

Trabajo de Investigación Final:

*Evolución de la Política
Exterior del Brasil desde la
independencia al segundo
gobierno de Vargas.
(1822-1954)*



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Autor: Gonzalo Benítez Draghi.

gbdraghi@hotmail.com

Prof. Tutor: Lic. Gustavo Lahoud

Carrera: Lic. en Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

2008



Índice

| | |
|---|-----|
| Introducción..... | 3 |
| Objetivos..... | 4 |
| Justificación del Trabajo..... | 5 |
| Marco Teórico..... | 6 |
| Desarrollo..... | 41 |
| • Etapa 1: De la Independencia al fin del Imperio (1822-1889) | 52 |
| • Etapa 2: De la República Vieja a la Revolución del '30 (1889-1930) | 88 |
| • Etapa 3: Primer gobierno de Vargas (1930-1945) | 118 |
| • Etapa 4: Del gobierno de Dutra al Segundo gobierno de Vargas (1945-1954) | 164 |
| Conclusión..... | 190 |
| Bibliografía..... | 192 |
| Agradecimientos..... | 200 |



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción

Brasil se presenta como un caso de estudio con características peculiares con respecto al resto de los países de América Latina. Esta particularidad no sólo responde al hecho de que el mismo constituye un país de escala continental y habla portuguesa que se inserta en una región poblada por naciones hispano parlantes, sino también a otros elementos vinculados tanto a su propio origen histórico como a su desarrollo post independencia.

Tras su descubrimiento en el año 1500 por Portugal, este territorio atravesará por diversos estatus políticos, los que abarcarán desde el carácter de colonia, reino, imperio, hasta regímenes militares, parlamentarios y presidencialistas. Dichas transformaciones, junto a otros factores internos (como los socio – económico, culturales, etc.) y a factores externos (tales como crisis económicas externas, guerras mundiales, etc.), influenciarán profundamente la forma en que Brasil se inserte en el Sistema Internacional y se relacione con los diversos actores del mismo, o sea, en su política exterior.

Si bien la política exterior que desarrollará Brasil a lo largo del tiempo deberá afrontar diferentes desafíos y condicionantes (internos y externos), que la llevarán a modificar e inclusive, en determinadas situaciones, a cambiar completamente sus principios, paradigmas y orientaciones, esto no impedirá que algunos de ellos - tales como el respeto al Derecho Internacional, el reconocimiento del valor del arbitraje como medio pacífico de resolución de conflictos y la búsqueda del desarrollo nacional - se mantengan vigentes incluso hasta la actualidad.

El objetivo del presente trabajo será el de analizar, desde una perspectiva histórica, la evolución de la política exterior brasileña, destacando sus elementos más notables, como así también las posibles tendencias que la misma presente a lo largo del período comprendido entre 1822 y 1954, fechas cuya importancia yacerá en que ambas marcarán dos bisagras históricas relevantes, tanto en la historia del Brasil en general como de su política exterior en particular, haciendo la primera referencia a la independencia del país de Portugal, y la segunda, al final del segundo gobierno de Getulio Vargas.

Objetivos

- Describir y analizar la evolución histórica de la política exterior de Brasil entre 1822 y 1954.
- Reseñar las características y lineamientos generales que presenta la política exterior brasileña en el período bajo estudio.
- Señalar la posible existencia de elementos de continuidad y cambio en la política exterior.
- Establecer la influencia de los cambios institucionales en el desarrollo de la política externa.
- Explicar el efecto de factores políticos, económicos, sociales e históricos, tanto internos como externos, en la configuración y evolución de la política exterior brasileña.
- Determinar la existencia de puntos de cambio y continuidad entre las políticas exteriores de las diferentes etapas de análisis en las que se divide el presente trabajo, destacando los rasgos específicos que dichas etapas presenten.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Justificación del Trabajo

El propósito principal de este trabajo será el de realizar un análisis descriptivo de la evolución de la política exterior brasileña, para lo cual se intentará explicar con la mayor precisión posible las características que la unidad objeto de estudio presente en cada una de las etapas a tratar.

La razón por la cual el caso brasileño resulta de interés se encuentra en las peculiaridades que su política exterior muestra entre 1822 y 1954, donde además de encontrarse importantes elementos de cambio, tanto de paradigmas como de orientación, existirán también elementos de continuidad en la forma en que el país conduzca sus relaciones con el exterior.

Dichos elementos no solamente permitirán comprender la evolución de la política exterior brasileña dentro del período bajo análisis, sino que algunos de ellos incluso lograrán proyectarse en el tiempo manteniendo su influencia casi hasta la actualidad.

En resumen, la intención final de este trabajo descriptivo será la de aportar, a partir de la indagación sobre un caso específico, el de la política exterior de Brasil, una contribución al estudio de las políticas exteriores de la región. Esta contribución no sólo permitirá poner en evidencia las diferencias que la política exterior de Brasil presente frente a las distintas políticas exteriores de los demás países latinoamericanos, sino que también mostrará los rasgos y condicionantes comunes, tanto internos como externos, que la primera comparta con las segundas.

Marco Teórico

Todo actor del Sistema Internacional, independientemente de su tamaño y ubicación, tiene un interés o conjunto de intereses que conforman sus expectativas. Estas se transforman en objetivos y constituyen en el caso de los Estados, uno de los tipos de actores que integran dicho sistema, lo que se denomina política exterior.

Existen diversas definiciones de lo que es la política exterior. Una primera aproximación a lo que esta es puede ser tomada de Roberto Russell, quien la define como “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político - diplomática, militar – estratégica y económica – y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”.¹

Pero, según Russell, no todas las relaciones que un país entabla con el exterior constituyen la política exterior, sino solamente “aquellos vínculos que establecen los gobiernos con el Sistema Internacional mediante acciones intencionadas que procuran alterar factores, comportamientos o condiciones del contexto externo”.² Es por esto que todos los “vínculos con el exterior que establecen los actores no gubernamentales o que surgen de las consecuencias no intencionales de la acción gubernamental y que tienen impacto sobre la política exterior”³ quedarán excluidos del presente trabajo.

Si bien dicha definición, y su posterior aclaración, pueden ser útiles para comprender tanto los ámbitos que abarca la política exterior como el espacio donde la misma se desarrolla, proyecta y a quienes involucra, sólo da cuenta de uno de los elementos que constituyen la misma, las acciones. Es por esto, que se hace necesario buscar otras definiciones que den cuenta de los diversos componentes que la integran.

Una posible alternativa es la definición corriente de la política exterior propuesta por William Hazleton que plantea que “reducida a sus ingredientes fundamentales, la política exterior consta de dos elementos: objetivos nacionales que hay que alcanzar y medios de alcanzarlos”.⁴ Pero esta, a pesar de ser válida, presenta el inconveniente de ser muy

¹ Russell, Roberto (editor); “*Conclusión*” en Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1994; Pág. 255

² Russell, Roberto; “*Variables internas y política exterior*”; Mimeo; Bs. As.; 1991; Introducción; Pág. 5

³ *Ibidem*

⁴ Coulombis, Theodore y Wolfe, James; “*Introducción a las Relaciones internacionales*”; Ed. Troquel; Bs. As.; 1979; Capítulo VII; Pág. 119

reduccionista, pues no da cuenta de todos los elementos que dan a este tipo de acción gubernamental su carácter complejo.

La política exterior no sólo implica objetivos y medios o acciones, sino también decisiones. Aunque las dos últimas están muy interrelacionadas, según William Hazleton, la distinción básica entre ambas se vincula con sus esferas de operación. Las decisiones tienen lugar en las mentes de sus autores, mientras que las acciones se desarrollan en el medio físico. Las primeras surgen del proceso más o menos deliberado de identificar un problema y producir un número de alternativas, de las cuales una en particular (no necesariamente la mejor, sino una que cumpla con niveles satisfactorios de logros de objetivos) es seleccionada para ser implementada; y las segundas se refieren al comportamiento práctico.⁵

En función de lo anterior, Hazleton establece que “una política exterior comprende una serie de acciones y decisiones a través del tiempo”⁶, conceptualización de la política exterior que, aunque apropiada, está incompleta pues omite uno de los elementos que la constituyen, los objetivos. Por lo cual es necesario, para que esta pueda ser considerada como válida con respecto a la enumeración de los elementos que forman parte de la política exterior, que la misma sea modificada ampliándosele su contenido, es decir, caracterizando a la política exterior como aquella acción gubernamental que comprende una serie de *objetivos, decisiones y acciones a través del tiempo*.

A partir de las definiciones precedentemente expuestas, es posible afirmar que la política exterior es el área de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones concretas, la político - diplomática, la militar – estratégica y la económica, y que se desarrolla en el ámbito externo ante una amplia gama de actores e instituciones frente a los cuales (tanto los actores como el Sistema Internacional) el gobierno de un país particular posee objetivos determinados, toma decisiones específicas y actúa en consecuencia.

Dicho concepto de la política exterior, que será el empleado en el presente trabajo, presenta dos ventajas. La primera es que permite diferenciar la política exterior de la política internacional, la cual puede ser entendida como el resultado de las interacciones de las políticas exteriores de las diferentes unidades del Sistema Internacional.

Mientras que la segunda ventaja se vincula al hecho de que el mismo, al mencionar las cuestiones relativas a los objetivos, decisiones y acciones desarrolladas por los gobiernos

⁵ Hazleton, William; “*Los procesos de decisión y la Política Exterior*” en Manfred Wilhelmy (comp.) *La formación de la Política Exterior*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1987; Pág. 20

⁶ Hazleton, William; “*Los procesos de decisión y la Política Exterior*” en Manfred Wilhelmy (comp.) *La formación de la Política Exterior*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1987; Pág. 21

con respecto al ámbito externo, da una idea de las diversas tareas que cumple la política exterior, las cuales, según Hans Morgenthau, son básicamente cuatro⁷:

- Determinar los objetivos a la luz del poder real y potencialmente disponible para alcanzar tales metas.
- Evaluar los objetivos de otras naciones y su poder real y potencialmente disponible para alcanzar sus metas.
- Determinar hasta que punto estos objetivos diferentes son compatibles entre sí.
- Emplear los medios apropiados para la consecución de dichos objetivos.

Aunque las dimensiones que abarca la política exterior son diferentes, la político - diplomática, la militar – estratégica y la económica, en cada una de ellas la política exterior desarrollará las cuatro tareas anteriormente mencionadas. Esto será así porque dentro de cada una de ellas los gobiernos tendrán siempre objetivos a alcanzar, para lo cual recurrirán a su política exterior, no sólo como un medio para la acción sino también como un elemento de decisión que les permita evaluar la factibilidad de conseguir, a la luz de los recursos de poder disponibles, la meta buscada.

Pero la política exterior de un Estado, por ser política, no se desenvuelve en el vacío, sino que tiene, de acuerdo a Juan Carlos Puig, dos ámbitos de referencia. Por un lado el Sistema Internacional, y por otro, “enfoca el contexto interno, el potencial nacional (en sentido amplio) y las demandas y expectativas de sus elites y poblaciones”.⁸ Esto significa que la política exterior se encuentra condicionada por dos grupos de factores, de índole interna y externa, los cuales influyen tanto en su formación y desarrollo como en sus limitaciones.

Dichos factores, que pueden ser considerados como macro variables, son cinco, y según el autor que se tome asumirán diferentes denominaciones. Estas variables estarán a su vez agrupadas en dos conjuntos interrelacionados mutuamente. El primero de ellos con las variables de orden interno, entre las cuales están las variables individuales o idiosincrásicas, las de rol o funcionales, las gubernamentales o burocráticas, y las sociales o nacionales. Mientras que en el segundo se encontrará la variable externa, llamada sistémica.⁹

⁷ Morgenthau, Hans; “*Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz*”; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1986; Págs. 613 - 614

⁸ Puig, Juan Carlos (compilador); “*La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural*” en *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1984; Pág. 91

⁹ Russell, Roberto; “*Variables internas y política exterior*”; Mimeo; Bs. As. ; 1991; Introducción; Pág. 3

Antes de enumerar cada una de las variables internas y externas que determinarán la política exterior de un país, es importante aclarar que la descripción de las mismas constará de dos partes: los aportes de Theodore Couloumbis, James Wolfe y Roberto Russell referidos a los factores propiamente dichos; y las contribuciones de otros autores relativas tanto a las características de la política exterior como a rasgos específicos de las sociedades latinoamericanas, las que al incorporarse al análisis de las diferentes variables enriquecerán su contenido.

Entre los factores internos que condicionarán el comportamiento de los Estados en materia externa se encuentran los siguientes:

- **Variables individuales o idiosincrásicas:** son aquellas variables vinculadas con las características personales de quienes toman las decisiones, que los predisponen de determinada manera, haciendo que una política particular sea de un modo y no de otro. Si bien estas variables, que reúnen creencias individuales, imágenes, valores, capacidades, actitudes, talentos y experiencias previas¹⁰, presentan dificultades pues, según Couloumbis y Wolfe, “son casi imposibles de medir”¹¹, esto no impedirá que las mismas influyan de alguna manera en los líderes y demás hacedores de la política. Es posible encontrar un ejemplo en la forma en que este tipo de variables influyen en los tomadores de decisiones con el caso del Barón de Río Branco, cuyo padre, el Vizconde de Río Branco, ocupó durante el Imperio el mismo cargo que ocuparía su hijo durante la República. Aunque la influencia del segundo sobre el primero sea casi imposible de cuantificar, es evidente que el Vizconde transmitió algunos de sus valores y creencias sobre la política regional a su hijo, quien, según Renato de Medoça, “admiraba enormemente a su padre, ciertamente el más grande estadista brasileño del siglo XIX”.¹²
- **Variables de rol o funcionales:** se definen como “descripciones de tareas o reglas de conducta que se esperan de presidentes, funcionarios de gabinete, burócratas de alto nivel, diputados y senadores, periodistas, educadores, sindicalistas y otros líderes de grupos de presión o de elites que influyen en la política, formulan e instrumentan los planes de política exterior”.¹³ En otras palabras, las variables de rol son las que

¹⁰ Russell, Roberto; “*Variables internas y política exterior*”; Mimeo; Bs. As. ; 1991; Introducción; Págs. 2 y 3

¹¹ Couloumbis, Theodore y Wolfe, James; “*Introducción a las Relaciones internacionales*”; Ed. Troquel; Bs. As.; 1979; Capítulo VII; Pág. 121

¹² De Medoça, Renato; “*Breve Historia del Brasil*”; Ediciones Cultura Hispánica / Colección Hombres e Ideas; Madrid; 1950; Pág. 107

¹³ Couloumbis, Theodore y Wolfe, James; “*Introducción a las Relaciones internacionales*”; Ed. Troquel; Bs. As.; 1979; Capítulo VII; Pág. 122

hacen que dichos actores respondan a, y mantengan, ciertos patrones de comportamiento con independencia de sus características individuales, pues estas últimas son filtradas y atenuadas por las normas y expectativas que las culturas, sociedades, instituciones y grupos atribuyen a un rol determinado¹⁴ (lo que hace que la conducta de ese o esos actores se modifique al asumir una función específica). La influencia de la variable de rol o funcional puede ser ilustrada tomando también el caso del Barón de Río Branco, cuyo comportamiento distaba mucho de la imagen tradicional de un diplomático, siendo este “muy conocido en todos los cabarets y *nightclubs* de Río de Janeiro como popular y arduo frecuentador”.¹⁵ A partir de 1876, con su designación como cónsul en Liverpool, el Barón abandonará dicho estilo de vida, adoptando una conducta más apropiada a su nuevo cargo.¹⁶

- **Variables gubernamentales o burocráticas:** estas variables se relacionan con la estructura y los procesos de un gobierno y sus efectos sobre la política exterior. En este sentido, es importante destacar, como lo hacen Couloumbis y Wolfe, que la “complejidad burocrática es una característica normal en la mayoría de los países, incluso en los menos desarrollados”¹⁷, y esto es de gran importancia pues tendrá una gran incidencia en los planes de la política exterior, ya que considerar a los mismos como “planes racionales para elevar al máximo los mejores intereses de las unidades abstractas y monolíticas llamadas Naciones – Estados equivale a simplificar, sino distorsionar abiertamente, la realidad”.¹⁸ Esto es así porque la mayoría de los planes políticos, según los mencionados autores, tienden a reflejar los “intereses conflictivos de las diversas oficinas del gobierno, servicios militares y sus subdivisiones, que rivalizan constantemente para sobrevivir burocráticamente, desarrollarse y elevar al máximo su intervención e influencia en el proceso de estructuración de la política (exterior)”.¹⁹ En el caso particular de Brasil, como se verá más adelante, esta rivalidad de intereses tendió a atenuarse debido a la existencia en determinadas situaciones de una figura, como Pedro II o Getulio Vargas, que trató

¹⁴ Russell, Roberto; “*Variables internas y política exterior*”; Mimeo; Bs. As. ; 1991; Introducción; Pág. 3

¹⁵ De Mendonça, Renato; “*Breve Historia del Brasil*”; Ediciones Cultura Hispánica / Colección Hombres e Ideas; Madrid; 1950; Pág. 107

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ Couloumbis, Theodore y Wolfe, James; “*Introducción a las Relaciones internacionales*”; Ed. Troquel; Bs. As.; 1979; Capítulo VII; Pág. 123

¹⁸ Couloumbis, Theodore y Wolfe, James; “*Introducción a las Relaciones internacionales*”; Ed. Troquel; Bs. As.; 1979; Capítulo VII; Pág. 123

¹⁹ *Ibidem*

de alcanzar, aunque no siempre logró, un equilibrio entre todos ellos a fin de satisfacer los intereses de la mayor parte de los grupos en pugna.

Entre las variables que se incluyen dentro del factor gubernamental o burocrático se encuentran la estructura de las organizaciones gubernamentales, los procedimientos operativos típicos de las reparticiones burocráticas más importantes, los procedimientos para tomar las decisiones en los diversos niveles de la formulación política, las técnicas para instrumentar las decisiones políticas y las actitudes de los funcionarios en lo que concierne al impacto de la política exterior sobre la política doméstica y sobre el bienestar general del país.²⁰

Todas estas variables gubernamentales tendrán una gran influencia en la formulación y desarrollo de la política exterior brasileña, especialmente aquellas vinculadas a las características del Ejecutivo, la Cancillería y la relación entre ambos. En cuanto al primero, si bien las atribuciones de que ha gozado a lo largo del tiempo han variado, hay un rasgo que ha conservado desde los primeros días de la independencia, una fuerte tendencia a la centralización. Dicha característica tendrá un gran peso en la forma en que se desarrolle la política exterior del país, tanto durante el Imperio como la República, pues, según Maria Regina Soares de Lima, los grados de libertad o autonomía relativa de que goce la corporación diplomática dependerán de la autorización del Ejecutivo, ya sea por omisión o delegación de poder o por afinidad de puntos de vista.²¹ Además, agrega la autora, la autonomía relativa que logre retener la Cancillería estará relacionada también con el tipo de régimen, ya que esta será siempre “mayor en los períodos autoritarios que en los democráticos, por la simple razón de que en estos últimos, a diferencia de los primeros, las decisiones de política exterior deberán ser ratificadas por el Congreso”.²²

Con respecto a la Cancillería, Roberto Russell plantea que “Brasil aparece como el país que cuenta con la Cancillería más fuerte y más profesional”.²³ Según el autor, esto se debe a que “Itamaraty es la agencia que ha realizado más y mejores esfuerzos en pos de su profesionalización, especialización y capacitación en función de los

²⁰ Couloumbis, Theodore y Wolfe, James; *“Introducción a las Relaciones internacionales”*; Ed. Troquel; Bs. As.; 1979; Capítulo VII; Pág. 124

²¹ Soares de Lima, María Regina; *“Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”* en *Publicación América Latina / Internacional* Volumen 1 N° 2; Buenos Aires; 1994; Págs. 32 y 33

²² Soares de Lima, María Regina; *“Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”* en *Publicación América Latina / Internacional* Volumen 1 N° 2; Buenos Aires; 1994; Pág. 33

²³ Russell, Roberto (editor); *“Conclusión”* en *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1994; Pág. 263

requerimientos crecientes de la política exterior, en especial en materia económica y comercial”.²⁴

La profesionalización, que se iniciará a partir de la instauración de la República y se irá profundizando a lo largo del siglo XX, constituirá uno de los recursos organizacionales más importante de la Corporación diplomática, pues al desarrollar esta “patrones regulares de carrera, control sobre el reclutamiento, el sistema de entrenamiento y la valorización profesional”²⁵ dará a sus miembros “una fuerte identidad organizacional, alimentada desde muy temprano por la larga permanencia en el tiempo de esta agencia de 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”.²⁶

Además de la característica mencionada anteriormente, Maria Regina Soares de Lima plantea que la Cancillería brasileña posee otros dos recursos institucionales más, los cuales influirán en la formación de la política exterior del país. El primero de estos es el alto grado de aislamiento que presenta esa agencia del Estado en relación a los influjos provenientes de su ambiente político y social. Este aislamiento es consecuencia de dos factores “tanto de la institucionalización del servicio diplomático, como de su misión organizacional principal que no genera vínculos específicos o clientelas particulares ni en la sociedad y ni en la política interna”.²⁷ Pero este recurso, si bien torna a la Cancillería menos permeable a las injerencias políticas, tiende a fragilizar a la organización pues torna al poder de su burocracia dependiente de la autorización del Poder Ejecutivo.²⁸

Mientras que el segundo recurso organizacional se refiere a las capacidades de la Cancillería para formular contenidos específicos de una política sectorial particular, la política exterior, y de obtener respaldo político interno para esos contenidos, garantizando así una cierta permanencia en el tiempo de determinados paradigmas de política exterior.²⁹ Los contenidos de dicha política sectorial tendrán su origen, según Soares de Lima, en dos fuentes interrelacionadas entre sí. Por un lado, lo que la

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Soares de Lima, María Regina; “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña” en *Publicación América Latina / Internacional* Volumen 1 N° 2; Buenos Aires; 1994; Pág. 33

²⁶ *Ibidem*

²⁷ Soares de Lima, María Regina; “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña” en *Publicación América Latina / Internacional* Volumen 1 N° 2; Buenos Aires; 1994; Pág. 34

²⁸ *Ibidem*

²⁹ *Ibidem*

autora denomina el acervo diplomático relativamente permanente “que incluye no sólo principios jurídicos generales (tales como la igualdad soberana de las naciones, el compromiso con la resolución pacífica de las controversias, etc.), sino también elementos derivados de la localización geográfica y la identidad específica de Brasil en su contexto contiguo”.³⁰ Y, por otro, los paradigmas alternativos de política exterior formulados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, los cuales “representan verdaderas teorías de acción diplomática, constituidas por un conjunto más o menos articulado de ideas base, que pueden o no estar respaldadas en visiones o teorías ya existentes”.³¹

Las variables burocráticas, y especialmente aquellas que involucran a los recursos organizacionales que presenta su Corporación diplomática, tendrán una gran incidencia en la política exterior del Brasil. Esta incidencia estará fuertemente relacionada al hecho de que dichos recursos, al determinar, según Alberto Van Klaveren, la formación de “un cuerpo profesionalizado y dotado de una cierta tradición”³², permitirán a la Cancillería asumir “una influencia significativa en la adopción de las decisiones principales e incluso imprimir una cierta continuidad a las políticas”.³³

- **Variables sociales o nacionales:** son todas aquellas que abarcan gran número de atributos nacionales que influyen en los resultados de la política exterior.³⁴ Dichos atributos nacionales, que coincidirán con lo que Hans Morgenthau denomina elementos del Poder Nacional, o sea, recursos que hacen al poder de un país, se aglutinan dentro de algunos de los siguientes grupos de factores: históricos, ambientales, sociales, culturales, políticos internos y económicos.

Los factores históricos estarán relacionados a los recuerdos y experiencias históricas de un país, las cuales, según Coulombis y Wolfe, afectarán enormemente “la sustancia, la dirección, la cualidad y la intensidad de la política exterior”.³⁵ Una forma de ilustrar el peso de este tipo de factores en el caso Brasil puede ser tomado de su relación con Argentina, vinculación que nace con “polaridades geográficas e

³⁰ *Ibidem*

³¹ *Ibidem*

³² Van Klaveren, Alberto; “*Las relaciones de los países Latinoamericanos con Estados Unidos: Un ejercicio comparativo*” en Hirst, Mónica (comp.) *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina / Estados Unidos*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1987; Pág. 336

³³ *Ibidem*

³⁴ Russell, Roberto; “*Variables internas y política exterior*”; Mimeo; Bs. As. ; 1991; Introducción; Pág. 3

³⁵ Coulombis, Theodore y Wolfe, James; “*Introducción a las Relaciones internacionales*”; Ed. Troquel; Bs. As.; 1979; Capítulo VII; Pág. 127

históricas opuestas (que reflejan la continuación del conflicto por el control del sistema hídrico del Plata entre Portugal y España) y que irán convergiendo progresivamente hasta sellar una unidad de destino en el Tratado de Asunción de marzo de 1991”.³⁶

En la categoría de factores ambientales, por otra parte, se incluirán aquellas variables relativas a las características geográficas, tales como ubicación, tamaño, recursos naturales, tipos de clima, etc.³⁷ Dentro de esta categoría de factores, especialmente dos tendrán una influencia significativa en la política exterior de Brasil, la ubicación y el tamaño.

La ubicación de Brasil en América del Sur determinará que esta se mantenga aislada, según Celso Lafer, de “la línea de las tensiones internacionales prevalecientes en el campo estratégico militar de la guerra y la paz”.³⁸ Mientras que su dimensión continental, cuyo origen se remonta al período de expansión ultramarina portuguesa y es resultado de un proceso histórico de más de 500 años, llevará a que “la delimitación del espacio nacional sea un momento importante de la política exterior”³⁹, sobre todo entre mediados del siglo XIX y comienzos del XX.

Los factores sociales serán todos aquellos que hagan referencia a las características sociales de un país, como el tamaño de su población, su distribución por edades, su densidad, sus niveles de participación y estratificación social, sus grados de alfabetización, etc.⁴⁰

Con respecto a la influencia de este tipo de factores en la política exterior brasileña, la misma será variable a lo largo del tiempo, no solamente por cambios en el tamaño de la población del Brasil sino también porque su sociedad experimentará, a partir de la década del treinta, profundas transformaciones sociales.

En cuanto a los factores culturales, estos estarán asociados a los sistemas de creencias, valores e imágenes predominantes en una sociedad, así como también al carácter nacional de un país. La importancia de estos factores, sobre todo los valores, estará asociada al hecho de que los mismos aluden a las “afinidades o disonancias

³⁶ Herrera Vegas, Jorge Hugo; *“Las Políticas Exteriores de la Argentina y el Brasil: divergencias y convergencias”*; Instituto del Servicio Exterior de la Nación; Buenos Aires; 1995; Serie Documentos de Trabajo N° 10; Pág. 49

³⁷ Couloumbis, Theodore y Wolfe, James; *“Introducción a las Relaciones internacionales”*; Ed. Troquel; Bs. As.; 1979; Capítulo VII; Pág. 125

³⁸ Lafer, Celso; *“La Identidad Internacional de Brasil”*; Fondo de Cultura Económica; Bs. As.; 2002; Págs. 30 y 31

³⁹ Lafer, Celso; *“La Identidad Internacional de Brasil”*; Fondo de Cultura Económica; Bs. As.; 2002; Pág. 31

⁴⁰ Russell, Roberto; *“Variables internas y política exterior”*; Mimeo; Bs. As.; 1991; Introducción; Pág. 3

que resultan de las distintas formas de concebir la vida en sociedad”.⁴¹ Esto será relevante porque la conducta de los distintos protagonistas de la vida internacional no solamente estará dirigida por las relaciones de fuerza y de intereses militares o económicos, sino que en la misma también influirán sentimientos, ideas, percepciones y creencias.⁴²

El grupo de factores políticos internos estará conformado por un conjunto heterogéneo de elementos que abarcarán desde características y actores gubernamentales hasta actores no gubernamentales y otros elementos del sistema político de un país.

Entre algunos de los factores políticos internos, que influirán en la política exterior, se encontrarán elementos tales como la cultura política, el papel y la organización de los partidos políticos, los grupos de presión, los aprestos militares (calidad y cantidad de las Fuerzas Armadas, rasgos de su liderazgo, etc.), la opinión pública, la calidad del gobierno y de la diplomacia, el tipo de régimen, e incluso la relación entre el propio sistema político y la política exterior, entre otros.

Los elementos mencionados precedentemente estarán fuertemente relacionados entre sí y tendrán diferentes grados de incidencia en la evolución de la política exterior de un país, siendo los más trascendentes la opinión pública, la calidad del gobierno y de la diplomacia, el tipo de régimen, y la relación entre el propio sistema político y la política exterior, por lo cual serán profundizados a continuación.

La opinión pública constituye, según Hans Morgenthau, un factor “intangible sin cuyo apoyo ningún gobierno, democrático u autoritario, es capaz de llevar adelante sus políticas con toda eficacia”.⁴³ La capacidad para obtener este apoyo de la opinión pública dependerá, de acuerdo al autor, de la calidad del gobierno, pues en la medida en que este sea realmente representativo, en términos de “su capacidad para integrar las convicciones y aspiraciones desordenadas de su pueblo en objetivos y políticas internacionales”⁴⁴, estará en las mejores condiciones para “conducir la energías nacionales de modo que sirvan de sustento a esos objetivos y políticas”.⁴⁵

⁴¹ Lafer, Celso; *“La Identidad Internacional de Brasil”*; Fondo de Cultura Económica; Bs. As.; 2002; Pág. 100

⁴² *Ibidem*

⁴³ Morgenthau, Hans; *“Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz”*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1986; Pág. 171

⁴⁴ Morgenthau, Hans; *“Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz”*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1986; Pág. 176

⁴⁵ *Ibidem*

Aunque Morgenthau resalta la importancia del apoyo popular para las políticas de un gobierno, también destaca una peculiaridad notable respecto a la relación entre opinión pública y política exterior, al reconocer que una “política exterior que sea apasionadamente y abrumadoramente apoyada por la opinión pública no puede considerarse por esa única razón como una buena política externa”⁴⁶ y esto se debe a que “la armonía entre política exterior y opinión pública bien puede lograrse al precio de someter los principios de una buena política exterior a las poco firmes preferencias de la opinión pública”.⁴⁷

La calidad del gobierno, por otra parte, no solamente estará determinada por su representatividad y por el apoyo popular que este pueda cosechar para la política exterior que lleve adelante, sino también por el equilibrio de los recursos materiales y humanos disponibles entre sí y de estos con la política exterior que se emprenda.⁴⁸ Esto implicará que un buen gobierno será aquel que elija los objetivos y métodos de su política exterior en función del poder disponible, de manera que la misma pueda ser respaldada con un máximo de probabilidades de éxito.

Pero el éxito de una política exterior también estará relacionado, además de los recursos disponibles y la calidad del gobierno, a otro de los factores políticos internos, estrechamente vinculado a los anteriores: la calidad de la diplomacia. La calidad de la diplomacia dependerá de la capacidad de esta para convertir en realidades políticas, mediante la armonización de fines y medios con los recursos disponibles del poder nacional, los objetivos de la política exterior de un país.⁴⁹ En esta conversión, las características de la agencia (reacuérdesse las variables burocráticas) a cargo de la formación y ejecución de la política exterior, o sea, la Cancillería, serán fundamentales, pues la buena calidad del servicio diplomático, para ser considerada como tal, deberá ser constante y esta calidad constante resultará mejor afianzada si “se la hace depender de la tradición y de las instituciones antes que de las esporádicas apariciones de individuos brillantes”.⁵⁰

⁴⁶ Morgenthau, Hans; *Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1986; Pág. 185

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ Morgenthau, Hans; *Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1986; Pág. 181

⁴⁹ Morgenthau, Hans; *Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1986; Pág. 178

⁵⁰ Morgenthau, Hans; *Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1986; Pág. 180

En cuanto a la influencia del tipo de régimen, o sea, el “conjunto de normas, instituciones y prácticas que definen y regulan la estructura y funciones del gobierno, la forma en que se eligen las autoridades y la manera en que estas deben proceder”⁵¹, la misma será mayor sobre los organismos encargados de la formulación y ejecución de la política exterior, particularmente la Corporación Diplomática. Esto será así porque este tipo de factor interno, el régimen, afectará principalmente los grados de libertad o autonomía relativa que goce dicha agencia gubernamental, siendo mayores los niveles de autonomía que esta conserve para el manejo de los asuntos externos bajo sistemas no democráticos, pues sus decisiones no estarían sujetas a la aprobación parlamentaria.

Es importante mencionar, que si bien la Cancillería aumentará su autonomía relativa bajo períodos no democráticos, esta seguirá dependiendo para su accionar (como se señaló al tratar las variables burocráticas) de la autorización del Ejecutivo, la cual se dará por omisión, delegación de poder o por afinidad de puntos de vista entre ambos.⁵²

Finalmente, en lo que respecta a la relación entre el propio sistema político y la política exterior, esta sólo puede ser comprendida a partir del análisis del concepto y de las funciones de un sistema político.

Un sistema político, según Giuliani Urbani, es “cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de independencia recíproca”.⁵³ Este sistema para sobrevivir, sea una dictadura o una democracia, deberá responder a todos los desafíos que se le presenten, para lo cual recurrirá a una serie de mecanismos que pueden ser definidos con los conceptos de: entrada, salida y retroalimentación. El primer término sintetiza los desafíos que ponen en funcionamiento el sistema, los cuales pueden manifestarse de diversas maneras y provenir de cualquier parte. El segundo implica las respuestas que el sistema da y sin el cual dejaría de subsistir. Mientras que el último término denota los instrumentos por los cuales los gobernantes (pero no sólo ellos) operan en vista del éxito de sus decisiones.⁵⁴

⁵¹ Russell, Roberto; “*Variables internas y política exterior*”; Mimeo; Bs. As. ; 1991; Introducción; Pág. 6

⁵² Soares de Lima, María Regina; “*Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña*” en *Publicación América Latina / Internacional* Volumen 1 N° 2; Buenos Aires; 1994; Págs. 32 y 33

⁵³ Urbani, Giuliani; “*Sistema político*” en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (comp.) *Diccionario de Política*; Siglo XXI Editores; México D.F.; 1994; Pág. 1464

⁵⁴ Urbani, Giuliani; “*Sistema político*” en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (comp.) *Diccionario de Política*; Siglo XXI Editores; México D.F.; 1994; Págs. 1465-1466

La política exterior, por otra parte, por ser política, no se desarrolla en el vacío sino que tiene dos ámbitos de referencia de donde recibe diferentes desafíos, el Sistema Internacional y el Sistema Político Interno, frente a los cuales debe dar respuestas a fin de satisfacer las expectativas, tanto de actores internos como externos. Es en el seno del sistema político de un país donde dicha política exterior no solamente tendrá su origen, sino que también procesará las respuestas a enviar tanto hacia adentro (a las elites y poblaciones locales) como hacia afuera (actores externos). Estas respuestas volverán a reingresar, generando una retroalimentación, en la cual la calidad de la diplomacia, así como también el tipo de régimen, la calidad del gobierno y los recursos disponibles, cumplirán un papel fundamental en las nuevas respuestas que se enviarán al sistema.

En base a lo expuesto precedentemente, se puede decir que la relación entre el sistema político y la política exterior será una relación compleja, ya que ambos estarán fuertemente vinculados entre sí. Esta complejidad se deberá a que la política exterior, al originarse dentro del sistema político de un país particular, dependerá de las características que el mismo presente, así como también de la capacidades que este posea tanto para recoger y dar solución a las demandas que se le planteen, como para trasladarlas y buscarles en el plano externo, a través de su política externa, la forma de satisfacerlas. La importancia de esto yacerá en que en la medida en que los desafíos planteados al sistema político en general, y a la política exterior en particular, sean resueltos, se podrá hablar del éxito o el fracaso de la gestión de un determinado gobierno.

Por otra parte, el último grupo de factores, los económicos, estará integrado por aquellos atributos “materiales e inmateriales que determinan el poder económico de una nación”⁵⁵ tales como su producción agrícola, el nivel de desarrollo de su capacidad industrial (especialmente sus industrias pesadas), el PBN, los intereses de los grupos económicos, la disponibilidad de materias primas para la producción industrial (por ejemplo, petróleo), las políticas gubernamentales en materia económica, etc.⁵⁶

La relación entre los factores económicos y la política exterior será muy estrecha, particularmente entre la segunda y uno de ellos, la política económica nacional. La

⁵⁵ Russell, Roberto; “*Variables internas y política exterior*”; Mimeo; Bs. As. ; 1991; Introducción; Pág. 3

⁵⁶ Couloumbis, Theodore y Wolfe, James; “*Introducción a las Relaciones internacionales*”; Ed. Troquel; Bs. As.; 1979; Capítulo VII; Pág. 124

razón de esto se deberá a que la autonomía de la política exterior de un país estará determinada por el grado en que el esquema económico del mismo disminuya la dependencia y, sobre todo, las vulnerabilidades del país desde el punto de vista de su seguridad.⁵⁷ El desarrollo económico, y especialmente la expansión industrial, cumplirán un rol fundamental en la disminución de la dependencia pues constituirán, según Maria Regina Soares de Lima, “una condición fundamental para la sustentación de una política exterior de naturaleza más autónoma”.⁵⁸

En el caso de Brasil, la percepción sobre la importancia del desarrollo económico tendrá un origen remoto, estando presente en la mentalidad de algunos de sus estadistas, como el Barón de Río Branco, quien no solamente veía al “desarrollo como medio de reducir el diferencial del poder, responsable de la vulnerabilidad sudamericana”⁵⁹, sino que también consideraba que la vía que este debía recorrer no era “la de la expansión hacia fuera, sino la del esfuerzo interno”.⁶⁰

Será a partir de la década del ‘30, que dicha percepción, a la que se le agregará el tema de la exclusión social, dará origen a un proyecto integrador del espacio nacional: el nacionalismo de fines. Este buscará superar la condición de Brasil como país subdesarrollado y nutrirá la política exterior y la acción diplomática brasileña durante el siglo XX⁶¹, otorgándole a la misma un “papel instrumental y complementario en las estrategias nacionales de desarrollo industrial”.⁶²

Además de los grupos de factores mencionados precedentemente, la política exterior de los países Latinoamericanos, se verá influenciada por otra serie de variables internas que afectarán específicamente a la región y que por sus múltiples características, que incluyen diversos elementos sociales, políticos, económicos e históricos, serán tratadas separadamente de las anteriores.

⁵⁷ Puig, Juan Carlos (compilador); “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural” en *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As.; 1984; Pág. 156

⁵⁸ Soares de Lima, María Regina; “Enfoques analíticos de política exterior: El caso brasileño” en Roberto Russell (organizador) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la Política Exterior*; Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires; 1992; Pág. 60

⁵⁹ Lafer, Celso; “La Identidad Internacional de Brasil”; Fondo de Cultura Económica; Bs. As.; 2002; Págs. 102 y 103

⁶⁰ *Ibidem*

⁶¹ Lafer, Celso; “La Identidad Internacional de Brasil”; Fondo de Cultura Económica; Bs. As.; 2002; Págs. 106 y 107

⁶² Soares de Lima, María Regina; “Enfoques analíticos de política exterior: El caso brasileño” en Roberto Russell (organizador) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la Política Exterior*; Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires; 1992; Pág. 62

Dentro de este grupo factores, que afectarán las políticas externas del área a modo de causas profundas, o sea, como “hechos de carácter permanente que inciden en las distintas situaciones históricas (situaciones que pueden ser demográficas, geográficas, económicas o institucionales, estas últimas, políticas, religiosas o culturales)”⁶³, se encontrarán básicamente dos macro variables: las características propias de las sociedades latinoamericanas y el populismo.

El primero de estos factores, las características propias de las sociedades latinoamericanas, son enunciadas por Torcuato Di Tella, quien plantea que las sociedades latinoamericanas presentan las siguientes cualidades⁶⁴:

- Dualismo estructural, debido a la coexistencia de áreas particularmente subdesarrolladas con otras muy modernizadas y en general ligadas a la inversión extranjera y a la tecnología importada.
- Niveles de urbanización y educación que producen una mayor oferta de aspirantes a empleos de status medio o alto que lo que la economía puede satisfacer. El resultado, unido al factor anterior, es una muy compleja estratificación social que genera grupos insatisfechos en los lugares menos esperados.
- Migraciones internas muy intensas, y otras formas de movilización social que no van acompañadas de una paralela experiencia de organización clasista autónoma.
- Concentración del poder económico en empresas extranjeras y en sectores nacionales muy minoritarios, a menudo aliados a aquéllas, y que por lo tanto pierden legitimidad, especialmente ante las clases medias, que son las que de otra manera podrían proveer un colchón conservador.

Aunque todas estas características se presentarán de manera diferente en los diversos países de la región, la interacción entre ellas y los demás grupos de factores internos influirá en las políticas externas del área de manera heterogénea. En el caso brasileño en particular, dichas características tendrán un gran peso, principalmente en la separación del país en dos grandes regiones, una desarrollada y económicamente próspera y otra subdesarrollada y pobre, cuyas consecuencias incidirán en la acción gubernamental hacia el exterior.

En cuanto al segundo factor, el populismo, este es definido por Ludovico Incisa como “todas aquellas fórmulas políticas por las cuales el pueblo, considerado como conjunto social

⁶³ Seitz, Ana E.; “*Tres Propuestas de Integración Política Latinoamericana*”; Editorial Juan Pablo Viscardo; Buenos Aires; 1983; Pág. 9

⁶⁴ Di Tella, Torcuato; “*Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*”; Fondo de Cultura Económica; Santiago de Chile; 1997; Págs. 144 -145.