relativas a la liberalización comercial, propiedad intelectual, no proliferación nuclear, para citar las más expresivas- con miras a restablecer la reputación brasileña frente a actores y agencias económicas internacionales, y sensibilizar a Estados Unidos en la cuestión de la negociación de la deuda externa brasileña junto a los bancos norteamericanos.<sup>15</sup> De acuerdo con la visión de un *insider*, el MRE no tuvo un papel protagónico en la formulación de la política exterior de Collor. El autor resalta, sin embargo, la influencia de Itamaraty en dos cuestiones de agenda de la política exterior de aquel gobierno: el acuerdo Argentina-Brasil-Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y el acuerdo 4 + 1 entre MERCOSUR y Estados Unidos, así como la "visión más sofisticada del escenario internacional" presentada por Itamaraty en la gestión de Celso Lafer.<sup>16</sup>

En retrospectiva, se puede citar un conjunto de razones para explicar por qué el paradigma de la alianza especial con Estados Unidos no vencería como marco de referencia de la política exterior, independientemente del desenlace político del gobierno de Collor de Mello. La comparación con otros momentos de la historia brasileña puede ser ilustrativa.

13. Para el argumento de las causas internas del cambio de orientación de la política exterior en el gobierno de Collor de Mello, ver Mónica Hirst, "The Foreign Policy of Brazil: Facing Domestic and International Constraints", FLACSO (*mimeo*), Buenos Aires, 1993.

14. Adam Przeworski, "A Falacia Neoliberal", *Lua Nova*, N° 28/29, 1993, p. 222.

15. Para un análisis de la política exterior del gobierno de Collor de Mello, ver Ademar Seabra de Cruz Júnior, Antonio Ricardo F. Cavalcante e Luiz Pedone, "Brazil's Foreign Policy under Collor", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, N° 1, 1993.

16. Paulo Nogueira Batista, *op. cit.*, p. 122.

Con Vargas, durante la Segunda Guerra Mundial, la coalición interna favorable al alineamiento era ponderable. Esta comprendía tanto a sectores políticos liberales que veían en la aproximación a Estados Unidos un elemento inductor de una flexibilización del régimen político, como a sectores nacionalistas en el ámbito militar, que con la construcción de Volta Redonda pasaron a contar no sólo con un símbolo, sino con una poderosa palanca del desarrollo industrial. En 1964, el alineamiento reflejó la visión de los ganadores, ya que las fuerzas políticas de izquierda perdieron su espacio como consecuencia del golpe militar. En el plano ideológico, el alineamiento cumplía un papel significativo para la legitimación del régimen recién instalado, que tenía en el eje de la bipolaridad Este-Oeste la referencia para su autoidentificación como movimiento restaurador del orden democrático. Además contaba con el respaldo de los actores políticos y económicos relevantes en la coalición vencedora en 1964 que tenían definida la opción por la ortodoxia en las políticas económica y exterior, de modo de restablecer la confianza de Estados Unidos, de los inversores externos y de los organismos financieros internacionales estremecidos por los acontecimientos previos al '64. Aunque en contextos históricos distintos, la política de alineamiento en el gobierno de Vargas y en el período inmediato posterior al '64 era consistente con los valores de los detentadores del poder político, y de ella se derivaban recursos, materiales y simbólicos, para un número de actores políticos importantes dentro y fuera del aparato del Estado.

Ese tipo de configuración política no se observó en el gobierno de Collor de Mello. En el plano de los valores, el paradigma de la alianza especial con Estados Unidos tenía como fundamento la creencia en la posibilidad de la "modernización vía internacionalización". Esta, como observó Adam Przeworski, "parece sin precedentes en la historia", y continúa: "Todas las tentativas anteriores de modernización concebían al desarrollo como un proyecto ligado a la independencia nacional, económica y política...En contraste, la estrategia de modernización vía internacionalización explícitamente acepta una sumisión por lo menos parcial de la soberanía nacional en los dominios político, económico y cultural".<sup>17</sup>

Aunque se argumente que el proyecto neoliberal no se instrumenta en la práctica, especialmente en las grandes potencias, éste fue asimilado por los diferentes liderazgos políticos en el Sur capitalista y en el Este europeo como el nuevo camino para la modernización, teniendo en cuenta el colapso de las estrategias de desarrollo hacia adentro y la nueva configuración del sistema internacional después del fin de la guerra fría. En el

17. A. Przeworski, *op. cit.*, p. 223.

caso de Brasil, la aceptación plena de ese conjunto de valores ha sido más problemática, porque choca con los valores históricamente hegemónicos entre sectores de las élites brasileñas, especialmente en el ámbito militar, de concebir el desarrollo como un proyecto nacional de corte industrializante.

En el plano de los intereses de diversos sectores de las élites, también se puede argumentar que la puesta en práctica de las reformas orientadas hacia el mercado y de políticas de control de la capacitación bélica y tecnológica de las Fuerzas Armadas -contrapartida brasileña para reconstruir una relación especial con Estados Unidos-, tropezó con los intereses constituidos en los ámbitos empresarial, sindical y militar. El éxito y la larga permanencia en el tiempo de la estrategia de industrialización y la naturaleza pactada de la transición política elevan considerablemente los costos del cambio para los actores económicos fundamentales y genera mayores riesgos para la estabilidad institucional de políticas de convergencia con Estados Unidos en el área militar y de seguridad.<sup>18</sup>

A diferencia de los años '40 y del período inmediato posterior al '64, en el inicio de los años '90, la convergencia de valores y las razones pragmáticas del Poder Ejecutivo para retomar el paradigma de la alianza especial, no tenían contrapartida en el plano de los valores y de los intereses de las fuerzas políticas y sociales internas relevantes.

Si bien las condiciones internas no fueron suficientes para el relanzamiento del paradigma de la alianza especial, no se produjo, sin embargo, el retorno del paradigma globalista en su totalidad. Las razones que dan cuenta de esta situación son las siguientes:

- El cambio de algunas posiciones previas de la diplomacia brasileña durante el período de Collor fragmentó la coalición globalista, quebrando un consenso que "en los años '70 y '80, por una cuestión de convergencia político-ideológica o al menos por razones de disciplina corporativa, había constituido un rasgo destacado entre los operadores de las relaciones exteriores."<sup>19</sup>

- Las transformaciones espectaculares de orden geoestratégico, iniciadas con la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, la reunificación de Alemania en octubre de 1990 y la disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991 indujeron a la corporación diplomática a repensar el cuadro de referencia de la política exterior, particularmente el eje Norte-Sur. En esa nueva evaluación, no sólo juegan consideraciones relativas a la disminución de recursos de poder de la coalición Sur para la re-

18. Estos argumentos son desarrollados en Mónica Hirst y Maria Regina Soares de Lima, "Particularidades e Dilemas das Relações Brasil-Estados Unidos sob o Impacto de Novas Conjunturas", *Cuadernos del IPRI*, Brasilia, agosto, 1993.

19. Mónica Hirst y Maria Regina Soares de Lima, *op. cit.*, p. 31.

forma del orden internacional, con el colapso económico relativamente generalizado y la desaparición de la expresión de los intereses de dicha coalición en las arenas diplomáticas clásicas. También se incluyen argumentos propios del campo de los valores, relativos a la erosión de la "superioridad ética" del discurso tercermundista. En las palabras de Gelson Fonseca Júnior: "La teoría de la autonomía, tanto en el '60 como en el '74, depende de un mundo irrazonable para afirmarse como razonable. La razón brasileña -y la de los países en desarrollo- se define por contraste con la irracionalidad de los poderosos, que tenía expresiones muy claras en la carrera armamentista, en la exacerbación de las crisis regionales, en la resistencia a cambiar un orden económico claramente injusto. Con el agotamiento de la guerra fría y la consagración liberal, el desafío, para los países sin reservas de poder, es justamente el de volver a diseñar argumentos de razón, rehacer el discurso".<sup>20</sup>

- El proceso de democratización política acabó por romper un cierto consenso en la sociedad brasileña en relación a la postura defensiva del país, en particular en los regímenes de no proliferación nuclear. Esta postura se tradujo en el pasado en una agenda negativa ante estas cuestiones que se reflejó, de hecho, en el rechazo a la negociación. En este tema, debe otorgarse el crédito a las iniciativas de la política exterior del gobierno de Collor de Mello en el sentido de la remoción del "residuo autoritario" en el campo externo. Deben ser contabilizadas como un *asset* para la diplomacia: la actuación de Brasil con respecto al tema ambiental; la presentación al Congreso de un proyecto de ley reglamentando la exportación de armas, materias primas, productos intermedios y equipos industriales que emplean tecnología considerada estratégica; y las tramitaciones Ejecutivo-Legislativo para la aprobación del acuerdo cuatripartito con la Argentina y la revisión del Tratado de Tlatelolco.

- Finalmente, la aceptación gradual por parte de determinadas fuerzas políticas y sociales de la profundidad de la crisis fiscal y, consecuentemente, de los límites de las posibilidades del modelo inducido por el Estado y de economía cerrada que presidió la construcción del Brasil industrial. En lugar de considerar a la "modernización vía internacionalización" como la alternativa única y normativamente superior a las demás, el debate en la actualidad, aún inconcluso, es más pragmático y gira en torno de la reforma de aquel modelo estatista y no de su simple destrucción. Por otro lado, ha surgido un consenso entre las fuerzas políticas y sociales en relación al cuadro social deplorable del país, dado que sin la corrección de este cuadro está cerrado al Brasil el camino hacia el "Primer Mundo".

20. Gelson Fonseca Jr., "Mundos Diversos, Argumentos Afines", *op. cit.*, p. 8.

## Observaciones finales

La política exterior brasileña enfrenta hoy el desafío de formular un nuevo paradigma en la medida en que se agotaron las posibilidades de sus dos modelos históricos. Los cambios en el orden geoestratégico, el proceso de globalización junto con la regionalización de la economía, el agotamiento del modelo económico orientado hacia adentro e inducido por el Estado y la democratización del régimen político contribuyeron, cada uno a su modo, a la crisis de los dos paradigmas clásicos de la diplomacia brasileña.

Habiendo ya experimentado la condición de "aliado especial" en un momento histórico anterior, su reivindicación por parte de Brasil sugiere que el *trade off* en el presente, sería distinto del que fuera aceptado por las élites brasileñas en la posguerra. La reivindicación *unilateral* de ese *status* combinada con la condición actual de Estados Unidos de gran potencia -que, al contrario de la condición de superpotencia, tiende a ser más sensible a las ganancias y las pérdidas relativas en las relaciones con sus aliados periféricos- producirían un trato desequilibrado y difícilmente aceptable para las fuerzas políticas internas relevantes. La respuesta del lado norteamericano difícilmente implicaría un reconocimiento especial del país, destacándolo del conjunto de los demás países latinoamericanos, contrapartida importante para la legitimidad del *trade off* anterior. Siendo así, la hipotética oferta norteamericana chocaría con dos temas relativamente permanentes en la cultura política de las élites brasileñas: la aspiración de convertir al país en un actor en la política mundial y la creencia en su especificidad frente a los demás países de la región.<sup>21</sup>

Por otro lado, los cambios en los contextos externo e interno no sólo imponen límites estructurales a las posibilidades del modelo globalista, sino también ponen de relieve ciertas ambigüedades de este paradigma de política exterior. En relación a los límites estructurales, podemos mencionar los cambios en el orden geoeconómico y sus implicancias para la inserción internacional de Brasil en el sentido de reducir los recursos de poder y los márgenes de maniobra necesarios para la efectividad del paradigma globalista. Por su parte, las ambigüedades constitutivas del paradigma globalista también se hacen presentes.

¿De qué forma, en un contexto de política democrática, se pueden seguir conciliando, en un mismo modelo de política exterior, la "teoría

de la autonomía" con la defensa de proyectos militares poco transparentes en el campo de la autonomía tecnológica bélica? También, ¿de qué manera se puede conciliar la crítica al "congelamiento del poder mundial", núcleo del proyecto globalista, con la aspiración brasileña de ser un actor en la política mundial y de participar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?

Las relaciones con Estados Unidos y los desafíos que ellas representan para el Brasil en la actualidad sugieren, no sin cierta ironía, las razones de la pérdida de posibilidades de los dos paradigmas de la política exterior brasileña. Si existen poderosos argumentos para indicar el agotamiento del paradigma de "alianza especial", tampoco se pueden desconocer las imposiciones actuales para que Brasil "normalice" sus relaciones con Estados Unidos. Una postura de enfrentamiento, sin embargo, sería particularmente problemática para Brasil, no sólo por la situación de interdependencia asimétrica<sup>22</sup> entre los dos países, sino también por la amplia y creciente convergencia entre Estados Unidos y los demás países latinoamericanos. Es tal vez por el hecho de que los dos paradigmas de la política exterior brasileña tengan en Estados Unidos su eje de "atracción", para uno, y "repulsión", para el otro, que los dilemas actuales de la relación bilateral iluminan tan nítidamente las debilidades y limitaciones de ambos.

De la historia de los éxitos y de los fracasos de los dos paradigmas tal vez se puedan extraer algunas lecciones. Modelos de política exterior sólo basados en los impulsos y fuentes internas, que desconocen los parámetros externos, pueden generar prescripciones de acciones diplomáticas que en vez de fortalecer debiliten la posición internacional del país. Por otro lado, gobiernos que tengan como cuadro de referencia sólo el "tablero de ajedrez" internacional y que axiomáticamente identifiquen el interés nacional con el interés del Estado corren dos tipos de riesgo: por un lado, prometer más de lo que la sociedad está dispuesta a conceder; por otro lado, imponer costos tan altos a sus respectivas sociedades que el resultado de sus acciones externas se vuelva contra los mismos gobiernos. El éxito de un modelo no depende tan sólo de la validez intrínseca de sus premisas teóricas, sino de su capacidad de formular contenidos que sean consistentes con los incentivos que provienen del contexto externo y, simultáneamente, cuentan con respaldo político interno. Así como mi preferencia teórica es

21. Mónica Hirst y Maria Regina Soares de Lima, "O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e Desafios de uma Relação Complexa", *Cuadernos del IPRI*, enero, 1994, p. 31.

22. Interdependencia asimétrica significa que el costo de la interrupción de la relación con Estados Unidos es mucho más alto para Brasil de lo que lo es para Estados Unidos. El concepto fue formulado por Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown and Company, Boston, 1977.

el enfoque interactivo de la política exterior, mi elección normativa recae sobre los paradigmas construidos en base a la vinculación entre oportunidades sistémicas y proyectos nacionales democráticamente definidos. Este es el gran desafío de la política exterior brasileña en la actualidad.

REVISTA DE POLITICA  
Y ECONOMIA INTERNACIONAL  
EDITADA POR EL AREA DE  
RELACIONES INTERNACIONALES DE  
FLACSO/ARGENTINA

---