

Política exterior y relaciones internacionales del Brasil: un enfoque paradigmático*

Amado Luiz Cervo**

Introducción

La teoría de las relaciones internacionales, una disciplina que ha sido considerada norteamericana, se expandió por los centros de estudio en todo el mundo. Nuestras librerías exhiben manuales que exponen escuelas de pensamiento o corrientes de interpretación, originadas por grupos localizados en diversos países.¹ En muchas universidades, particularmente en el Brasil, todavía se le confiere un lugar privilegiado a los autores estadounidenses. Al haberse desarrollado en los Estados Unidos la reflexión más consistente sobre las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial, la influencia ejercida en la opinión y el modo de ver el tema, han sido importantes, pero al mismo tiempo implicaron riesgos pedagógicos.

Toda teoría engloba una visión desde el interior mismo de las relaciones internacionales porque vincula valores, proyectos e intereses nacionales. Por tal razón, una teoría ajena puede ser epistemológicamente inadecuada para explicar las relaciones internacionales de otro país y, aún más, al informar sobre el proceso de adoptar decisiones puede ser políticamente nociva. Tomemos dos ejemplos ele-

* Ponencia presentada en las VII Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales, AAHRI, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, octubre de 2003. Traducido del portugués por Eduardo Madrid.

** Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Publicación autorizada por el Instituto Rio Branco.

1. Saraiva, José Flávio Sombra, *Relações Internacionais. Dois Séculos de História*, Brasilia, IBRI, 2001, 2° versión.

mentales. Si el enfrentamiento de civilizaciones con el que Samuel Huntington analiza el mundo posterior a la Guerra Fría, o el dilema de la seguridad con el que R. Jervis interpreta los problemas de la paz y de la guerra, convienen como categorías explicativas e inspiración práctica a los académicos o decisores norteamericanos –por razones obvias– no son útiles a los brasileños como explicaciones de las relaciones internacionales del país, mucho menos lo son aún como referencias para el proceso de tomar decisiones.² El conocimiento de estas relaciones compone el poder como un instrumento útil. Para el pensamiento crítico ejerce, consecuentemente, una función preventiva que los hombres de estado utilizan ante amenazas externas y que son obtenidas mediante la inspiración de formulaciones introspectivas derivadas de culturas o intereses nacionales.

Estas consideraciones comprueban la necesidad que tiene cada país de rechazar teorías extrañas y de partir de construcciones teóricas que sean epistemológicamente adecuadas y socialmente provechosas. América Latina dispone de ellas. Son dos las versiones del pensamiento latinoamericano aplicadas a las relaciones internacionales: la que exponen los pensadores orientados hacia la realidad regional de las relaciones internacionales y la que se elaboró dentro de los gabinetes de los formuladores de políticas y que fueron históricamente aplicadas.

La primer corriente, derivada de los estudios de Raúl Prebisch, abarca el pensamiento del grupo conformado por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) desde su creación a fines de la década de 1940. Este grupo inspiró derivaciones tales como las expresadas por Celso Furtado en su teoría del desarrollo y por los enfoques de la dependencia elaborados en los años '60 y '70 por Theotonio dos Santos, Ruy Mário Marini y Fernando Henrique Cardoso, entre otros. El pensamiento neoliberal irrumpió en los años '80 y fue expresado con vigor por la comunidad epistémica argentina en la década siguiente, cuando la propia Cepal adaptó las relaciones internacionales regionales a su modo de ver, inventando la versión del regionalismo abierto. En esos años, no obstante, el pensamiento cepalino –precursor de las versiones estructuralistas de las teorías del desarrollo y la dependencia– también operaba su *aggiornamento*, dando origen a las corrientes neoestructuralistas de Osvaldo Sunkel y Raúl Bernal-Meza y al pensamiento crítico acerca de la globalización, expuesto en las obras de Mario Rapoport, Roberto Lavagna y Aldo Ferrer. El componente rector de esa corriente latinoamericana fue (y continúa siendo) el estructuralismo. Una síntesis de la teoría latinoamericana de las relaciones internacionales está siendo preparada por Raúl Bernal-Meza.³

-
2. Huntington, Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Nueva York, Simon and Schuster, 1996. Jervis, Robert, "Cooperation under the Security Dilemma", en *World Politics*, vol. 30, n° 2, enero 1978, pp. 167-214.
 3. Bernal-Meza, Raúl, *Teoría de las relaciones internacionales: el pensamiento latinoamericano* (originales cedidos por el autor). Cf. Cervo, Amado Luiz, "A política exterior da Argentina: 1945-2000", en Guimarães, S. P., *Argentina: visões brasileiras*, Brasília, IPRI, 2000, pp. 11-88.

A la segunda corriente del pensamiento latinoamericano los estudiosos la deducen de la práctica política, y extrae de ella conceptos, a veces elaborados por los hombres de estado, y otras, implícitos en su praxis. El análisis paradigmático que aplicamos en nuestros recientes estudios acerca de las relaciones internacionales del Brasil y de América Latina se reveló como un método creador de conceptos instrumentales cuyo conjunto condujo a la teoría.⁴

Exponemos entonces, en este texto, una reflexión acerca de la política exterior y de las relaciones internacionales del Brasil con el objetivo de elaborar los conceptos que les dan inteligibilidad orgánica y que abastecen, al mismo tiempo, criterios de evaluación de resultados.

Componentes de un concepto paradigmático

Un paradigma, en ciencias humanas y sociales, equivale a una explicación comprensiva de lo real. El uso que de él hacen las ciencias exactas y naturales es diferente. En estas últimas el paradigma articula en una teoría una serie de leyes científicas que establecen, en principio, relaciones necesarias de causa y efecto. Cuando una ley es rechazada por la experiencia, el paradigma cae. En las ciencias humanas el paradigma también desempeña la función superior de organizar el objeto de observación; sin embargo, no presenta la misma rigidez científica. Este tipo de análisis, en las ciencias humanas, se restringe a la función de dar inteligibilidad al objeto de estudio, iluminándolo a través de conceptos y otorgándole comprensión orgánica en el complejo mundo de la vida humana. En razón de esa versatilidad y flexibilidad, no debe el lector exigir de un paradigma la articulación de todas las variables, –dependientes, independientes o intervinientes–, en la explicación de un tema de estudio.

El análisis paradigmático que aplicamos a nuestro objeto de estudio, –las relaciones internacionales del Brasil–, corresponde, ante todo, a un método. Nuestro objetivo consiste en la construcción de conceptos mediante la vía de la observación empírica. La historia constituye el campo de observación, el laboratorio de experiencias sobre las cuales nos inclinamos. Tomamos las experiencias históricas, (de la Independencia hasta nuestros días), en tres niveles: el diplomático, el político y el de las relaciones internacionales, dado que nuestro método presupone la articulación de esas tres dimensiones de la base empírica y de la observación.

4. Cerro, Amado Luiz, *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*, Brasilia, IBRI, 2001. Cerro, Amado Luiz y Bueno, Clodoaldo, *História da política exterior do Brasil*, Brasilia, EdUnB, 2002. Cerro, Amado Luiz (org.), *O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*, Brasilia, EdUnB, 1994. Cerro, Amado Luiz y Rapoport, Mario (orgs.), *História do Cone Sul*, Río de Janeiro, Revan, 1998. Acerca de un abordaje similar consultar Lafer, Celso, *A identidade internacional do Brasil: passado, presente e futuro*, San Pablo, Perspectiva, 2001.

Enfocado de este modo, el análisis paradigmático nos lleva, a determinados presupuestos. En primer lugar, detrás de un paradigma verificamos la existencia de la idea de nación que un pueblo hace de sí mismo –al menos sus dirigentes–, la visión que proyecta del mundo y el modo en cómo percibe la relación entre esos dos elementos. Tales presupuestos nos conducen al conjunto de valores desarrollados, es decir, a la identidad cultural, que condiciona los designios duraderos de la política exterior. El paradigma comporta una cosmovisión, la imagen que una determinada formulación conceptual proyecta de los otros pueblos, o naciones del mundo entero.

En segundo lugar, el paradigma implica percepciones de interés. La lectura que los dirigentes hacen de los intereses nacionales –sociales, políticos, de seguridad, económicos, culturales– se modifica con el cambio de paradigma.

En tercer lugar, el paradigma abarca la elaboración política. En ese sentido, condiciona tendencias de mediano y largo plazos, y también explica sus rupturas. O sea, engloba el modo de relacionar lo interno con lo externo y la manipulación de la información para establecer el cálculo estratégico y la decisión.

El análisis paradigmático converge así hacia dos tipos de resultados. De él se espera, por un lado, el efecto cognitivo, una vez que el paradigma organiza el objeto, (siempre complejo, difuso e impredecible cuando se trata del comportamiento humano), confiriéndole el mayor grado posible de inteligibilidad orgánica. Existe, por otro lado, el efecto operacional. Un paradigma incluye un modo de proceder, en este caso, de hacer política exterior o de controlar las relaciones internacionales. El análisis paradigmático tiene que adosar las determinaciones internas y los condicionamientos externos, con fines políticos, a la fuerza de la idea de nación a construir y de la cosmovisión. Tomado como referente, el paradigma vigente permite evaluar el desempeño de los dirigentes y de la sociedad organizada. La producción de un concepto paradigmático presupone una larga duración, porque sobre ella se aplica naturalmente, no sirviendo el análisis de coyunturas, (a menos que en esas coyunturas de tiempo corto encuentre su localización cognitiva y operacional).

Los países albergan siempre sus políticas exteriores y su modelo de inserción internacional dentro de paradigmas. Tomemos ejemplos, –cuyo grado de elaboración no cabe discutir aquí– con la simple finalidad de ilustrar el concepto. La Unión Soviética estuvo bajo la tentación de moverse en función de la revolución transnacional o del interés concreto nacional; los Estados Unidos descubrieron su *manifest destiny*, como la Francia de De Gaulle su *grand dessein*; durante la segunda mitad del siglo XX observamos los paradigmas globales de la Guerra Fría y de la coexistencia pacífica; Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, se situó bajo el paraguas nuclear estadounidense y se consolidó como potencia en base a la cooperación económica regional y a la internacionalización de sus empresas; China transitó de la relación especial con la Unión Soviética hacia la confrontación, la teoría de los tres mundos, de los dos mundos y, en fin, hacia la realización de intereses concretos de su desarrollo; la Argentina de Juan Domingo Perón

avanzó mediante su Tercera Posición. Cuando las orientaciones externas de esa naturaleza son investigadas utilizando el método aquí propuesto, pueden convertirse conceptualmente en paradigmas de política exterior y relaciones internacionales de los diferentes países o grupo de países.

Las relaciones internacionales del Brasil dieron origen a cuatro paradigmas: el liberal-conservador, que se extiende desde el siglo XIX hasta 1930; el estado desarrollista, entre 1930 y 1989; el estado normal y el estado logístico, teniendo en cuenta que los tres últimos coexisten e integran el modelo brasileño de relaciones internacionales desde 1990 a nuestros días. Identificamos y definimos esas experiencias a la luz de los presupuestos metodológicos y epistemológicos que definimos anteriormente.

Con el objetivo de elaborar conceptos claros y de poder compararlos entre sí seleccionamos, para cada uno de los cuatro paradigmas, idénticos componentes teóricos que aplicamos al estudio de cada caso, como si fuesen criterios de definición. Primeramente, buscamos los orígenes del paradigma: ¿Cuáles son las causas, internas y externas, que se encuentran en su génesis? ¿Qué factores explican su continuidad y preparan la transición para el nuevo paradigma? Procedemos, a continuación, a la identificación de sus parámetros. Juzgamos conveniente distinguir dos conjuntos de componentes del paradigma, el bloque mental, compuesto de ideología y política, y el bloque duro, compuesto de la percepción de intereses nacionales, relaciones económicas internacionales e impactos sobre la formación nacional.

El paradigma liberal-conservador del siglo XIX y de la Primera República (1810-1930)

Los estudios de Adam Watson, Hedley Bull y Brunello Vigezzi acerca de la sociedad internacional europea de principios del siglo XIX y del sistema internacional en donde transcurren, constituyen un adecuado punto de partida para entender el secular paradigma liberal-conservador implementado por los países de América Latina desde sus procesos independentistas.⁵

Por primera vez en la historia un sistema internacional de escala global se extendió sobre el planeta a partir de valores, principios e intereses europeos. La sociedad internacional europea había sido construida en la esfera política a partir del congreso de Westfalia en 1644 homogeneizando instituciones, pero fue la superioridad económica de los europeos –originada en el avance relativo respecto a

5. Watson, Adam, *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis*, Londres y Nueva York, Routledge, 1992. Bull, Hedley y Watson, Adam, *L'espansione della società internazionale*, Milán, Jaca Book, 1994. Véase la extensa presentación de Brunello Vigezzi sobre el trabajo del British Committee on the Theory of International Politics, p. XI-XCVIII.

otros pueblos— la que acabó por convertirla en un sistema internacional universal. Por esa razón el sistema internacional vigente en el siglo XIX, construido sobre aceptados patrones y reglas de conducta, se convirtió en un poderoso instrumento de expansión para los intereses de las potencias capitalistas europeas. Los europeos impusieron a la periferia del capitalismo, (a América Latina, al Imperio Otomano y al continente asiático, en un primer momento, y al África negra a fines del siglo), la manera de comercializar y de organizar la producción, y hasta de crear instituciones políticas y sociales. Los instrumentos de ese ordenamiento jurídico, político y económico fueron los tratados bilaterales refrendados en aquella época. El Brasil firmó con las potencias capitalistas cerca de dos decenas de ellos, entre 1810 y 1828.⁶

El contenido esencial del modelo de las relaciones internacionales definido por los europeos era la llamada política de puertas abiertas. La periferia no tenía opción: cuando firmaba tratados abría su mercado a los productos manufacturados europeos y orientaba su producción hacia las actividades primarias. El liberalismo europeo contenía apenas un aspecto y estaba referido hacia su costado externo. Los países europeos aceptaron el liberalismo en sus mercados internos solamente cuando dispusieron de ventajas comparativas intangibles, como el conocimiento, la tecnología y la organización empresarial. De este modo, la teoría ricardiana indujo, apoyada en el libre comercio, la división internacional del trabajo, primero en la periferia y luego en el centro, aunque regiones periféricas como América Latina, se inclinaba hacia relaciones en las que prevalecían las ventajas comparativas de tipo natural. Centro y periferia se subordinaron, como evidencia la investigación de los latinoamericanos desde 1950, a funciones complementarias que reproducirían simultáneamente las condiciones del desarrollo y del subdesarrollo.

Los negociadores brasileños de los tratados de la época de la independencia pensaron en hacer valer los derechos de los plantadores y exportadores de productos primarios pero no fueron aceptados por los negociadores europeos, cuyos mercados admitían solamente los productos originarios de la colonia respectiva. Por lo tanto, los brasileños cedieron el mercado de productos industriales a cambio de nada, inhibiendo la modernización capitalista interna. El grupo socialmente hegemónico se beneficiará, con el tiempo, de ese esquema de intercambio, cuando la diplomacia brasileña, a duras penas, pudo abrir mercados para los productos del sector agroexportador. Sin este proceso, el afán de consumo de productos manufacturados por parte de los propietarios de tierras, a pesar de las bajas tarifas de importación fijadas por los tratados, difícilmente se verificaría.

La ideología que los dirigentes brasileños adoptaron en el siglo XIX era el liberalismo de matriz europea. Ese liberalismo se extendía a la construcción de las instituciones políticas del estado monárquico y, después del republicano, a la organización de la sociedad, excepción hecha al régimen esclavista. El liberalismo deter-

6. Véase Cervo, Amado Luiz, *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*, Brasilia, Ed. Univ. de Brasilia, 1981.

minaba el modo de organización de la producción, del comercio exterior y de las finanzas. La ideología liberal está presente, sobre todo, en la época de la Regencia (1831-1840) cuando se moldean las instituciones del estado nacional y se genera la gran polémica en torno a la centralización y descentralización del poder. Está presente en la década de 1840 al expirar los tratados desiguales de la época de la Independencia, cuando se desata otro cerrado debate entre librecambistas y proteccionistas en torno a la política aduanera y de comercio exterior. Prevalece en la mentalidad del grupo social que detentaba el poder económico y configuraba el poder político durante la segunda mitad del siglo XIX y en la Primera República.

Las manifestaciones políticas de la ideología liberal-conservadora fueron coherentes, sin dejar, sin embargo, de exhibir algunas contradicciones. El aspecto liberal se explica mediante la firma de los tratados desiguales y, junto a ellos, la política aduanera; es decir, que el Brasil asumió su condición periférica de modo permanente. El aspecto conservador explica el malogrado proyecto de industrialización de la década de 1840, la determinación de ejercer cierto control sobre el subsistema rioplatense de relaciones internacionales, y la firme negociación de las fronteras del territorio nacional. Subordinación y soberanía matizaban la política exterior y el modelo de inserción internacional del país durante la vigencia del paradigma liberal-conservador, con predominio e inclinación de la primera tendencia en la esfera económica, y de la segunda en la esfera política y geopolítica. El bloque duro de las relaciones internacionales del país, desde la independencia hasta 1930 incluyó, como vimos, la percepción de los intereses nacionales, las relaciones económicas internacionales y los impactos sobre la formación nacional.

Los liberales-conservadores brasileños procedían a la lectura del interés nacional evocando un concepto de sociedad simple, compuesto fundamentalmente de dos segmentos: los grandes propietarios de tierras y dueños del poder, y el resto de la sociedad, fuesen esclavos, ex esclavos, trabajadores libres o inmigrantes. Una sociedad configurada desde sus comienzos, compuesta de plantadores y exportadores de café, azúcar y otros pequeños productos de la tierra, que a nada más aspiraban, (según las desafortunadas palabras del senador de la Monarquía, Sales Torres Homem). Aquellos dirigentes confundían, lógicamente, el interés nacional con sus propios intereses, es decir, los del grupo socio-económico hegemónico: disponer de mano de obra, exportar productos agrícolas e importar bienes de consumo diversificados. La diplomacia de la agroexportación, concepto elaborado por Clodoaldo Bueno, no explica toda la política exterior del Brasil, pero refleja la esencia de la funcionalidad del estado en el sector externo. Habiendo sido apropiado por las elites sociales, el estado gestaba un proceso de toma de decisiones en política exterior orientado, esencialmente, a aquella restringida lectura que hacían del interés nacional. De esta manera, podemos comprender el esquema de relaciones económicas internacionales al que se subordinó el Brasil durante más de un siglo: exportaciones de bienes primarios e importaciones de productos industriales, prestigio externo conveniente a las oligarquías internas y créditos obtenidos en Londres para enfrentar eventuales problemas en la balanza de pagos.

Los impactos sobre la formación nacional son bien conocidos por nuestros historiadores. Ilusión de modernidad en islas urbanas de consumo o haciendas interiores y atraso económico de la nación. Los analistas de la Cepal elaboraron conceptos tardíos acerca del ensamblaje dependiente centro-periferia que alimentaba simultáneamente el desarrollo y el subdesarrollo, como si fuesen la faz y el reverso de idénticos mecanismos. Existieron, sin embargo, hombres de estado y mentes esclarecidas que, desde la época de la independencia, protestaban contra el modelo de inserción internacional que mantenía el país al margen del progreso capitalista. Nícia Vilela Luz retrató la lucha por la industrialización. Esa contienda fue intermitente y endeble, desde el proyecto de Juan VI en 1808, a la reacción del Parlamento, contra los tratados desiguales, en 1827, pasando por el pequeño libro de Nicolau de Araújo Vergueiro sobre la fábrica de hierro de Ipanema, escrito en 1828, e incluyendo también la irrupción del pensamiento industrialista de la década de 1840 y el debate entre industrialistas y liberales radicales en ocasión de la votación de la ley aduanera. En fin, los reclamos y movimientos de intelectuales, tenientistas, modernistas y otros en la década de 1920.⁷

El paradigma del estado desarrollista entre 1930 y 1989

Durante los años de la depresión capitalista y en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, América Latina experimentó un extraordinario dinamismo económico acercando el mundo moderno a los grandes países como Brasil, México y la Argentina. Impactos externos e internos operaron como elementos impulsores de esta transformación. En el caso de Brasil, los externos fueron la caída de las importaciones y exportaciones debido a la crisis económica de los '30, a la disputa por los mercados y por el sistema productivo entre las potencias capitalistas, a la división del mundo en bloques y a la política estadounidense del buen vecino de

7. Pequeña bibliografía sobre el período: Luz, Nícia Vilela, *A luta pela industrialização no Brasil (1808-1930)*, San Pablo, Difel, 1978. Goes Filho, Synesio Sampaio, *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*, San Pablo, Martins Fontes, 1999. Magnoli, Demetrio, *O corpo da pátria*, San Pablo, UNESP, 1997. Freitas, Caio de, *George Canning e o Brasil*, San Pablo, Ed. Nacional, 1958. Graham Richard, *Grã Bretaña e o início da modernização no Brasil*, San Pablo, Brasiliense, 1973. Bandeira Moniz, Luiz A., *O expansionismo brasileiro*, Río de Janeiro, Philobiblion, 1985. Almeida, Paulo Roberto de, *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Imperio*, San Pablo, Senac, 2001. Bueno, Clodoaldo, *A República e sua política exterior (1889-1902)*, Marília, UNESP, Brasilia, 1995. Bueno, Clodoaldo, *A política externa da Primeira República: os anos de apogeu*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 2003. García, Eugenio Vargas, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*, Porto Alegre, Ed. da Universidade, 2000.

Franklin D. Roosevelt. Interiormente, se asistía al despertar de nuevas fuerzas que aspiraban a la modernización. La depresión, paradójicamente, condujo a los países capitalistas avanzados hacia el proteccionismo y a las soluciones nacionalistas, y a América Latina a un proceso de modernización.

Los impulsos internos provenían, especialmente, de los que criticaban la dependencia y el atraso histórico y de las demandas de una sociedad que se había transformado. Los habitantes urbanos pasaron a requerir empleos e ingresos, la burguesía nacional estaba ávida por oportunidades de negocios, los militares procuraban obtener medios para promover la seguridad, surgieron intelectuales y políticos de mentalidad revolucionaria. Maniobrar en medio de la división del mundo en bloques fue una posibilidad concreta que percibieron los nuevos dirigentes, llegados al poder mediante elecciones, —como en México y la Argentina— o por una revolución, —como la de 1930 en el Brasil—. Las condiciones para la génesis del nuevo paradigma de las relaciones internacionales estaban dadas. Los dirigentes rompían con la diplomacia de la agroexportación y le conferían una nueva funcionalidad al estado, contando con el apoyo del pensamiento diplomático, de la prensa y de la opinión pública popular.

El cambio paradigmático de los años 1930–1940 ocurrió como si fuese un movimiento latinoamericano. Rasgos comunes en los diversos países de la región sustentan los componentes teóricos del nuevo modelo de inserción internacional: a) introducir la diplomacia económica en las negociaciones externas; b) promover la industria para satisfacer las demandas de la sociedad; c) pasar de la subordinación a la autonomía decisoria con el fin de obtener ganancias recíprocas en las relaciones internacionales; d) implementar un proyecto nacional de desarrollo con la finalidad de superar la desigualdad entre las naciones; e) cimentar todos esos rasgos mediante el nacionalismo económico, imitando la conducta de las grandes potencias.

El paradigma en construcción presenta, de este modo, un perfil caracterizado por tres componentes: a) conciencia de la transición; b) desarrollismo como vector de la política exterior; c) realismo de conducta. Al mismo tiempo, le confiere una nueva funcionalidad al sector externo creando el modelo de inserción internacional: a) realizar los intereses de una sociedad compleja; b) concebir el desarrollo como expansión del sector industrial; c) proveer de eficiencia a la política exterior mediante la autonomía en la toma de decisiones, cooperación externa, política de comercio exterior flexible y no doctrinaria, subordinación de la política de seguridad de la guerra y de la paz con fines económicos, y negociación simultánea con las potencias y los países vecinos. Aunque habían sido presentados y definidos con bastante claridad durante la depresión capitalista y la Segunda Guerra Mundial, los parámetros del paradigma desarrollista serían depurados y perfeccionados en las décadas siguientes, integrando así el modelo de inserción internacional para el país por un período de sesenta años. Exponemos, a continuación, esa evolución a fin de reflexionar sobre ella.

El bloque mental del paradigma desarrollista se compone de una variable ideológica y otra política. La ideología desarrollista irrumpió, por cierto, en América

Latina, (y con mayor fuerza en el Brasil, en donde penetró en la opinión pública, la vida política y los estudios socio-económicos), entre los años 1950 y 1980. Los hombres de estado más influenciados por esta ideología fueron Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek y Ernesto Geisel. Entre los intelectuales constructores del desarrollismo figuran Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aldo Ferrer, Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Roberto Lavagna, Mario Rapoport, Raúl Bernal-Meza y Osvaldo Sunkel.

La vertiente desarrollista de este pensamiento latino evolucionó de tal manera que, –a partir de las formulaciones del grupo de la Cepal, durante los años '50– elaboró una teoría originalmente inspirada en la práctica política de Vargas, entre 1930 y 1945. De los conceptos originales de Prebisch –centro–periferia, industria, mercado interno, ingreso salarial, deterioro de los términos del intercambio– a la teoría del desarrollo de Celso Furtado, –que insiste sobre el componente de la desigualdad tecnológica–, la corriente llega a los enfoques dependentistas de las décadas de 1960 y 1970 que profundizan el estudio de la relación entre dominación y dependencia mediante el análisis estructural. Todo estará referido al concepto de poder en las relaciones internacionales según Osvaldo Sunkel y a la estrategia de conducirse mediante ventajas comparativas naturales (América Latina) o intangibles (países desarrollados), de acuerdo a Aldo Ferrer.

Además, la teoría latinoamericana de las relaciones internacionales implica (en la expresión de Bernal-Meza) como elementos ideológicos, además del desarrollismo antes definido, el liberalismo y el occidentalismo, así como la cultura de la democracia. La variable política del bloque mental que conforma el paradigma bajo análisis se orienta hacia la superación de la asimetría capitalista a través de la promoción del desarrollo y presupone la autonomía decisoria, siendo éste el único camino para alcanzarlo.

Durante décadas la ideología desarrollista fue unánime en el Brasil, pero no alcanzó una comprensión política. Los dirigentes e intelectuales brasileños se dividieron, como así también las corrientes de opinión pública, de torno del modelo de desarrollo a implementar. El desarrollismo asociado a las fuerzas externas del capitalismo, –estrechos vínculos políticos, geopolíticos y económicos con la matriz del sistema, los Estados Unidos–, fue aceptado como recomendable por Eurico Gaspar Dutra (1946–1950), Castelo Branco (1964–1967), Fernando Collor de Melo (1990–1992) y Fernando Henrique Carsodo (1994–2002). El desarrollo autónomo, generado esencialmente por las fuerzas de la nación, creador de la autonomía política y de fuerte connotación económica, fue seguido por Getúlio Vargas, João Goulart y Ernesto Geisel. En verdad, estas dos estrategias no generaron conflictos entre sí, como ocurrió en la Argentina, sino al contrario, promovieron un modelo mixto de desarrollismo mediante el diálogo y la interrelación, cerrado y abierto a la vez, en dosis equilibradas. Racional y de largo aliento.

Concluida la definición de los parámetros mentales del paradigma desarrollista, nos resta examinar los del bloque duro.

La percepción de los intereses nacionales por parte de los desarrollistas, autoridades, profesionales e intelectuales, trabaja con el concepto de sociedad com-

pleja, en transformación, rumbo al progreso económico. Esta nueva lectura deja atrás el concepto de sociedad simple compuesta por apenas dos estratos, como la que lideraban los liberales-conservadores en el pasado. Desde la época de Vargas, se le asignó al estado satisfacer las necesidades de los empresarios, industriales, agricultores, obreros, campesinos, militares y otros sectores. Se trataba, por lo tanto, de un concepto de interés nacional múltiple, correspondiéndole a la diplomacia, mediante las relaciones exteriores, equilibrar la suma de los intereses segmentados cuyas exigencias a veces colisionaban, pero teniendo en cuenta el destino de la nación.

El desarrollismo correspondía al concepto operativo destinado a balancear la funcionalidad del estado. Se transformó en el vector de la política exterior. La acepción del desarrollismo (concepto sociológico complejo), por abarcar lo económico y lo social, se restringió, en la mente de los tomadores de decisiones, al contemplar esencialmente dos variables: la industrialización y el crecimiento económico. La industrialización, porque por medio de ella se creía necesario satisfacer las demandas de la sociedad compleja, empujando al conjunto en dirección a la modernidad del capitalismo. El elevado ritmo de crecimiento, porque por medio de él se recuperaría el atraso histórico. Al mismo tiempo, la política exterior se destinaba a satisfacer los requisitos de ese desarrollismo así concebido, incorporando tres recursos del ámbito externo para apoyar los esfuerzos internos: capital complementario para el ahorro nacional, ciencia y tecnología, y mercados externos, con los cuales se podía transitar de la sustitución de importaciones a la sustitución de exportaciones.

El paradigma generó (de manera no demasiado rígida, aunque suficientemente diferenciadas) efectos articulados en tres fases sucesivas, la de la implantación de una gran industria de transformación, operada en los años 50 y 60 y de los emprendimientos extranjeros; la de la implantación de la industria de base, consolidada en los años 70 a partir de emprendimientos pioneros del estado ya existentes; y la fase de innovación tecnológica en algunos sectores de punta, iniciada en los años 70 por los sectores públicos y privados, y continuada en las décadas siguientes.

No obstante haber desencadenado una permanente polémica acerca del grado de apertura en el largo plazo, la estrategia del desarrollismo entendió esa apertura, -tanto del sistema productivo como del mercado de consumo- como categoría decisoria funcional: el mayor o menor grado de apertura a los emprendimientos o productos externos serían dosificados por el impacto que producirían sobre el desarrollismo en sí mismo. De este modo, podría convenir una mayor protección a un sector de actividades, a determinado segmento del mercado, como así también al conjunto del sistema productivo con el fin de inducir su expansión mediante la iniciativa nacional o extranjera.

Los impactos del paradigma desarrollista sobre la formación nacional fueron naturalmente a romper el modelo de dependencia asociada centro-periferia, concebido por el pensamiento estructuralista de matriz cepalina. Tuvieron razón, por lo tanto, los pensadores estructuralistas que sugerían mecanismos de superación

de las asimetrías internacionales dentro del propio sistema capitalista, contra los teóricos de la dependencia que sugerían saltar fuera del sistema para alcanzar los mismos resultados.

La estrategia desarrollista se mantuvo durante décadas y, ciertamente, requería ese tiempo largo para conducir al país a otra etapa de su historia, que alcanzó sesenta años más tarde.⁸

El paradigma del estado normal (1990–2002)

El paradigma del estado normal fue la gran creación de la inteligencia política latinoamericana en la década de 1990. Irrumpió con tamaña fuerza, coherencia y convergencia regional entre los países, que no puede compararse con lo sucedido en ninguna otra parte del mundo. Los orígenes no fueron solamente externos, como a veces se supone; es decir, a partir de la engañosa mirada de una globalización benigna y las recomendaciones del centro del capitalismo. Una vertiente

-
8. Pequeñas bibliografía sobre el período: Abreu, Marcelo de Paiva, "O Brasil e a economia mundial (1929–1945)", en Fausto, B. (org.), *História geral da civilização brasileira*, San Pablo, Difel, 1984, vol. 11, pp. 9–49. Moura, Gerson, *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*, Río de Janeiro, Nova Fronteira, 1980. Idem, *Sucesos e ilusões, relações internacionais do Brasil durante e após da Segunda Guerra Mundial*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1991. Seitenfus, Ricardo A.S., *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930–1942)*, San Pablo, Ed. Nacional, 1985. Malan, Pedro Sampaio, "Relações económicas internacionais do Brasil (1945–1964)", en Fausto, B. (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*, San Pablo, Difel, 1984, vol. 11, pp. 51–106. Vianna, Sérgio B., *A política económica no segundo governo Vargas (1951–1954)*, Río de Janeiro, BNDS, 1987. Bandeira, Moniz, *Brasil–Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950–1988)*, Río de Janeiro, Civ. Brasileira, 1990. Idem, *estado nacional e política internacional na América Latina (1930–1992)*, San Pablo, Ensaio, 1993. Idem, *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870–2003)*, Río de Janeiro, Revan, 2003. Dreifuss, R.A., *A internacional capitalista: estratégia e táticas do empresariado transnacional (1918–1986)*, Río de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987. Selcher, Wayne A., *Brazil's Multilateral Relations between First and Third Worlds*, Boulder, 1978. Storrs, K.L., *Brazil's Independent Foreign Policy (1961–1964)*, Cornell Univ. Dissertation, 1973. Manzur, Tânia M.P.G., *Opinião pública e política exterior nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)*, Universidad de Brasilia, tesis de doctorado, 2000. Vizenini, Paulo, G.F., *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951–1964)*, Petrópolis, Vozes, 1995. Idem, *A política externa do regime militar brasileiro (1964–1985)*, Porto Alegre, Ed. Da Universidad, 1998. Albuquerque, José A. Guilhon (org.), *Sesenta anos de política externa brasileira*, San Pablo, USP, 1996. Danese, Sérgio F., *Diplomacia presidencial*, Río de Janeiro, Topbooks, 1999.

del pensamiento latinoamericano sobrevivió al predominio del estructuralismo cepalino y afloró a fines del siglo XX.

Desde los años '50, en efecto, se registraban experiencias monetaristas de gobierno, siempre efímeras, caracterizadas por estrategias extrañas a los presupuestos de las políticas desarrollistas. De hecho, uno de los problemas crónicos enfrentados por los dirigentes latinoamericanos fue el de la estabilidad económica, perturbada por la inflación. Los estructuralistas entendían que debería superarse con medidas de largo plazo, al tiempo que los monetaristas se inclinaban por tratamientos de ajustes.

Entre 1989 y 1990 se eligieron presidentes neoliberales en todos los grandes estados de América Latina y los monetaristas –de formación norteamericana en su gran mayoría– ocuparon cargos importantes. Medidas de ajuste, de corte neoliberal, fueron aplicadas por los gobiernos de Augusto Pinochet en Chile, Carlos Saúl Menem en la Argentina, Alberto Fujimori en el Perú, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Fernando Collor de Melo en el Brasil, y Carlos Salinas de Gortari en México. Fue el triunfo del monetarismo sobre el estructuralismo, tanto en el pensamiento como en la práctica. Los defensores de ese llamado pensamiento único combatirán la estrategia de inducción del desarrollo mediante la vía de las políticas activas de estado. Así como antes se había operado una reducción del concepto de desarrollo hacia el de la expansión industrial y crecimiento económico, se generó ahora otra reducción, la de la funcionalidad del estado. Para los monetaristas, al estado debía asignársele la función de promover la estabilidad económica, luego reducida a la estabilidad monetaria, mientras que las restantes variables económicas quedarían sujetas al mercado que, a la vez, induciría a la propia promoción del desarrollo. La corriente de pensamiento monetarista de matriz neoliberal fue reforzada cuando la propia Cepal realizó su autocrítica. Ella adaptó su pensamiento, cediendo a las circunstancias imperantes y formulando la doctrina del *regionalismo abierto*, una versión más inclinada hacia el neoliberalismo que al estructuralismo desarrollista.

Las experiencias neoliberales latinoamericanas precedieron a la brasileña, sobre todo porque Brasil había avanzado más que todos los demás países de la región por el camino del desarrollo, convirtiéndose en la octava potencia económica del mundo con un sector industrial moderno y una agricultura competitiva. Pasar de ese paradigma histórico, que tan concretos y competentes efectos le había asegurado, no fue una decisión estratégica fácil de tomar. Pero el ejemplo provocativo de la vecindad incentivó a los mentores del cambio, y el gobierno brasileño acabó por aceptar la tendencia de moda.

Las determinaciones externas constituyen otro factor de peso en la génesis del estado normal. En efecto, el endeudamiento latinoamericano de los años '80 –cuyo aumento se debió a la suba de las tasas de interés durante los mandatos de Ronald Reagan– convirtió a los países de la región en grandes deudores internacionales. La búsqueda desenfrenada de recursos externos abrió una puerta por la cual pasarían los defensores del neoliberalismo. El denominado Consenso de Washington se conjugó con las exigencias del Banco Mundial, del Fondo Moneta-

rio Internacional y de los gobiernos, sobre todo del estadounidense. Los dirigentes de América Latina pasaron a seguir las instrucciones de los centros de poder mundial, a pesar que los créditos y la ayuda financiera no les fueron concedidos. El conjunto de esas instrucciones establecía la apertura de los mercados de consumo, la apertura de los mercados de valores, la apertura del sistema productivo y de servicios, la eliminación del estado empresario, privatizaciones, superávit primario, protección al capital y a las inversiones extranjeras, y adaptación de las instituciones y de la legislación de manera tal de llevar a la práctica ese nuevo ordenamiento. Ser normal, en la feliz expresión de Domingo Cavallo, ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Menem, significaba dar cumplimiento a ese conjunto de instrucciones. Ser normal se convirtió en la aspiración de prácticamente todos los gobiernos latinoamericanos a partir de 1989–1990. Sin embargo, competían, entre sí, en su afán de ser normales, aplicando políticas de ajuste con una evidente intención exhibicionista. Desde un punto de vista ideológico y político, ningún país reveló más coherencia y consistencia que la Argentina en la adopción del nuevo paradigma. La aparición de una comunidad epistémica –compuesta de intelectuales, periodistas, diplomáticos, empresarios, legisladores y dirigentes– causó una profunda impresión en los países vecinos, debilitando las resistencias al cambio que se estaba operando en el Brasil. La experiencia argentina constituyó, por lo tanto, un factor explicativo más del origen del paradigma normal.

En el Brasil, el pensamiento y la práctica política de Fernando Henrique Cardoso se orientaron hacia esa nueva etapa. Sus numerosos escritos evidencian el impacto de las circunstancias, a tal punto que lo elevaron a la condición de teórico brasileño del pensamiento único. Su concepto de *cambio*, implacable estrategia sin alternativas, y de *circunstancias imperantes*, mecanismos de causalidad necesaria transformados en el patrón de conducta del estado, iniciaron el período de Cardoso que se extendió desde 1993 hasta 2002, aunque en él podemos incluir al gobierno de Fernando Collor de Melo, entre 1990 y 1992. Tendríamos así una etapa Cardoso extensa, entre 1990 y 2002.

Entendido el origen del estado normal, examinaremos sus parámetros, comenzando por los que componen el bloque mental.

El pensamiento neoliberal reformuló la economía política clásica y la keynesiana, con Milton Friedman, transformándose en una nueva doctrina económica y política. Los neoliberales sugerían un ajuste de mercado para reactivar al tambaleante capitalismo de la época de la Guerra Fría. Margaret Thatcher y Ronald Reagan les prestaron atención. De ese modo se desencadenaba una nueva tendencia, que tomó vuelo con el fin de la Unión Soviética y el colapso del socialismo real. Penetró en América Latina mediante la vía del pensamiento monetarista y del regionalismo abierto de la Cepal. Los neocepalinos proponían una simbiosis, combinando una apertura amplia de la economía –requerida por la globalización– con la integración bilateral o regional realizada a través de preferencias comerciales, para controlar así los eventuales efectos negativos de la apertura.

Esas circunstancias no explican, sin embargo, el sustrato ideológico del paradigma normal, la invención latinoamericana. Esto es porque en su base subyace, además de la ideología, una creencia. En América Latina el neoliberalismo se transformó en una especie de fundamentalismo típico de fines del siglo XX, cuando aparentemente el conflicto ideológico disminuía en todo el mundo. Mezcla de creencia, fe y utopía, ese fundamentalismo carecía de base científica. El pensamiento de Cardoso y su equipo –“cambian los tiempos”, “tiempos de cambio”, expresiones reflejadas en títulos de libros publicados por ellos– es más para el catecismo y la iglesia que para el manual y la academia.⁹ Sus textos y su práctica política revelan, en efecto, la fe en fórmulas convencionales del credo neoliberal, sobre todo fe en el dominio del mercado como propulsor del desarrollo.

Convertir el sustrato ideológico y religioso del paradigma normal en patrones de comportamiento político exigía, así, una buena dosis de racionalidad de la que no carecían los hombres de estado brasileños del período de Cardoso. La ligazón se estableció, entonces, entre la doctrina y la política, entre la ideología y la política, y entre la creencia y la política. Lo que para el más elemental análisis crítico es un enigma, para los estrategias normales es coherencia. Por ejemplo, adoptar, la apertura económica como estrategia sin tomar ninguna medida de inserción adecuada en el mundo de la interdependencia global;¹⁰ sacrificar la autonomía en la toma de decisiones a los designios de los líderes del centro capitalista, simplemente porque sus instrucciones apoyaban el dominio del mercado.

El bloque duro del paradigma normal –percepción de los intereses nacionales, relaciones económicas internacionales e impactos sobre la formación nacional– reserva al analista otras sorpresas.

Los dirigentes normales esterilizaron, de pronto, dos ideas–fuerza del paradigma desarrollista: las ideas del interés nacional y del proyecto nacional de desarrollo. Pedro Malan, el poderoso ministro de Hacienda de la época de Cardoso, declaró que un país como Brasil no podía soñar con un proyecto nacional, algo reservado solo para las grandes potencias. En el mundo de la globalización –entendían aquellos dirigentes– los intereses nacionales se diluyen en el orden tejido por el ordenamiento multilateral de las relaciones internacionales, la llamada *governabilidad global*. La política exterior se transformó en un concepto fuera de moda, en un mero ornamento de la acción del estado, dado que no se le asignaba más la realización de intereses concretos. Por eso mismo, durante los años de Cardoso, Itamaraty cambiaba a menudo de ministro o mantenía por varios años a quien no manifestase una fuerte voluntad o pensamiento propio.

9. Cardoso, Fernando Henrique, *Política externa em tempos de mudança*, Brasília, Funag, 1994. Lafer, Celso, *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002*, Brasília, Funag, 2002.

10. Véase, entre otras obras, Dupas, Gilberto, *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 2003; *O Brasil e as novas dimensões de segurança internacional*, San Pablo, Alfa-Omega, 1999; *Economía global e exclusão social*, Paz e Terra, varias ediciones.

Las relaciones económicas internacionales del Brasil, promovidas por los estrategias normales, condujeron a la destrucción del patrimonio nacional construido a través de sesenta años de esfuerzos. Los mecanismos de privatización de las empresas públicas, exigidos por los centros del poder capitalista, fueron más allá de las instrucciones recibidas al otorgarles preferencia al capital y a las empresas extranjeras. La apertura del mercado financiero y de los bancos se adaptó también a aquellas instrucciones, que garantizaban el libre flujo de los capitales especulativos. La especulación y la liquidación de los activos de las empresas privatizadas (de las empresas privadas vendidas a los inversores externos) abrieron, naturalmente, dos nuevos caminos de transferencia de ingresos al centro capitalista que se sumaron a la tradicional vía de los servicios de la deuda externa. Los recursos del país comenzaron a movilizarse también hacia el exterior a través de los dividendos y de los movimientos de capital. Los normales no pensaron en solucionar los desequilibrios ante tales mecanismos, a menos que fuese la búsqueda desenfrenada de capitales con los cuales enfrentar el déficit de las cuentas públicas. Vivían de la ilusión de las divisas, al tiempo que dilapidaban el patrimonio nacional. Sin proyecto de desarrollo y sin recursos, el período de Cardoso, provocó el estancamiento de la economía brasileña e interrumpió un ciclo de sesenta años de desarrollo caracterizado por las más elevadas tasas de crecimiento entre los países del mundo capitalista.

Los impactos del estado normal sobre la formación nacional son percibidos de tres maneras, una positiva y dos negativas. El impacto de la apertura motivó a los empresarios brasileños del sector público y privado, que habían estado amparados por un proteccionismo exacerbado según las consignas del paradigma anterior; el mercado interno, amplio y exclusivo, les había bastado hasta entonces. Para hacer frente a la avalancha de productos extranjeros, con la apertura, fueron forzados a modernizar sus plantas y métodos de producción. La respuesta fue positiva y, de ese modo, el impacto de la apertura contribuyó a elevar la productividad de la economía brasileña y alcanzar otro peldaño rumbo a la modernización.

Los impactos negativos se verifican, por un lado, mediante la profundización de las dependencias estructurales y, por el otro, con la regresión histórica. Dando la razón a los estructuralistas latinoamericanos que apoyaban planes de acción sobre objetivos de largo plazo, los normales, con sus *ajustes de mercado*, hicieron resurgir dependencias que los primeros habían identificado y combatido. Las dependencias financiera, empresarial y tecnológica, promovidas nuevamente, elevaron la vulnerabilidad externa del país a niveles críticos. Al empujar, además, la economía nacional hacia el sector primario —donde la habían mantenido los liberales—conservadores desde la independencia hasta 1930— se estaba regresando, en cierto modo, al siglo XIX.

El paradigma del estado normal, en suma, fue el camino abierto por la inteligencia política latinoamericana en los años '90. Todos los gobiernos se dispusieron a seguirlo rápidamente, pero no lo hicieron al mismo ritmo y con la misma coherencia. En todas partes el paradigma reflejaba sus tres parámetros esenciales:

subordinación en el ámbito político, destrucción en la esfera económica y regresión desde el punto de vista estructural e histórico.

Dentro de los grandes estados de la región, la Argentina del gobierno de Menem puede ser tomada como el prototipo de la aplicación de aquellos parámetros, en tanto el Brasil de Cardoso manifestó las mayores vacilaciones en cuanto al ritmo y la coherencia a adoptar ante el nuevo modelo de inserción internacional. La coexistencia paradigmática, aunque pueda parecer paradójal al analista, se concretizó en los años de Cardoso, dominada por un hombre cuya personalidad siempre reveló incoherencias teóricas y dudas operacionales. Cardoso ofreció el espectáculo de la danza de los paradigmas: el desarrollista, que agonizaba pero que no moría, el normal, que emergía de manera preponderante, y el logístico, que se ensayaba al mismo tiempo.¹¹

El paradigma del estado logístico

La introducción del paradigma logístico durante los años de Cardoso no pasó de ser un ensayo. Asimismo, podemos conceptuarlo del mismo modo que lo hicimos para los otros tres, extrayendo de la reflexión ciertos elementos que los dirigentes dejan de producir con su inseguridad operacional. Ante todo, conviene prestar atención para las posibles explicaciones del origen del modelo de inserción internacional, dado que se mezcla con los otros dos. Nuestro esfuerzo llega a tres consideraciones.

En primer lugar, el fracaso de las experiencias neoliberales latinoamericanas se preveía desde su implementación en los inicios de la década de 1990. Claramente por sus críticos; mediante las dudas, por otros. Fue confirmado, doce años después, por estudios que avalaron los resultados de las experiencias.¹² Investigaciones de la Cepal demostraron que en 2003 el 43% de la población latinoamericana, (cerca de 280 millones de personas) vivían en niveles de pobreza. En la transición al nuevo milenio, la opinión pública derribaba a los gobiernos de perfil neoliberal a través del camino electoral. Por otro lado, durante la etapa de las experiencias neoliberales, los políticos mostraban a la opinión pública apreciaciones contradictorias acerca de la globalización, el concepto de *globalización benigna* predicada por la comunidad epistémica que asesoró al gobierno de Menem, y el de la *globalización asimétrica*, una consistente teoría elaborada por el ecléctico Fernando Henrique Cardoso, que la divulgaba en escritos, entrevistas y discursos.

11. Cervo, Amado Luiz, "Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, año 45, n° 2, 2002. pp. 5-35.

12. Bandeira, Luiz Alberto Moniz, "As políticas neoliberais e a crise da América Latina", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, año 45, n° 2, pp. 135-146, 2002. Cervo, Amado Luiz, "Sob o signo neoliberal: as relações interacionais da América Latina", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, año 43, n° 2, pp. 5-27.

En segundo lugar, los dirigentes brasileños percibían que sus colegas de los centros de poder mundial no procedían del mismo modo; es decir, no aplicaban en su gestión pública los preceptos que intentaban difundir para la periferia latinoamericana. El intrigante ejemplo de tal comportamiento político, observado tanto en las decisiones internas como en los foros multilaterales donde se construía el ordenamiento económico global, generaba dudas en cuanto al acierto de aplicar las recetas neoliberales. ¿Por qué no imitar aquel tipo de comportamiento de los poderosos?

La tercera explicación para la introducción del paradigma logístico residía en la supervivencia del pensamiento crítico en Brasil y en toda América Latina. En efecto, ese pensamiento crítico de reconocimiento tardío era explícito y consistente hasta tal punto, que consideró como una postura ideológica el término *pensamiento único*, aplicado por los liberales radicales. En la Argentina, el pensamiento crítico enfrentaba a la comunidad epistémica en las universidades, en la prensa y en las librerías, y contaba con intelectuales de peso como Aldo Ferrer, Mario Rapoport, Roberto Lavagna y Raúl Bernal-Meza. En México se exhibían las obras de Osvaldo Sunkel.¹³

Respecto al Brasil, debemos referirnos a dos manifestaciones del pensamiento crítico. Dentro de Itamaraty, el modelo normal de inserción internacional implantado por el gobierno de Cardoso no tenía la unanimidad del pensamiento diplomático. Por ejemplo, algunos exponentes (embajadores de carrera, por ejemplo, Rubens Ricupero, Celso Amorim y Samuel Pinheiro Guimarães) generaban dudas acerca del acierto de las decisiones en el área externa. Especialmente este último, mientras dirigió el Instituto de Investigaciones de Relaciones Internacionales de Itamaraty, promovió numerosos encuentros, reuniendo estudiosos y empresarios, y publicó varios libros que evidenciaban la crítica al paradigma que impregnaba el proceso decisorio en las relaciones internacionales.¹⁴

A nivel académico, por otro lado, un grupo de estudiosos de las relaciones internacionales de la Universidad de Brasilia, recientemente denominado *Escuela de Brasilia* por Bernal-Meza, difundía sólidas interpretaciones en seminarios, conferencias, aulas, libros y mediante la *Revista Brasileira de Política Internacional*.¹⁵ En ese ambiente, donde prevalecía el pensamiento crítico –sin ser totalmente unánime– desarrollamos nuestros propios trabajos, al lado de Luiz Alberto Moniz Bandeira, José Flavio Sombra Saraiva, Argemiro Procopio Filho, Antônio

13. Un balance de sus publicaciones puede verse en Bernal-Meza, Raúl, *Teoría das relações internacionais*, op. cit.

14. Consultar las publicaciones de FUNAG, Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil.

15. Véase la colección *Relações Internacionais*, de diez volúmenes, organizada por José Flavio Sombra Saraiva, y publicada por el Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, entre 2001 y 2003. Pueden consultarse también las colecciones de la Editora da UnB, *Relações Internacionais*, organizada por nosotros y *O Brasil e o Mundo*, por Saraiva.

Carlos Moraes Lessa, Antônio Augusto Cançado Trindade, Alcides Costa Vaz, Estêvão Chaves de Rezende Martins, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Carlos Roberto Pio da Costa Filho. Este pensamiento no postulaba el retorno puro y simple del paradigma desarrollista, aunque de eso eran acusados sus cultores; a veces, en forma grotesca, el equipo de Cardoso los calificaba de seudonostálgicos y neoimbeciles. Sin embargo, juzgaba conveniente, para la formación nacional, transitar desde el paradigma desarrollista al logístico, y no tomar el camino normal, que conducía a la subordinación, la destrucción y la regresión.

Recordemos, una vez más, a los dos componentes del bloque mental –ideología y política– con el objetivo de identificar y esclarecer los parámetros de la estrategia logística.

La ideología subyacente al paradigma del estado logístico asocia un elemento externo, el liberalismo, a otro interno, el desarrollismo brasileño. Funde la doctrina clásica del capitalismo con el estructuralismo latinoamericano. Admite, por lo tanto, mantenerse en el orden del sistema occidental, recientemente globalizado.

En la esfera política, el paradigma logístico, como experiencia brasileña o latinoamericana, comprueba una creatividad todavía mayor. Recupera la autonomía decisoria, sacrificada por los normales, y se interna por el mundo de la interdependencia implementando un modelo decisivo de inserción autónoma. Su intención final es la superación de las asimetrías entre las naciones, es decir, elevar el grado de desarrollo nacional al nivel de las naciones avanzadas. Se diferencia del paradigma desarrollista (con el cual convive sin conflictos) al transferir a la sociedad las responsabilidades del estado empresario. Se diferencia del normal al asignarle al estado no sólo la función de promover la estabilidad económica, sino también la de secundar a la sociedad en defensa de sus intereses, suponiendo que al no ser convenientes no sean simplemente entregados a las leyes del mercado. Finalmente, el estado logístico imita el comportamiento de las naciones avanzadas, particularmente de los Estados Unidos, percibido como prototipo del modelo. La política exterior se orienta hacia la realización de intereses nacionales diversificados: de los agricultores, combatiendo los subsidios y el proteccionismo, porque convienen a la competitividad de los agronegocios brasileños; de los empresarios, amparando la concentración y el desarrollo tecnológico; de los obreros, defendiendo sus empleos y sus salarios; de los consumidores, ampliando su acceso a la sociedad de bienestar.

La percepción que los dirigentes logísticos tienen de los intereses brasileños equivale a la percepción de los intereses de una sociedad avanzada. Ellos juzgan necesario, posible y conveniente la introducción de mecanismos de equilibrio ante la interdependencia global, de manera de poder transitar desde la dependencia estructural a la interdependencia real.

En el campo de las relaciones económicas internacionales, el comportamiento logístico se encuentra, primero, con el desafío de remover los restos operacionales acumulados por la estrategia del liberalismo radical: atenuar la dependencia tecnológica y financiera, promoviendo la innovación productiva y la salida de la

condición de deudor internacional. De esta manera, se puede restringir la vulnerabilidad externa.

El desafío creativo consiste en reforzar el centro económico duro nacional, para equiparlo en términos comparativos al núcleo fuerte de las naciones avanzadas y abrir el camino a su internacionalización. En efecto, el paradigma desarrollista había nacionalizado a la economía internacional reuniendo, sin embargo, al término de sesenta años, las tres condiciones para internacionalizar ciertos sectores de la actividad económica: gran mercado, disponibilidad de capitales y competitividad empresarial. Si no hubiese sido por la hecatombe normal que se abatió sobre el núcleo fuerte de matriz nacional, la lógica de la Historia podría haber triunfado, y el Brasil podría haber transitado como desde el paradigma desarrollista hacia el logístico a partir de 1990.

Como vimos, el refuerzo del núcleo duro nacional supone, en el patrón logístico, el traspaso de las responsabilidades del estado empresario a la sociedad. No le disgusta, sin embargo, el emprendimiento estatal, mientras éste eleve su desempeño al nivel de la competitividad sistémica global. No obstante, su objetivo consiste, precisamente, en dar apoyo logístico a los emprendimientos, públicos o privados (preferentemente estos últimos) con el fin de robustecerlos en términos comparativos internacionales. De esta manera proceden los gobiernos de los países centrales —los Estados Unidos, Europa y Japón, a título de ejemplos— protegiendo empresas, tecnología y capitales de origen nacional, estimulando su fortalecimiento interno y su expansión global, desvelándose por el empleo y por el buen salario de sus trabajadores, ampliando el bienestar del consumidor.

El comportamiento del estado logístico, como puede percibirse, se desprende de la teoría estructuralista y se aproxima a los requisitos de la teoría realista de las relaciones internacionales. Supone concluida la fase desarrollista y proyecta una nueva etapa. Pone en marcha dos componentes de la conducta defendidos por los realistas: la construcción de medios de poder y su utilización para hacer valer las ventajas comparativas aunque no las naturales, sino las de naturaleza intangible, como la ciencia, la tecnología y la capacidad empresarial.

Los impactos del ensayo del paradigma logístico sobre la formación nacional, durante los años de Cardoso, no fueron despreciables. Se situaron más del lado de la esperanza que de la vida real. Se crearon expectativas de viabilidad sobre grandes emprendimientos nacionales en las áreas de la minería y la siderurgia, energía, industria aeronáutica, tecnología espacial y nuclear, industria alimentaria y otras. Se vislumbró, además, la posibilidad de transición del paradigma desarrollista al logístico, sugerida por la racionalidad histórica. Se gestaron, en ciertas dosis, expectativas de ingresar en la sociedad madura del sistema capitalista, inducidas por el comportamiento de los grandes países a quienes se procuraba imitar. Se soñaba con alcanzar altos niveles de bienestar social y de desarrollo económico. Se iniciaba la internacionalización económica, sobre todo a través de la vecindad, concebida como solución a los desequilibrios estructurales.

Conclusión

Los dirigentes del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva inaugurado en 2003, contemplan tres estrategias de inserción internacional puestas en marcha por los gobiernos brasileños –con mayor o menor grado de apoyo social– entre 1930 y 2002. Nuestro estudio procuró, para cada una de ellas, esclarecer sus orígenes, identificar los componentes intelectuales y materiales y evaluar los impactos sobre la formación nacional. Ese esfuerzo de reflexión nos condujo a la adopción de conceptos y a su articulación en lo que podríamos denominar teoría paradigmática de las relaciones internacionales del Brasil.

Los estudios de las relaciones internacionales que se expanden en el país desde 1990 habrán de llegar a la consistencia o a la fragilidad de nuestros conceptos, aumentando, según convenga, el campo de observación empírica sobre los cuales se asientan. Las relaciones internacionales del Brasil constituyen –por todas sus obras– un laboratorio de experiencias históricas ricas y variadas. Agregan fuertes corrientes de pensamiento y estrategias de acción creativas. Que sean iluminadas por conceptos y teorías elaborados en los centros de estudio del norte desarrollado, no implica reproducirlas en el área cognitiva de manera acrítica, y mucho menos para que operen funcionalmente y subordinadamente sobre la esfera dirigente. Conviene al estudio y al comportamiento político, a nuestro entender, destilar el conocimiento extranjero en la química del pensamiento brasileño y latinoamericano a fin de profundizar el conocimiento de nuestra propia realidad, y para habilitarnos a implementar estrategias de acción que conduzcan a buen término el proceso de desarrollo.

RESUMEN

El artículo analiza la inserción internacional de los países latinoamericanos en el período que se inicia a principios del siglo XIX llegando hasta nuestros días. Teniendo como base principalmente el caso brasileño (aunque no dejando de comentar las experiencias argentina y mexicana) el autor identifica y describe los cuatro paradigmas orientadores de la política exterior de esos países a lo largo de esos dos siglos.

ABSTRACT

The article analyzes the international insertion of Latin-American countries during the time-period that starts in the beginning of the 19th century up to nowadays. Having Brazil's case as the main basis, and without forgetting to comment the Argentinian and the Mexican experiences, the author traces the four leading paradigms of the prescribed foreign policy of these countries during the last two centuries.