

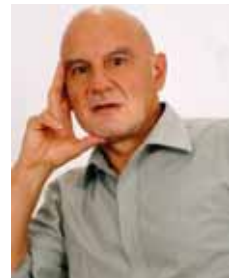
# Realismo y utopía en la diplomacia brasileña

Por Eduardo Viola

## DOCUMENTOS

Según la visión de Itamaraty de Lula y Amorin, los cuatro países que son aliados estratégicos de Brasil: China, Rusia, India y África del Sur, solamente los dos últimos se encuentran en la misma categoría de Brasil como democracias de mercado en consolidación, en convergencia profunda con el sistema de hegemonía de las democracias de mercado. La política externa de Lula está en disonancia, pero el gobierno de Lula es pragmático en términos generales, y las relaciones internacionales de Brasil promovidas desde los Ministerios de la Hacienda, de la Agricultura, y desde el Banco Central, son consistentes con la convergencia de Brasil con las democracias de mercados consolidadas. El lugar central en el estado brasileño para las relaciones internacionales es ocupado por los ministerios económicos y no por Itamaraty, lo cual impide que el daño realizado a la posición de Brasil en el mundo sea mayor, pero limita la velocidad de la integración de Brasil en la economía mundial. Los países que prosperan corren en la integración en la economía globalizada y Brasil apenas camina.

**Eduardo Viola** es Doctor en Ciencia Política y ha sido profesor visitante en varias universidades norteamericanas y europeas: Stanford, Colorado, Notre Dame, Georgetown, Amsterdam y Bonn. Es miembro de varios comités científicos brasileños e internacionales y ha publicado vastamente sobre sistemas políticos comparados, globalización y gobernabilidad, política ambiental internacional, seguridad internacional, y relaciones inter-americanas. Nació en Argentina y es naturalizado brasileño.



Desde 1989 vivimos en un sistema internacional de hegemonía de la democracia de mercado. El centro de ese sistema concentra parte fundamental del PIB mundial, de las capacidades militares y del prestigio político-cultural o “soft power”. En este sistema están países que presentan economías de libre mercado y regímenes políticos democráticos y que, debido a esas características, definen sus políticas externas y de defensa de manera que no representen ningún tipo de amenaza en relación a otro país de ese centro cuanto a sus respectivos intereses vitales.

Así como podemos encontrar profundamente argumentado en las obras de Francis Fukuyama y Michael Mandelbaum, la historia del último siglo enseñó clara superioridad material de las democracias de mercado sobre los sistemas competidores – fascismo, comunismo y nacionalismos tercermundistas<sup>1</sup>. Probablemente esta historia también enseñó una superioridad moral, pero esto es motivo de alguna controversia. Siempre existe dentro de las democracias de mercado una cierta tensión entre mercado y democracia: la maximización extrema del poder de los mercados desgastaría la democracia, mientras que la maximización de la democracia destruiría profundamente la economía de mercado. Es verdad que en las modernas democracias de mercado existe un predominio de los mercados sobre la democracia, del mismo modo que existe el predominio de la economía sobre la política. En última instancia, esas democracias de mercado envuelven una victoria de la concepción de democracia, construída en las revoluciones inglesa y americana, sobre la concepción que había sido construída en la revolución francesa y se reflejan en la victoria del paradigma de la elección racional sobre el paradigma de la voluntad del actor en la economía y en las ciencias sociales. Debido a esto, muchos scholars que trabajan con la teoría democrática, particularmente fuera del mundo anglosajón, consideran que las modernas democracias de mercado se alejarán significativamente de la democracia, ya que en la visión del paradigma de la voluntad del actor, la democracia debería profundizarse constantemente y limitar el mercado. Desconsiderando las preferencias individuales, es importante entender las modernas democracias de mercado como producto de una evolución histórica, con por lo menos trescientos años de múltiples batallas. Como analiza Fukuyama, las modernas democracias de mercado se corresponden con lo que las modernas investigaciones psicológicas y biológicas definen como componentes estructurales de la naturaleza humana: búsqueda de la diferenciación individual, maximización racional de intereses, aspiración de libertad<sup>2</sup>.

Pienso que no es adecuado definir el actual sistema internacional como unipolar o de hegemonía norteamericana

por dos razones cruciales: los intereses comunes entre las democracias de mercado son mucho más fuertes que los intereses diferenciados entre los Estados Unidos y las demás democracias de mercado, en relación a las notadas amenazas; la intensidad de la globalización y la expansión de los regímenes democráticos aumentarán extraordinariamente la importancia de los flujos transnacionales que no están bajo el control de los Estados nacionales, creando de esta manera una compleja red de intereses hegemónicos vinculados a los principales Estados del Occidente (básicamente América del Norte, Europa, Japón, Corea del Sur, Israel y Australia ) y no solamente a los Estados Unidos.

Diferentemente de las décadas anteriores, a partir de 1990 aumentó mucho el número de países que son democracias de mercado, producto de la tercera ola de democratización y de las reformas económicas liberales.<sup>3</sup> Esto creó un importante grupo de países que son democracias de mercado y del cual Brasil forma parte. Sin embargo, existe hoy un gran número de países que no son democracias de mercado: algunos que están en un camino aun incierto hacia la democracia de mercado, y otros que fallaron parcial o totalmente en el intento de establecer democracias de mercado en la década de 1990 (parte de la América latina, parte de África) y, finalmente, otros más en que no hubo un intento en establecer democracias de mercado (mayoría de países de Oriente Medio, parte de África, países de Asia Central). También existen unos pocos ejemplos de países que eran democracias de mercado no consolidadas en el inicio de la década de 1990 y retrocedieron hacia formas más atrasadas de economía y/o política en los primeros años del siglo XXI, como Venezuela y Bolivia.

El aumento de la proporción de países importantes que son democracias de mercado no significa que el mundo vaya paralelamente en dirección a una universalización de la democracia de mercado como forma de organización social. Por lo contrario, existen evidencias histórico-empíricas importantes para afirmar que una cantidad importante de países, particularmente en África, en el Oriente medio y en Asia Central, tendrán muchas dificultades para llegar a la democracia de mercado; y esto si lo lograrán de alguna manera. Lo que realmente parece establecido es la imposibilidad de que aparezca un modelo de sociedad capaz de competir con las democracias de mercado en la producción de la prosperidad y de la satisfacción individual. Solamente en este sentido habríamos llegado al fin de la historia de Fukuyama.

Es verdad que la principal incertidumbre del sistema internacional es sobre cómo seguirá procesando la ascensión de China: ¿será a favor o en contra con los conceptos de las

<sup>1</sup> Francis Fukuyama. O fim da história e o último homem. Rio, Rocco, 1991; Michael Mandelbaum. The Ideas that Conquered the World. Peace, Democracy, and Free Marketos in the Twenty-first Century. New York, Public Affairs, 2002.

<sup>2</sup> Francis Fukuyama. A grande Ruptura. Rio, Rocco, 2000.

<sup>3</sup> Samuel Huntington. A terceira Onda. São Paulo, Ática, 1993.

democracias de mercado? En caso de seguir con un régimen político autoritario, tenderá a una colisión con el orden internacional, con la hegemonía de las democracias de mercado. En caso de avanzar gradual y progresivamente hacia un régimen democrático su puesto en el sistema internacional será próximo de India y de Japón, gigantes no occidentales que disputan el poder relativo dentro de las reglas del juego de la paz democrática occidental. Existen otros tres países no-democráticos con importantes recursos de poder (Rusia, Paquistán e Irán) que podrían estar al lado de China en caso de que su ascensión sea en contra de las democracias de mercado. Tendríamos en ese caso, quizás, una segunda guerra fría entre las democracias de mercado y una alianza entre China, Rusia, Irán y Paquistán.

Los principales vectores del sistema internacional en el comienzo del siglo XXI son tanto la transición de la economía industrial para la economía del conocimiento como la aceleración de la globalización en todas las dimensiones. Las últimas dos décadas de la historia mundial demuestran la superioridad del modelo explicativo liberal-neoclásico -el ascenso de los países en el sistema internacional tiene correlación con el aumento de la interdependencia con los centros más dinámicos de la economía mundial- por sobre el modelo marxista-dependentista -el ascenso de los países está correlacionado con el aumento de la distancia con los centros más dinámicos de la economía mundial. Las democracias de mercado establecieron su hegemonía en el sistema internacional en fines del siglo XX, pasado un siglo de batallas, calientes y frías, contra los sistemas alternativos -totalitarismos fascistas y comunistas, nacionalismos tercermundistas. En muy probable que la hegemonía de las democracias de mercado sea irreversible una vez que las seis áreas geopolíticas fundamentales sean democracias de mercado consolidadas o en consolidación -NAFTA, Unión Europea, Corea del Sur, Japón, Australia, India, Brasil y África del Sur. Las políticas externas de estas democracias de mercado son convergentes en algunas cuestiones fundamentales del sistema internacional, sintetizables en la ley de la paz democrática. Las diferencias entre estas democracias de mercado no son procesadas como amenazando los intereses vitales de las otras. En este sentido, la cantidad y la intensidad de las disputas comerciales y financieras entre ellas pueden aumentar, pero ellas van a ser canalizadas pacíficamente dentro de las instituciones y reglas del juego establecidas.

Existen algunos parámetros sobre el progreso de las sociedades en las últimas décadas: crecimiento económico, establecimiento de las instituciones económicas de mercado, establecimiento de las instituciones políticas de la democracia representativa, libertad económica y política del individuo,

justicia independiente y eficiente e interdependencia creciente con la sociedad internacional.

Considerando estos parámetros sobre el progreso, América Latina es un continente en creciente deterioro en cuanto a su posición en el sistema internacional, particularmente a causa del extraordinario progreso reciente de Asia Pacífico y del Este Europeo. Dentro de América Latina, los destinos están siendo diferenciados, como notamos si consideramos la situación relativa de países que tenían mayor modernidad económica y política en 1990 — Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela — y los comparamos con sus desempeños en el periodo que va hasta 2005. Esta dinámica bastante heterogénea puede ser resumida de la siguiente manera: dramático progreso de Chile; importante progreso, aunque insuficiente, de México, Brasil y Costa Rica; estancamiento de Uruguay; ascenso y declive de Argentina; declive de Colombia y Venezuela.

Brasil tuvo en los últimos quince años una importante modernización en el sistema económico, en el régimen político y en la política externa. Sin embargo, esta modernización fue insuficiente y Brasil, como la gran mayoría de los países del mundo ibérico, no consiguió todavía volverse una democracia de mercado consolidada, suceso logrado solamente por España, Portugal y Chile. Este suceso tuvo un importante costo para la cultura de estas sociedades, ya que varias tradiciones muy arraigadas tuvieron que ser abandonadas, no pocas veces con dolor. La modernización incompleta de Brasil en las áreas económica y política tuvo sus reflejos en la política externa que, aun presentando significativas diferencias con relación al periodo anterior, no evolucionó todo lo que sería necesario del punto de vista de adaptarse con suceso y pro-activamente a las realidades de la sociedad del conocimiento globalizada con hegemonía de las democracias de mercado. Las limitaciones para una plena modernización de la política externa derivan de la mentalidad dominante en las elites y en la opinión pública sobre la naturaleza del sistema internacional. Cuatro son los obstáculos epistemológicos y culturales que se destacan en esta percepción: 1) Un paradigma dominante en las elites políticas e intelectuales que sobredimensiona el papel de Estado y subdimensiona el papel de los mercados en la construcción de la prosperidades de las sociedades que hoy son centrales en el sistema internacional; 2) El predominio de una visión de suma cero del funcionamiento del sistema internacional derivado de la teoría marxista del imperialismo y de la teoría de la dependencia; 3) La persistencia del antiamericanismo derivado históricamente del catolicismo, del ideal francés de la democracia, del marxismo y del estatismo populista; y 4) La tendencia para definir de modo normativo, antes que realista, el interés internacional.<sup>4</sup> La

<sup>4</sup> Eduardo Viola y Carlos Pio. “Doutrinarismo e Realismo na Percepção do Interesse Nacional: Política Macroeconômica, Segurança e ALCA na relação Brasil- EUA”. Em: Marco Guedes de Oliveira (org.) Brasil e Eua no Novo Milênio. Recife, Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 2004.

superación de estos obstáculos culturales es un gran desafío para que la política externa pueda maximizar el interés nacional, en consonancia con el mundo globalizado.

La política externa del gobierno de Fernando Enrique Cardoso fue, en términos generales, consistente con el lugar del país en el mundo como democracia de mercado y consolidación. Hubo una clara priorización regional de los países de NAFTA, de la Unión Europea, aunque haya habido negligencia con relación al Japón. También hubo una fuerte convergencia con los regímenes de la seguridad internacional, que son considerados como fundamentales para la seguridad del sistema de hegemonía de las democracias de mercado. La única importante excepción en términos de correspondencia con el lugar de Brasil en el mundo, se refiere a la continuidad de la participación en el grupo G-77- China en la negociaciones de las Naciones Unidas, sobre lo que probablemente pesó más la mentalidad histórica del cuerpo diplomático que la mentalidad del presidente y de su duro núcleo. Las reuniones de la cúpula de la tercera vía, en la que FHC participó junto con Clinton, Blair, Schroeder y Jospin, reflejan la definida alineación del Brasil con la hegemonía de las democracias de mercado.

La política externa del gobierno de Lula es un desvío en relación a la convergencia con las democracias de mercado que fueron consolidadas en el gobierno de Cardoso y expresa los obstáculos culturales antes mencionados para completar la modernización de la política externa brasileña: prioridad regional para América del Sur, China, África, Rusia, India y el mundo árabe; negligencia de las relaciones con las democracias de mercado (NAFTA, Unión Europea y Japón); concentración en el objetivo irrealista y de limitado valor de volverse miembro permanente del Consejo de

Seguridad de la ONU, en lugar de proseguir el objetivo realista y consonante con el interés nacional de volverse miembro de la OCDE; rechazo del ALCA y apoyo a los regímenes antiamericanos de Cuba y Venezuela, con incursiones esporádicas en una retórica antiamericana; propuestas irrealistas y maximalistas en las negociaciones de un tratado de libre comercio con la Unión Europea y en las negociaciones multilaterales de la OMC y consonantes declaraciones irrealistas de la intención de cambiar la geografía económica y comercial del mundo y liderar la lucha contra el hambre.

Considerando, según la visión de Itamaraty de Lula y Amorin, los cuatro países que son aliados estratégicos de Brasil: China, Rusia, India y África del Sur, solamente los dos últimos se encuentran en la misma categoría de Brasil como democracias de mercado en consolidación, en convergencia profunda con el sistema de hegemonía de las democracias de mercado. La política externa de Lula está en disonancia, pero el gobierno de Lula es pragmático en términos generales, y las relaciones internacionales de Brasil promovidas desde los Ministerios de la Hacienda, de la Agricultura, y desde el Banco Central, son consistentes con la convergencia de Brasil con las democracias de mercados consolidadas. El lugar central en el estado brasileño para las relaciones internacionales es ocupado por los ministerios económicos y no por Itamaraty, lo cual impide que el daño realizado a la posición de Brasil en el mundo sea mayor, pero limita la velocidad de la integración de Brasil en la economía mundial. Los países que prosperan corren en la integración en la economía globalizada y Brasil apenas camina. Esta es la tragedia del cambio de la política externa del gobierno Cardoso con respecto al gobierno de Lula.

## Apertura Latinoamericana



**Miércoles de 19 a 20 horas de Argentina**

**[www.radiopalermo.com.ar](http://www.radiopalermo.com.ar)**

**El programa del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina.**

Una hora semanal dedicada al análisis de la actualidad política de América Latina, cada vez más compleja y apasionante.

Con la conducción de Gabriel Salvia, la participación de Ricardo López Göttig y Constanza Mazzina, el análisis político de Fernando Laborda y las entrevistas a destacados analistas de la región.