

LA PERSPECTIVA DE LA TRADICIÓN EN LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL. EL CASO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL

Gisela Pereyra Doval

gpdoval@gmail.com

Dra. en Relaciones Internacionales. Coordinadora del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Profesora de Relaciones Internacionales por la misma institución. Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Resumen

El objetivo de este artículo es describir determinados elementos que consideramos constitutivos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil –Itamaraty- como “significante vacío”. La tradición de continuidad en política exterior es el resultado de la combinación de estos elementos, lo que, finalmente, crea una identidad institucional distintiva. Entre ellos, describiremos los distintos valores, principios y constantes; la importancia del pensamiento estratégico y la evolución administrativa.

Palabras clave:

Itamaraty; Política Exterior; Tradición; Identidad Institucional

Como citar este artículo

Doval, Gisela Pereyra (2013). "La perspectiva de la tradición en la identidad institucional. El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Noviembre 2013-Abril 2014. Consultado [en línea] en la fecha de la última visita, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n2_art5

Artículo recibido el 30 de Agosto de 2013 aceptado para publicación en 16 de Septiembre de 2013



LA PERSPECTIVA DE LA TRADICIÓN EN LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL. EL CASO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL

Gisela Pereyra Doval

Introducción

Algunos elementos, tanto ideacionales como institucionales/organizacionales, generan reconocimiento al interior de un grupo y obligatoriedad para los miembros individuales. Así, estas 'normas implícitas' ayudan a definir los significados sociales, estableciendo expectativas colectivas. Estas normas se repiten a través de la internalización de los miembros del grupo y dan como resultado una solución de continuidad a través de la *tradición*. De esta forma se establecen los mencionados significados sociales. La hipótesis de este artículo es que esta tradición de continuidad se compone de varios elementos que forman parte del Ministerio como "significante vacío". Por este motivo, el objetivo de este trabajo es describir cada uno de estos elementos. Así, el primer apartado - La Tradición Diplomática - hace hincapié en la tradición con todo lo que ella implica, los distintos valores, principios y constantes que se sostienen a través del tiempo permitiendo la continuidad de la política exterior. El segundo apartado - El pensamiento estratégico - presenta brevemente la importancia de las ideas que se mantuvieron con el correr de los años. Por último, el tercer apartado -La evolución Orgánica del Ministerio- describe brevemente la evolución administrativa de Itamaraty a través de tres períodos: la diplomacia imperial; el período carismático y la fase moderna o burocrática-racional para demostrar que: a pesar de las acomodaciones administrativas, la elite diplomática comenzó a formarse conjuntamente con la nación y que la base axiológica de la acción externa del país se conformó a partir de la asunción del Barón de Rio Branco que, al mismo tiempo, coincidió con la proclamación de la República.

De esta forma, partiremos de la dimensión analítica que propone Aboy Carlés (2001) – la *perspectiva de la tradición*- para analizar la identidad institucional de la elite¹ diplomática dirigente de la política exterior brasileña. En primer lugar, nos parece fundamental compartir el concepto de identidad política,

¹ Nos referimos a un grupo "selecto" de personas que se destaca en alguna actividad particular. En este caso, es el grupo de diplomáticos que forman parte de la cúpula política del Ministerio de Relaciones Exteriores y que, como tal, tiene el poder de tomar decisiones con respecto a la política exterior. Se encuentran un nivel más abajo del líder político (en este caso el presidente) en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Este grupo que llamamos elite diplomática (o solo elite) son los que más cercanamente rodean al líder político. Son "(...) todos aquellos miembros de un solo cuerpo, que en conjunto seleccionan un curso de acción, en consulta unos con otros" (Hermann, 2001: 57).



"(...) el conjunto de prácticas sedimentadas, configuradoras de sentido, que establecen, a través de un mismo proceso de diferenciación externa y homogeneización interna, solidaridades estables, capaces de definir, a través de unidades de nominación, orientaciones gregarias de la acción en relación a la definición de asuntos públicos" (2001: 54).

Otra dimensión que presenta Aboy Carlés es la *dimensión representativa*, al respecto plantea:

"(...) el elemento que define a la dimensión representativa será el nunca acabado cierre interior de una superficie identitaria (...) Aquí tenemos como elementos centrales bien los procesos de constitución de un liderazgo, bien la conformación de lo que generalmente se ha denominado una 'ideología política', bien la relación con ciertos símbolos, como elementos cohesivos de una identidad (...) " (2001: 66-67).

Es decir, la dimensión representativa es el inacabado intento de cierre, de homogeneización interna de una identidad, institucional en este caso, la forma en que se construye internamente. De esta forma, esta burocracia crea marcos de 'significados' dentro de los cuales ellos mismos piensan y actúan; en consecuencia, sus acciones refuerzan los discursos dominantes creados por ellos mismos.

Básicamente, lo que permite definir la identidad institucional de Itamaraty es una burocratización y racionalización de tipo weberiana² como *significante vacío*, es decir, como la generalización de las distintas particularidades que conforman la elite diplomática. En este sentido, podemos relacionar el proceso de toma de decisiones con el segundo modelo planteado por Allison (1988), según el cual las unidades burocráticas funcionan de acuerdo con un patrón específico, cuyo comportamiento está determinado por rutinas y orientado por metas y objetivos que condicionan su acción, lo que lleva a maximizar ciertos valores que le son propios.

Con patrones regulares de carrera, control sobre el reclutamiento, y un sistema de entrenamiento y evaluación profesional, Itamaraty viabilizó la manutención de un alto grado de cohesión corporativa posibilitando el surgimiento de una identidad institucional propia, independiente y *articulante* de las diversas identidades de sus componentes particulares. Como plantean Laclau y Mouffe,

"(...) todo depende de cómo se conciba esta 'organización que seamos capaces de darnos a nosotros mismos', que reconduce los fragmentos a una nueva forma de unidad: esa organización es contingente y, por tanto, externa a los fragmentos (...) esta forma de 'organización' puede ser considerada como articulación (...) " (1987: 106-107).

² Podríamos llamar a este tipo ideal Burocrático-Racional.



"(...) llamaremos articulación a toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de éstos resulta modificada como resultado de esa práctica" (1987: 119).

En el tercer apartado veremos cómo se crea el ministerio bajo un régimen monárquico y si hubo modificaciones considerables con el advenimiento de la República.

Además de su autonomía, cohesión y 'aislamiento' burocrático, también se remarca como característica weberiana de Itamaraty la larga 'coherencia corporativa' vigente en la institución, y que se expresa en la continuidad y en la solidez de la adhesión de sus miembros a la 'doctrina' de política externa desarrollada por la corporación. Cabe resaltar algunos motivos que posibilitan este 'aislamiento' del ministerio. Los partidos políticos estuvieron generalmente distantes de la política externa, la agenda oficial de los principales partidos ignoró, o simplemente respetó los puntos de vista de Itamaraty. Lo mismo se aplica a los sindicatos, empresarios, fuerzas armadas y la sociedad en su conjunto. Pero, además, según Barros, también ha sido una cuestión elitista, que hacía que los burócratas de Itamaraty se 'sintieran' superiores que el resto de las burocracias:

"Partly because of that (and partly because of the high geographic mobility of diplomats), they have cultivated a strong sense of isolation from the rest of the bureaucracy, for which they have sometimes been mocked as the jeunesse dorée" (1984: 32).

Según Geddes (1990), la competencia del personal burocrático depende de dos factores: la disponibilidad de entrenar a las personas de una sociedad de la cual reclutar y el proceso de reclutamiento que selecciona entre empleados potenciales con base en el mérito. Al mismo tiempo, si el proceso de reclutamiento es exitoso, los burócratas de carrera serán aislados de los favores políticos y, por lo tanto, sus incentivos serán más corporativos. Su trabajo se orientará hacia la agencia, sus objetivos, y los valores de los colegas más que a beneficios e intereses personales. De esta forma, el aislamiento de una agencia es la manera de prevenir que las tareas de la organización se subviertan. Al mismo tiempo, las agencias burocráticas tienen una tendencia natural a buscar el control sobre los recursos de los cuales dependen, incluyendo el poder de contratar a los candidatos, a desarrollar una ideología de pertenencia y un sentido de misión que guíe sus decisiones, y también a desarrollar divisiones entre ellos mismos y el ambiente que los rodea.

De esta forma, la institucionalización del servicio diplomático contribuyó para 'despolitizar'³ la política externa; sin embargo, el factor burocrático no es suficiente, por sí solo, para dar cuenta de ese resultado. Lo que también parece haber favorecido a esa relativa desvinculación de la política externa de la dinámica política doméstica fue

³ La despolitización está en estrecha relación con el *realismo*, y tiene que ver con la adaptación a las circunstancias para procurar ganancias.



la naturaleza de las cuestiones que, mayoritariamente, compusieron la agenda externa, consecuencia para la cual mucho contribuyeron ciertas características institucionales del proceso de formación de la política, asegurando al Ministerio de Relaciones Exteriores influencia decisiva en la definición de esa agenda (Lima, 2000: 288-289). La idea de coherencia y continuidad – que para Itamaraty puede considerarse como una ideología política tradicional - se explica en función de este fuerte componente institucional en la formación de política externa y la presencia de un poder burocrático, autónomo, configurado en la existencia de una agencia especializada. Estos elementos pueden ser identificados en el proceso de toma de decisiones. Según Pimenta de Faria (2008: 81) hay seis factores que posibilitan la centralización del proceso de toma de decisiones en política exterior por parte de Itamaraty: el aparato constitucional del país le concede autonomía al Poder Ejecutivo, relegando al Congreso a una posición marginal; al mismo tiempo, el Poder Legislativo le concedió al Ejecutivo total responsabilidad por las decisiones en política externa; el carácter “imperial” del presidencialismo; el hecho de que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones generó una introversión en los procesos político y económico lo que redundó en el aislamiento internacional del país; la actuación diplomática del país que ha sido no confrontativa; y la precoz profesionalización del cuerpo diplomático a lo que se suma un prestigio a nivel nacional e internacional. Estos factores explican que la política externa más que una política de gobierno sea una política de Estado.

Recapitulando, los elementos mencionados arriba, el proceso de burocratización, la selección y la preparación del cuerpo diplomático por parte de Itamaraty son algunos de los elementos más importantes que justifican por qué la Cancillería brasileña opera como un ‘significante vacío’. De esta manera, el trabajo desarrollado por Itamaraty da cuenta de cómo se articulan las particularidades –individualidades de los candidatos- contribuyendo a construir una misma identidad institucional a través del proceso de formación.

La Tradición Diplomática

La última dimensión a la que Aboy Carlés hace referencia es la *perspectiva de la tradición*, al respecto, el autor plantea que:

“Toda identidad política se constituye en referencia a un sistema temporal en el que la interpretación del pasado y la construcción del futuro deseado se conjugan para dotar de sentido a la acción presente”
(2001: 68).

Diplomacia e historia en Brasil se encuentran vinculadas de diversos modos y por diversas razones. En esta relación se reflejan visiones y percepciones de intereses nacionales anclados en la formación del Estado, en sus características distintivas y en la tensión con la que cada país, al ejercer su individualidad y su soberanía, carga en su relación con el otro.



En todos sus campos de incidencia, el oficio de la diplomacia se revela esencialmente político⁴, permanentemente condicionado por la reflexión crítica y el conocimiento adecuado de antecedentes. Para la diplomacia profesional, por lo tanto, la historia y la tradición representan un instrumento indispensable de trabajo. El proceso diplomático brasileño ha hecho un culto de sus ideas y acciones que tienen vocación de permanencia en el tiempo, de tradición, de contacto del presente con el pasado y el futuro. La diplomacia, por razones de forma y de fondo, es por cierto una de esas cosas. La política externa brasileña está vinculada a los intereses permanentes y nacionales a largo plazo. De ahí deriva su coherencia y continuidad a través del tiempo.

La tradición diplomática de Brasil, desde su independencia, le ha dado sentido estratégico y pragmático a su política exterior, evitando desvíos bruscos de doctrina. De este modo, como plantea Aboy Carlés:

“Si la vinculación de la acción colectiva con la obtención de metas definidas como deseables parece evidente para quienes pretenden abordar la acción atendiendo a su racionalidad, la asimilación del accionar presente a empresas pretéritas adquiere particular importancia al contribuir a cubrir de sentido a la acción colectiva a partir de una legitimación de tipo tradicional” (2001: 68).

Así, la elite de Itamaraty conservó los intereses nacionales, haciendo pequeños cambios en la política exterior implementada, según la coyuntura internacional en donde fue aplicada, pero manteniendo siempre una visión realista⁵ y coherente con los objetivos generales del país. Como plantea Lins da Silva:

“A política externa brasileira tem preservado historicamente forte característica de continuidade. A alternância de pessoas e partidos no governo, mesmo quando derivada de movimentos traumáticos, como revoluções ou golpes de Estado, raramente alterou de modo significativo ou duradouro quer alguns de seus princípios fundadores, persistentes ao longo de praticamente todo o século XX (...)” (2002: 295).

En este sentido, no escapa a nuestro conocimiento que esta afirmación puede ser contestada con algunos ejemplos así como que la diplomacia presidencial – llevada adelante, sobre todo, a partir de la década del noventa con la presidencia de FHC y reforzada con la administración Lula – pondrían en duda una afirmación tan categórica. Sin embargo, es importante señalar dos cuestiones. La primera es que el protagonismo de la figura presidencial en el ámbito de la política exterior no forma parte de la tradición brasileña (Giaccaglia, 2010), sino que es un modelo de política exterior reciente; y segundo, que la pluralización o democratización del proceso de toma de decisiones en política externa debería ser entendida en términos relativos más que absolutos – “Pluralization departs from a unique baseline: the quasi-monopolistic

⁴ Dejando fuera de los objetivos de este trabajo la discusión de qué es lo político.

⁵ En cuanto al pragmatismo y la importancia del Interés Nacional.



reputation of Itamaraty" (Cason y Power, 2006, 7). Así, aunque el conocido estudio de Amaury de Souza haga hincapié en la expectativa de la diversificación de actores interesados en tener alguna injerencia en el proceso de toma de decisión en política exterior, el autor también argumenta que existe un

"«déficit democrático» decorrente da falta de transparência nos processos decisórios e da inexistência de canais adequados para a representação dos interesses de grupos organizados ou das grandes tendências da opinião nacional" (2009, 85).

Como plantea Pimenta de Faria

"(...) se hoje são significativos os indícios de uma maior porosidade do processo de produção da PEB, talvez seja precipitado afirmar categoricamente ter havido uma mudança de paradigma na formação de tal política, de um processo claramente top down para um formato mais bottom up" (2008, 84).

Por último, según Amado Cervo⁶, existen tres ejes conceptuales constantes de la política exterior, que surgen como elementos secundarios de la identidad brasileña y van consolidándose con el paso del tiempo para ser actualmente elementos primigenios como principios de política exterior y que tienen más impacto en la continuidad de la misma. Estos son el universalismo, el desarme y la integración. Cervo explica que fue posible llevar adelante una política exterior universalista, como uno de los principios vectores de la política exterior, porque Brasil es un país heterogéneo y tiene una composición social heterogénea⁷. De este modo, el universalismo deriva de una composición étnica diversificada y cultural plural con un fuerte estrato europeo e indígena, pero también con componentes africanos y orientales (árabes, chinos, japoneses).

"Três traços definem a composição étnica da população brasileira: a) um tronco original de raça mista formado com o cruzamento de brancos, índios e negros; b) um crescente branqueamento em consequência da imigração européia e de cruzamentos interétnicos e c) um elevado grau de integração de matrizes étnicas e culturais" (Cervo, 1995: 134).

Así, Brasil tiene una formación histórica de la identidad nacional de convivencia de las diferencias vinculadas al carácter heterogéneo del país y de su población. De este modo, la construcción de una identidad con bases plurales, indujo a principios, valores y patrones de conducta que se incorporaron a la política exterior del país,

⁶ Entrevista realizada al Profesor Amado Cervo en octubre de 2010.

⁷ Esta explicación también es respaldada por el ministro João Mendes Pereira, Coordinador General Económico de América del Sur (IIRSA/COSIPLAN) en entrevista realizada el 09 de noviembre de 2011.



constituyendo su acervo histórico. Desde el impulso modernizador de la sociedad en la década del treinta, la diplomacia brasileña fue reflejando la ideología de la pluralidad étnica y cultural en su discurso. Ese sustrato le sirvió para la defensa de principios de conducta y valores inherentes a la política exterior que le dieron un carácter de permanencia. En palabras de Cervo,

“A forma como o discurso diplomático apropriou-se de conceitos derivados da ideologia da identidade nacional pluralista será exposta através da referência aos termos lusitanismo, raízes africanas, ecumenismo e universalismo para se concluir sobre a ligação entre multiculturalismo e política exterior no Brasil” (1995: 140);

actualmente, a estos conceptos se suma el sudamericanismo. Desde la perspectiva de este autor, el universalismo como estrategia de la política exterior brasileña fue posible por la incorporación en el discurso de las cuestiones étnicas y culturales que sirvieron para establecer lazos con aquellas comunidades con las cuales se compartían esos rasgos.

Asimismo, destacamos que la estrategia universalista está acompañada de acciones políticas pragmáticas. Esto se observa en el discurso brasileño cuando se sostiene que los agregados culturales son reivindicados en la medida en que sirvan para consolidar orientaciones externas. Así se observa que cada discurso sirvió a Brasil para establecer relaciones dependiendo de quién era el interlocutor válido del contexto. De ello puede inferirse que como Brasil cuenta con una de las poblaciones más heterogéneas del globo, tiene el potencial de desempeñar el rol de puente entre los distintos continentes.

No obstante, hay que tener en cuenta que existen otras posturas con respecto a la cuestión racial. Autores clásicos pendulan entre los más favorables a los más reacios a la mezcla de razas. Oliveira Vianna planteaba la desigualdad de las razas – para que el africano tuviera una incidencia positiva en la generación de una civilización debía “mezclarse” con la raza aria-; Gilberto Freyre (padre de la “democracia racial” brasileña), por el contrario, ponderaba la contribución de los africanos a la formación de la cultura brasileña. De Almeida Vasconcelos (2007) en su estudio sobre la cuestión racial concluye que: la cuestión racial es delicada; las diferencias espaciales deben ser tenidas en cuenta; en una sociedad muy “mezclada” es difícil “separar” los negros de los mestizos y de los indios; la discusión sobre la cuestión racial coloca en una posición secundaria las desigualdades sociales del país, independientemente del color.

El segundo concepto clave es el desarme. En la década del cincuenta el embajador Fácio propuso en la OEA la necesidad de destinar los recursos que se empleaban en el mantenimiento del aparato militar a financiar el desarrollo económico a nivel regional – en ese momento se consideraba una falta de realismo proyectar el tema a nivel mundial-. Fácio (1958) planteaba que la seguridad de los países de la región no estaría amenazada ya que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) funcionaría como disuasión ante una posible agresión extra continental y, por lo tanto, era innecesario mantener fuerzas militares superiores a las que la seguridad interna exigía. Cervo (1995) sostiene que esta idea de Fácio, es un subsidio teórico al pensamiento diplomático brasileño. De esta forma, se observa no sólo la necesidad de



desmilitarizar la región, sino también en que esos recursos sean destinados a otras áreas más provechosas para el desarrollo social. En esos términos, también fue planteado, en la XVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1963, el famoso discurso del ministro Araújo Castro sobre las 3 D's⁸, que calaría hondo en la tradición diplomática brasileña.

“A luta pelo Desarmamento é a própria luta pela Paz e pela igualdade jurídica de Estados que desejam colocar-se a salvo do medo e da intimidação” (de Seixas Corrêa, 2007: 173).

A partir de ese momento, en el discurso y en la práctica, la diplomacia brasileña se valdría de este recurso para demostrar su política no confrontacionista.

Sin embargo, cabe aclarar que esta situación se vio comprometida con la llegada de la etapa más activa del progreso nuclear que vino de la mano de la Doctrina de Seguridad Nacional y los gobiernos militares y la histórica situación de rivalidad con Argentina. Esta rivalidad se manifestó principalmente a través de dos acontecimientos claves. Por un lado, en la Cuenca del Plata que tuvo como escenario las aguas compartidas del río Paraná, donde se sucedieron algunos desentendimientos en el contexto de los proyectos de construcción de los diques de Itaipú (Brasil) y Corpus (Argentina) en los años setenta. El puntapié inicial para revertir esta situación se dio con la firma del Tratado Tripartito en 1979. Por otro lado, esta competencia se puso en evidencia a través de la carrera armamentista y nuclear que comenzó a transitar el camino de la cooperación recién con la firma del Acuerdo de Cooperación bilateral para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear en 1980. A partir de la década del ochenta esta rivalidad desaparece, entre otros factores, debido al proceso de redemocratización en ambos países que se complementa con los diversos mecanismos de integración regional, especialmente, el MERCOSUR. Si bien en el ámbito estrictamente nuclear se generaron los momentos de mayor tensión entre ambos países, también en fue el espacio donde se establecieron las primeras Medidas de Confianza que desembocarían, una vez llegada la democracia, en la consolidación de lo que consideramos un proceso de Seguridad Cooperativa. Posteriormente a la llegada de la democracia en ambos estados llegarían también las adhesiones a los tratados de no proliferación nuclear. A modo de ejemplo señalamos: la adhesión al Tratado de Tlatelolco, al Tratado de No Proliferación Nuclear, la firma junto con Argentina del Régimen de Control Misilístico (MCRT), la firma de la Declaración del MERCOSUR como zona de paz y libre de armas nucleares y de destrucción masiva y la Declaración de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, entre otras. De esta forma, si bien es cierto que existió un período álgido en lo que al desarrollo nuclear respecta, también es cierto que fue durante un corto período de tiempo y bajo regímenes de facto.

En lo que atañe al tercer enunciado por Cervo – la integración- destacamos que éste constituye un *issue* infaltable en el discurso ya que se han llevado a cabo múltiples acciones para concretar la integración regional a lo largo del tiempo. Esta política permaneció, independientemente de los vaivenes a los que estuvieron sujetos los procesos de integración latinoamericanos.

⁸ Desarme, Desarrollo y Descolonización.



En la década del cincuenta, el programa de gobierno de Kubitschek daba prioridad al esfuerzo de industrialización, considerado fundamental para el desarrollo económico del país. El entendimiento entre Kubitschek y el resto de los mandatarios de la región – especialmente Frondizi- no sólo fue en el plano económico, sino también en el político. Cuando el presidente brasileño promovió la llamada Operación Pan-Americana, el argentino le dio todo su respaldo; en las Conferencias Pan-Americanas, ambos defendían la idea de que la mayor amenaza para nuestros países no estaba en las potencias extra-continenciales, sino en el subdesarrollo. Ese clima de cooperación posibilitó el surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), primer proceso de integración de la región. En este contexto se enmarcaron las definiciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y particularmente, de la Teoría del Desarrollo formulada por Raúl Prebisch cuyas recomendaciones fueron adoptadas por los países de la región. De este modo, el objetivo central de los procesos de integración regional fue apoyar el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, que debía ser impulsado por el Estado. Es así como en los años sesenta, la integración económica regional fue vista como un instrumento funcional a la búsqueda de un desarrollo concebido como una etapa posterior al subdesarrollo. Bajo esta concepción, la integración económica regional era una estrategia para alcanzar la ampliación del mercado interno y fomentar la industrialización en los países de América Latina. Esta integración fue caracterizada como introvertida y cerrada⁹ (Van Klaveren, 1992, 64).

Los objetivos de la ALALC fueron limitados, sin embargo en los primeros años se pudo observar un aumento del intercambio entre los países miembros como producto de la reducción de los gravámenes a bienes que no originaban resistencia. Las negociaciones se estancaron a la hora de reducir los aranceles a modo de alcanzar lo esencial del intercambio. Tampoco se avanzó sobre la reducción de las restricciones cuantitativas ni sobre acuerdos de complementación industrial. Por ende, la supremacía del proteccionismo, los regímenes autoritarios que se sucedieron en la década posterior en toda América Latina, las intervenciones burocráticas ineficientes, las percepciones de ganancias asimétricas entre los miembros y la inestabilidad política y económica contribuyeron al fracaso del esquema.

A pesar de sus escasos avances, la experiencia de la ALALC fue la piedra fundacional sobre la cual se asentó la ALADI. Dicha institución se constituyó, a partir de 1980, como el punto de acercamiento de los países que en la actualidad conforman la Comunidad Andina¹⁰, los miembros del MERCOSUR, Chile y México. La transformación de la ALALC en ALADI respondió a la necesidad de dar un nuevo marco a la integración latinoamericana. Bajo este nuevo esquema se implementaron acuerdos de nueva generación que traspasaron la dimensión comercial para incorporar la dimensión política. De este modo, se abrió una nueva etapa que se caracterizó por asimilar en un esquema pragmático, la heterogeneidad de la región y canalizar institucionalmente la vocación integracionista de la región dentro de un marco flexible. Sin compromisos

⁹ Se entiende por introvertida una integración económica que mira hacia adentro y está abocada a solucionar los problemas de demanda interna que tienen los países no desarrollados. Fue cerrada pues se instrumentó sobre la base de los procesos de sustitución de importaciones que pretendieron dinamizar la industria nacional.

¹⁰ La Comunidad Andina (1996) deriva del Pacto Andino (1969) y está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.



cuantitativos preestablecidos, contuvo elementos necesarios para que el esquema pudiera evolucionar hacia etapas superiores de integración económica y alcanzar, en último término, el objetivo del mercado común latinoamericano. En relación con la ALALC, la ALADI apareció como una institución más abierta ya que previó la participación de países miembros en acciones parciales con países no miembros, así como la participación de la Asociación en los movimientos de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo.

A mediados de la década del ochenta, también se sentarían las bases para el proyecto de integración regional más ambicioso de América Latina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En primer lugar, factores de orden sistémico influían en una perspectiva gubernamental de acercamiento entre los países de América Latina: la crisis de la deuda, la crisis centroamericana, y la agudización del conflicto Este-Oeste. Considerando dichos factores, el gobierno brasileño se proponía favorecer la integración latinoamericana. Así, la Declaración de Iguazú, firmada en 1985 por Alfonsín y Sarney, aparece como el primer paso en dirección a un relanzamiento de la relación bilateral. El 29 de julio de 1986, los mandatarios suscribieron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña en Buenos Aires, y el 10 de diciembre el Acta de Amistad Argentino-Brasileña en Brasilia. Finalmente, esta etapa se completaría con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, ratificado por ambos congresos en 1989.

La década del noventa se inaugura con las amplias reformas estructurales recomendadas por el Consenso de Washington y de allí surge el llamado nuevo regionalismo que será adoptado en los procesos de integración latinoamericanos tal es el caso del MERCOSUR. El principio del Regionalismo Abierto supuso múltiples cambios respecto de la concepción de los procesos de integración y de las prácticas que se adoptarían para hacerlos operativos.

El Tratado de Asunción fue firmado el 26 de marzo de 1991 entre los cuatro Estados Partes –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El objetivo de este acuerdo era la conformación de un mercado común. Para ello trazaron una estrategia de integración gradual que supuso, primero, el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre 1991-1994 y la constitución de la Unión Aduanera a partir de 1995. Cabe señalar que los cuatro socios han experimentado múltiples problemas que dificultaron el cumplimiento pleno de las dos etapas mencionadas.

Independientemente de los análisis que puedan realizarse sobre la eficacia del MERCOSUR, cabe destacar que en términos geoeconómicos, la integración regional ha permitido y ampliado la cooperación entre nuestros países haciéndolos más fuertes a escala mundial. Así, en las negociaciones del proyecto ALCA, los países del MERCOSUR negociaron en bloque - a instancias de Brasil y su propuesta de *Building Blocks* en contraposición a la sugerencia norteamericana de negociaciones *Step by Step* -, lo que les confirió un impacto mayor en las negociaciones que si cada país hubiera actuado de forma individual. Asimismo, la integración ha ayudado a los países democráticos a sellar fuertemente la paz ganada en las fronteras con una tradición de conflicto (creando la Zona de Paz y Cooperación), como así también a proteger las democracias mediante la cláusula democrática (Protocolo de Ushuaia de 1996). Estos logros del gobierno de FHC se realizaron bajo el supuesto de que la formación de bloques de integración constituían la única salida de los países subdesarrollados ante los riesgos de la globalización. De esta manera, como ocurrió con casi todos los estados latinoamericanos, la Argentina con el presidente Carlos Menem y Brasil con Fernando



Collor de Melo, Itamar Franco y FHC abandonaron el paradigma del Estado desarrollista adoptando el paradigma neoliberal. Consecuentemente, se reformularon las concepciones y las políticas gubernamentales dominantes en el pasado, se abandonaron las estrategias de sustitución de importaciones, se reformuló el papel del Estado y de las relaciones económicas y comerciales internacionales de los dos países, y se adoptó la interpretación según la cual todos los problemas eran de naturaleza puramente económica. De esta forma, la integración regional fue utilizada como instrumento de política eficaz para intensificar la liberalización comercial, y reducir cada vez más el promedio de los niveles de protección que es lo que exigían las políticas neoliberales. De entre las amplias reformas estructurales, surge el llamado nuevo regionalismo o Regionalismo Abierto que será adoptado en los procesos de integración regional latinoamericanos. Es en este marco en el que debe entenderse la firma no sólo del Tratado de Asunción de 1991, que dio comienzo al MERCOSUR, sino también, y más importante, al Protocolo de Ouro Preto de 1995 que puso finalmente en marcha sus instituciones y la creación del arancel externo común. A diferencia que en los países vecinos, Brasil no sufrió contrapesos, sino que se visualizaron reacciones positivas de la economía a la apertura económica. El hecho de ser la economía más grande de Sudamérica generó asimetrías entre sus otros socios que todavía penetran el planeamiento de la integración.

A partir de la administración de Lula Da Silva, se analiza la condición periférica del Cono Sur con un criterio optimista, en la medida en que los países de la región buscaran asociarse para manejar, conjuntamente, las situaciones que ellos mismos generaran entre sí y con terceros, como así también las provocadas por terceros y que impacten en las sociedades y economías nacionales. En el 2004, Brasil impulsó lo que hoy se denomina UNASUR, ampliando a toda América del Sur la importancia conferida anteriormente sólo al MERCOSUR. Dicho esto, cabe resaltar la importancia de la diplomacia en la génesis de los procesos de integración. Como plantea Cervo (2008), aunque los líderes políticos son los creadores visibles de los procesos de integración, éstos pueden llevarlos a cabo sí –y sólo sí- las fuerzas sociales están directamente involucradas, y la diplomacia es la encargada de crear conciencia en torno de la misma. La integración como tema permanente de la agenda de la política exterior de Brasil se observa en su participación en las múltiples instancias y procesos, tales como las mencionadas.

En todos estos casos la diplomacia tuvo una importancia superlativa. El Imperio dejó a la diplomacia como herencia que se transmite ‘genéticamente’ en la construcción del Estado. De este modo, Itamaraty adoptó una posición de fortaleza en los asuntos externos, informando y formando las opiniones de política exterior con suficiencia. En palabras de Melo:

“O fortalecimento do Itamaraty, enquanto corpo profissional, tem suas origens na própria história da formação do estado Nacional. Observa-se que a instituição adquiriu, uma autonomia crescente em relação ao sistema social e ao próprio aparelho estatal (...)” (2000: 58).

Así, la conjunción de autonomía y centralización posibilitó que el proceso decisorio alcanzase un alto grado de unidad. El sólido consenso sobre la política exterior, la



aprobación de Itamaraty por segmentos claves como las fuerzas armadas y los grupos empresariales, y la articulación funcional con otras agencias federales contribuyeron significativamente para formatear el papel central de Itamaraty en la formulación de la política externa brasileña (Russell, 1990). La aprobación histórica proviene del hecho de que el foco de la agenda de la política externa ha estado concentrado en las prioridades de desarrollo del país.

El pensamiento estratégico

El Embajador Meira Penna plantea que Brasil es el producto de la diplomacia. Aunque ésta nos parece una aseveración un poco extrema, compartimos que el rumbo de la política brasileña en sí, estuvo marcado por grandes estrategias y, entre ellos, encontramos una gran cantidad de diplomáticos. Por este motivo, creemos que el estudio de la identidad política que subyace en el corpus del pensamiento de los diplomáticos de Itamaraty, y con él de sus grandes personalidades, es fundamental para comprender la acción externa brasileña y su vinculación con los objetivos políticos internos brasileños.

La historia de las ideas políticas en Brasil es pródiga en imágenes y en conceptos profundos. En este apartado no hablaremos de las ideas políticas en acción, tal como las materializan los estadistas que se consideran representantes del pueblo, sino de aquellas ideas políticas que pudieron tener influencia en estos estadistas para terminar finalmente en acciones, es decir, lo que había de esencial en el consenso de base de pensamiento político-estratégico nacional. Básicamente, como plantea Severino Cabral (2004), se trata del estudio de ideas político-estratégicas contemporáneas que analizan un conjunto de conceptos sobre Brasil, elaboradas por intelectuales instalados en el alto mando político del país, y volcadas a la creación de una respuesta nacional a los desafíos del orden tanto doméstico como internacional.

Estudiar el pensamiento elaborado por estos intelectuales

"(...) pode parecer um exercício anacrônico de erudição pouco o nada relevante (...) No entanto, parece cada vez mais próxima de nossos dias a agenda política desenvolvida então por alguns dos principais personagens que asomaban o cenário com ideais e problemas relacionados com o Ser nacional e seu destino" (Cabral, 2004: 15).

El pensamiento de estos políticos e intelectuales tiene hoy una relevancia asombrosa con relación al desarrollo interno del país así como con respecto a su actuación en el escenario internacional.

Pensamiento estratégico es definido por Calvario dos Santos como aquella

"Atividade intelectual voltada ao preparo e aplicação do Poder Nacional para alcançar ou manter objetivos superando óbices de toda ordem" (2003: 41).



Según Severino Cabral¹¹, para definir ‘pensamiento estratégico’, en primer lugar, hay que reflexionar sobre la existencia de un sistema de pensamiento, o sea, de un conjunto de ideas sistematizadas en un cuerpo teórico que expresan un campo de saber determinado acerca de hechos y datos. El sistema de pensamiento difiere de una simple concepción del mundo o ideología ya que admite una formalización epistémica capaz de generar conjeturas y previsiones susceptibles de prueba o demostración – un ejemplo de sistema de pensamiento serían las doctrinas económica liberal o socialista marxista sobre la naturaleza de la sociedad y del Estado. Segundo, cuando el sistema de pensamiento se apoya en cálculos de costos y beneficios para figurar proyecciones de escenarios posibles para determinada sociedad, los cuales implican la posibilidad de competición, conflicto, aproximación y/o cooperación con otras sociedades, ahí nos ubicamos en una situación estratégica, y el pensar está en función de la estrategia, creando así un campo de pensamiento que sirve de *background* para el nacimiento de una teoría estratégica. La perduración en el tiempo consolida esa doctrina y la hace un modelo a seguir para otros pensamientos.

De esta forma, independientemente de quién sea el pensador, lo importante es que sus conceptos hayan sido tenidos en cuenta para expresarse en acciones. Así, el Barón de Rio Branco, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, José Honorio Rodrigues, Hélio Jaguaribe, Golbery do Couto e Silva, Fernando Henrique Cardoso, João Augusto de Araújo Castro, San Tiago Dantas, Gerson Moura, Ramiro Saraiva Guerreiro, Celso Lafer, Samuel Pinheiro Guimarães, son algunos de los exponentes de una idea de *Brasil país*, que luego, de alguna forma, fue volcada a las acciones. La articulación entre estos políticos-intelectuales que tuvieron pensamientos muy disímiles entre sí fue que pensaron al Brasil de su época, sin embargo, sus ideas prevalecen a los largo del tiempo.

En tercer lugar, planteamos que tanto determinados personajes de la historia como objetivos establecidos en el comienzo de la experiencia independiente de Brasil, han contribuido notablemente a dotar de sentido a la acción presente de Itamaraty, tomando premisas, percepciones e intereses permanentes y adaptándolos a la actualidad, lo que según Aboy Carlés constituye parte de toda identidad política.

Nascimento (2005) explica que los intelectuales estuvieron presentes en momentos que expresaron profundas modificaciones en la historia brasileña. En la década del treinta – que a nuestro juicio inaugura el Estado moderno en Brasil-, los intelectuales decidieron direccionar su actuación para el Estado, percibido a partir de esa década como la representación superior de la idea de nación y el cerebro capaz de coordinar y hacer funcionar armónicamente todo el organismo social. De esta forma, el intelectual de la época tenía una función social que pronunciaba que era preciso juntar el pensamiento y la acción. Fue un período en el que se intensificó el pensamiento nacionalista. La consecuencia en la política exterior fue un importante cambio en la representación de los intereses nacionales de Brasil. El pragmatismo y la desideologización tuvieron como contracara -en clave de interés nacional- un objetivo central: obtener insumos para el desarrollo nacional. Otro quiebre histórico fue la década del setenta con los gobiernos militares, en los cuales se resaltó la idea de que la política exterior brasileña debía ser

¹¹ Entrevista concedida por el Dr. Severino Cabral en octubre de 2010 en la Escuela Superior de Guerra de Río de Janeiro.



actualizada para conferir a Brasil un papel de destaque en el mundo –la idea de Brasil potencia-. El último período que queremos resaltar, en el cual nos extenderemos, es el gobierno de Lula da Silva, cuyo ministro de relaciones exteriores, Celso Amorim ha profundizado tres ideas fuerza. La primera es el sentimiento de pertenencia a Sudamérica, la *sudamericanidad*. De esta primera idea fuerza se desprende la segunda: el liderazgo regional. Finalmente, este liderazgo regional intenta reflejarse más allá de las fronteras sudamericanas para jugar a nivel global. En palabras del mismo Amorim:

“Ao mesmo tempo em que nos percebemos latinoamericanos, e mais especificamente sul-americanos, reconhecemos a singularidade brasileira no contexto mundial. Não há nisso incompatibilidade alguma. A posição do Brasil como ator global é consistente com a ênfase que damos à integração regional e vice-versa. Na realidade, a capacidade de coexistir pacificamente com nossos vizinhos e contribuir para o desenvolvimento da região é um fator relevante da nossa projeção internacional” (2007: 7-8).

Brasil se ha convertido bajo la dirección del protagonismo y el carisma de Lula Da Silva, en una potencia emergente. A esa empresa contribuyen, también, una diplomacia personalista, el acompañamiento de un ministro de Relaciones Exteriores con experiencia y con una fuerte sintonía con el presidente. Esta identidad internacional ha llevado al país a erigirse como portavoz de los estados del Sur dentro de los organismos internacionales más importantes, como así también a constituirse como ‘creador’ de instituciones regionales.

El protagonismo creciente que ha adquirido el país, su rol global y regional, y, en consecuencia, su inserción en el mundo, derivan de una idea de destino manifiesto (Almeida Neves, 1995). Ésta es, en parte, el resultado de la construcción de su identidad nacional. Como plantean Busso & Pignatta (2008) aquellos países cuya identidad nacional actuó como elemento estructurante de su política exterior, han logrado mejores resultados en su inserción internacional que aquellos estados en donde la identidad es más débil.

De la mano de Amorim, a nivel regional, Brasil ‘utilizó’ su condición territorial para fortalecer su posición con respecto a sus movimientos en el continente y en el mundo. Las alusiones a *lo regional*, que son parte de la identidad del país se refuerzan en el siglo XXI, cuando América del Sur pasa a representar la plataforma regional que referencia la estrategia de inserción internacional de Brasil¹² (Freitas Couto, 2009). Como plantea Samuel Pinheiro Guimarães –otro de los ideólogos de la administración Da Silva:

“América do Sul é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira” (2002: 146).

¹² En la Reunión Presidencial del Grupo Río de 1993, el presidente Itamar Franco propuso la creación del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Así, el Grupo sirvió para el primer ensayo efectivamente sudamericano de la política exterior brasileña. En este momento, Amorim apuntaba que con la iniciativa del ALCSA se iniciaba la construcción política de América del Sur.



Como fue planteado, la absorción de una sudamericanidad en la identidad nacional de Brasil significó la construcción de iniciativas que fortaleciesen esa dimensión, las cuales se vieron reforzadas con la gestión de Amorim.

En una dimensión estructural, los aportes de las distintas épocas pueden ser vistos – parafraseando a Weber - en un armonioso equilibrio de convicción y responsabilidad. En otras palabras, la máxima responsabilidad externa está atada al juego de interés nacional para consolidar un proyecto nacional de desarrollo interno fuerte y de presencia internacional autónoma. Las convicciones actúan allí como aportes subsidiarios –como partes de un todo - que suman a una identidad, en grandes trazos, única y que se convierte en el sustento de la continuidad política.

La evolución Orgánica¹³ del Ministerio

La evolución orgánica que dio, posteriormente, lugar a la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores como tal fue compleja y accidentada. Antes inclusive de la independencia brasileña, el manejo de los asuntos exteriores del imperio pasó por varias modalidades. A partir del año 1822, Borges Cheibub (1984) hace un seguimiento de la evolución del órgano diplomático por excelencia, dividiendo en tres momentos la historia del proceso diplomático en Brasil: el período patrimonial (diplomacia imperial) – de 1822 a 1902 -; el período carismático (el Barón de Rio Branco) - 1902 a 1920 -; y el período burocrático racional - 1920 a la actualidad. Tomaremos estas tres categorías y describiremos brevemente el proceso de burocratización del Ministerio ya que en su evolución encontramos la explicación de la organicidad.

En el primer período, Brasil contaba con una estructura diplomática heredada de Portugal. En este punto, la política de reclutamiento apuntaba a que la tarea diplomática fuera ejercida por miembros de familias de alcurnia, allegadas al Estado y ligadas a él por lazos comerciales. Esta característica no permitía que existieran límites claros entre los intereses individuales y los colectivos. Esto – y la insuficiencia financiera del Imperio - no permitió un alto grado de profesionalización de los cuadros diplomáticos de la época. Sin embargo, estas características *per se* no consideradas buenas, arrojaron buenos resultados: la elite, previamente socializada en la tradición portuguesa, no era heterogénea.

“Foram antes a estabilidade, coesão e homogeneidade da elite imperial – que diferenciavam o Brasil dos outros países da América Latina - que garantiram ao país supremacia diplomática em relação aos países vizinhos (...)” (Borges Cheibub, 1984: 118).

Lo más interesante que plantea Cheibub es que, durante todo el período, existió un consenso intra-elite que fue lo que permitió la continuidad de la política exterior. En este período, el objetivo de generar una estructura burocrática *propia* que reclutara

¹³ Según Oliveira Castro (2009), el proceso que describiremos puede asemejarse al desarrollo de un organismo vivo.



diplomáticos - aunque en la primera etapa se adoptaran características prebendarias - creó los antecedentes más importantes del servicio diplomático, que se afianzaría en los períodos subsiguientes.

El paso del Imperio a la República no implicó grandes alteraciones en la política exterior brasileña, como lo plantean varios autores (Borges Cheibub, 1984; Lafer, 2002; Pinheiro, 2004). Sin embargo, Borges Cheibub (1984) realiza una distinción entre el período imperial y el momento carismático debido a la figura del Barón de Rio Branco y a la fuerza simbólica que éste personaje cobraría a través de los años para Itamaraty. El llamado legado del Barón posee una significación más amplia por ser responsable de la afirmación de principios y valores que serían posteriormente reconocidos como la base axiológica de la acción externa del país (Sénéchal de Goffredo, 2005).

El Barón de Rio Branco imprimió un sello distintivo en la manera de hacer la diplomacia a partir de sus gestiones, particularmente a través del símbolo de *esprit de corps* que inculcó en Itamaraty. Su gestión puede ser considerada como el marco simbólico fundamental en la concepción moderna del Ministerio de Relaciones Exteriores. Como plantea Celso Lafer:

"(...) la dirección que orientaba la visión de futuro de Rio Branco era el desarrollo como medio de reducir el diferencial del poder, responsable de la vulnerabilidad sudamericana" (2002: 102).

Por otra parte, como plantea Barros (1984), la originalidad de la situación del Barón radicó en, con la excepción de las Fuerzas Armadas, ningún otra agencia burocrática del gobierno brasileño generó semejante símbolo histórico tan poderoso para ayudarlo a actuar coherentemente y sortear las incertezas de la competencia burocrática actual. Rio Branco fue el político que inició el viraje definitivo. La historia diplomática a partir de su intervención se empieza a contar de forma distinta al adquirir el Ministerio un rol protagónico en la burocracia republicana.

Tras la muerte de Rio Branco terminaría la llamada *Belle Epoque* de la diplomacia y comenzaría la *fase moderna* o burocrática-racional de la historia de la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores con las consecuentes modificaciones administrativas y reglamentaciones que darían lugar a la organización actual. Así, este último período se centra en la reforma burocrática que convirtió a Itamaraty en la institución que conocemos hoy en día. Cabe aclarar que, como plantea Borges Cheibub el proceso de transformación burocrático-racional de Itamaraty fue propio de la modernización general del Estado del siglo XX - particularmente a partir de 1930 -, momento en el cual se aceleran las tendencias a la centralización y burocratización de toda la administración pública.

De este modo, Itamaraty viene fortaleciéndose a lo largo de la historia de la formación del Estado nacional brasileño, entre otras cosas, debido a las características del propio proceso de formación del Estado y a algunos factores relativos a la diplomacia en sí y a las instituciones diplomáticas. Así, los diplomáticos tienden a adquirir autonomía con respecto al sistema lo que les confiere una creciente iniciativa en cuanto a la formulación e implementación de la política exterior, al mismo tiempo que se aseguran una cierta capacidad de asegurar su continuidad (Borges Cheibub, 1984).



A modo de cierre

En este trabajo hemos intentado analizar al Ministerio de Relaciones Exteriores como “significante vacío”, lo que posibilita la tradición de continuidad de Itamaraty. Para ello, describimos determinadas constantes de política exterior, detallamos algunas aristas del pensamiento diplomático, e hicimos una breve descripción de su evolución orgánica. Asimismo, creemos que los funcionarios de Itamaraty – la elite diplomática -, ha generado la tendencia de actuar en una misma dirección, para proteger y profundizar su identidad compartida – identidad institucional - a través de la aplicación de estas directrices.

En Itamaraty existe un componente estructural por sobre el componente político, el cual, independientemente de los cambios contextuales, mantiene determinadas directrices, principios, valores y objetivos. La política exterior se desarrolla de tal forma que las metas orgánicas son más importantes que las gubernamentales. Al margen de las críticas que puedan hacerse a algunas agencias del Estado, cabe aclarar que Itamaraty actúa como *bolsô de eficiência* en donde el *esprit de corp* le permite ser una agencia que mantiene una coherencia a través del tiempo, quizás por el sentimiento de pertenencia de los agentes que la componen - que hace que la identidad compartida sobrepase a las identidades individuales. Acordamos con Arbilla en que la presencia de una corporación diplomática con una fuerte orientación institucional propia y un alto grado de control sobre la mayoría de los canales de acceso al proceso de formulación de la política exterior, inhibió las rupturas conceptuales a pesar de los cambios contextuales. Éstos se han traducido en una *actualización* de los principios tradicionalmente sustentados, como sostenía Azeredo da Silveira, “la mejor tradición de Itamaraty es *saber renovar-se*”.

Recapitulando, la identidad política de Itamaraty se define a través de la burocratización weberiana como significativo vacío. Es esta burocratización la que permite establecer una única identidad en la continuidad, con un alto grado de cohesión corporativa. Tomando la práctica de articulación que plantean Laclau y Mouffe planteamos que es, precisamente, esta burocratización de tipo weberiana la que permite establecer esa modificación en los distintos elementos individuales que reconduce los fragmentos a una unidad representada en una única identidad institucional, que se evidencia en la manutención de un alto grado de cohesión corporativa.

Cabe remarcar que, desde hace algunos años se plantea que no es más válida la premisa del consenso positivo de las diversas tendencias político-ideológicas sobre la política exterior brasileña. En general, los críticos consideran que la actual política externa es una emanación tardía del tercermundismo de la década del sesenta, marcada por un antiimperialismo infantil, así como en las limitaciones en la capacidad de liderazgo brasileño (de Almeida, 2006). A pesar de que estas opiniones en contra complejizan la hipótesis del consenso, es innegable que refuerzan la hipótesis de la coherencia y permanencia a lo largo de la historia del tratamiento continuo de ciertas temáticas y percepciones. Teniendo esto último en cuenta, nos animamos a afirmar la existencia de una identidad político-institucional única en el seno de Itamaraty.

Las modificaciones administrativas y organizacionales que ha sufrido el Ministerio de Relaciones Exteriores como institución dan muestra de lo que Oliveira Castro (2009) llama evolución orgánica; esto es, que el Ministerio ha evolucionado y continúa



haciéndolo conforme avanzan las necesidades planteadas tanto por la política internacional como por la política doméstica brasileña.

Referencias

- Aboy Carles, G. (2001). "Fundamentos teóricos para el estudio de las identidades políticas", en ABOY CARLÉS, Gerardo, *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Rosario: Homo Sapiens.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión*, Buenos Aires: GEL.
- Almeida Neves, L. (1995). *Destino do Brasil: Potência Mundial. A Era Vargas continua*, Rio de Janeiro: Graal.
- Amorim, C. (2007). *A diplomacia multilateral do Brasil. Um tribute a Rui Barbosa*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Barros, A. C. (1984). "The Formulation and Implementation of Brazilian Foreign Policy: Itamaraty and the New Actors", en MUÑOZ, Heraldo & TULCHIN, Joseph, *Latin American Nations in World Politics*, Colorado: Westview Press.
- Borges Cheibub, Z. (1984). "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica", en *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, N° 6, Madrid: CEPAL.
- Busso, A. & Pignatta, E. (2008). "Política Exterior, Fuerzas Profundas e Identidad. Reflexiones conceptuales y metodológicas", en BUSO, Anabella (comp.), *Fuerzas e identidad: reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior: un recorrido de casos*, Tomo I, Rosario: UNR Editora.
- Cabral, S. (2004). *Brasil megaestado. Nova ordem mundial multipolar*, Rio de Janeiro: Contraponto / FAPERJ.
- Calvário dos Santos, J. (2003). "Evolução do Pensamento Estratégico Brasileiro", en *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, vol. 20, n° 42.
- Cason, J. & Power, T. (2006). "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula", Paper presentado en "Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East", Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Disponible en: http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/forumregional/pdf/giga_conference_Regional_Powers_0612/giga_RegPowers0612_paper_cason-power.pdf
- Cervo, A. (1995). "Multiculturalismo e política exterior: o caso do Brasil", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38 (2), Brasília.
- Cervo, A. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Editora Saraiva.
- De Almeida, P. R. (2006). "Uma nova 'arquitetura' diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 49, n° 1, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.



De Almeida Vasconcelos, P. (2007). "O debate sobre a questão racial no Brasil urbano: passado e presente", en *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*, Vol. XII, Nº 729, Barcelona.

De Seixas Corrêia, L. F. (org.) (2007). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Fácio, G. (1958). "O desarmamento como fator de desenvolvimento econômico na América Latina", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano I, Nº 2.

Geddes, B. (1990). "Building 'State' Autonomy in Brazil, 1930-1964", en *Comparative Politics*, Vol. 22, Nº 2, Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York.

Giaccaglia, C. (2010). "La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva", en *CONfines*, 6/12.

Hermann, M. G. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework, en *International Studies Review*, 3(2).

Laclau, E. & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid: Siglo Veintiuno.

Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Lima, M. R. S. de (2000). "Instituições democráticas e política exterior", en *Revista Contexto Internacional*, Vol. 22, Nº 2.

Melo, F. C. (2000). *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*, Tesis de Doctorado, Universidad de São Paulo.

Nascimento, R. (2005). *Idéias, Instituições e Política Externa no Brasil de 1945 a 1964*, Disertación de Maestría presentada en la Maestría de Relaciones Internacionales, Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Oliveira Castro, F. (2009). *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Vol. I (1808 – 1979).

Pimenta de Faria, C. A. (2008). "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51, (2).

Pinheiro, L. (2004). *Política Externa Brasileira (1889-2002)*, Rio de Janeiro: Jorge Zahae Editor.

Russell, R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: GEL.

Sénéchal de Goffredo Junior, G. (2005). *Entre Poder e Directo: A Tradição Grotiana na Política Externa Brasileira*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Souza, A. de (2009). *A agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula*, Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).