

## La política exterior brasileña: balance y perspectivas\*

Un análisis y una evaluación de las perspectivas de la política exterior brasileña exigen, preliminarmente, un examen de las normas que rigen las modalidades actuales de la organización del orden mundial, dentro del cual se inserta el Brasil.

### I

En el correr de la década del sesenta, se advirtió una clara tendencia por parte de los protagonistas de la vida internacional a sustituir las reglas de la *guerra fría* por las de la *coexistencia pacífica*. El orden público de la coexistencia pacífica se ha sustentado en una cierta comunidad de conveniencias entre los EE.UU., la URSS y las demás potencias industriales. Tal comunidad de conveniencias resultó del interés de estos países por una división internacional del trabajo, basada en la función que desempeñaban en el proceso de creación y de transferencia de capital y de tecnología, como factores dominantes del intercambio internacional de recursos.

En el orden público de la coexistencia, el conflicto, la competencia y la cooperación operan en el cuadro de una amplia confrontación industrial y tecnológica que, en sus desdoblamientos, mantiene y amplía la división del mundo en dos segmentos de países: uno desarrollado (Norte) y otro subdesarrollado (Sur). En este sentido basta recordar, como lo hace Jaguaribe en un libro reciente, la diferencia histórica de la renta *per capita* entre los países periféricos y los centrales, que era del orden de 1 a 2 a principios del siglo XIX, habiéndose elevado actualmente a cerca de 1 a 20. Para recordar la frase del embajador Araújo Castro, tal tendencia hacia el congelamiento del poder mundial, en la medida en que se refuerza, lleva a la consolidación

\*La primera versión de este trabajo fue presentada en el seminario sobre "El Brasil y el Nuevo Orden Internacional", realizado en Nueva Friburgo, Río de Janeiro, del 1 al 3 de diciembre de 1978 y promovido por el IUPERJ (Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, del Conjunto Universitario Candido Mendes), PECLA (Programa de Estudios Comparativos Latinoamericanos del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Minas Gerais), Fundación FORD e ILDES.

En la revisión, realizada en abril-mayo de 1979, tomé en cuenta los comentarios ya publicados de Luiz Alberto Bahia, que fue el comentarista de mi texto en Nueva Friburgo (cf. *Folha de S. Paulo*, "O Brasil e a Nova Ordem Internacional", del 3/12/78, p. 2 y "Nacionalismo Diplomático de Direita", del 5/12/78, p. 2), como también las observaciones que en esa ocasión me hicieron Wanderly Guilherme dos Santos, Hélio Jaguaribe y Félix Peña. Agradezco a Carlos Daniel Coradi su colaboración en la recolección y preparación de los datos numéricos que informan este trabajo.

oligárquica del poder en la vida internacional. Reaccionando frente a esta tendencia es que el Brasil, en el plano de las relaciones multilaterales, se ha manifestado en contra, por ejemplo, de la imposición indiferenciada de patrones internacionales de polución (Conferencia de Estocolmo), o del exceso de preocupación de las grandes potencias por impedir la proliferación nuclear horizontal entre los países, sin la contrapartida de la contención de la proliferación vertical, señalada por el crecimiento de sus respectivos arsenales nucleares<sup>1</sup>.

En los desdoblamientos de este orden de coexistencia, la *seguridad* dejó de ser clasificada por los estados sólo en términos estrictos de guerra y paz, y pasó a englobar otros valores tales como el bienestar económico-social, la autonomía política y el prestigio. En la perspectiva de los países subdesarrollados esta nueva clasificación de seguridad se vio facilitada por los resultados del proceso de descolonización que, en función de la aparición de nuevos estados, tornó más compleja una gestión oligárquica de orden mundial.

De hecho, contrariamente a lo que ocurrió en la segunda postguerra y en la década del cincuenta, cuando el eje del conflicto entre las grandes potencias era Europa, la década del sesenta trajo también, en nuevos términos, la competencia por el Tercer Mundo. La posición de las grandes potencias en el Tercer Mundo pasó a depender de la corrupción política y de la influencia económica en vez del control territorial y de la conquista, que se volvieron inviables, como fue evidenciado por la guerra del Vietnam. Todo eso condujo a una disminución de la rígida bipolaridad Este-Oeste y a una mayor flexibilidad de los contactos e interacciones en el plano internacional. Esto es lo que explica tanto la mayor autonomía de los subsistemas regionales en el contexto de las normas de funcionamiento del sistema internacional, cuanto la creación y la acción, en la sede de la ONU, del Grupo de los 77 (países subdesarrollados).

En síntesis, el sistema de coexistencia se caracteriza por la disminución de la bipolaridad rígida de la guerra fría —que se mantenía sólo para efec-

<sup>1</sup> Cf. Hélio Jaguaribe, *Introdução ao Desenvolvimento Social* Rio: Paz e Terra, 1978, p. 78. Para una elaboración más completa de estas posiciones, cf. Celso Lafer y Félix Peña, *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973, cap. I. y Celso Lafer, *Comercio e Relações Internacionais*, S. Paulo, ed. Perspectiva, 1977. Ver igualmente Ronaldo Mota Sardenberg, *O Pensamento de Araújo Castro*, conferencia en la Universidad de Brasilia el 26 de abril de 1979 (mimeografiada); Miguel A. Ozório de Almeida, "The Confrontation between Problems of Development and Environment" en *Environment and Development*, número especial de *International Conciliation*, enero de 1972, n. 586, Nueva York, pp. 37-56 y Hélio Jaguaribe, "El Equilibrio Ecológico Mundial y los Países Subdesarrollados" en *Estudios Internacionales*, año V, n. 17 (enero-marzo 1972), pp. 92 a 123.

tos estratégico-militares, de conservación del orden mundial— y por la importancia del policentrismo, sobre todo en el área económica que, en función de la confrontación industrial y tecnológica, se convirtió en el eje básico de las relaciones internacionales. Los datos y porcentajes del intercambio brasileño son signos de estas nuevas tendencias: *las exportaciones* para los países en desarrollo correspondían en 1960 al 9,6% (US\$ 122 millones) de las exportaciones totales; en 1973 al 18,1% (US\$ 1,1 billones) y en 1977 al 24,1% (US\$ 2,9 billones). Por otro lado, las exportaciones para los países desarrollados bajaron porcentualmente, de 84,8% en 1960 a 75,9% en 1973 y a 68,1% en 1977. En cuanto al Este de Europa, los porcentajes de participación en las exportaciones totales fueron, respectivamente, 5,6% en 1960, 5,5% en 1973 y 7,1% en 1977<sup>2</sup>. Ejemplos de estas nuevas tendencias son también el reciente término de los acuerdos de cooperación militar Brasil-EE.UU., como también la acción brasileña externa de carácter más general. De hecho, apoyado en la competencia de su excelente cuerpo diplomático, que se tradujo en el plano externo a escala del país, el Brasil se ha valido de sus opciones y de su participación en varios grupos y organizaciones para adaptarse e influir en las reglas de funcionamiento del orden mundial. Este esfuerzo se manifiesta en la discusión uno a uno —y ya no siguiendo una norma preestablecida— de los asuntos que están en pauta en el sistema internacional. La tesis del “no alineamiento automático” en el plano multilateral deriva, a mi juicio, de este estilo de actuación diplomática, y es comprobable no sólo para las relaciones Este-Oeste sino también para las Norte-Sur. En este sentido, basta mencionar, como lo hace Wayne Selcher en un libro reciente, que de 1965 a 1975, en las 1.593 votaciones de la ONU, el Brasil concordó un 47,4% de las veces con los países subdesarrollados. El análisis de tal patrón de votación muestra que el país, en la ONU, no es ni líder ni seguidor, puesto que discrimina y diferencia su apoyo de acuerdo con los intereses que tiene en cada asunto<sup>3</sup>.

La evolución del orden público de la coexistencia llevó a una *internacionalización y a una interdependencia de la economía mundial*, tanto de mercados para productos, en la medida que el comercio internacional se expandía más rápidamente que el de las economías nacionales, cuanto de mercados monetarios, en la medida en que las transferencias financieras, más allá de las fronteras de un Estado, se convirtieron en asunto de rutina para las instituciones financieras<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cf. Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento de Promoción Comercial, División de estudios y pesquisas de mercado, *Relações Econômicas do Brasil com os Países em Desenvolvimento*, agosto de 1978 (Rev. 2), pp. 5-6.

<sup>3</sup> Wayne A. Selcher, *Brazil's Multilateral Relations - Between First and Third Worlds*, Boulder, Colorado: Westview Press 1978, p. 198.

<sup>4</sup> Cf. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence - World Poli-*

Esto que se está haciendo con la transferencia internacional de recursos es el eje básico de la vida internacional, sobre todo en la perspectiva brasileña. Es fácil comprobar esta afirmación, ya sea por la selección de los temas elegidos en forma constante y prioritaria por el Brasil en los foros internacionales —a saber: comercio y acceso a mercados, precios de los productos primarios, transferencia de tecnología, finanzas, fletes y uso de la bandera nacional en el comercio del país—, o bien por la elección de la participación en organizaciones internacionales. De las 68 organizaciones internacionales de las cuales Brasil era miembro en 1972, 31 (45,6%) tienen finalidades económico-financieras y 13 (19,1%) científico-tecnológicas, lo que demuestra que, en el plano de la elección de la cooperación multilateral, el Brasil realiza la dimensión ligada a los problemas de la confrontación industrial y tecnológica.

En este proceso de internacionalización de la economía nacional, cabe recordar que las empresas multinacionales desempeñaron —y desempeñan— un papel importante, y las inversiones directas que ellas efectúan aumentaron de manera suficientemente significativa para señalar un cambio cualitativo en las relaciones internacionales.

En una era de confrontación industrial y tecnológica, una de las consecuencias de la internacionalización y de la interdependencia fue el hecho de que los países tenían dificultades para aislarse de los movimientos de la economía internacional, haciendo que las medidas adoptadas por un país, inclusive por uno relativamente poco importante en el escenario mundial, afecten a los demás. Esta dificultad de aislamiento es válida sobre todo para las economías de mercado, pero también alcanza al bloque comunista. Como observó recientemente Carlos Díaz-Alejandro, la diferencia mayor en este aspecto entre unas y otras parece ser la menor utilización de los flujos financieros por parte de las economías de planificación central. En cambio, no sucede esto en materia de intercambios comerciales. Inclusive China —hasta hace muy poco paradigma del aislamiento autárquico— tiene un comercio exterior, expresado en porcentajes de PNB, que está poco por debajo de la India<sup>6</sup>.

*tics in Transition*, Boston: Little - Brown, 1977. Cf. también C. Fred Bergsten y Lawrence B. Krause (ed.), *World Politics and International Economics*, nr. especial de *International Organization*, vol. 29 nr. 1 (Winter 1975).

<sup>5</sup> Wayne A. Selcher, op. cit., pp. 46-47.

<sup>6</sup> Carlos F. Díaz-Alejandro, "Delinking North and South: Unshackled or Unhinged?", en Albert Fishlow, Carlos F. Díaz-Alejandro, Richard Fagen, Roger D. Hansen, *Rich and Poor Nations in the World Economy*, N. York: Mc-Graw Hill, 1978, p. 107.

Durante la década del sesenta, en la vigencia del orden público de la coexistencia, se produjo una erosión de la primacía americana y la primera redistribución de poder, fruto del policentrismo económico, que resultó de la importancia creciente del Japón y de la Comunidad Económica Europea en el proceso de creación y transferencia internacional de recursos. El control de la oferta de petróleo por parte de los grandes países productores provocó, en la década del setenta, una segunda redistribución de poder en el sistema internacional, que esta vez favoreció a algunos países subdesarrollados en detrimento de los demás países subdesarrollados y de los países industrializados.

El impacto común de estos dos procesos de redistribución de poder en el sistema internacional colocó en jaque al orden económico de la segunda postguerra, fruto de la primacía norteamericana. El proceso político internacional se volvió más complejo en la medida en que trajo consigo el crecimiento y la mejor distribución del "poder de negación" entre los países, esto es, de la capacidad de un estado de contraponerse a la conducta de otros, incompatible con sus valores e intereses. También se volvió más complejo por la correspondiente disminución del "poder positivo" de las grandes potencias en el sistema internacional, o sea, de la capacidad que tienen para imponer y obtener un comportamiento compatible con sus valores e intereses.

La consecuencia final de esta situación es un distanciamiento entre *orden* y *poder* en el plano mundial. Esta disyunción entre orden y poder va suscitando, en el plano de la confrontación industrial y tecnológica, un debate multilateral acerca del nuevo orden económico mundial. Desde el punto de vista del conflicto Norte-Sur, el debate se ciñe a las reformas que permiten alterar la distribución de costos y beneficios en el proceso de transferencia internacional de recursos, puesto que el que ha prevalecido hasta ahora tiende a consolidar el congelamiento del poder mundial.

Para los países subdesarrollados, en el paso de lo general hacia lo particular, este debate comporta tres perspectivas estratégicas, no siempre complementarias. Como hace notar Fishlow, son ellas: a) la de los países exportadores de petróleo que, en este debate y en las proposiciones de reforma, tienden a legitimar multilateralmente sus ganancias, sin perjudicar excesivamente a los demás países subdesarrollados alcanzados por el alza del petróleo; b) la de los países realmente pobres, que ven en este debate una oportunidad para luchar por una transformación radical del orden mundial; y, finalmente, c) la de los países de renta media en la estratificación internacional, que se habían beneficiado de la internacionalización de la economía mundial traída por el orden público de la coexistencia, pero

que se vieron afectados por el alza del petróleo<sup>7</sup>. En el debate sobre la reforma del orden mundial, el objetivo de estos países es el de reducir la vulnerabilidad de sus economías en relación con las fluctuaciones internacionales. Evidentemente, entre estos países está el Brasil. De hecho, el valor de las importaciones brasileñas de petróleo de los países de la OPEP aumentó de US\$ 859 millones en el período 1970-74 a US\$ 4,1 billones en 1978. En el período 1970-74, las importaciones CIF de petróleo representaban el 17% de todas las exportaciones FOB del Brasil; en 1978 este porcentaje casi se dobló, alcanzando al 33%<sup>8</sup>. A la luz de estos nuevos riesgos y de las nuevas posibilidades de las reglas del funcionamiento, permanencia y cambio de la organización del orden mundial, que abrió contexto analítico que ya fue expuesto, paso ahora a examinar más de cerca la política exterior brasileña.

## II

El Brasil siempre se valió del sector externo para accionar su crecimiento interno. Entretanto, cuando se compara el período de 1946-1964 con el período de 1964 a 1978, se advierte un cambio significativo de la escala, que resulta de decisiones políticas internas y de la coyuntura internacional. El valor FOB de las exportaciones anuales brasileñas, entre 1950 y 1964, osciló entre US\$ 1,2 billones y US\$ 1,8 billones, sin haber alcanzado jamás los US\$ 2 billones. En este período, el porcentaje del café sobre las exportaciones totales varió entre 51 y 74%. En el período 1955-1959, el flujo líquido de capitales fue del orden de US\$ 775 millones, y en el período 1960-1964, de US\$ 555 millones. Estos números contrastan, en materia de exportación con aquellos posteriores a 1954 cuando, a partir de 1969, fue superada la barrera de los US\$ 2 billones, en un crecimiento significativo, constante y diversificado, evidenciado por US\$ 6 billones de exportaciones en 1973 y US\$ 12,6 billones en 1978. El flujo líquido de capitales, en el período 1965-1969, fue del orden de los US\$ 1,5 billones (de los cuales US\$ 458 millones eran en inversiones directas); en el período 1970-1974; de US\$ 16,100 billones (de los cuales US\$ 2,450 eran en inversiones directas). En 1978, tal flujo fue de US\$ 9,439 billones (de los cuales

<sup>7</sup> Albert Fishlow, "A New International Economic Order: What Kind?" en Albert Fishlow et alii, *Rich and Poor Nations in the World Economy*, cit., p. 31.

<sup>8</sup> *Boletín del Banco Central*, vol. 13, nr. 4 (abril de 1977), cuadros vii. 10 a vii. 21, *Boletín del Banco Central*, vol. 15 nr. 3 (marzo de 1979), cuadros vi. 7 a vi. 18.

US\$ 906 millones eran en inversiones directas)<sup>9</sup>. Estos números confirman, para el Brasil, las tendencias de la internacionalización de la economía mundial del orden, público de la coexistencia, ya bien en términos de los mercados financieros (empréstitos) o también en términos de las inversiones directas (papel de las multinacionales).

En este proceso, el Brasil se convirtió en el principal país importador entre los países subdesarrollados; el octavo exportador entre los subdesarrollados, superado únicamente por los estados petroleros; el segundo principal exportador de productos agrícolas del mundo, sólo sobrepasado por los EE.UU., y el octavo PNB del mundo occidental<sup>10</sup>. También en virtud del alza del precio del petróleo el Brasil llegó a tener una gran deuda externa. De hecho, la deuda líquida había subido de US\$ 6,2 billones en 1973 a US\$ 11,9 billones en 1974, US\$ 17,1 billones en 1975, US\$ 22,3 billones en 1976, y US\$ 24,8 billones en 1977. Por lo tanto, en 1977 era igual a poco más de dos veces el valor de las exportaciones anuales. En 1978, la deuda líquida era probablemente la mayor del mundo, alcanzando el valor de US\$ 31,8 billones. Esta situación exige de la economía nacional un excedente anual de divisas creciente, para atender, además de las exportaciones, los intereses y amortizaciones de su endeudamiento<sup>11</sup>.

La escala y el peso conjunto de los datos ya mencionados muestran que el Brasil, objetivamente, pasó a tener una relevancia externa que no poseía 10 ó 15 años atrás. De la misma forma, la transferencia internacional de recursos tiene ahora una prioridad que no se había vislumbrado antes para el país, que se traduce en una complejidad creciente, dada la importancia diversificada de los factores externos en el crecimiento interno. El peso conjunto de las complejidades y de la nueva relevancia internacional del Bra-

<sup>9</sup> Fuentes: *Boletins do Banco Central*, a saber: para el período 1954-1968, vol. 11 nr. 7 (jul. 75), cuadro vi 100; para el período 1969-1972, *Separata* vol. 12 nr. 4 (abr. 76), cuadro ii, para el período 1973-76, vol. 13 n. 4 (abr. 77), cuadro vii. 7; para el período 1977-78, vol. 15 n. 3 (mar. 79), cuadro vi. 4 p. 150 y cuadro vi. 26 p. 173. Para el café ver *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*, Rio: Edicoes APEC, jul. 74, cuadro I-13.

<sup>10</sup> A.F. Azeredo da Silveira, "Política Externa e Ação do Itamaraty" en Cámara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores, *Valores e Rumos do Mundo Ocidental*, Brasília, 1978, p. 495; C. Fred Bergsten, *O Brasil e os Estados Unidos na Economia Mundial* (discurso en la Cámara de Comercio Americana), S. Paulo, 8 diciembre 1977, Noticias Generales; Servicio de Prensa de la Embajada de los EE.UU.

<sup>11</sup> Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, *Desempenho do Comercio Exterior Brasileiro - 1977*, Rio, 1978, p. 10, *Relatório do Banco Central do Brasil - 1978*, vol. 15, N° 3, marzo de 1979, p. 181. Cf. también Rubens Vaz Costa, "Crescimento Demográfico, Concentração Urbana e Meio - Ambiente", en *Digesto Economico* N° 265 (enero-febrero 1979), p. 202. Cf. igualmente Pedro Sampaio Malan, "Las Relaciones Económicas Internacionales del Brasil: Notas para una Agenda de Investigación", en *Estudios Internacionales*, año xi N° 41 (enero-marzo 1978), pp. 51-72.

sil es el que va rigiendo los aciertos y desaciertos de la política exterior brasileña reciente, y es en el horizonte de su éxito o fracaso en la dirección de los problemas que se produzcan a causa de esta situación que las perspectivas del país se colocan en el escenario mundial.

Creo que un primer punto que conviene recalcar es el que se relaciona con las consecuencias de esta importancia diversificada de los factores externos en el crecimiento interno, y la complejidad creciente de la gestión administrativa de la política externa del Brasil. De hecho, en una era señalada por la confrontación industrial y tecnológica y por la internacionalización de la economía mundial, el tema básico de la política exterior brasileña es el de la definición de la estrategia de inserción del país en el sistema internacional.

Esta estrategia de inserción, puede decirse de pasaje, no está definida por el estado entendido como actor unitario, capaz de formular planes y tomar decisiones de forma rigurosamente consistente, no perdiendo de vista ciertos objetivos tenidos como racionalmente evidentes. En verdad, esta racionalidad raramente se encuentra en la conducción de la política externa de cualquier estado, que resulta normalmente de la interacción de distintas fuerzas y organizaciones, ya sea en el ámbito del estado o bien en el ámbito de la sociedad civil, siguiendo cada uno la lógica de sus intereses que, sumados, no siempre producen una apariencia o realidad consistentes<sup>12</sup>.

En la década del cincuenta y a comienzos de la del sesenta, el crecimiento económico brasileño se apoyó básicamente en el estímulo implícito o explícito a la sustitución de importaciones. Se trataba, por lo tanto, de una estrategia de inserción en el sistema internacional que, desde el punto de vista del régimen general de importaciones, tenía como objetivo importar bienes y equipos que permitiesen la profundización del perfil industrial del país (esencialidad económica de las importaciones), protegiendo la producción interna existente o en nacimiento a través del cambio y, posteriormente, con la reforma fiscal a través de las tarifas.

El empleo de estímulos y desestímulos diversificados a las importaciones no fue acompañado de mayores innovaciones en el régimen general de las exportaciones. Este se limitó a sustentar la comercialización de los productos agrícolas tradicionales de la pauta brasileña de exportaciones, sobre todo el café. En este proceso, la estrategia de inversiones también favoreció, dentro de los criterios de la sustitución de importaciones, la inversión extranjera directa. Los *loci* de la gestión de esta estrategia fueron bási-

<sup>12</sup> Cf. Graham I. Allison, *Essence of Decision-Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little-Brown, 1971; Celso Lafer, "El Estudio de las Relaciones Internacionales: Necesidades y Perspectivas, en *Estudios Internacionales*. año XI N° 43 (julio-septiembre 1978), pp. 47-56.



camente el SUMOC, el Banco de Brasil —sobre todo a través de su Cartera de Cambio y de Comercio Exterior (CAGEX)— o del CPA (órgano del Ministerio de Hacienda creado con ocasión de la reforma de la Ley de Tarifas, 1957) y el IBC.

Por el contrario, el período posterior a 1964 se señala no sólo por la mayor relevancia atribuida al uso interno de los recursos externos (empréstitos e inversiones) como también por la mayor importancia atribuida al régimen general de importaciones en el cuadro de una amplia apertura de la economía brasileña hacia el exterior, dentro del contexto de las tendencias de la internacionalización de la economía mundial, mencionadas en el transcurso de este trabajo. Una de las consecuencias de esta nueva estrategia de inserción en el sistema internacional fue la multiplicación de los *loci*, que, dentro del Estado, participan de su definición y gestión.

Esta multiplicación de los *loci* también se verifica en función de las tendencias centrífugas que después de 1964 han caracterizado la expansión del estado brasileño, en especial las empresas públicas que han conseguido considerable autonomía operacional y, por eso mismo, se subordinan con dificultad a las directivas emanadas de la administración directa. Por esa razón, participan actualmente del cuadro interno de definición y ejecución de esta estrategia no sólo el Ministerio de Relaciones Exteriores sino que también otros órganos. Entre ellos, cabe mencionar el CAGEX (comercio exterior); el Ministerio de Hacienda, el de Planificación y el Banco Central —que actúan con bastante autonomía en lo que se refiere a la balanza de pagos y al balance comercial, con medidas tales como la alteración de tasas de cambio, depósitos previos, tarifas, incentivos a la exportación (crediticios y fiscales)—; el Ministerio de Minas y Energía que, en la medida en que ejerce un control sobre ELECTROBRAS, PETROBRAS, NUCLEBRAS, participa de la política energética; el Ministerio de Industria y Comercio, que a través del INPI controla el acceso interno a la tecnología externa, a través del CDI promueve la sustitución de importaciones y, por medio del IBC y del IAA participa de la comercialización internacional de productos primarios<sup>13</sup>.

De esta definición participan además las Fuerzas Armadas, no sólo en lo referente a sus funciones tradicionales, que tienen consecuencias para ciertas áreas de la política externa, como actualmente la Cuenca del Plata, sino también por el papel que ejercen en la venta de armamentos, ítem que

<sup>13</sup> Cf. María Regina Soares de Lima, Olavo Brasil de Lima Jr., Ari de Abreu Silva, María Claudia Azevedo Leite de Sampaio, *A política Brasileira de Comércio Exterior: Evolução e Instrumentos*, Rio: Relatório de Pesquisa - IUPERJ - Conjunto Universitário Candido Mendes, 1979, Luciano Martins, *A Expansão Recente do Estado no Brasil: seus Problemas e seus Atores* (documento de trabajo), Rio: IUPERJ, 1977 (mimeografiado).

es relativamente nuevo en la pauta de exportaciones del país. No siempre estas políticas sectoriales son armonizadas a través de consejos, como el Consejo de Desarrollo Económico o el Consejo Monetario Nacional —en los cuales Itamaraty no tiene entrada— o, por consiguiente, en el Consejo de Seguridad Nacional con el cual, en la gestión de Geisel, la cancillería se conectó de manera significativa. De ahí que se produzcan ciertas incongruencias y nuevas dificultades para que Itamaraty pueda ejercer, en el momento actual y a través de negociaciones, la síntesis entre el cuadro interno y el externo, que condicionan la política exterior del país.

De acuerdo con el canciller Azeredo da Silveira, esta síntesis se traduce en un mayor o menor desempeño cualitativo, y puede ser llamada síntesis de *estilo*. Estos estilos carecen de modalidades de actuación para asignar recursos de competencia y habilidad que, cuando están bien combinados y empleados refuerzan y cuando están mal utilizados comprometen la acción estratégica de un país en el sistema internacional<sup>14</sup>.

Desde el punto de vista del estilo, un primer punto que debe ser mencionado en el examen de la política exterior brasileña es la diferencia de peso entre la diplomacia multilateral y la bilateral. El gobierno brasileño ha considerado las relaciones multilaterales —en el seno de las organizaciones internacionales— como relevantes únicamente para establecer y promover la presencia del país en el escenario mundial. Con la excepción de aquellas organizaciones internacionales que lidian con el comercio (por ejemplo, el GATT), los productos primarios (por ejemplo, la Organización Internacional del Café) y las finanzas (por ejemplo, el FMI), el Brasil ha tenido un cauteloso escepticismo frente a los resultados de las relaciones multilaterales. Itamaraty, por regla general, acredita que los mejores resultados de las relaciones multilaterales pueden encontrarse en las relaciones bilaterales, que son vistas como sustantivas. Esta afirmación está ilustrada por dos ejemplos, uno de éxito y otro de fracaso.

La mayor participación de la flota mercante brasileña en el transporte de bienes importados o exportados por el país fue levantada en el contexto multilateral (UNCTAD y la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental) como una de las reivindicaciones referentes a la mayoría de las relaciones Norte-Sur. Esta reivindicación, sustentada internamente por el

<sup>14</sup>Cf. Hugo Abreu, *O Outro Lado do Poder*, Rio: Nova Fronteira, 1978; Celso Lafer, "A Evolução da Política Exterior Brasileira" en Câmara dos Deputados, *A Nova Ordem Mundial*, Brasília, 1976, pp. 365-373; Antonio Azeredo da Silveira, "O Brasil e a Nova Ordem Internacional" en *A Nova Ordem Mundial*, cit., pp. 7-9; George Liska, *Beyond Kissinger*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1975; N.D. Spinola, "Washington Post destaca Produção Bélica do Brasil" en *Jornal do Brasil*, 21-12-1977, p. 8; "Uma Empresa muito discreta" en *Jornal do Brasil*, 2-12-1977, p. 2; *O Estado de S. Paulo*, del 27 de mayo de 1979, pp. 6-7-8.

programa de construcción naval y legitimada por el apoyo diplomático multilateral de los países subdesarrollados, ha tenido éxito gracias a las negociaciones bilaterales con los EE.UU. y los países del Mercado Común Europeo. En 1977, la bandera brasileña transportó 70,9 millones de toneladas (50,9% del movimiento general de las exportaciones e importaciones), con un valor de US\$ 1.023,8 millones, 50,8% del valor total de los fletes generados por el movimiento de las exportaciones e importaciones y que contrasta tanto en términos absolutos cuanto relativos con los indicadores de 1964, cuando los navíos de bandera brasileña transportaron sólo US\$ 85,8 millones, que representaban un 21% del total de los fletes generados<sup>15</sup>.

Las necesidades de petróleo brasileñas llevaron al Brasil, en el seno de la ONU, a aproximarse a los países árabes y a distanciarse de Israel y de Africa del Sur, manteniendo una posición cautelosa en los esfuerzos multilaterales referentes a la cooperación entre productores y consumidores, todo ello en la expectativa de generar buena voluntad de parte de los países árabes exportadores de petróleo, a fin de mantener relaciones bilaterales significativas. Estas, como es sabido, no se materializaron y el máximo que se ha conseguido es obtener la garantía del abastecimiento de las fuentes proveedoras.

El contexto numérico de estas observaciones puede ser visualizado de la siguiente manera: en 1973, o sea, antes de la crisis del petróleo, el Brasil importó desde el Medio Oriente US\$ 526,7 millones y exportó US\$ 173,8 millones y, por consiguiente, la relación deficitaria del balance comercial en relación a esta región fue de aproximadamente 1 a 3; en 1978 el Brasil importó US\$ 3.663 millones y exportó US\$ 355 millones. Por lo tanto, la relación deficitaria del balance comercial, en lo que concierne a esta región, se agravó de 1 a 10. El 31 de diciembre de 1978, el Banco Central registraba los siguientes valores de inversión en el Brasil por parte de los principales países integrantes de la OPEP (valores en US\$ 1.000):

Arabia Saudita	US\$ <sup>1</sup> 599
Kuwait	US\$ 6.907
Irán	US\$ 77.109
Venezuela	US\$ 13.666

lo que, en conjunto, se traducía en menos del 1% del total de la inversión extranjera en el Brasil<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Murillo Gorgel Valente, *A Política de Transportes Marítimos do Brasil*, Rio: Ministerio de Transportes, 1971; Wayne A. Selcher, *op. cit.*, p. 43; *Brasil, 14 Anos de Revolução. CDE/IPEA*, 1978, tabla v-1, p. 60; "Evolução dos Negócios - Transportes" en *Conjuntura Econômica* 32 (5), mayo 1978, Rio, pp. 67-70.

<sup>16</sup> *Boletim do Banco Central*, vol. 14 N° 5 (mayo 1978), cuadros vi. 2 y vi. 3, pp. 211 y 215; *Boletim do Banco Central*, vol. 15, N° 4 (abril 79), cuadros vi.2, vi.3 y vi.16.

Las observaciones sobre el peso de lo multilateral y de lo bilateral valen, *mutatis mutandis*, para el análisis de la actuación diplomática brasileña en el Africa y en América Latina. En lo referente al Africa, la posición brasileña ha señalado —a partir del gobierno de Medici, pero con una profundización en el gobierno de Geisel que, en este sentido, retoma las preocupaciones manifestadas por primera vez en el gobierno de Janio Quadros— un cambio de perspectivas, gracias a lo cual los países africanos han sido encarados como socios comerciales y aliados en el Grupo de los 77, y no sólo como coincidentes en materia de productos primarios. El gobierno espera que esta solidaridad en el plano multilateral se vea traducida en buenos resultados en el plano bilateral, creo que con buenas perspectivas en lo referente a Nigeria y a Argelia<sup>17</sup>. En cambio, con seguridad no puede decir lo mismo en relación con las ex colonias de Portugal, cuyo reconocimiento oficial causó tanta controversia interna. Ya sea por causa de la escala Guinea Bissau, ya sea por las dificultades internas por las que atraviesan —Mozambique y Angola—, marcadas inclusive por el conflicto entre Este y Oeste, las expectativas de la política externa brasileña están sujetas, con respecto a estos países, más a dudas que a certezas, constituyendo ésta una de las incógnitas de la futura gestión de la diplomacia brasileña.

En América Latina, el Brasil también ha procurado valerse de las relaciones multilaterales para captar la buena voluntad regional y evadir críticas a su relevancia, que frecuentemente es vista como hegemónica, al mismo tiempo que busca estrechar las relaciones bilaterales en el plano sustantivo. Este es el sentido genérico de la acción diplomática brasileña en esta área y éste es el sentido específico de los viajes y los contactos latinoamericanos del presidente Geisel (Uruguay, México, etc.).

Sucede que la relevancia regional del Brasil y la densidad de sus interacciones con los demás países de América Latina, sobre todo con los países vecinos, tornan insuficiente este estilo de actuación diplomática. La respuesta del Brasil a los desafíos de la coyuntura latinoamericana exigiría, para tener éxito, mayor creatividad y menor apego a una concepción excesivamente tradicional y autosuficiente de soberanía, de la cual es expresión la preferencia por los contactos bilaterales. En este sentido, no creo que el recientemente negociado Pacto Amazónico esté en la línea del estilo tradicional, tendiendo a crear un clima multilateral positivo para facilitar entendimientos, bilaterales, creando sobre todo una imagen de cooperación constructiva en la Cuenca Amazónica, para contraponerse a las dificulta-

<sup>17</sup> Marcelo Rafaelli, "O Continente Africano, sua dimensão Internacional" en Câmara dos deputados, *Valores e Rumos do Mundo Ocidental*, cit., pp. 302-303.

des con Argentina, suscitadas por la controversia de Itaipú<sup>18</sup>. Como es sabido, esta controversia resulta de negociaciones bilaterales con el Paraguay y de la tesis oficial brasileña del "perjuicio sensible" que, en la práctica, se traduce en un rechazo para examinar multilateralmente el aprovechamiento de las aguas de la Cuenca del Plata<sup>19</sup>.

Esta diferencia de peso entre lo bilateral y lo multilateral que, en el caso de América Latina representa un estilo diplomático insuficiente para atender las necesidades brasileñas y que explica, en parte, las dificultades del país en la región, permite también calificar el sentido de la tesis del "no alineamiento automático". Como se vio, éste es comparable en las relaciones multilaterales, pero no en las bilaterales, que son tenidas como sustantivas. Estas, de preferencia, han sido buscadas entre los grandes socios comerciales del Brasil, en la lógica del policentrismo económico que refleja la redistribución de poder acaecida entre los países desarrollados.

Sin que se haya producido un perjuicio sensible o una interrupción de las relaciones con los EE.UU., que se colocaron en una perspectiva de importancia totalmente novedosa (simbolizada por el protocolo asignado con ocasión de la visita de Kissinger y confirmado, después de alguna turbulencia, por el reciente viaje de Carter al Brasil), la influencia europea y japonesa en la diplomacia brasileña, de la cual son expresiones máximas los importantes viajes del presidente Geisel al Japón, a Inglaterra, a Francia y a Alemania, indican que el país ha jugado con las brechas existentes en el sistema mundial para mejorar su posición en la dinámica de la confrontación industrial y tecnológica.

Desde el punto de vista de la transferencia internacional de recursos, una dimensión de la reciente inflexión europea y japonesa de la diplomacia brasileña puede estar indicada por la permanencia, la duración y la importancia relativa de las inversiones y reinversiones norteamericanas en el Brasil en relación al total de estas inversiones y reinversiones. A comienzos

<sup>18</sup> Cf. Rubens Ricupero, "Cooperação Regional na Amazonia" en Cámara dos Deputados, *Valores e Rumos do Mundo Ocidental*, cit., pp. 191-201, que, en el contexto de una justificación inteligente y competente de carácter más general del Pacto Amazónico, apunta también la posibilidad de multiplicación de los esquemas bilaterales, en virtud del mecanismo regional - p. 198.

<sup>19</sup> Jao Herímes Pereira de Araujo, "Bacia do Prata" en Cámara dos Deputados, *Valores e Rumos do Mundo Ocidental*, cit., pp. 255-265; J. Costa Cavalcani, "Hidroelétrica de Itaipú", en Cámara dos Deputados, *Valores e Rumos do Mundo Ocidental*, cit., pp. 237-290. *Jornal do Brasil*, 20-2-1979, "Documento do Rio de Janeiro", de septiembre 1978 y "Proposta Argentina", referente a las relaciones Brasil-Argentina, con notas y comentarios al cambio de notas sobre Itaipú y Corpus. Ver también Laércio F. Bettiol, *Le Traité d'Itaipú-Aménagement Hydroélectrique et entreprise internationale dans le Bassin de la Plate*, tesis para el doctorado de *Spécialité*, Universidad de Paris-I, Patheón-Sorbonne, 1979.

de la década del sesenta, las inversiones y reinversiones norteamericanas representaban el 50% del capital extranjero en el Brasil. En 1975, este porcentaje bajó al 32%<sup>20</sup>. Este estilo de tuición, o sea de pasaje, no es nuevo en la experiencia diplomática brasileña. El gobierno de Vargas, en la década del treinta, se valió de la opción alemana para redefinir, frente a los EE.UU. la posición del país en la división internacional del trabajo (industrialización); también el gobierno de Kubitschek se valió de ella en la década del cincuenta, cuando el apoyo inicial de la tecnología y del capital alemanes intentó y consiguió promover un amplio proceso de sustitución de importaciones en el campo de la industria automovilística; igualmente se valió de ella el gobierno de Geisel para intentar el funcionamiento de la opción nuclear.

Esta sucinta descripción del estilo de actuación de la diplomacia brasileña en el escenario mundial permite ahora que se discuta, a través de algunos ejemplos, de qué forma el problema de la confrontación industrial y tecnológica se constituyó en el eje básico de los temas de la política exterior brasileña, dentro de las características actuales de funcionamiento del sistema internacional. El mejoramiento de la situación del país en la distribución de los costos y beneficios del proceso de transferencia internacional de recursos está en la raíz de la tesis brasileña del mar territorial de 200 millas, como también de la posición brasileña sobre la exploración económica de los fondos oceánicos que, en consonancia con el Grupo de los 77, busca impedir la preponderancia de los países desarrollados —inclusive la URSS— en esta exploración, que fortalecería el congelamiento oligárquico del poder mundial. Esta aproximación con el Grupo de los 77 también ocurre en el plano multilateral, en relación con algunas reivindicaciones que forman parte de la controversia Norte-Sur, en materia del Nuevo Orden Económico Internacional. El país, como potencia media en el escenario mundial, procura canalizar estas reivindicaciones diplomáticas a través de entendimientos bilaterales o a través de negociaciones multilaterales en aquellas organizaciones económicas que están más dotadas de poder real porque son más utilizadas por los países desarrollados, como es el caso del GATT o del FMI. En síntesis, ésta es la lógica del así llamado “pragmatismo responsable” que, como todo pragmatismo, es arbitrariamente selectivo

<sup>20</sup> Werner Baer y Carlos von Dollinger, “Determinantes of Brazil’s Foreign Economic Policy” en *Latin America and World Economy - A Changing International Order* (Joseph Grunwald, editor) Beverly Hills: Sage Publications, 1978, p. 154. Datos más recientes, de 1978, confirman esta tendencia a la declinación de la importancia relativa de la inversión norteamericana en el Brasil. Cf. *Separata do Boletim do Banco Central* (dic. 1978), cuadro s/Investimentos e Reinvestimentos Externos no Brasil por país/año de ingreso y capitalización, pp. 18-20.

y revelador de una actitud hegeliana de soberanía estatal, que entiende que las relaciones internacionales se rigen por la sabiduría particular y no por la providencia universal.

Evidentemente, la posición brasileña también incluyó, en la dimensión de la confrontación industrial y tecnológica, la legitimación diplomática multilateral para actos de política interna, definidores de formas de inserción en el sistema de transferencia internacional de recursos, que sean compatibles con las condiciones efectivas del país como potencia media en el escenario mundial. Tal es el caso del tema de la asistencia técnica y de la transferencia de tecnología, disciplinadas por la Dirección Interna Brasileña (INPI), e igualmente sustentados por el Brasil en foros internacionales (UNCTAD) con el apoyo del Grupo de los 77. En este tópico, que constituyó tal vez, en el momento, uno de los puntos de mayor conflicto entre el estado brasileño y los intereses de las empresas multinacionales, los problemas giran, por un lado, en torno a las aspiraciones que tiene el gobierno de obtener el máximo de conocimiento para la economía nacional, reglamentando los plazos y la duración de los pagos; y por otro lado, alrededor de los deseos de las multinacionales de conservar el control de ese escaso factor y de tener una remuneración directa, sin perjuicio del acceso a un mercado con las dimensiones del brasileño.

La principal dificultad del "pragmatismo responsable", como respuesta brasileña a los desafíos de la estratificación internacional reside, evidentemente, en el problema de la vulnerabilidad del país en materia energética, dependiente del petróleo, que ha agravado el problema de la balanza de pagos. Es esto lo que explica las nuevas reorientaciones, que son difíciles de adoptar, en el régimen de la inversión extranjera en este campo, que están expresadas en los *contratos de riesgo* y en el debate sobre PETROBRAS. Esto explica también los grandes puntos de conflicto en la política exterior brasileña que son, respectivamente, el *programa nuclear* e Itaipú, ambos frutos de la propensión a establecer acuerdos bilaterales como mecanismos de refuerzo de la soberanía nacional en la búsqueda de alternativas energéticas<sup>21</sup>.

Del mismo modo, diría que esta vulnerabilidad en materia de petróleo ha limitado la capacidad de actuación multilateral del país en el campo de los productos primarios. De hecho, el alcance de las exportaciones brasileñas en materia de productos primarios (café, azúcar, cacao, soja, jugo de naranja, mijo, carne, tabaco, madera, fierro, manganeso) es muy grande,

<sup>21</sup> Cf. Wayne A. Selcher, op. cit., passim; José Goldenberg, *Energia Nuclear no Brasil*, S. Paulo: Hucitec, 1978; Norman Gall, "Atoms for Brazil, Danger for All" en *Foreign Policy* N° 23, (verano, 1976, pp. 155-201; Luis Olavo Baptista, *Contrato de Risco*. S. Paulo: Bushatsky, 1976.

lo que hace del Brasil un protagonista potencialmente importante en la política de la comercialización internacional de estos recursos. De hecho, esta importancia diversificada torna menos vulnerable al Brasil a las oscilaciones del mercado que a otros países subdesarrollados. El escepticismo en cuanto a las posibilidades de la diplomacia multilateral, sumado a las vulnerabilidades provocadas por el petróleo y la búsqueda de la diversificación de las fuentes abastecedoras y de alternativas energéticas controvertidas políticamente —como es el caso de Itaipú y del Programa Nuclear— obstaculizan la iniciativa diplomática brasileña, volviéndola más cautelosa. En un cierto sentido, ella se diluye en el examen caso por caso de los asuntos y se aproxima, antes por franqueza que por fuerza, a la posición norteamericana en este capítulo<sup>22</sup>.

El examen del “pragmatismo responsable” que acabamos de realizar, me parece que muestra la existencia de éxitos y dilemas en la gestión de la política externa brasileña. Si bien sus éxitos son apreciables, los dilemas no son menores. De hecho, las estrategias de corto plazo propuestas por el gobierno de Geisel para responder a la coyuntura provocada por el alza del petróleo, y con esto dar al país un motivo para encauzar la dependencia energética de manera más duradera, llegaron aparentemente a su agotamiento. Ni la promoción de exportaciones, ni la flexibilización de los contactos comerciales, económicos y políticos, ni el endeudamiento externo pueden ser empleados indefinidamente, sobre todo cuando se sabe que las medidas de medio y largo plazo en el campo energético —por ejemplo, prospección petrolífera, programa nuclear, programa de alcohol, etc., muestran más conflictos y dudas que certezas. Las propias directrices generales del gobierno de Figueiredo reconocen este agotamiento de las políticas de corto plazo cuando afirman: “la sustentación de los programas nacionales de desarrollo económico y social depende del ecuacionamiento de los problemas de la balanza de pagos y de la deuda externa. El ajuste necesario requiere la exportación creciente de bienes y de servicios y la acumulación progresiva de saldos comerciales. La reducción del déficit en cuenta corriente es indispensable para mantener en proporciones adecuadas la deuda externa, las exportaciones, las reservas cambiarias y el producto interno bruto (...), sin desconocer la importancia de las reservas externas para el desarrollo brasileño, éste deberá financiarse básicamente por la acumulación interna del ahorro”<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Wayne A. Selcher, op. cit., pp. 105-139; Celso Lafer, *Da reciprocidade no Direito Internacional Económico - O Convênio Internacional do Café de 1976*. S. Paulo, 1977, Cap. III, pp. 57-77.

<sup>23</sup> “Fixadas Diretrizes do Governo Figueiredo”, en *O Estado de S. Paulo*, 11 de marzo 1979, p. 73.



Una indicación de orden numérica, que confirma esta asertiva presidencial, son las estimaciones del servicio de la deuda externa para 1979. Datos oficiales, que han sido divulgados recientemente, mencionan que el valor bruto de los intereses se deberá situar en US\$ 5,1 billones y el de las amortizaciones alrededor de US\$ 6 billones, lo que hace, por lo tanto, un total de US\$ 11,1 billones. Inclusive si se descuentan las recetas provenientes de las aplicaciones financieras de las reservas, estimadas en US\$ 700 millones; si se alcanza el proyectado aumento de 20% en las exportaciones en 1979; si, por consiguiente, se obtuvieran US\$ 15,2 millones en 1979 y si se logra —lo que no es fácil, tomando en cuenta las necesidades y los precios del petróleo— limitar en un 25% el crecimiento de las importaciones, que en 1979 llegarían a US\$ 16,6 billones (US\$ 13,6 billones en 1978), es evidente que, frente al panorama de las cuentas externas brasileñas, conviene incitar a la cautela y a la reflexión<sup>24</sup>.

Este panorama torna difícil hacer una proyección de los resultados de la política externa del Brasil en los próximos años, sobre todo en lo referente a la *diplomacia de recursos* que, en una era de confrontación económica policéntrica, constituyó el eje básico de las relaciones exteriores del país. De hecho, el objetivo de esta acción diplomática es la reducción de la vulnerabilidad de la economía en relación a las fluctuaciones provocadas por la interdependencia. Esta reducción de la vulnerabilidad no está llevándose a cabo y si fuese necesario dar un ejemplo político de la vulnerabilidad diplomático-económica, bastaría mencionar el comunicado conjunto de los gobiernos brasileño e iraqués con ocasión de la visita del vicepresidente de Irak al Brasil en mayo de 1978. Este comunicado contempla el reconocimiento de la Organización para la Liberación de Palestina y es el resultado de las presiones de Irak (abastecedor del 48,6% del petróleo importado por el Brasil); en el sentido de que nuestro país autorice la instalación oficial de una oficina de la OLP en el Brasil<sup>25</sup>.

Entretanto, y con este último punto concluyo este trabajo, tal vez valiese la pena especular con la posibilidad de que el país superara la controversia sobre los derechos humanos, lo que podría contribuir no sólo a reforzar la posición internacional del Brasil sino también a precisar la importancia real de la noción de soberanía. De hecho la política en cuanto a actividad, inclusive la externa, siempre envuelve el ejercicio del poder. Tal ejercicio se justifica en la medida en que se vuelve a hacer un esfuerzo destinado a

<sup>24</sup> Klaus Kleber. "A Conta a Pagar seria mais Elevada" en *Gazeta Mercantil*, 26 de abril 1979, p. 1.

<sup>25</sup> El comunicado completo, así como las informaciones de Itamaraty sobre las conversaciones fueron publicadas en *O Estado de S. Paulo* del 19 de mayo 1979, p. 6. Ver también Barreto Leite Filho, "Necessidade e Dignidade" en *Folha de S. Paulo*, 27 de mayo de 1979.

ampliar el poder de una sociedad sobre su propio destino. Este destino no es el destino abstracto del estado, sino la vida concreta de sus ciudadanos que, para este fin, exige una tutela adecuada de los derechos humanos.

La tutela de los derechos humanos en el plano mundial surgió de la traumática experiencia del sistema internacional en las décadas de 1930 a 1940 con la Alemania nazista, cuyo régimen se caracterizó precisamente por la falta de respeto sistemático a los derechos humanos. De ahí, en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, surgió el entendimiento implícito en la Carta de las Naciones Unidas y en sus desdoblamientos jurídicos de que la salvaguarda de los derechos humanos en el plano interno, por las propias características que deberían reunir los sistemas políticos que los tutelasen, llevaría a estados más responsables y preocupados por la paz en el plano internacional. Esta relación entre derechos humanos, orden mundial y estados responsables es perfectamente inteligible pues, como decía Madison, una de las primeras condiciones de un gobierno es la aptitud para controlar a los gobernados y la segunda, y no menos importante, es la capacidad de autocontrol del gobierno.

El gobierno, al formular la política externa en el capítulo de los derechos humanos, ha estado escudándose, por lo menos hasta hace muy poco tiempo, en un concepto clásico de soberanía que no comporta la prestación de cuentas a la comunidad internacional. El uso del concepto clásico de soberanía se vio reforzado en la perspectiva de los gobernantes por el valor "grandeza", que es una de las dimensiones de la doctrina de la seguridad nacional, con la cual el régimen ha buscado legitimarse. Esta es una razón que deriva de la organización política interna, en virtud de la cual el estilo diplomático brasileño abrió un flanco en el desempeño cualitativo de la política exterior del país. En este sentido, se diría que hubo, en primer lugar y no necesariamente, una influencia negativa adicional en la discusión sobre la política nuclear brasileña con los EE.UU. En segundo lugar, mencionaría también un reflejo negativo en la posición política de nuestro país en el plano mundial. De hecho, ésta sería más sólida si la reivindicación de la autonomía tecnológica y de la reformulación del orden económico mundial —que son ítems de fundamental interés nacional— pudiesen también ser acompañados por una adhesión irrestricta a uno de los valores básicos —incluso legitimadores— de la civilización occidental, que todos respetamos.

En una visión prospectiva, es de esperar que la instauración del estado de derecho y la disminución del arbitrio, el cual está ahora en una fase de discusión y encaminamiento interno en nuestro país, conduzca a una tutela adecuada de los derechos humanos y a una mejor comprensión del papel que tiene esta tutela en el plano internacional.

De hecho, la preocupación interna con los derechos políticos, base de la democracia, y la actuación interna en materia de derechos económico-sociales, base de la justicia y de la igualdad, y sin los cuales no se sustenta un orden estable, darán en conjunto una legitimidad a la posición del Brasil en el plano internacional, apta para conferir un peso moral eficaz a su actuación en cuanto potencia media, deseosa de desempeñar un papel en la redefinición del orden mundial.