

## LA IDENTIDAD INTERNACIONAL DE BRASIL

### 1. El significado de la identidad internacional en un mundo globalizado

El término *identidad* está cargado de problemas. Una de sus muchas dificultades es la relación con otros términos, tales como alteridad, diferencia, igualdad. A pesar de las dificultades, se puede entender, de forma aproximada, como un conjunto más o menos ordenado de predicados mediante los cuales se responde a la pregunta: ¿quién eres? Si la respuesta a esta pregunta en el plano individual no es simple, en el plano colectivo siempre es compleja.

El punto de partida de la construcción de la identidad colectiva, como observa Bovero, es la idea de un bien o interés común que lleva a las personas a afirmar una identidad por semejanza, basada en una visión compartida de este bien o interés común.<sup>1</sup> Así, por ejemplo, se puede hablar de la existencia de una identidad política de izquierda o de una identidad religiosa católica. Asimismo se puede hablar de identidades nacionales, que paradójicamente se formaron y se forman en función de la vida internacional, en el contacto y en la interacción con el Otro. Al analizar la creación de las identidades nacionales en la Europa de los siglos XVIII, XIX y XX, Anne-Marie Thiesse señala que, si bien la nación nace de un postulado y de una invención, ella sólo vive por la adhesión colectiva a esta invención, es decir, en virtud de la interiorización, por parte de una ciudadanía, de aquello que se considera el repertorio común. Si este repertorio

<sup>1</sup> Michelangelo Bovero, "Identità individuali e collettive", *Ricerca Politica Due. Identità, interessi e scelte collettive*, Milán, Il Saggiatori, 1983, pp. 31-57.

es o no una realidad, si es efectivamente común,<sup>2</sup> si de él deriva una base de solidaridad que sostiene una convivencia colectiva apropiada, todo ello es materia de una discusión histórica, sociológica y filosófica recurrente en Brasil y en los países del mundo. Esta problematicidad, por así decirlo, ontológica, no es lo que caracteriza a la política exterior y a la actividad diplomática. Éstas tienen, en efecto, como un ítem permanente en la agenda, la defensa de los intereses de un país en el plano internacional. Identificar esos intereses y su especificidad, diferenciándolos de los de los otros actores que operan en la vida internacional, es por consiguiente un problema práctico y un ejercicio diario de la representación de la identidad colectiva de un país.

Traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el poder de control de una sociedad sobre su destino, que es a mi juicio la tarea de la política exterior considerada como política pública, implica una evaluación de la especificidad de esos intereses.<sup>3</sup> Esta evaluación se basa en una visión, más o menos explícita, de cómo realizar el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple. En un régimen democrático, como es el caso de Brasil, presupone procesos de consulta y mecanismos de representación. Requiere mapas de conocimiento nuevos y abarcadores, a la luz del proceso de globalización que, afirmado en la innovación tecnológica, no sólo aceleró el tiempo y acortó las distancias, sino que también diluyó la diferencia entre lo “interno” y lo “externo”.

La dilución de la diferencia entre lo “interno” y lo “externo” lleva al cuestionamiento de una de las hipótesis de trabajo clásicas de la teoría de las relaciones internacionales: la que confería a la política exterior una esfera de autonomía en relación con la política interna. Tal autonomía se afirmaba en el carácter predominantemente inte-

<sup>2</sup> Anne-Marie Thiesse, *La création des identités nationales. Europe XVIII<sup>ème</sup>-XX siècles*, París, Seuil, 1999, pp. 11-18; Ernst Gellner, *Encounters with nationalism*, Oxford, Blackwell, 1994.

<sup>3</sup> Sobre la política exterior como política pública, cf. Marcel Merle, “La politique étrangère”, en Madeleine Grawitz y Jean Leca (comps.), *Traité de science politique, 4, Les politiques publiques*, París, PUF, 1985, pp. 467-533.

restatal e intergubernamental del funcionamiento del sistema internacional que configuró la Paz de Westfalia (1648).

En una configuración interestatal, son el diplomático y el soldado quienes viven y simbolizan las relaciones internacionales, básicamente concentradas en la diplomacia y en la guerra como expresión de la soberanía, según el planteo de Raymond Aron.<sup>4</sup>

La expresiva dilución entre lo “interno” y lo “externo”, que está siendo intensificada por el movimiento centrípeto de la lógica de la globalización, cambió la dinámica de las relaciones internacionales. Por esta razón, hoy los estudiosos tienden a definir el campo como el de las complejas redes de interacción gubernamentales y no gubernamentales, que estructuran el espacio del planeta y el gobierno del mundo. De allí derivan el tema de una diplomacia global y el problema correlativo de su multiplicidad de actores, entre los que se incluyen, comúnmente, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, los medios masivos –y su papel en la estructuración de la agenda de la opinión pública–, los partidos políticos, los sindicatos, las agencias de *rating* del mercado financiero, etcétera.<sup>5</sup>

Esta ampliación del campo no elimina, sin embargo, la importancia de los estados y de las naciones en la dinámica de la vida internacional. En efecto, no sólo los individuos continúan proyectando sus expectativas, reivindicaciones y esperanzas sobre las naciones a las que pertenecen, sino que también el bienestar de la inmensa mayoría de los seres humanos sigue íntimamente vinculado al desempeño de los países en los que viven. La legitimación de los gobiernos se apoya, por tanto, cada vez más en la eficacia que demuestran en la atención de las necesidades y aspiraciones de los pueblos a los que representan. Por esta razón, en el mundo contemporáneo los estados y los gobiernos son y siguen siendo instancias públicas de inter-

<sup>4</sup> Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, 3ª ed., París, Calmann-Levy, 1962, p. 18.

<sup>5</sup> Cf. Marie-Claude Smouts (comp.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, París, Presses de Science Po., 1998, p. 14, “Introducción”; Luigi Bonanate, “Il secolo delle relazioni internazionali”, en *Teoria Politica*, xv, núm. 2-3, 1999, pp. 5-27; Keith Hamilton y Richard Langhorne, *The practice of diplomacy, its evolution, theory and administration*, Londres/Nueva York, Routledge, 1995.

mediación indispensables.<sup>6</sup> Instancia *interna* de intermediación de las instituciones políticas del Estado con una población que, en un territorio, comparte un repertorio de bienes económicos, de conocimientos técnicos y científicos, de información y de cultura; instancia *externa* de intermediación con el mundo.

Esta intermediación externa parte de una visión de la identidad colectiva, de un *nosotros* que señala especificidades. Entre estas especificidades cabe destacar la localización geográfica en el mundo, la experiencia histórica, el código del idioma y de la cultura, los niveles de desarrollo y los datos de la estratificación social.

Tal diferenciación obedece a la lógica de las identidades que interactúa con la lógica de la globalización en el sistema internacional, en el que reverbera en moldes nuevos el juego dialéctico entre las “luces” de la objetividad racional de la “Ilustración” y la subjetividad de la autoexpresión individual y colectiva liberada por el Romanticismo. Es esta interacción la que constituye el pluralismo del mundo. Y de allí proviene la razón de ser de la diferenciación de intereses estratégicos, políticos y económicos y de visiones que configuran la perspectiva organizadora y las coordenadas de la inserción de un país en el mundo. Por este motivo, la diplomacia, como una política pública, se alimenta en una dialéctica de mutua implicación y polaridad tanto de la historia del “yo” como de la historia del “otro”, como señala Luiz Felipe de Seixas Corrêa.<sup>7</sup>

Ortega y Gasset observó que la perspectiva es uno de los componentes de la realidad; no la deforma, sino que la organiza.<sup>8</sup> Esta valo-

<sup>6</sup> Cf. Margareth Canovan, *Nationhood and political theory*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996; Celso Lafer, discurso de asunción al cargo de ministro de Desarrollo, Industria y Comercio, 4 de enero de 1999, en *Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Debates, Estudos, Documentos*, I (informe de actividades, 1 de enero de 1999 a 16 de julio de 1999, del ministro Celso Lafer en el MDIC), San Pablo, FIESP/CIESP, Instituto Roberto Simonsen, 1999, pp. 7-8.

<sup>7</sup> Luiz Felipe de Seixas Corrêa, “Política externa e identidade nacional brasileira”, *Política Externa*, vol. 9, núm. 1, junio/julio/agosto de 2000, p. 29.

<sup>8</sup> José Ortega y Gasset, *El tema de nuestro tiempo*, 13ª ed., Madrid, Revista de Occidente, 1958, cap. X.

ración epistemológica de carácter general es, por los motivos ya expuestos, sumamente apropiada para el análisis de la política exterior, que es naturalmente la expresión del punto de vista de un país sobre el mundo y su funcionamiento. Este punto de vista puede tener, como es el caso de Brasil, una dimensión de continuidad, explicable en función del impacto de ciertos factores de persistencia de la inserción del país en la vida internacional. Tales factores de persistencia están ligados a lo que Renouvin y Duroselle califican como “fuerzas profundas”, que ofrecen elementos indispensables para explicar, de forma más abarcadora, iniciativas, gestos y decisiones gubernamentales.<sup>9</sup> En el caso brasileño, entre otros factores, cabe destacar el elemento geográfico de América del Sur; la escala continental; la relación con los numerosos países vecinos; la unidad lingüística; la menor proximidad, desde la Independencia en 1822, de los focos de tensión presentes en el centro del escenario internacional; el tema de la estratificación, y el desafío del desarrollo. Estos factores de persistencia ayudan a explicar rasgos importantes de la identidad internacional del Brasil, esto es, el conjunto de circunstancias y predicados que diferencian su visión y sus intereses, como actor en el sistema mundial, de los que caracterizan a los demás países.

Para la construcción de la identidad internacional de Brasil contribuyó mucho la acción continua en el tiempo y cualitativa en la materia del Ministerio de Relaciones Exteriores, que logró afirmarse, a lo largo de la historia brasileña, como una institución permanente de la nación y apta para representar sus intereses, por estar dotado de autoridad y de memoria. La conciencia de la memoria de una tradición diplomática —la existencia de los antecedentes, en el lenguaje burocrático— confiere a la política exterior brasileña la coherencia que deriva de la amalgama de las líneas de continuidad con las de innovación, en una “obra abierta” orientada hacia la construcción del futuro por medio de la afirmación de la identidad internacional del país. De allí deriva cierto estilo de comportamiento

<sup>9</sup> Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, 4<sup>a</sup> ed., París, Colin, 1991.

diplomático que caracteriza a Itamaraty y que es, como todo estilo, expresión de una visión del mundo.<sup>10</sup>

Con la nitidez conceptual que fue la marca de su presencia en la vida pública brasileña, San Tiago Dantas formuló en los siguientes términos la relación entre pasado y futuro, tradición y renovación, a propósito de la política exterior y del papel de Itamaraty:

La continuidad es un requisito indispensable de toda política exterior, pues si en relación con los problemas administrativos del país son menores los inconvenientes resultantes de la rápida liquidación de una experiencia o del cambio en un rumbo adoptado, en relación con la política exterior es esencial que la proyección de la conducta del Estado en el seno de la sociedad internacional revele un alto grado de estabilidad y asegure credibilidad a los compromisos asumidos.

La política exterior de Brasil ha respondido a esa necesidad de coherencia en el tiempo. A pesar de que los objetivos inmediatos se transforman bajo la evolución histórica de la que participamos, la conducta internacional del Brasil ha sido la de un Estado consciente de los propios fines, gracias a la tradición administrativa que heredó la Cancillería brasileña, tradición que nos ha valido un concepto justo en los círculos internacionales.<sup>11</sup>

En los capítulos siguientes examinaré los rasgos básicos de la identidad internacional de Brasil a partir de estas líneas de razonamiento, orientadas a buscar y a aprehender las tendencias inherentes a la “larga duración” de la diplomacia brasileña. Mi objetivo es mostrar cómo los rasgos de la identidad y de su evolución configuraron la política exterior del país en el pasado; a continuación, mostrar cómo configuran sus características actuales, y, finalmente, especular sobre el tipo de impacto que podrían tener en la elaboración del futuro de la política exterior de Brasil.

<sup>10</sup> Celso Lafer, “A autoridade do Itamaraty”, en *A inserção internacional do Brasil. A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*, Brasília, MRE, 1993, pp. 375-387.

<sup>11</sup> San Tiago Dantas, *Política externa independente*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962, p. 17.

A partir de esta línea de razonamiento propondré algunas reflexiones acerca de la política exterior brasileña en el cambio del milenio, afirmadas en el proceso de construcción de nuestra identidad internacional.