

Carlos E. Pérez Llana

Brasil y Europa: el problema de las percepciones*

EL TEMA DE LAS PERCEPCIONES: BRASIL VISTO DESDE EUROPA

El tema de las percepciones resulta a veces ignorado por los análisis internacionales cuando, en realidad, constituye un elemento fundamental para el estudio de las relaciones internacionales. Esto es así en la medida que importa tanto el conocimiento de la realidad como el conocimiento de las percepciones de la realidad internacional que poseen quienes deciden la política exterior. Un buen ejemplo de lo que afirmamos podemos encontrarlo en la importancia de las percepciones occidentales respecto de la comprensión de la naturaleza del poder soviético. Así, la imagen de la Unión Soviética, satisfecha con el reconocimiento que Occidente le dispensara, impidió observar el carácter singular del régimen soviético, que no es un Estado como los demás.

Ahora bien, ¿cómo percibe Europa al Brasil en los inicios de la década del '80? Aquí también se tiene la sensación de estar frente a un problema de percepción. Como iremos demostrando a lo largo de este trabajo, nuestra tesis sostiene que la percepción europea, y en general del mundo industrializado, está basada sobre realidades y circunstancias que han sufrido profundas alteraciones. Cabe entonces actualizar dicha percepción y esa pretende ser nuestra contribución.

Desde la perspectiva de un latinoamericano, Europa estaría todavía percibiendo a Brasil de acuerdo con criterios de la década del '70, sin ponderar debidamente los problemas derivados de la crisis energética y el desarrollo de los hechos políticos internos que, sin duda, condicionarán el futuro de la política exterior del Brasil. Brasil, según la óptica europea, importa en la medida del tamaño de su economía (entre las 10 primeras del mundo no-socialista);

*Trabajo presentado en la primera de una serie de conferencias sobre *A New Atlantic Triangle: Latin America, the United States and Europe*, organizada por The John Hopkins School of Advanced International Studies, en mayo de 1981. Una versión revisada de este documento se publicará próximamente en un volumen.

de la extensión de su territorio y la importancia de sus recursos humanos y materiales; por considerarse a Brasil el país en desarrollo más importante (por su pujanza y su protagonismo internacional); por tratarse de un país en desarrollo de raíz occidental; por el tamaño real y potencial del mercado brasileño; por considerárselo un país que todavía ofrece buenas perspectivas para la inversión; todo esto acompañado por las ventajas que ofrecería la presunta estabilidad del sistema político brasileño. Finalmente, se considera al Brasil en la medida que se le asigna un status de futura potencia, con la cual es necesario ir estableciendo un buen sistema de relaciones. Hasta aquí nuestra percepción de la percepción europea del Brasil. A continuación analizaremos la metamorfosis de la política exterior brasileña.

LA DIPLOMACIA BRASILEÑA DE CASTELLO BRANCO A FIGUEIREDO

En general son bien conocidos los sucesos relacionados con la sucesión del gobierno del general Castello Branco, como así también las crisis, derivadas de planteos de las propias fuerzas armadas, que tuvo que enfrentar el primer gobierno de la Revolución. Sin embargo, pensamos que no ha sido suficientemente estudiado el tema del cambio de paradigma dentro de la misma institución militar. Este tema, el de los paradigmas, adquiere especial relevancia en la medida que la fuerza de los hechos podría conducir al surgimiento de un nuevo paradigma, según se demostrará más adelante. Ahora nos importa destacar algunos aspectos referentes a los sucesos relacionados con la primera crisis del paradigma original de la Revolución del 64.

El paradigma político del ciclo Castello Branco¹ estaba construido alrededor de una idea central: la lucha irremediable entre Occidente y el mundo socialista. Al servicio de esta lucha se ordenaban una serie de ideas, v. g. la importancia del concepto *Seguridad*; la necesidad de contar con un sistema democrático fuerte y eficiente; las ventajas de una economía más liberal; la necesidad de inversiones y tecnología extranjera; las desventajas del nacionalismo verbal y, finalmente, la necesidad de una clara alineación del Brasil junto a Occidente —en particular los EE.UU.— en la lucha contra el comunismo internacional. De manera que durante la gestión Castello Branco, existió una política exterior bien concebida en el sentido de que ella se construyó sobre una ecuación de optimización, en el ámbito local e internacional, de los

¹La idea de paradigma alude a la convergencia que se establece alrededor de postulados, principios metodológicos y técnicas que llevan a conformar una matriz que subyace a cualquier análisis de los fenómenos. Ver "La estructura de las revoluciones científicas, de Thomas Kuhn". Fondo de Cultura Económica. México, 1971.

principales intereses del Brasil, teniendo en cuenta los medios disponibles frente a las condiciones internas y externas. Sin que esto signifique adhesión, no puede ignorarse el hecho de que se trató de una política exterior sin contradicciones y sin improvisaciones casuísticas (características negativas propias de una mala interpretación del pragmatismo).

En el paradigma de la gestión Castello Branco, el continente europeo ocupaba un rol secundario, en la lucha contra el comunismo internacional no había espacio para las dudas y el alineamiento junto a los EE.UU. se apoyaba en la simple constatación de la relación de fuerzas existentes entre Occidente y el mundo socialista. Sólo con un claro liderazgo de los EE.UU. era posible enfrentar al desafío soviético. Además, la experiencia militar de las Fuerzas Armadas del ciclo Castello Branco, durante la 2ª Guerra en el teatro europeo, los había convencido de la superioridad y de las ventajas del sistema americano. No puede soslayarse tampoco el hecho de que existía, en estos militares, una percepción fuertemente condicionada por el hecho de la derrota europea frente al Eje y por el rol de "salvador" que le cupo a los EE.UU. Exagerando los marcos de referencia ubicaríamos al paradigma de Castello Branco —y de su círculo— como de "atlantista" frente al "europeísmo" gaullista de la década del '60. Curiosamente, además, el pro-americanismo de Castello Branco se ubicaba en la tradición de Río Branco favorable a una relación especial con los EE.UU. en desmedro de la decimonónica conexión europea de la diplomacia brasileña.

Finalmente, en el orden de lo económico, el paradigma de Castello Branco resultaba funcional a las tendencias orientadas hacia una mayor internacionalización de la economía. El incremento de las interdependencias debía permitirle al Brasil un mayor y mejor acceso a las corrientes de capital y del comercio internacional, únicos medios para superar la impasse económica estructural a la que había arribado Brasil luego de décadas de proteccionismo y modelo autárquico. En cuanto a lo interno, se trataba de reducir el rol del Estado en la actividad económica y de terminar con el nacionalismo económico de "cruzadas", como la que se montó alrededor del tema del rol del capital extranjero en la economía brasileña.

EL CAMBIO DE PARADIGMA. LA TESIS DEL "CONGELAMIENTO DEL PODER MUNDIAL"

La llegada al poder de Costa e Silva marca el fin del paradigma fundacional del movimiento revolucionario de 1964. Como bien lo señala Stepan (*The military in politics. Changing patterns in Brazil*), el nacionalismo militar fue quien impulsó la candidatura de Costa e Silva. Dicho nacionalismo era mayoritario dentro del

Ejército, de allí el fracaso de Castello Branco en asegurarse la sucesión.

La preocupación por la creciente internalización de la economía brasileña (instrumentada por R. Campos) estaba en el origen del rebrote del nacionalismo económico brasileño. Los grupos militares que adherían a estas ideas no compartían el paradigma basado en el enfrentamiento Este-Oeste, carecían también de la experiencia —aglutinante para el grupo de Castello Branco— de la 2ª Guerra y, en general, poseían un nivel intelectual mucho menos sofisticado que el de sus antecesores. Sin duda alguna, el “fogueo político” de esta generación militar estuvo dado por el célebre debate en torno a la política petrolera —y en particular Petrobras— que tuviera lugar en los inicios de la década de los '50.

Los temas de la *Seguridad*, concebidos en términos universales y regionales, comenzaron a perder importancia frente a las demandas orientadas a superar el estrangulamiento tecnológico de la industria nacional y a aumentar el rol de la industria brasileña. Nadie podía ignorar que el destinatario final de estas críticas eran los Estados Unidos, según la más cara tradición del nacionalismo económico. El retorno del estilo y la práctica nacionalista se hizo en forma lenta hasta “vaciar” el paradigma de la gestión Castello Branco, las alusiones a Cuba disminuyeron —recuérdese que durante el primer gobierno Brasil participó con tropas en la operación dominicana— y el acento sobre los problemas económicos del desarrollo constituyó el sesgo más importante de la política exterior del Brasil.

Si es útil trazar cortes históricos —al solo fin de sistematizar y ordenar datos—, tenemos que aceptar que los sucesos relacionados al problema del café soluble (junio de 1966) van a tener una importancia capital en la medida que constituyeron un preanuncio de las futuras desaveniencias político-económicas entre los EE.UU. y el Brasil. A partir de esa fecha, el tema del ingreso de los productos manufacturados del Brasil al mercado norteamericano enraizará las relaciones bilaterales. Paralelamente se puede observar un incremento de la presencia europea, a nivel comercial y político, y el inicio de una clara política de acercamiento comercial al bloque socialista². Finalmente, en el orden de lo político, el gobierno de Costa e Silva modificó la posición del Brasil en temas tan importantes como la idea de una Fuerza Interamericana de Defensa o de la desnuclearización de América Latina.

Dos nombres deben asociarse a la elaboración del nuevo paradigma de la política exterior del Brasil, ellos son el ex Canciller de Goulart y Embajador en Washington, Araujo Castro y el Can-

²En 1968 se rompe la marca de los 100 millones de dólares en exportaciones del Brasil a Europa Oriental. En 1969 dichas exportaciones llegaron a 129 millones de dólares, y en 1976 a los 910 millones de dólares (valores FOB).

ciller del Presidente Garrastazú Médici, Gibson Barboza. Al primero le cabe el rol del ideólogo y al segundo el de primer ejecutor de la nueva política exterior del Brasil identificada con el mundo en desarrollo.

La tesis de Araujo Castro está centrada en la crítica al condominio internacional que pretendían ejercer los EE.UU. y la URSS y que, supuestamente, "congelaría" el poder mundial en su propio beneficio y en desmedro de las potencias regionales —Europa— y de las potencias emergentes —Brasil—. Según esta tesis, la URSS habría dejado de ser un país revolucionario, comportándose, más bien, como una potencia que ha llegado tarde a su cita con la historia. La lógica del condominio está basada en la mutua percepción de intereses comunes, básicamente en impedir el surgimiento de poderes contestatarios autónomos. Así, la política del "congelamiento del poder mundial" registraría como antecedentes fundacionales dos fechas: octubre de 1945 con la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas y enero de 1967, fecha límite que fijara el tratado de no-prolifерación nuclear para que los países se registraran como potencias nucleares. Obviamente la tesis del "congelamiento" prescribe, para un país como el Brasil, un paradigma basado en la existencia de un clivaje Norte-Sur en donde países emergentes, como el Brasil, debían estrechar vínculos con los países en desarrollo —propone el concepto de Seguridad Colectiva en el campo de lo económico— y con todos los países perjudicados por la política del condominio, especialmente Europa Occidental.

Gibson Barboza operó una mutación diplomática singular que colocó al Brasil dentro del complejo bloque de países en desarrollo. Deliberadamente, y por razones económicas, Brasil aplazó los esquemas de "diplomacia anticipatoria" que lo mantenían en una situación un tanto ambigua frente a los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) y frente a los países del Sur. Así, la idea, cara al estilo de la diplomacia del prestigio, de un Brasil asumiendo posiciones de mediador entre el Norte y el Sur fue abandonada, en la medida que el Brasil se autopercebía como parte interesada junto a los restantes países en desarrollo.

Como prueba de esta nueva diplomacia comprometida con los problemas del mundo en desarrollo, Gibson encaró de manera sistemática las relaciones con Africa. Cabe señalar que estos vínculos fueron rudimentariamente desarrollados durante la fase de la "política exterior independiente" (Gobiernos de Quadros y Goulart). En 1972 el Canciller visitó nueve países africanos, otorgándole una notoria prioridad a los temas del continente negro. Además, las exportaciones brasileñas al Africa conocieron un alza espectacular, pasando de 81 millones de dólares en 1972 a 186 millones de dólares en 1973.

En 1974 el monto de esas exportaciones alcanzó los 417 millones de dólares³, ubicándose Brasil como el segundo socio comercial del Africa entre los países en desarrollo no-petroleros (el 1.er lugar lo ocupa la India).

Bajo la gestión Médici-Gibson, Brasil aplazó la idea de un rápido ingreso al "Club de los Grandes", de allí la necesidad de descartar una diplomacia de prueba por la vía de una anticipación de lo que sería un Brasil potencia. Sin embargo, la idea no se descartó, sólo que las circunstancias obligaban al Brasil a redefinir su táctica, pero manteniendo su estrategia. Era necesario obtener los beneficios derivados de la condición de país subdesarrollado —créditos concesionales, mejor acceso a los mercados del Norte, etc.—, siendo también útil la imagen para acceder más fácilmente a los mercados de los países en desarrollo. Las ideas centrales fueron conservadas; en prueba de ello leemos en las *"Metas e Bases para la Acao do Governo"* de septiembre de 1970: "Como ya se aclaró, se construirá en el país una sociedad efectivamente desarrollada, democrática y soberana, con lo que se asegurará la viabilidad económica, social y política de Brasil como gran potencia". Sencillamente, Brasil cambió retórica por mercados.

LA DIPLOMACIA GAULLISTA DEL CANCELIER AZEVEDO SILVEIRA

La diplomacia brasileña durante la gestión Geisel-Silveira estuvo signada por las derivaciones de la crisis petrolera, que vino a erosionar una de las variables centrales del proceso revolucionario: el crecimiento económico. La política exterior estuvo, entonces, decididamente orientada a hacer menos gravosa la crisis del petróleo para una economía necesitada de petróleo, de divisas y de mercados.

Sin duda alguna, en el afán de hacer compatibles elementos y metas no homogéneos, la fase "gaullista" de la política exterior brasileña adoleció de la necesaria cuota de coherencia que exige la operación de toda política exterior. Así, se ampliaron las diferencias con los EE.UU. (problemas comerciales; discrepancias en torno al Derecho del Mar; oposición americana al Convenio Nuclear germano-brasileño; etc.). En el orden de lo teórico se elaboraron algunos conceptos que sirvieron para justificar este nuevo distanciamiento entre Brasil y Washington. El "pragmatismo responsable" y el "no alineamiento automático" constituyeron los aportes novedosos de una diplomacia gaullista pensada para satisfacer los requerimientos económicos externos derivados de la dependencia energética del Brasil y los reclamos del sector nacionalista de las fuerzas armadas.

³Las exportaciones se consignan en valor FOB.

Fuentes consultadas: Banco do Brasil — Cartera de Comercio Exterior.

En el transcurso de 1975, Brasil adoptó algunas decisiones externas significativas, que evidenciaron el nuevo enfoque de la gestión Silveira. La vieja concepción de los "círculos concéntricos" que ubican a Brasil permanentemente con Occidente⁴ es abandonada en ese año en ocasión del reconocimiento del M.P.L.A. de Angola (Movimiento Popular de Liberación de Angola), en oposición a la política de EE.UU. de apoyo a otros grupos nacionalistas (principalmente la U.N.I.T.A.) que se enfrentaban con el marxista M.P.L.A., quien contaba con el apoyo de la URSS y de Cuba. También en ese mismo año Brasil votó en favor de la Resolución 3379 de la ONU definiendo al sionismo como racismo. Este "giro palestino" de la diplomacia brasileña, que también aprobó el estatuto de observador de la Organización de Liberación Palestina, constituye una cabal demostración de la falta de coherencia y de los costos de una diplomacia definida por las necesidades económicas en desmedro de lo político. Decididamente, los costos que implicaba la política de reducción de vulnerabilidades externas, o para decirlo más claramente, del aprovisionamiento de petróleo árabe fueron comprometiendo el espacio de maniobra de la diplomacia brasileña, que siempre hizo gala de un notorio virtuosismo en el orden de la relación costo-beneficio de su política exterior. Culminando con este giro pro-árabe de Brasilia, en mayo de 1978 el vicepresidente de Irak (hoy en ejercicio de poder supremo en Bagdad) visitó el Brasil y abrió a la diplomacia brasileña un área de importantes —pero inciertas— posibilidades en materia económica y política.

LA PERCEPCIÓN DE EUROPA EN BRASIL

La ruptura teórica de los trabajos de Araujo Castro y la operativa de la nueva política exterior brasileña no se agotaron en la retórica tercer mundista. Los decididores de la política exterior del Brasil percibieron claramente el cambio cualitativo operado en el sistema internacional como consecuencia de la política de detente ensayada por los EE.UU. y la URSS. Justamente la oposición al condominio USA-URSS fue lo que impulsó al Brasil a buscar nuevos horizontes para su política exterior, de tal forma, no solamente se trató de compensar el enfriamiento de las relaciones con Washington sino que también se trató de no sacrificar los viejos designios de constituirse, antes de la finalización del siglo, en una potencia de dimensiones políticas significativas.

Bajo esta perspectiva, de inmediato surgió la necesidad de revalorizar la "conexión europea" de la política exterior brasileña. Diversas circunstancias ayudaron a la formulación de una nueva

⁴Ver discurso del Presidente Castello Branco en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Brasilia, 31 de julio de 1964.

relación. Veremos a continuación cuáles fueron los factores que más influyeron en esta revalorización.

El Brasil percibió que Europa se encontraba en una posición semejante frente a los peligros que implicaba el llamado "congelamiento del poder mundial". Sin duda alguna, Europa iba a tratar de beneficiarse del espíritu de la *détente* ampliando su espacio político internacional a través de un diálogo más igualitario con los Estados Unidos y de la instrumentación de una política europea frente a los países socialistas y aquellos en desarrollo.

También operaron los criterios económicos en esta revalorización europea que hizo el Brasil a principios de la década del '70. Si en lo político era fácil percibir la viabilidad de un esquema multipolar, mucho más fácil resultaba constatar las posibilidades que ofrecía el multipolarismo económico. El espectacular dinamismo de las economías europeas en la década de los '60 le permitía a un país como el Brasil contar con nuevas alternativas en el orden de lo económico y de lo tecnológico. La inversión europea fue deliberadamente buscada, como así también la tecnología de punta, la firma del Convenio Nuclear con Alemania Federal, en 1975, reflejó los alcances que podían tener las vinculaciones económicas euro-brasileñas. En el orden de lo financiero, las dimensiones del mercado del eurodólar facilitaron un rápido y fácil acceso del Brasil al mercado de capitales europeo. El espíritu de Río Branco estaba presente; Brasil buscaba una relación especial con la potencia en ascenso.

En el orden de lo político Brasil no abandonó, como ya se ha dicho, sus pretensiones de potencia emergente. Apelando al tercermundismo en la diplomacia multilateral obtuvo mercados y crédito político en el Sur y en el Norte. Potenciado y acreditado, Brasil buscó en Europa "la habilitación" como actor privilegiado del sistema internacional. Al servicio de esta política se ubican los viajes del Presidente Geisel a Gran Bretaña —1975— y a Francia —1976—. En ambos casos Brasil obtuvo el reconocimiento de un status preferencial a través de la constitución de un sistema de consultas Brasilia-Londres y de la creación de una Gran Comisión de Coordinación franco-brasileña.

Finalmente, operaron convergencias singulares entre el Brasil y Europa, derivadas de la mutua dependencia petrolera y de una visión optimista del llamado Diálogo Norte-Sur. Existen relaciones muy estrechas entre el petróleo y el tema de las relaciones Norte-Sur en la medida que los países en desarrollo y la OPEP han tratado de vincular, en todo momento, el aprovisionamiento energético con las exigencias de un nuevo orden económico internacional que contemple, muy especialmente, los intereses de los países del Sur.

Brasil y Europa debieron redefinir sus políticas exteriores a la luz de las circunstancias internacionales postcrisis petrolera de 1974.

Esto significó la búsqueda de una relación especial con los países de la OPEP y el apoyo a los reclamos de la mayoría de los países en desarrollo condensados en la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974.

La malograda Conferencia de París sobre Cooperación Económica de 1975 constituyó el climax del intento europeo, básicamente francés, de lograr un acuerdo mínimo entre los intereses de los países del Norte y los del Sur. Brasil no sólo acompañó esa política sino que también celebró la intención europea de actuar en forma independiente de los EE.UU. en momentos que Washington jugaba en favor de una política de enfrentamiento con la OPEP, a través de la Agencia Internacional de Energía.

Existieron también semejanzas entre Brasil y Europa respecto de la posición de estos países en el conflicto del Medio Oriente y, en general, respecto de los países de la OPEP. Como ya se señaló, Brasil optó por una política más cercana a la Organización de Liberación Palestina, a quien finalmente terminó por reconocer como "legítima representante del pueblo palestino". A título de comentario, y para resaltar el viraje, recordamos que todavía en 1972 el Canciller Gibson Barboza condenaba a la OLP por "tolerar el terrorismo". Las ventajas de la opción árabe también le permitieron, al igual que a Europa, penetrar más fácilmente en esos importantes mercados, no sólo a través de la exportación de bienes sino también porque se le abrieron posibilidades a la tecnología y a la consultoría brasileña. Las semejanzas entre Brasil —en la medida de sus posibilidades— y algunos países europeos —como Francia— fue tan lejos, que hoy los equipos militares de origen brasileño son utilizados en los conflictos bélicos que tienen a algunos de esos países como protagonistas, v. g. Irak versus Irán; Libia y el Chad.

REALIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

La política exterior del Brasil está básicamente sesgada por lo económico. Como en muchos países, desarrollados y en desarrollo, las prioridades giran alrededor de los recursos (financieros, materias primas, etc.); de allí la creciente —y no muy bien estudiada— importancia de los ministerios de finanzas y de las oficinas económicas en el manejo de la política exterior. Los ministerios políticos pierden posiciones y deben asignar sus recursos —humanos y materiales— en función de los requerimientos económicos. Tal vez esto podría explicar la pérdida de flexibilidad de muchas diplomacias nacionales.

Como bien lo señala el Prof. Roett ("Brazilian Development: The International Realities"), los esfuerzos diplomáticos del Brasil —en la década de los '80— estarán centrados en el aprovisiona-

miento petrolero, la búsqueda de mercados para las exportaciones brasileñas y la obtención de recursos financieros. Ahora bien, ¿hasta qué punto estos objetivos son compatibles entre sí y hasta qué punto la operatividad de la política exterior puede mantener la necesaria coherencia e independencia?

La diplomacia brasileña a veces da la impresión, al observador extranjero, de estar prisionera de una multitud de ambigüedades y contradicciones, algo semejante a una "diplomacia entre dos mundos". Así, mientras busca una relación con algunos países de la OPEP, Brasil ha rechazado la creación de otros cartels de materias primas⁶. Ferviente partidario de las propuestas sobre un nuevo orden económico internacional, el Brasil trata, en favor de su poderosa flota mercante, de apartarse de la fórmula que apoyan la mayoría del Grupo de los 77, en materia de transporte marítimo.

Las razones que están detrás de la ambigüedad no pueden ocultarse al observador de la política exterior brasileña, mientras que el petróleo condiciona su economía —razones de precio— y su juego internacional —razones de seguridad en los abastecimientos— Brasil está obligado a tener en cuenta algunas demandas políticas del grupo árabe de la OPEP, v. g. reconocimiento de la OLP. Asimismo, la dependencia excesiva del suministro, como fue el caso del petróleo iraquí, obligan a la diplomacia brasileña a aceptar los costos de un alineamiento automático (tesis opuesta a la del "no-alineamiento automático" del ex Canciller Azevedo Silveira), v. g. apoyo a Irak en su conflicto con Irán.

Las ambigüedades también se registran en el orden de lo financiero; mientras que muchos países del Grupo de los 77 reclaman, de los países desarrollados, soluciones de excepción para el problema de la deuda internacional, Brasil —como otros países intermedios— trata de preservar su acceso privilegiado al mercado internacional de capitales.

En términos más generales podemos buscar otras razones que nos ayuden para comprender la naturaleza ambigua de la política exterior. Así, por ejemplo, respecto de América Latina el Brasil pareciera no haber definido algunas líneas políticas, v. g. proceso de integración; relaciones con regímenes políticos con diversas legitimidades internas; actitud por adoptar frente a los sucesos de América Central; etc. En general, podría afirmarse que están, nuevamente, claros los objetivos económicos (aprovechamiento de los recursos naturales compartidos en la Cuenca del Plata; aproximación a Venezuela y México en búsqueda de petróleo; convenios con Colombia relacionados con la explotación del carbón; etc.), pero no sucedería lo mismo con los objetivos políticos.

⁶Ver: "Geisel garante que o Brasil não cultiva antagonismos". Jornal do Brasil, 19/9/1976.

Finalmente, no podemos soslayar los aspectos teóricos sobre los cuales debe fundamentarse toda política exterior. Brasil operó internacionalmente, desde los inicios de la década del '70 a la fecha, en base al paradigma de la *détente*. Se entendió que la rivalidad Este-Oeste había sido superada por el conflicto Norte-Sur, ubicándose el Brasil, provisoriamente, dentro del mundo en desarrollo. Quedó así descartada la idea de una "diplomacia anticipatoria", que debía haber ensayado una política gradualista que le hubiera permitido al Brasil ir accediendo lentamente a la aristocracia de naciones. En los inicios de la década del '80 el paradigma de la *détente* ha prescrito y todo hace pensar en el resurgimiento del enfrentamiento Este-Oeste, con posibilidades ciertas de conflictos derivados de la desestabilización de la relación de fuerzas entre Occidente y los países socialistas en beneficio de estos últimos. De manera que el Brasil, como muchos otros países que hicieron la misma apuesta, debe replantear rápidamente los presupuestos teóricos de su política exterior, de lo contrario ésta puede asimilarse al destino trágico de aquellos barcos que, por no tener rumbo, jamás encuentran vientos favorables.

ASPECTOS POLÍTICOS INTERNOS Y SU INFLUENCIA EN LA POLÍTICA EXTERIOR

¿Cuál es la dimensión internacional real y cómo podrá ser percibido el Brasil, por la comunidad internacional, en circunstancias que comienzan a aparecer fisuras en el orden de lo político y de lo económico? Esta pregunta todavía no parece haber preocupado, en la medida de lo necesario, a los analistas de la política exterior brasileña, quienes todavía razonan con la imagen de un Brasil en sostenido crecimiento y con una base política sólida.

Fieles a la premisa que niega la existencia de una dicotomía entre *lo interno* y *lo externo*, proponemos la necesidad de replantear los marcos de referencia en relación a los estudios sobre el Brasil y en particular sobre su política exterior, privilegiando el análisis de algunas variables internas claves.

Desde nuestra perspectiva creemos que es necesario observar al Brasil desde un enfoque que tenga particularmente en cuenta: a) la situación de la economía brasileña y b) los cambios predecibles en su sistema político.

En el orden de lo económico, Brasil no ha podido superar algunos de los problemas estructurales de su economía, y a pesar de los desempeños logrados en la evolución del Producto Bruto Interno⁶, el balance en cuenta corriente resultó altamente negativo en 1980 (12.270 millones de dólares según la CEPAL) y el incremento de los

⁶Según las cifras preliminales de la CEPAL, el PBI se incrementó en un 7,5% en 1980. (6% en 1978 y 6,4% en 1979).

precios al consumidor fue notorio (87% para 1980). Para 1981 las previsiones son pesimistas en materia de balanza de pagos y muy pesimistas en relación a los índices inflacionarios. También existe incertidumbre en materia de empleo, en la medida que el Brasil debe crear más de un millón de puestos de trabajo al año.

La situación financiera constituye, sin duda, un serio tema de preocupación. La deuda externa del Brasil se la estima en 60.000 millones de dólares y, de acuerdo con el Consejo Monetario Nacional, Brasil necesitará en 1981 entre 14 y 15.000 millones de dólares de préstamos externos, cifra superior a los 12.500 millones de dólares que obtuvo Brasil en 1980. En tal sentido conviene señalar que el servicio de la deuda externa, en cifras de 1980, es equivalente al 70% del valor de las exportaciones brasileñas, con una posición de reservas inferior a los 6.500 millones de dólares.

Según recientes informaciones, el gobierno del Brasil está negociando una original asistencia del Fondo Monetario Internacional para responder a problemas inmediatos de balanza de pagos. La gravedad de estos problemas perjudica la capacidad de maniobra financiera del Brasil, cuyas empresas del sector público están pagando tasas 2 puntos por encima del *prime rate* de los EE.UU., y entre 2,125 y 2,25 por encima de la tasa LIBOR en Londres. Finalmente, el recurso al Fondo Monetario parece ineludible; queda por ver si el Fondo otorga un paquete de créditos con destino al equilibrio de la balanza de pagos o, en caso contrario, una carta de recomendación que certifique la aprobación del Fondo Monetario a la política económica en curso, a fin de que Brasil pueda exhibirla en las futuras negociaciones con los bancos comerciales sin necesidad de acudir a los términos clásicos del *stand-by*.

En el orden de lo político cabe la reflexión acerca de la viabilidad del proceso de transición iniciado bajo la gestión Figueiredo. A la fecha están previstas consultas electorales para 1982 y para 1985, en donde culminaría el proceso militar a través de las elecciones presidenciales. La difícil situación económica evoca el problema de la viabilidad de una restauración democrática en circunstancias adversas para todo proyecto político que implique una redefinición de las reglas de juego de la economía. ¿Acaso la experiencia española no señala las dificultades que se encuentran al tratar de consolidar una fórmula política democrática en momentos de crisis económica?

Sin embargo, el proceso parece irreversible en el sentido de un desemboque electoral, puesto que existe un desgaste notorio de la institución militar tras quince años continuados de ejercicio del poder. Lentamente se ha ido deteriorando el sistema de alianzas sobre el cual se construyó el modelo político de la Revolución y la legitimidad montada sobre el crecimiento se ha ido erosionando en la medida que la crisis económica se ha profundizado.

También toma distancia el *establishment* económico, que comienza a sentir fundados temores acerca del futuro político y económico del Brasil. La base de dicha inquietud es la desconfianza que le despierta, a este importante sector, la posibilidad de un resurgimiento de las corrientes económicas nacionalistas y autoritarias dentro del propio ejército. Ahora bien, ¿cuál sería el programa de las corrientes nacionalistas que podrían adquirir preponderancia en un futuro *no-inmediato*?

En primer lugar, conviene destacar que el instinto de subsistencia de toda corporación operará en el sentido de no poder ignorar la magnitud de la tasa de marginalidad, estimada en más de un 50% de la población. Esta realidad y por el hecho de constituir una corporación que tiene por finalidad la defensa del todo social, lleva a la institución militar a no poder ignorar las implicancias de este drama brasileño que no puede prolongarse sin ver incrementar, día a día, la tasa de riesgo societal.

Ante el eventual fracaso en el manejo de los problemas estructurales de la economía brasileña, ya sea un fracaso militar o civil, y ante la inminencia de explosiones sociales, no se puede descartar, para el futuro, una conversión de las fuerzas armadas del Brasil hacia prácticas económicas menos liberales y, por ende, más estatistas.

Un tema estrechamente vinculado con la factibilidad de un rebrote nacionalista, por lo demás muy común en momentos de incertidumbres económicas internas y externas, es el que se refiere a la extracción social del ejército brasileño. En efecto, es correcto vincular un mayor grado de nacionalismo-estatista (en un país con una gran tradición estatal de la economía) con una mayor participación de los sectores bajos en las filas militares, en la medida que se supone una vivencia directa con los problemas del subdesarrollo.

Sobre este apasionante y sugestivo tema no existen datos rigurosos. En el citado trabajo de Alfred Stepan se pueden leer algunas cifras requeridas a la ocupación de los padres de 1.176 cadetes que ingresaron en la Academia Militar de Brasil en el período 1962-1966. Según la información que ofrece Stepan, el 8,6% de los aspirantes provenían de la clase baja, con un índice en aumento y, que sin duda, estaría modificando la representatividad de este sector dentro del ejército. Pero, lo cierto es que estas cifras pueden constituir una "pista" respecto del futuro comportamiento político del ejército brasileño y que bien podrían conducirnos, en un horizonte de 10 o 15 años, a la viabilidad de una hipótesis "abisinia", esto es, un ejército mucho más estatista y autoritario que, ante el fracaso de los mecanismos de la economía de mercado, se viera obligado a adoptar una vía económica heterodoxa, manteniendo un férreo control social como única alternativa frente al caos y la inestabilidad política y social.

Esta "concesión prospectivista" sólo pretende ofrecer alguna racionalidad a los temores instintivos de importantes sectores económicos que analizan con temor el futuro político del Brasil. Lo real es que dentro de este grupo ha surgido una fuerte corriente "democratista", que apoya el desemboque político del proceso.

EUROPA Y EL FUTURO DEL BRASIL

Como ya hemos tenido oportunidad de analizar, el Brasil atraviesa momentos muy difíciles y especiales y, dada la magnitud del país, y de los intereses económicos y políticos en juego, Occidente y Europa tendrán que considerar una política de cooperación hacia el Brasil.

Europa debe comenzar por introducir ajustes en sus marcos de referencia y en las percepciones relacionados con América Latina, en general, y con el Brasil en particular. Una visión homogénea o desactualizada de los países en desarrollo poco ayudará en la elaboración de la política exterior de la Comunidad Económica Europea referida a estos países del Sur. De allí que, a lo largo de nuestra exposición, hayamos insistido en la necesidad de introducir cambios en las percepciones y de incluir, muy particularmente, las variables de la política interior brasileña.

Brasil necesita de Europa mucho más de lo que ésta necesita del Brasil, por lo menos en los próximos diez años. El problema es definir la naturaleza de la ayuda que la Comunidad Económica Europea debe facilitar sin herir el nacionalismo brasileño y sin provocar *sospechas en otros países de la región*. Desde nuestra perspectiva, Europa debe fijar el marco dentro del cual se ubica al Brasil en el sistema internacional, de lo contrario, sin marcos teóricos, se cae en el riesgo de una política de coyuntura o de mera respuesta frente a situaciones de crisis (v. g. el caso de política tradicional de Europa respecto de Turquía).

Ahora bien, ¿dónde se ubica el Brasil? Brasil es, y lo será al menos por un decenio, un típico país mediano. Un país que no ha renunciado a ser "grande" en la próxima centuria, pero que tiene enormes problemas que lo asemejan al mundo en desarrollo; un país que no ha terminado con la etapa de la revolución industrial y ya ha accedido, en algunas áreas, a la era de la sociedad post-industrial.

Curiosamente, Brasil no acepta la identificación de país mediano o intermedio, a lo sumo tolera que se lo caracterice como un país atípico, algo así como el reclamo de constituir una categoría de país *per-se*. Convencido de sus posibilidades a futuro, Brasil optó por "diluirse" dentro del mundo en desarrollo, a sabiendas que, dada su importancia, es un país al que no puede dejar de reconocerse. La idea de la posibilidad de un "salto" —cualitativo y

cuantitativo— está permanentemente presente en un gran sector de la clase dirigente brasileña, como antaño se creyó (durante la gestión ministerial de R. Campos) en la viabilidad del “modelo económico canadiense”.

Pensamos que la apuesta a la viabilidad del “salto” es altamente peligrosa en la medida que no está garantizado ni el crecimiento económico ni la estabilidad política interna. Es más, es probable que la llegada de un gobierno elegido por el sufragio compuesto, aún más, el manejo de la economía brasileña ante la necesidad de satisfacer legítimos reclamos de grandes sectores de la población, que han permanecido al margen de los beneficios del llamado “milagro económico”.

Europa puede, y debe, jugar un papel relevante en relación con el Brasil y con algunos otros países medianos (v. g.: Argentina, México, Venezuela), en el sentido de facilitarle el tipo de ayuda económica y tecnológica que le permita a estos países manejar el proceso de transición económica y política por el que están transitando. Así, los recientes acuerdos firmados entre el Brasil y Francia constituyen un claro ejemplo de cooperación, en la medida que existen intereses compartidos que permiten obtener ventajas mutuas⁷.

Finalmente Europa puede, y debería, facilitarle a estos países intermedios una red institucional que vaya operando para reconocer una categoría especial de países intermedios, status, pensando en términos activos, esto es, pasible de derechos y deberes frente a terceros. De lo que se trata aquí, es de elaborar una red de intereses e instituciones sobre los cuales se deberían apoyar las interdependencias existentes entre las democracias industriales y los países medianos.

El desafío que implica el reconocimiento de un status particular para los países medianos exige de una pronta respuesta; ya conocemos los inconvenientes derivados de la falta de adaptación de las estructuras internacionales a las mutaciones operadas en el sistema internacional.

⁷Los acuerdos aludidos fueron suscritos en ocasión de la visita que efectuara el Presidente Figueiredo a Francia, a principios de 1981.