

Las Tareas de la Política Externa en el Orden Constitucional Brasileño: política pública con objetivos permanentes y actualizados

The Tasks of Foreign Policy in the Brazilian Constitutional Order: public policy with permanent and conjunctural objectives

Oswaldo Quirino de Souza Filho¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.50751

Recebido en: 19/02/2020
Aprobado en: 19/07/2020

Resumen: El debate acerca del estatuto particular ocupado por la política externa en el conjunto de acciones del Estado ha generado muchas publicaciones en Brasil, sin llegar a lograr un consenso. Investigadores, diplomáticos y comentaristas están divididos al clasificar esa política como “política de Estado”, “política de gobierno” o “política pública”, aunque suelen elegir la primera opción. Por ello, este estudio se propone a avanzar conceptualmente con relación al estado actual de la comprensión sobre la definición de “política externa” en términos abstractos y cuáles son sus funciones. El texto se vale, principalmente, de la distinción teórica entre *policy*, *politics* y *polity* (COUTO; ARANTES, 2006), para defender el uso exclusivo del concepto de política pública (*policy*) en la definición de política externa. Ese uso tiene el mérito de insertar explícitamente la política externa en el orden constitucional brasileño y, así, atribuir tareas vinculadas a los objetivos permanentes de la comunidad política (*polity*) y a los objetivos coyunturales del gobierno, resultado de la competición política (*politics*).

Palabras clave: Política Externa, Política Pública, Orden Constitucional Brasileño

Resumo: A discussão acerca do estatuto particular ocupado pela política externa no conjunto de ações do Estado gerou numerosas publicações no Brasil, sem ter alcançado consenso. Pesquisadores, diplomatas e comentaristas dividem-se ao classificar aquela política como “política de Estado”, “política de governo” ou “política pública”, embora tendam a adotar a primeira alternativa. Diante disso, este artigo busca avançar conceitualmente em relação ao estado atual da compreensão a respeito do que seja “política externa” em termos abstratos e de quais tarefas ela cumpre. O artigo se vale, principalmente, da distinção teórica entre *policy*, *politics* e *polity* (COUTO; ARANTES, 2006), para defender o uso exclusivo do conceito de política pública (*policy*) na definição

¹ Ministério das Relações Exteriores. E-mail: oqsf@hotmail.com

de política externa. Esse uso tem o mérito de inserir explícitamente a política externa na ordem constitucional brasileira e, assim, atribuir a ela tareas vinculadas aos objetivos permanentes da comunidade política (*polity*) e aos objetivos conjunturais do governo que são resultado da competição política (*politics*).

Palavras-chave: Política Externa; Política Pública; Ordem Constitucional Brasileira.

Abstract: The debate concerning the particular status of foreign policy in the realm of public action has generated numerous publications in Brazil, without reaching consensus. Scholars, diplomats, and commentators are divided in classifying that policy as “State policy”, “government policy”, or “public policy”, although they tend to choose the first option. In the light of it, the article seeks to advance in analytical terms with respect to the current understanding of what foreign policy is from a theoretical point of view and of what tasks it performs. The article utilizes the distinction made between policy, politics, and polity (COUTO; ARANTES, 2006) in order to defend the exclusive use of the term “public policy” when defining the concept of foreign policy. This use has the merits of explicitly grounding foreign policy on the Brazilian constitutional order and thus makes it possible to attribute to it tasks linked to permanent objectives of the political community (polity) and to the conjunctural objectives of government that result from the political competition (politics).

Keywords: Foreign Policy; Public Policy; Brazilian Constitutional Order.

“The cultivation of political understanding means that one becomes sensitized to the enormous complexities and drama of saying that the political order is the most comprehensive association and ultimately responsible for sustaining the physical, material, cultural, and moral life of its members” Sheldon Wolin

1. Introducción²

Una de las características más evidentes del debate sobre política externa en Brasil es la ausencia de consenso sobre el estatuto particular que esa política ocupa en el conjunto de acciones del Estado.³ Un síntoma de eso es la discusión sobre si la política externa sería una “política de Estado”, una “política de gobierno” o una “política pública”. Académicos, diplomáticos e investigadores tienden a adoptar la primera alternativa, con justificativas variadas. En el centro del concepto “política de Estado” está la idea de que

² Hago extensivo mi agradecimiento a mi compañero Bernardo Andrade Faria, así como a los profesores Haroldo Ramanzini Júnior, Rogério de Souza Farias y, en particular, a Carlos R. S. Milani, por haber leído y comentado las versiones anteriores de este trabajo. Resalto, no obstante, mi absoluta responsabilidad sobre las ideas expuestas en este ensayo.

* O artigo foi escrito a título pessoal e não representa as posições do Ministério das Relações Exteriores.

³ Lima (2000), Sanchez et al (2006), Faria (2008), Lafer (2014), Milani e Pinheiro (2013) y Milani (2015) son algunos ejemplos de publicaciones que abordan el problema.

se deben respetar algunos posicionamientos internacionales de Brasil, una vez que reflejan cierta continuidad⁴ y siempre actúan con el fin de preservar el interés nacional. Desde nuestro punto de vista, al echar mano de este concepto para analizar decisiones políticas, esa visión no favorece la necesaria explicitación de la conveniencia o no de determinada medida, concurre para cierta idea rígida de continuidad y reduce el campo de alternativas a disposición de Brasil.

Una consecuencia poco legítima al definir política externa como “de Estado” es la dificultad que los gobiernos pueden encontrar, en su actuación internacional, a la hora de realizar su programa político. La democracia pierde con el esquema “política externa” *ergo* “política de Estado”, pues, a diferencia de lo que ocurre en otros campos destacados de la acción pública, como salud, educación y seguridad, en los que la agenda de gobierno del político electo debe reflejar la plataforma ideológica sufragada por la población, en el campo de la política externa ningún cambio substancial parece merecer mucha atención, según la crítica de investigadores, analistas y diplomáticos que intervienen en el debate público. La posición favorable a la idea de “política de Estado”, diríamos, llega a constituir un “punto de veto informal”⁵ a la actuación internacional del Poder Ejecutivo.

Según el argumento defensor de aquella visión, la naturaleza particular de la política externa demanda prudencia en vez de innovación. Son los denominados “intereses nacionales”, “de largo plazo” y “estratégicos” los que deberían siempre guiar las guías de conducta de todos los gobiernos que transitoriamente pasan por el comando

⁴ De hecho, la “continuidad” suele ser una de las características más frecuentes atribuidas a la política exterior brasileña y a lo que Celso Lafer (2014) llamó “identidad internacional de Brasil”. Por un lado, esto ocurre debido a la posición normativa (defendida, por ejemplo, por San Tiago Dantas en un discurso de 1962 [cf. FRANCO, 2007, p.161-162, p.170]) en el sentido de que una política exterior debe reflejar una continuidad en el tiempo, para alcanzar credibilidad y una buena reputación con los interlocutores internacionales. Por otro lado, el argumento de continuidad se consolidó por el hecho de que la política exterior gozó de cierto consenso en sus líneas generales, incluso en tiempos de polarización política. Esto resulta visible en el análisis de Celso Lafer (2014, p.21; p.103-104) sobre el discurso de Tancredo Neves, en 1984, en el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados, en el que manifestó su acuerdo con la política exterior brasileña, llevada a cabo por Itamaraty durante los gobiernos militares.

⁵ Lijphart (2003) acuñó la expresión “punto de veto” para referirse a los controles y equilibrios institucionales, por lo tanto, formales, que constituyen un obstáculo para la realización de una determinada política decidida por el Poder Ejecutivo. Aquí, adaptamos su concepto, describiendo como “informal” el “punto de veto” que existiría, entre los diferentes actores de la sociedad brasileña, a los cambios propuestos en la agenda externa del país, ya que los mecanismos formalmente previstos rara vez se utilizan para tratar de bloquear políticas específicas en esta área, como la formación de mayorías parlamentarias, en el caso del control legislativo o de legalidad, en el caso del poder judicial. En este sentido, a pesar de que la ingeniería constitucional brasileña otorga al Presidente de la República una amplia libertad para ejecutar su agenda gubernamental (LIMONGI, 2008), puede haber una “estabilidad política” externa en Brasil, una expresión que Tsebelis (2005) utiliza para designar la baja capacidad del gobierno para cambiar el *status quo*.

del Estado. La existencia objetiva de esos intereses reclamaría cautela y deferencia a las concepciones del pasado, que, siempre y cuando fueron observadas, rindieron buenos dividendos a la posición internacional de Brasil. De esta guisa, los formuladores de la política externa brasileña tendrían no solo un conjunto de objetivos dados por la condición natural del país, sino que contarían, además, con una misma estrategia de actuación. En ese sentido, le bastaría al gobierno de turno valerse de la “continuidad” para seguir persiguiendo aquellas metas y garantizar un buen desempeño en la agenda externa. Nos parece que el debate saludable y la defensa consistente de las tomas de decisión acaban siendo perjudicadas por el uso del concepto teóricamente impreciso de “política de Estado”, el cual, además de eso, sostiene concepción equivocada respecto de lo que sean la política exterior y su rol en el orden político.

En este artículo, defenderemos que el uso de ese término y el raciocinio que produce pueden evitarse al considerar el orden constitucional brasileño a la hora de definir la política externa. Para sostener nuestro análisis, haremos uso de la distinción existente entre las tres dimensiones formadoras de lo que Couto y Arantes (2006, p.47) denominan “política democrática” –la *policy*, la *politics* y la *polity*–, al defender el uso exclusivo del concepto de política pública (*policy*)⁶ en aquella definición. Tal distinción se utilizará, asimismo, con el fin de vincular la política externa a los objetivos permanentes de la comunidad política (*polity*) y a los objetivos coyunturales del gobierno, fruto de la competición política (*politics*). Como resultado, demostraremos que, en realidad, lo que es permanente y tiene continuidad es un *rol limitado de objetivos*, enunciados por la parte de la Constitución de 1988 que es incontrovertida y consensual. Además de ser un instrumento de protección de esos intereses, la política externa también debe ser vista como un medio por el cual el gobierno busca implementar su agenda política, lo que equivale a decir que existe un espacio legítimo para la “definición política” (LIMA, 2010, p.401) de intereses coyunturales buscados en el plano externo y que forman parte del ejercicio de gobernar.⁷

⁶ Analíticamente nos parece muy útil ubicar la actividad del Ministerio de Relaciones Exteriores y la política exterior en sí misma bajo el concepto de “servicio público”, que puede adquirir varias definiciones. Por ejemplo: “la actividad realizada dentro del alcance de las funciones de la Administración Pública, insertada en el Ejecutivo ... servicio público se refiere a la actividad de servicio, en la cual el poder público proporciona algo necesario para la vida colectiva” (DI PIETRO, 2018, cap. 4) o “cualquier actividad realizada por el Estado, a través de sus Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) para la realización directa o indirecta de sus propósitos” (DI PIETRO, 2018, cap.4).

⁷ Compartimos tres supuestos de Hill (2003, p.79) sobre política exterior: 1) la política exterior no se encuentra fuera de la “política normal”; 2) algunas formas de acción política pueden llevarse a cabo de

Por ello, la primera parte del artículo abordará los conceptos de *polity*, *policy* y *politics*, tal y como son elaborados por Couto y Arantes (2006), y propondrá un esquema analítico en el que la política externa, aunque se clasifique como *policy*, guarda relación íntima con los otros dos conceptos. A continuación, mostraremos cómo se produce, de hecho, esa relación, tomando como referencia los temas de los que se ocupa la política externa. En la tercera parte, buscaremos demostrar el mérito de definir la política externa como política pública a partir, también, de la teoría del Estado. Al subrayar que tal política, como forma de ejercicio del poder político, no tiene ningún contenido presupuesto, demostraremos los problemas del concepto “política de Estado”. Finalmente, la conclusión nos servirá para realizar un balance del texto y para señalar sus consecuencias para futuras agendas de investigación.

2. Las Tres Dimensiones de la Política Democrática

Si parte del esfuerzo de implementación del programa de gobierno se realiza por medio de políticas públicas, y si la política externa es una política pública, debemos establecer algunos aspectos básicos de la actividad de gobierno en Brasil antes de analizar esa política. Según Norberto Bobbio (2017, p.5), para comprender bien un gobierno, o para establecer determinada forma de gobierno, hay que responder a dos preguntas decisivas sobre su constitución: quién gobierna y cómo gobierna. Bajo una concepción clásica del término, la “constitución” es “el ordenamiento de una ciudad en lo referente a sus diversas funciones de gobierno ... y la constitución es el gobierno” (ARISTÓTELES, 1988, p.89, p.125). Considerada como gobierno, la constitución sería “en términos estructurales, la síntesis de la tensión entre la norma y la realidad, culminando en la formación de un orden jurídico y político” (FARIA, 1978, p.50). De ese modo, existiría una conexión, aunque siempre imperfecta, entre normas y valores constitucionales que prescriben la forma de gobierno, por un lado, y el gobierno propiamente dicho (o la constitución en sí, en el sentido aristotélico), por otro. Y es en ese sentido “fuerte” de la palabra que abordaremos el orden constitucional brasileño y las tareas que la política externa ejerce en ella.

manera efectiva a través de ella en mayor o menor medida; y 3) lejos de ser irrelevante, la política exterior es una de las actividades más críticas en las que participan las comunidades políticas, especialmente las democráticas.

Parte esencial de la respuesta a la cuestión “¿cómo gobierna?” se puede encontrar en el modo de producción de decisiones del Ejecutivo Federal. Couto y Arantes (2006) elaboraron un referencial excelente para analizar el problema y definir esa dimensión de gobierno. Al buscar “ofrecer un modelo de análisis capaz de explicar por qué la Constitución de 1988 no adquirió la estabilidad esperada y el país permaneció en una especie de agenda constituyente”, los autores desarrollaron lo que denominaron “Metodología de Análisis Constitucional” (MAC).

Según este modelo, la primera dimensión estructural de la política democrática es la *polity*, por definir la “estructura paramétrica estable de la política” (COUTO; ARANTES, 2006, p.47) o “los parámetros de la convivencia poliárquica, la estructura constitucional se basa sobre un indispensable consenso mínimo de los diversos actores políticos en sus aspectos centrales” (COUTO; ARANTES, 2006, p.46). Los dispositivos establecidos por la *polity* tienen “carácter no controvertido”, esto es:

no se refieren a aquello que la competencia democrática tiene como finalidades: (a) definir la ocupación de los puestos de poder por un determinado período y (b) definir cuáles son políticas públicas que serán implementadas en un determinado momento. Estos dos objetivos corresponden, por consiguiente, a otras dos dimensiones más visibles y perceptibles en el día a día de las democracias que la primera: 1. La competencia política por cargos e influencia – *politics*–; 2. La decisión sobre políticas gubernamentales –*policy*– (COUTO; ARANTES, 2006, p.46).

Por lo tanto, las 3 dimensiones estructurales del régimen democrático poliárquico son la *polity*, la *politics*, y la *policy*. Una define el fundamento consensual mínimo del régimen, la otra, las reglas de la competencia política por poder e influencia, y la tercera constituye las políticas públicas, que son al mismo tiempo “objetivo y consecuencia del juego político”. Las decisiones de la *policy*, de acuerdo con los autores, “se espera que sean objeto de controversia, y no de consensos mínimos; por eso mismo, se originan de las disputas políticas coyunturales” (COUTO; ARANTES, 2006, p.47). El alcance de la *policy* está determinado y parametrizado, así como la propia competición política, por la estructura de la *polity*⁸.

⁸ “Dada la función estructuradora de la política, las normas constitucionales son de carácter soberano, por lo que, en principio, no están sujetas a la discusión democrática cotidiana, que guían, salvaguardando los derechos fundamentales y garantizando que la *politics* transcurra de acuerdo con parámetros predecibles y estables. Normativamente, corresponden a un momento inaugural, en el que se fundaría la *polity* y comenzaría el juego político (Ackerman, 1988). Como resultado, están protegidos contra modificaciones frecuentes, y las reglas para su alteración son mucho más exigentes que las necesarias para cambiar las

En ese marco, analizar los dispositivos constitucionales referentes a la política externa en cuanto *policy* servirá para verificar de qué manera se relaciona esa política con la *polity* y con la *politics*, componiendo las dimensiones estructurantes de lo que Couto y Arantes (2008, p.46), amparados en Robert Dahl, denominaron “política democrática”. Esa clasificación, a su vez, permitirá una comprensión mejor de los medios (instrumentos) y fines (objetivos) de la actuación internacional de Brasil, así como una definición más adecuada del concepto de “política externa” como política pública.

Proponemos, así, otra vía de análisis para reflexionar sobre la política externa brasileña contemporánea, partiendo de la Constitución de 1988. Desde ese ángulo, tanto el examen de la acción gobernadora en el área de política externa, como la propia definición de lo que constituye esa política deben incluir las normas constitucionales que fuertemente condicionan la formulación y la ejecución de la política externa, así como las dinámicas pertenecientes a la esfera de la *politics*, donde intentan obtener sus objetivos los más variados actores que disputan influencia y poder. Tal proposición nos conduce hacia la tesis de que es necesario situar el examen en el campo de las políticas públicas.

3. La Relación de la Política Externa con las Dimensiones Estructurantes de la “Política Democrática Brasileña”

En la Constitución de 1988, el primer grupo de dispositivos relevantes para nuestro análisis se encuentra en el Título I – De los Principios Fundamentales, Artículo 4º. En este Artículo, el constituyente originario incluyó, por primera vez en la historia del constitucionalismo brasileño, una norma destinada regular exclusivamente los principios constitucionales⁹ que deben orientar la conducta externa de la República Federativa de Brasil (CHRISTOFOLLO, 2019, pp.39-128). Esos principios “orientan las acciones de la Presidencia de la República y, especialmente, las del Ministerio de Relaciones Exteriores

políticas: quórum de votación extendidos, plazos de deliberación ampliados, poder de veto conferido a varios actores institucionales, consultas populares obligatorias y, en el límite, la prohibición total de cualquier cambio por enmiendas constitucionales por parte de la legislatura ordinaria, que requiere en este caso la celebración de una nueva Asamblea Constituyente.” (COUTO y ARANTES, 2006, p.47).

⁹ Textualmente: Art.4º La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios: I - independencia nacional; II- prevalencia de los derechos humanos; III - autodeterminación de los pueblos; IV - no intervención; V - igualdad entre Estados; VI - defensa de la paz; VII - resolución pacífica de conflictos; VIII - repudio al terrorismo y al racismo; IX - cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; X - concesión de asilo político. Párrafo único: “La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con el objetivo de formar una comunidad latinoamericana de naciones”.

como el ente que ejecuta la acción y vocaliza la opinión del país en el exterior” (CHRISTOFOLLO, 2019, p.39).¹⁰

Puesto que pertenece al Título I, se puede afirmar, siguiendo la Metodología de Couto y Arantes, que los dispositivos principiológicos tienen en su escopo temas que están esencialmente relacionados a las dimensiones de la *polity* y de la *policy*, gracias a que, dada su naturaleza general, indeterminada y abstracta, los principios forman las bases mínimas del consenso democrático sobre el cual se (re)fundó el Estado (*polity*) brasileño posterior a 1988 (CHRISTOFOLLO, 2019, p.40).¹¹ Por lo que son, esencialmente no controvertidos. Según Christofolo, tales principios operan como fundamento y ápice normativo del ordenamiento jurídico, y todas las demás normas inscritas en el ordenamiento guardan relación de dependencia lógico-jurídica con ellos (CHRISTOFOLLO, 2019, p.18).

En segundo lugar, ellos se vinculan a la *policy* porque son directrices orientadoras de conducta, que sirven de guía a la hora de tomar decisiones en los casos concretos, para las diversas políticas públicas. Celso Lafer (2015) argumenta, en lo referente al rol de los principios constitucionales, que estos constituyen una *vis directiva*, teleológica, que detiene, necesariamente, una exigencia de realización y eficacia en el plano factual (CHRISTOFOLLO, 2019, p.22). Esos principios también pueden desempeñar una función importante en la profundización del régimen democrático brasileño, puesto que, como también afirma Lafer (2015), ofrecen criterios para ejercitar la fiscalización y el control de la política externa por medio de la opinión pública, principio activo de la ciudadanía en una democracia.

En términos de competencias presidenciales en política exterior, una parte relevante del texto constitucional es el Capítulo II – Del Poder Ejecutivo. Dice el texto en el Artículo 84 que le compete exclusivamente al Presidente de la República:

¹⁰ Como señala Christofolo (2019, p.2), los principios del artículo mencionado tienen una doble naturaleza jurídica: “en cuanto a la forma, son principios del derecho constitucional; en cuanto a la materia regulada, son de derecho internacional público”. Esta relación entre el derecho constitucional y el derecho internacional la abordan cada vez más juristas e internacionalistas y caracteriza un proceso denominado “internacionalización del derecho constitucional” (cf. LAFER, 2015).

¹¹ “Desde una perspectiva formal, los principios constitucionales de las relaciones internacionales caen dentro de los ‘principios político-constitucionales’ que revelan las decisiones generales y fundamentales tomadas por el constituyente en relación con la conformación del sistema legal brasileño.” (CHRISTOFOLLO, 2019.p.41).

VII – mantener relaciones con Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a referéndum del Congreso Nacional; IX – decretar el estado de defensa ...; XIX – declarar la guerra, en el caso de agresión extranjera, autorizado o refrendado por el Congreso Nacional ...; XX – celebrar la paz, autorizado o con el referendo del Congreso Nacional.

Probablemente¹², las acciones desarrolladas por el MRE derivan su constitucionalidad del Artículo 84, VIII, y del Artículo 21, I, según los que le compete al Presidente de la República (jefe de la Unión) “mantener relaciones con Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos”. En ese concepto de amplio alcance, se incluyen las más diversas actividades. Vale la pena citar íntegramente el Artículo 1º del Anexo I del Decreto 9.683, del 9 de enero de 2019, que define el área de competencia del MRE:

I – asistencia directa e inmediata al Presidente da República en las relaciones con Estados extranjeros y con organizaciones internacionales; II – política internacional; III – relaciones diplomáticas y servicios consulares; IV – participación en negociaciones comerciales, económicas, financieras, técnicas, y culturales con Estados extranjeros y organizaciones internacionales, en articulación con las demás instituciones competentes; V – programas de cooperación internacional; VI – apoyo a delegaciones, a comitivas y a representaciones brasileñas en agencias y organismos internacionales y multilaterales; VII – apoyo al Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República en el planeamiento y coordinación de desplazamientos presidenciales en el exterior; VIII – coordinación de las actividades desarrolladas por las asesorías internacionales de las instituciones y de la administración pública federal; IX – promoción del comercio exterior, de inversiones y de la competitividad internacional del país, en coordinación con las políticas gubernamentales de comercio exterior, incluso la supervisión del Servicio Social Autónomo de la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones de Brasil (Apex-Brasil) y la presidencia do Consejo Deliberativo de la Apex-Brasil.

En comparación con los principios previstos en el Artículo 4º, la clasificación de esos temas bajo los conceptos de *polity* y *policy* es más complicada. En su libro *Guerra*

¹² Decimos “probablemente” porque el Decreto Presidencial número 9.683, del 9 de enero de 2019, que reestructura el MRE y cuyo anexo establece sus poderes, solo dice que el presidente decreta lo siguiente basándose en el “art. 84, caput, inciso VI, apartado ‘a’ de la Constitución”, dispositivo que se ocupa solo de la competencia privada del presidente para organizar el funcionamiento de la administración federal, y no dice nada sobre su competencia en asuntos de política exterior (art. 84, VIII, y art. 21, I).

e Paz entre as Nações, Raymond Aron (2002, p.128-131) señala que los objetivos eternos del Estado, de los cuales también la política externa cuidaba, eran la seguridad (posesión del espacio), la potencia (relación de fuerza favorable, dada principalmente por el número de súbditos) y la gloria (concepto relacionado al prestigio y al plano de las ideas). Parece que fue sobre todo por esas dimensiones que se confirió a aquella política, con poca precisión conceptual, el título de “política de Estado”, pues ella actuaba en dominios altamente sensibles en cuya causa estaban la supervivencia, la integridad territorial del Estado y la reputación del soberano. En otras palabras, estaba en riesgo la comunidad política, tal y como es, hoy, en las democracias constitucionales, definida por los dispositivos constitucionales que tratan de *polity*. En el caso concreto de Brasil como comunidad política, sería el equivalente a afirmar que la política externa abordaba temas que ponían en riesgo la propia definición que la Constitución de 1988 (o, en sentido aristotélico, la constitución en sí) da al Estado brasileño en su Artículo 1º y, por lo tanto, fundador: “La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho [...]”. De igual modo, la política externa era la responsable por garantizar que los “fundamentos”¹³ del Estado, indicados en el mismo artículo – especialmente, la soberanía–, fueran debidamente resguardados. Haciendo uso de la conceptualización típica de la Teoría de Relaciones Internacionales, es posible afirmar que trataba principalmente de la “alta política” (*high politics*).

En épocas pasadas, cuando la interdependencia entre los Estados no se manifestaba de forma tan pronunciada y las materias objeto de la actuación interestatal estaban más limitadas, las tareas del gobierno eran más limitadas. Básicamente, se cuidaba de la seguridad, del mantenimiento de las fronteras, de la recaudación de impuestos y de la imposición del comando soberano, esto es, de lo que Roberto Romano (2014, p.48) calificó de “soberanía sobre cuerpos y mentes que define el Estado moderno en sus tres monopolios esenciales: de la norma jurídica, de la fuerza física y de los impuestos”. Y el destino de *polity*, de la comunidad política como un todo, estaba íntimamente conectado a lo que era o no decidido en términos de política externa.

Para Maria Regina Soares de Lima (2000), con todo, el dominio de actuación de la política exterior no solo se amplió, sino también se profundizó en niveles inéditos a lo

¹³ Como se define en el Art. 1: “[...] I - soberanía; II - ciudadanía; III - la dignidad de la persona humana; IV - los valores sociales del trabajo y la libre empresa; V - pluralismo político.”

largo del último siglo. El doble proceso de liberalización política y económica de los años 1990 retiró de las manos del Estado gran parte del control sobre los *dossiers* internacionales y contribuyó a que las relaciones exteriores se volvieran más transparentes, más sujetas al control democrático y más abiertas a la participación de otros actores, como la sociedad civil, las empresas transnacionales, las ONG y otros grupos de interés. Similarmente, en el pasado, los temas de alta política, concentrados en manos de algunos responsables, no tenían, de acuerdo con la investigadora, tantos impactos distributivos, esto es, sus consecuencias recaían de manera relativamente homogénea sobre el Estado brasileño¹⁴. A medida en que las relaciones internacionales se volvían cada vez más complejas, provocó que la actuación de Brasil en determinados temas internacionales generase ese tipo de impacto, donde algunos grupos específicos se veían más afectados que otros. Por ello, fue dado impulso a que estos actores hicieran sentir su presencia en asuntos que la diplomacia brasileña representaba el interés nacional. También eso debilitó la idea de una política externa como “política de Estado”.

La consecuencia más significativa de ese proceso para nuestro análisis es el número creciente de temas acogidos por la agenda de política externa durante el último siglo, que se reflejan en el citado artículo del Decreto 9.683. Son temas en los que no siempre se verifica una *disputa* efectiva de poder entre dos o más Estados, como ocurría en la mayor parte de la agenda más limitada de la alta política. No es siempre que una nación actúe en el plan externo que ella estará interactuando en política internacional, por ejemplo, “al intercambiar mercaderías y servicios con otros pueblos, al cooperar con otras naciones para obtener recursos en contextos de desastres naturales, o cuando promueve la diseminación de realizaciones culturales mundo afuera” (MORGENTHAU, 2003, p.50). Lo que no significa que relaciones de poder no se puedan constituir en torno de estos temas. El punto clave es que tales medidas involucran invariablemente la toma de decisiones por parte de los gobiernos y la movilización de recursos en el plano externo, de manera que se puede decir que actos de política exterior están siendo emanados. Tales actos también disponen sobre toda una gama de materias altamente variadas y cuyo tratamiento en política exterior encuentra su correspondiente puramente doméstico en la

¹⁴ Vale la pena señalar que Farias y Ramanzini (2013) reúnen evidencia sustancial para argumentar en contra de la idea del monopolio de la toma de decisiones del MRE y la ausencia de impactos distributivos de las medidas de política exterior desde principios del siglo XX, al menos en el área de las negociaciones comerciales.

forma de políticas públicas de los demás ministerios que componen el Poder Ejecutivo. En pocas palabras, son materias reguladas por políticas públicas.

Por todo ello, parece razonable argumentar que la política externa también es política pública. No por el hecho de que, hoy, aborde otros temas allende la alta política, puesto que no es su ámbito de actuación lo que la define como concepto y actividad política. Los usos de esa política tienen en común una teoría que Raymond Aron (2002, p.72) bautizó como “unidad de la política externa”, amparado en la tesis clausewitziana de la unidad entre los elementos contradictorios de la guerra y los demás intereses humanos: “*this unity lies in the concept that war is only a branch of political activity; that it is in no sense autonomous*” (CLAUSEWITZ, 1993 [1830], p.731). Para Clausewitz, en su tesis sobre la subordinación de la guerra a la política y como instrumento de conducción de los asuntos del Estado, “*policy is the guiding intelligence and war only the instrument*” (CLAUSEWITZ, 1993 [1830], p.733). Clausewitz defiende que “*the aim of policy is to unify and reconcile all aspects of internal administration as well as of spiritual values [...]*” (CLAUSEWITZ, 1993 [1830], p.733). Aron se vale de este análisis para definir la unidad de la política externa, que sería compuesta por la diplomacia y la estrategia y detendría una unidad que le es concedida por el poder político, que la organiza y la implementa. Ella no puede ser “de Estado” o de “gobierno”, tan solo es política pública a servicio de los objetivos nacionales, estos, sí, de Estado o de gobierno.

4. Las Tareas de la Política Externa em el Ordem Constitucional Brasileño

Bajo nuestra visión, la Constitución de 1988 abrió un amplio espacio para que el Estado actúe en el plano internacional en variados ejes y sin mayores constricciones, una vez observados los principios del Artículo 4º. Parte importante de los ámbitos de actuación del MRE no tiene nada de especial que los diferencia cualitativamente, por ejemplo, de aquellos de los demás Ministerios, como el de Economía, de Educación, de la Salud. Considerada la definición constitucional respecto a la distribución y el ejercicio de la competencia sobre política exterior, tampoco hay algo que distinga el MRE del resto de Ministerios. Desde el punto de vista de la actuación del gobierno, entonces, no existen motivos para abordar la producción de decisiones del MRE como “actos” o “políticas de Estado”, y no, simplemente, como política pública. Tal vez sea un marcador importante el hecho de que ni estadounidenses, ni europeos, ni hispanoamericanos utilicen el término en sus respectivos idiomas.

Además, en el ámbito doméstico, es in común que los ministerios anteriormente comparados al MRE consideren que hacen “política de Estado”. Ante la opinión pública, las acciones llevadas a cabo en esas áreas suelen ser vistas bajo una “óptica controvertida”, conforme la terminología de Couto & Arantes (2006), evidenciando que la competencia política interfiere en ellas radicalmente, pues gobierno y oposición discrepan sobre las prioridades y preferencias escogidas por el adversario en la administración pública. Es el campo tradicional de lo que los autores denominaron *policy*, sujeto continuamente a las vicisitudes de la *politics*. Se trata, por consiguiente, de las políticas públicas, que son resultado de complejos procesos de decisión en el seno del gobierno, así como entre gobierno y sociedad, y tienen como finalidad la concreción de metas políticas.

También es frecuente afirmar que determinada política, en especial educativa, de defensa o de ciencia y tecnología, es una “política de Estado”, puesto que serían medidas pensadas a “largo plazo” y para el desarrollo del país. Al utilizar el término también se suele hacer referencia a la continuidad de una misma política a través de sucesivos gobiernos, con o sin alternancia ideológica entre estos. Cabe mencionar, a modo de ejemplo, el documento “Por una Política de Estado para Ciencia, Tecnología e Innovación: contribuciones de la ABC a los candidatos a la presidencia de Brasil” (2014), elaborado por la Academia Brasileña de Ciencias. No define el concepto, sino lo relaciona con la idea de continuidad: “la evolución de la ciencia brasileña se debe a una política de Estado que hizo inversiones continuas en la formación de recursos humanos para la enseñanza superior y en la producción y apropiación nacional de nuevos conocimientos” (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2014, p.9). Más frecuentemente, se aduce que política externa y política de defensa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015; OLIVEIRA, 2006) son los ejemplos clásicos de “política de Estado”, y sus carreras, también, serían “carreras de Estado”. Desde nuestro punto de vista, no obstante, eso denota una inconsistencia conceptual, aunque la idea de “carrera de Estado” tenga sentido¹⁵.

La posición en defensa del concepto de “política de Estado”, como señalamos en la introducción, es compartida por un amplio espectro de estudiosos de la política externa,

¹⁵ Esto se debe a que las carreras que solo existen dentro del Estado, como las diplomáticas y militares, son requeridas por su naturaleza, están vinculadas a su fundación y a la consolidación de su independencia y son inseparables de ella. No contienen una “decisión” del gobierno.

en publicaciones de formatos variados, desde investigaciones académicas a comentarios en periódicos. Según el embajador Rubens Barbosa (2015), quien probablemente lleva el argumento más lejos, “la política externa es independiente de gobiernos, porque es una política de Estado”. Paulo Roberto de Almeida (2016), diplomático de carrera, dice que políticas de Estado

son aquellas que involucran a las burocracias de más de una agencia del Estado ... y acaban pasando por el Parlamento o por instancias diversas de discusión, una vez que su tramitación dentro de una esfera (o más de una) de la máquina del Estado involucre estudios técnicos, simulaciones, análisis de impacto horizontal y vertical, efectos económicos o presupuestarios, bien como un cálculo coste-beneficio llevando en consideración la trayectoria completa de la política que se pretende implementar.

De acuerdo con Carlos Milani (2015, p.60), investigador y especialista en el asunto, la política externa es

una política *sui generis*: es, al mismo tiempo, política de Estado – preocupada por cuestiones permanentes relativas a la soberanía, a los intereses nacionales, a la integridad territorial, a la identidad y a la ciudadanía nacional– y política pública, en la interfaz con actores domésticos, las agendas, sus intereses particulares y sus percepciones sobre el lugar de Brasil en el mundo.

Carlos Aurelio Pimenta de Faria (2008, p.81) considera que “el Itamaraty encara la política externa principalmente como política de Estado”¹, algo que tendría su explicación, entre otros factores, en el “bajo nivel de politización de la política externa del país, por lo menos hasta fines de la década de 1980” (FARIA, 2008, p.81).

Hace ya cerca de 20 años, sin embargo, que se vienen haciendo esfuerzos para lograr una conceptualización más precisa de la “política externa” como *policy* o “política pública”.

En un artículo de título sugestivo –“Política Externa Brasileña: los desafíos de su Caracterización como Política Pública”–, Carlos Milani y Letícia Pinheiro hablan de una “reconfiguración de la política externa brasileña” a partir de las transformaciones que señalamos tanto en la agenda exterior como en los actores que influyen en las relaciones internacionales de Brasil. Estos autores afirman que era común referirse a política externa como “política de Estado” porque sería “relativamente inmune a cambios y a injerencias de las agendas gubernamentales, y eso en grande parte debido al profesionalismo, a las

capacidades de negociación de Itamaraty y a su relativa autonomía en la definición de las agendas de la PEB” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.19).

Registrando recientes aportes en la academia brasileña a favor de su tesis sobre la “reconfiguración de la PEB” –tales como estudios sobre actuación del Legislativo y distribución de responsabilidades constitucionales en el Ejecutivo, así como sobre la actuación internacional de otros Ministerios–, según estos investigadores afirman que

Una convergencia que nos parece transversal a las investigaciones [...] citadas es la necesidad de considerar a la política externa como política pública, o sea, el Estado y el gobierno en acción en el plano internacional. Eso implica considerar que el gobierno es una institución del Estado –sin duda, la principal de ellas– y que son los gobiernos los productores de políticas públicas (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.21).

Se nota, por lo tanto, que en la última década la academia brasileña viene intentando superar el debate “política de Estado” vs. “política de gobierno”, con el fin de alcanzar una mayor precisión conceptual para la política externa. Estamos de acuerdo con los autores citados al defender que el término “política pública” es el que mejor define aquella política.

No obstante, discordamos del concepto de “política de Estado”. Para estos investigadores, el proceso de “reconfiguración de la PEB” provocó que se dejase de asociar política exterior con las tesis del Realismo clásico en relaciones internacionales, según las cuales el Estado actúa siempre con referencia al concepto de “interés nacional” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.23). Históricamente, se teorizó este concepto para substituir la noción de “interés del príncipe”, dando origen a la idea de que el Estado fue desarrollando objetivos atribuibles a la nación como un todo y que su acción beneficiaría a toda la sociedad, y no a grupos particulares (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.23). Una política de determinado gobierno puede, con el tiempo, ser incorporada por diferentes gobiernos, convirtiéndose, así, en política de Estado, según la visión de Milani y Pinheiro.

Considerando la teoría del Estado, con todo, no tiene sentido decir que una política sea “de Estado” o “de gobierno”. Necesariamente, todos los gobiernos que lleguen al comando del Estado realizarán, de una u otra forma, un programa de política externa, lo que se debe explicar como una consecuencia de la naturaleza del Estado y de las funciones básicas que ejecuta el liderazgo del Estado. Analizando el origen del poder político y las razones de la existencia del Estado, Bernard Chantebout escribe que

Toda sociedad se halla confrontada, en el curso de su historia, por un cierto número de desafíos que pueden ser de naturaleza bastante variada: riesgos de invasión, hambrunas, necesidad de desarrollo industrial [...]. Para lidiar con esos desafíos, la sociedad debe recurrir a ciertas técnicas o a ciertos valores: el riesgo de invasión no puede ser conjurado a menos que se haga a través de la técnica militar, el riesgo del hambre solo será controlado por el crecimiento de la producción agrícola, la necesidad de industrialización solo podrá realizarse mediante inversiones en masa ... (CHANTEBOUT, 1982, p.7).

A esos “desafíos” básicos de la vida estatal añadiríamos la necesidad de relacionarse, bajo diversos aspectos, con el mundo exterior, donde otras potencias jurídicamente iguales, soberanas, reconocidas o no, también deliberan de modo legítimo sobre un espacio territorial y en dominios que repercuten sobre las dinámicas domésticas o intracomunitarias de otros entes estatales. La política externa pasa a organizarse, por consiguiente, a partir de un incentivo estructural, concedido por la multiplicidad política constitutiva y definidora del sistema en el que se relacionan los Estados.¹⁶ Pese a que este incentivo sea diferente del que lleva a la formación de políticas como la agrícola o la industrial, eso no lleva a que el núcleo ontológico de la política exterior sea diferente del de las demás políticas.¹⁷ Todas estas son formas de uso del poder político, que también es “el poder de organizar la sociedad de acuerdo con los fines que se le atribuyen” (CHANTEBOUT, 1982, p.8). Lo que nos lleva, una vez más, al concepto central de constitución como “clasificación de las instituciones gubernamentales”¹⁸ (WALDRON, 2016, p.26).

Por un lado, esta conclusión pertenecería más al campo de la “teoría del Estado” que a consideraciones sobre si una política en sí, esto es, como una “técnica del Estado”¹⁹, *statecraft*²⁰ o política pública, sería estratégica o de largo plazo. El contenido de esta política puede interpretarse en estos términos, pero esto no significa nada sobre el estado particular de la política como un medio de acción pública. En otras palabras, el concepto

¹⁶ En otro trabajo (SOUZA FILHO, 2019), partimos de este postulado trivial de la multiplicidad para apoyar la tesis de que el reconocimiento del “Otro” es la base de la política internacional.

¹⁷ Aquí es relevante referirse a uno de los conceptos de “servicio público” que hemos mencionado (nota 5), que supone la idea de que “el poder público proporciona algo necesario para la vida colectiva”. Precisamente, actuar en política exterior es una de esas necesidades de la vida colectiva.

¹⁸ Traducción nuestra.

¹⁹ El concepto es de Gunter Frankenberg (2018, p.15): “La expresión ‘técnica del Estado’ designa, en general, la forma como se ejerce el poder político. Cubre todos los procedimientos, estándares y principios, formas de conocimiento y competencias, estrategias, tácticas y cálculos operados por actores e instituciones”.

²⁰ Según Baldwin (1985), *statecraft* ha sido definido tradicionalmente como “el arte de conducir los asuntos del Estado” (p.8). En una definición tan amplia sería difícil incluir el concepto de política exterior.

de política exterior es independiente del contenido que pueda asumir.²¹ O, en palabras de Clausewitz (1993, p.733), (1993, p.733), “*policy is nothing in itself; it is simply the trustee for all these interests against other states*”. Por otro lado, recordando que habíamos establecido el concepto de “política exterior” como algo estrechamente relacionado con la idea del servicio público²², sería conveniente afirmar que también tiene que ver con las funciones sociales que asumió el Estado el siglo pasado, cuando se convirtió en proveedor de servicios a la población. Desde este punto de vista, la “política exterior” es una política, en primer lugar, requerida por la propia naturaleza del agregado político que es el Estado, que enfrenta los datos innegables de la relación con otros actores similares, y, en segundo lugar, es un medio por el cual el Estado realiza actos en nombre de los ciudadanos que viven bajo su jurisdicción.

Para refinar aún más este análisis, es necesario repensar el concepto de interés nacional. Cualquier gobierno reevalúa y redefine constantemente lo que considera que es interés nacional, dados al menos dos hechos básicos: los diferentes marcos estructurales y coyunturales del sistema internacional, y los diferentes marcos estructurales y coyunturales domésticos. El concepto de “enfoque interactivo” de la política exterior, tal como lo define Lima (1994), es muy relevante en este sentido: los nuevos desafíos internacionales, combinados con el juego democrático de la política interna, pueden ofrecer oportunidades de acción basadas en definiciones actualizadas de interés. Una vez más, esto revela que, si clasificamos la política exterior como “política de Estado”, también ignoraremos un componente fundamental de la acción de gobernar, que es la necesidad siempre renovada de “elegir”. Por lo tanto, la política exterior es política pública, es el resultado de una elección, entre varias opciones, que puede hacer el gobierno. Se debe eliminar de ella cualquier contenido fijo (presupuesto por el atributo “de Estado”) y, de esta guisa, reconducirla al conjunto de técnicas disponibles para el poder político constitucional.

Este análisis también está en acuerdo con lo que Milani y Pinheiro afirman en otra parte da aquel mismo artículo de 2013. Es probable que estuviesen razonando en la dirección que Milani adoptaría en su texto de 2015, conforme citado, según la cual la

²¹ Adaptamos esta formulación basada en Baldwin (1985). Al analizar el concepto de *statecraft*, el autor considera que es necesario concebir los instrumentos de política de forma independiente de las condiciones causales que determinan el éxito de esta política, a saber, las bases de poder que le sirven (BALDWIN, 1985, p.24).

²² Ver supra, nota 5.

política externa es *sui generis* – política de Estado y política pública. Continuando con su argumento, garantizan que “Estudiar la política exterior como política pública implica, metodológicamente, por lo tanto, tratar de ‘entender cómo y por qué los gobiernos optan por determinadas acciones, otorgándole así la prerrogativa de lo efímero, de la transitoriedad” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.25). Bajo nuestro punto de vista, esta cita conduce inequívocamente al concepto de *policy*, desarrollado por Couto y Arantes, y pone en duda la plausibilidad de atribuirle el título de “política de Estado” a la política exterior.

Como señala Capella (2018, p.9), cada proceso de formulación de políticas públicas incluye al menos dos fases: establecimiento de la agenda y definición de alternativas. Y cada etapa de formulación necesariamente sigue una etapa de "definición": la etapa de toma de decisiones. Y “la definición de alternativas”, como recuerda la autora con una frase de Schattschneider, “es el instrumento supremo del poder” (*apud* CAPELLA, 2018, p.10). En este contexto, parece que los autores que calificaron la política exterior como “de Estado” se centraron en los temas que aborda, y no en lo que realmente es: una política pública que funciona como un instrumento de poder para ser utilizado en la definición y en la implementación de políticas específicas dentro de un universo de posibles direcciones.²³ En este mismo sentido, Lima (2010, p.402-403) sostiene una “definición política do Estado” de los objetivos internacionales de Brasil con base en la “subordinación constitucional” (LIMA, 2010, p.402) de las políticas externas y de defensa, que prestan, al fin y al cabo, un servicio público. Definición política que, para la autora, sería el “resultado de las opciones electorales de la comunidad política, en procesos lo más inclusivos posible, de los responsables por la conducción de la política internacional” (LIMA, 2010, p.403).

²³ Lo mismo podría decirse, en este sentido, con respecto a otra política. Tomemos como ejemplo el caso del Banco Central y la política monetaria. Sola, Garman y Marques (2002) mostraron cómo la institución actuó de una manera altamente política en la década de 1990, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. El poder del Banco Central se usó en la renegociación de las deudas de los Estados, por lo que, para federalizar sus pasivos, tuvieron que renunciar al poder de endeudarse y formular políticas monetarias a través de los bancos estatales. En otras palabras, una institución que, hoy en día, es vista por muchos desde un punto de vista casi indiscutible y que tiene un mandato claro: asegurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda y la fortaleza del sistema financiero nacional, ha adquirido esta reputación “a-política” recientemente, hace poco más de veinte años. Pocas políticas cuentan actualmente con mayor consenso que la búsqueda de metas de inflación, hasta el punto de discutir una “autonomía formal” de la Autoridad Monetaria, que tendría el mérito de restringir aún más la posibilidad de un uso político, entendido como *partidario*, de la política monetaria. Pero el término “política de Estado” no se ve aplicado a esa política o al mandato general del órgano. Asimismo, cambiando las circunstancias, podría adoptarse otra dirección de la política monetaria para defender ese mandato o, incluso, modificarlo.

El malentendido fundamental del uso del término “política de Estado” se debe, por lo tanto, al hecho de no considerar que la política exterior es solo un instrumento para el ejercicio del poder político, sin ningún contenido previo. Al utilizar el término “de Estado”, se está atribuyendo tal contenido a lo que es un medio al servicio de una comunidad política y sus intereses. La política exterior no es, al mismo tiempo, “de estado” y “de gobierno”. Es una política pública que tiene, entre sus tareas, la protección de intereses constitucionales permanentes, así como la búsqueda de objetivos gubernamentales, cuyo contenido está definido por el liderazgo democrático elegido.

Una vez aclarado este marco teórico, podemos analizar desde otro punto de vista los temas y áreas de acción de la política exterior.

Dada la naturaleza del Estado, al menos el constitucional, podemos admitir que es propicio no solo para ciertas *funciones* permanentes, que se imponen debido a los "desafíos" mencionados por Bernard Chantebout, sino también para un número limitado de objetivos permanentes. Tener en cuenta el orden constitucional brasileño también tiene el mérito de aclarar este punto. Cuando la Carta Magna, en su artículo 1º, establece el concepto de República Federativa de Brasil y los fundamentos de esa República, le atribuye al gobierno el deber permanente de defender "los lazos indisolubles" entre las entidades federadas y: I – la soberanía; II – la ciudadanía; III - la dignidad de la persona humana; IV - los valores sociales del trabajo y de la libre iniciativa; y V – el pluralismo político. En este sentido, la búsqueda incesante de la protección de estos motivos puede, de hecho, interpretarse como un *interés nacional*. Esto, sin duda, es indiscutible. Es *polity*. Por lo tanto, a ese *interés nacional actualizado* por el acto de "elegir" al gobernante se agregaría el *interés nacional permanente*, que está dado por la parte del texto constitucional que es consensual y no controvertido.²⁴ Aquí el calificativo “de Estado” puede, de hecho, tener sentido, en la medida en que la Constitución obliga a todos los que llegan al poder a perseguir estos intereses, que son inseparables de la República

²⁴ Así, tendrían fundamento tanto la tesis “objetivista” como la tesis “subjetivista” sobre el interés nacional. Invariablemente, para todos los gobiernos habría intereses "objetivos" en Brasil, que aparecen en forma de valores y fundamentos constitucionales indispensables para la idea de la República Federativa de Brasil. Del mismo modo, todos los gobiernos, en una democracia, actúan de acuerdo con los cambios exigidos por la población y por las transformaciones históricas de naturaleza múltiple, de modo que siempre hay un nuevo interés subjetivo, formado por “un conjunto pluralista de preferencias subjetivas que cambian continuamente los requisitos y aspiraciones de la comunidad nacional” (SCOREL, 1986).

Federativa de Brasil o del Estado brasileño. Son intereses permanentes o intereses estatales, impuestos por el orden constitucional brasileño.

Gracias al doble objetivo mencionado que persigue la política exterior, se amplía el escopo temático bajo la responsabilidad del MRE. En él aparecen los temas de *polity*, vinculados a la dimensión de la estatalidad, y los de políticas públicas, vinculados a la dimensión del servicio público, de acuerdo con las definiciones que hemos presentado anteriormente. Es decir, la política exterior es, desde un punto de vista ontológico, siempre una política pública, que el gobierno utiliza. Pero su actuación puede tocar temas relacionados con la estructura paramétrica y consensuada del Estado brasileño (*polity*) y aquellos vinculados a las políticas públicas, en los que la *politics* juega un papel fundamental. La particularidad de la política exterior como "política pública" no se refiere a lo que es, sino a las funciones que debe cumplir: sus "tareas constitucionales".²⁵

El mismo criterio podría utilizarse para analizar la política exterior en otros países. Es interesante, por ejemplo, como Helmut Schmidt, en sus memorias *Man and Powers* (1990, p.19), defiende la existencia de un interés permanente de la "nación alemana" para volver a vivir bajo el mismo estado y mantener la identidad nacional. Sin embargo, dada la partición de Europa, Schmidt afirma que en la década de 1970 esta unidad no se pudo lograr en contra de los intereses de la URSS. Debido a la falta de suministros disponibles de la República Federal Alemana en ese contexto, se necesitó buscar otras soluciones. Y añade el canciller alemán,

Bonn cannot accommodate the Soviet Union to such an extent that its social order comes under Russian-Soviet influence. The liberty and dignity of the individual on the one hand, the social and governmental order based on the principle of freedom on the other – to preserve these must, in the end, be the predominant objective of any West German government (SCHMIDT, 1990, p.19).

Se observa que había un conjunto de intereses sobre los cuales ningún gobierno alemán estaba dispuesto a comprometerse. Al mismo tiempo, las estrategias utilizadas por los diferentes grupos políticos que se hicieron cargo del país para tratar con la URSS y proteger esos intereses fueron muy diferentes. Es suficiente recordar que la "Doctrina Hallstein" de la democracia cristiana duró más de 10 años, entre 1955 y 1969, antes de ser reemplazada por la *Östpolitik* de los socialdemócratas, todos comprometidos, aunque

²⁵ El autor agradece a Carlos Milani el haberle concedido el uso de la expresión.

a diferentes niveles, con la unidad alemana. ¿Podríamos, por lo tanto, afirmar que los alemanes “cambiaron” su “política de Estado” o, por el contrario, que no tenían una?

Otro ejemplo para ilustrar nuestro argumento se puede encontrar en el documento central (DANNER, 1997, p.3) de la planificación estratégica de los Estados Unidos en la Guerra Fría, la Directiva Presidencial NSC-68. En ella, se postula que

The fundamental purpose of the United States is laid down in the Preamble to the Constitution: ‘... to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity’. In essence, the fundamental purpose is to assure the integrity and vitality of our free society, which is founded upon the dignity and worth of the individual. (DREW, 1994, p.39).

Es inusual encontrar un documento de política exterior que establezca claramente los propósitos de un estado. En él están declarados los intereses permanentes de los Estados Unidos. Todas sus estrategias de política exterior, cualesquiera que sean, tendrán estos propósitos políticos objetivos como un elemento integrador y unificador.

De esta manera, lo que en realidad es objeto de disputa son las diferentes concepciones políticas que atribuyen a su programa una mayor capacidad para salvaguardar lo que conocemos como interés permanente y para definir y salvaguardar el interés actualizado. En otras palabras, los diferentes gobiernos deben actuar siempre en vista de los intereses nacionales, a fin de preservar la *polity* y llevar a cabo su programa político. Al mismo tiempo, las opciones de *policy* para lograr este resultado siempre serán objeto de controversia y disputa en forma de *politics*.

En su conferencia en la Escuela Superior de Guerra en 1974, el ministro Azeredo da Silveira declaró que “la política exterior es la proyección de la síntesis de los intereses nacionales a nivel internacional” (2018, p.325). Desde nuestro punto de vista, esta *síntesis* correspondería al proyecto de política exterior determinado por los líderes políticos del país, en el marco de extensas discusiones públicas y democráticas, para perseguir la suma de intereses objetivos y actualizados. En el caso brasileño, es difícil creer que algún grupo que gobierne el país, sea cual sea su ideología política, negará que su proyecto fortalezca la soberanía nacional, refuerce la ciudadanía o proteja la dignidad humana. Pero se espera y es natural que haya discrepancias, sobre el modo de hacerlo, entre el gobierno y la oposición.

Podemos decir que, en opinión de los distintos gobiernos, su plataforma de política exterior contribuye a hacer realidad el interés nacional, lo permanente y lo actualizado, y lo mismo podría decirse sobre su política de salud, seguridad y medio ambiente. El objetivo de la política exterior es realizar el interés de la *polity*; que tiene como objetivo el bien de la *polity*, pero, ontológicamente, es una política pública. Toda política pública concreta tiene un componente ideológico, un contenido establecido por quienes la formulan. Pero esta no transforma estructuralmente la *polity*, la comunidad política, puesto que se define en los artículos constitucionales que hemos señalado. Esto es, el Ministerio de Relaciones Exteriores, como operador del gobierno en el área de política exterior, pone en práctica las políticas públicas definidas por las dinámicas que forman el orden constitucional brasileño. Tenemos el conjunto: políticas públicas, comunidad política, y competencia política.

En resumen, terminamos esta sección delineando el siguiente modelo sobre el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores:

1. El gobierno, es decir, el poder ejecutivo federal, gobierna; este, al frente del Estado, tiene el mandato constitucional, político y legal de implementar sus políticas públicas de acuerdo con su plataforma electoral;
2. El Presidente electo, Jefe Ejecutivo, gobierna con el apoyo de sus ministros, quienes, a su vez, dirigen los diferentes ministerios; y para cada Ministerio, el presidente tiene una agenda gubernamental;
3. Los ministerios son unidades administrativas responsables de un área de política pública, que se organizan en función de los "desafíos" que se presentan a las comunidades políticas; entre estos desafíos está la relación con el exterior;
4. Desde este punto de vista, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) es un "órgano de soberanía"²⁶ del Poder Ejecutivo, con la responsabilidad principal de tratar asuntos internacionales; para este Ministerio, así como para los demás, las pautas del Presidente deben guiar las decisiones de política pública;

²⁶ Como bien aclara Magalhães (1995, p.26), "[las] funciones del Estado son ejercidas por los llamados órganos de soberanía que, de acuerdo con las normas constitucionales de ese Estado, tienen diversas competencias y, entre ellas, la competencia para realizar actividades externas".

5. El MRE, como órgano de la Administración Pública Directa responsable de un área de gobierno, desempeña una función constitucional, que es formular y ejecutar la política exterior;

6. En base a esta responsabilidad, se toman decisiones sobre temas que pueden vincularse con el interés nacional permanente (aquellos protegidos por el Artículo 1º de la Constitución de 1988) y sobre temas relacionados con el interés nacional actualizado, relacionados con la competencia política y el papel del Estado como proveedor de bienes y servicios públicos.

5. Conclusiones

La discusión política de gobierno vs. política de Estado parece estar encaminándose hacia una síntesis. No hemos encontrado argumentos convincentes para mantener que hay algo en el término “política de Estado” que respalda su uso para calificar lo que el Estado hace con el fin de afectar, alterar o influir en sus relaciones internacionales.

El concepto más preciso de “política pública” parece elevar la discusión de la política exterior a un nivel superior al que se encontraba con el concepto de “política de Estado”. Por lo menos, nos parece alentar el debate y obligar a quienes defienden una u otra decisión a elaborar más seriamente argumentos en su defensa, pues el calificativo “de Estado” no es suficiente para eso. También sirve para situarla en el corazón del orden político brasileño –la Constitución de 1988–, así como en el centro del proceso político del cual derivan invariablemente todas las decisiones que influyen en la vida de los brasileños. Y es en este marco conceptual en el que hablamos de “las tareas de la política exterior en el orden constitucional brasileño”. Como instrumento a disposición del poder nacional, sus tareas son proteger y realizar los intereses nacionales permanentes y actualizados. Siempre que respete los principios y parámetros de la política democrática brasileña, existe una amplia legitimidad para ello.

Considerando los argumentos que discutimos a lo largo del texto, también nos enfrentaríamos a la posibilidad de explorar nuevas agendas de investigación en el área de la política exterior. Sería interesante, por ejemplo, tratar de evaluar la importancia que los gobiernos específicos les han atribuido a la realización de su agenda internacional para diferentes propósitos políticos, como ganancias en influencia, legitimidad interna, transformación social, económica y política, etc. Enfatizar la naturaleza precisa de la

política pública en política exterior también tiene el mérito de alentar estudios sobre la posibilidad de utilizar indicadores para medir el desempeño de la política exterior, de manera similar a lo que se hace en otras áreas del servicio público. También sería muy relevante considerar que toda política pública obedece a un proceso complejo de identificación, formulación, ejecución y control de problemas. Cuestiones como la organización institucional para la política exterior, los métodos para la elaboración y el seguimiento de políticas en el ámbito internacional, el control interno y externo, la concentración o la distribución de competencias deberían atraer más atención en Brasil.

Referencias

Academia Brasileira de Ciências (2014). *Por uma Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação: contribuições da ABC para os candidatos à Presidência do Brasil*. Rio de Janeiro. Recuperado de <http://www.abc.org.br/wp-content/uploads/2018/06/doc-6760.pdf>.

Almeida, P.R (2016). Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias. *Instituto Millenium*. Recuperado de <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>.

Aristóteles (1988). *Política* (M. Gama Kury, Trad.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Aron, R. (2002). *Paz e Guerra entre as Nações* (S. Bath, Trad.) Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Azeredo da Silveira, A. F. (2018). Pródromos do Pragmatismo Responsável. In R. Faria, S.E. Moreira Lima (Orgs.). *A Palavra dos Chanceleres na Escola Superior de Guerra (1952-2012)*. Brasília: FUNAG, p.325-350.

Badin, M. R. S., & França, C. L. F. (2010). A Inserção Internacional do Poder Executivo Federal Brasileiro. *Análises e Propostas*. Nº 40.

Baldwin, D. A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.

Barbosa, R. (2015). FHC e Lula, políticas externas divergentes. *Folha de São Paulo*. Ilustríssima. São Paulo, 29, nov. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/11/1711638-fhc-e-lula-politicas-externas-divergentes.shtml>.

Bobbio, N. (2017). *Teoria das Formas de Governo* (L. Henriques, Trad.) São Paulo: Edipro.

Capella, A. (2018). *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Chantebout, B. (1982). *Droit Constitutionnel et Science Politique*. Paris: Armand Colin.

Christofolo, J.E. (2019). *Princípios Constitucionais de relações internacionais: significado, alcance e aplicação*. Belo Horizonte: Del Rey.

Clausewitz, C. V. (1993). *On War* (M. Howard, & P. Paret, Trans.). New York: Everyman's Library.

Couto, C., & Arantes, R. (2006). *RBCS*. Vol.21, No 61.

Coutro, C. (2019). *Sistema de Governo e Políticas Públicas*. Brasília: Enap.

Danner, M. (1997). Marooned in the Cold War: America, the Alliance, and the Quest for a Vanished World. *World Policy Journal*, Vol. 14, No. 3. pp. 1-23. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40209538>.

Decreto Nº 9683, de 9 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Recuperado de http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58549274/do1-2019-01-10-decreto-n-9-683-de-9-de-janeiro-de-2019-58549021.

DREW, S. N. (Ed.). (1994). *NSC-68: Forging the Strategy of Containment*. With Analyses by Paul H. Nitze. Washington DC: National Defense University Press Publications.

Scorel, L. (1986). O Conceito de “Interesse Nacional” e a Responsabilidade de Diplomacia Brasileira. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo*, 81, p.151-161.

Faria, C. A. (2008). Opinião Pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (2), p. 80-97. doi: 10.1590/S0034-73292008000200006.

Faria, J. E. (1978). *Poder e Legitimidade: introdução à política do direito*. São Paulo: Perspectiva.

Franco, A. C. (Org.). (2007). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Frankenberg, G. (2018). *Técnica de Estado: perspectivas sobre o Estado de direito e o estado de exceção* (G. Mendes, Trad.). São Paulo: Editora Unesp.

Hill, C. (2011). What is to be done? Foreign policy as a site for political action. *International Affairs* 79, 2, p.233-255.

Lafer, C. (2014). *A Identidade Internacional do Brasil: passado, presente e futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva.

Lafer, C. (2015). Apontamentos sobre a Internacionalização do Direito Constitucional Brasileiro. In Lafer, C. *Filosofia e Teoria Geral do Direito: Um percurso no Século XXI*. Volume 3. São Paulo: Editora Atlas S.A., p.3-31.

Lei 13884. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm.

Lima, M. R. S. (2000). “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, no. 2.

Lima, M. R. S. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina Internacional*. Vol. 1, No 2.

Lima, M. R. S. (2010). Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In Jobim, N., Etchegoyen, S. W., & Alsina, J. P. (Orgs.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Limongi, F. (2008). O Poder Executivo na Constituição de 1988. In Brandão, G. M., Ridenti, M., & Oliven, R. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. Rio de Janeiro: ANPOCS.

Lijphart, A. (2003). *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 países*. Tradução: Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Magalhães, J. C (1995). *A Diplomacia Pura*. Lisboa: Bertrand Editora.

Milani, C. R. S. (2015). Política Externa é Política Pública?. *Insight Inteligência*. Rio de Janeiro), v. XVIII, p. 56-75.

Pietro, M. S. Z. (2018). *Direito Administrativo*. 31ª edição. Rio de Janeiro: Forense.

“Política de Defesa é política de Estado”, diz Ministro Jacques Wagner (2015). Recuperado de <https://www.defesa.gov.br/noticias/15890-politica-de-defesa-e-politica-de-estado-diz-ministro-jaques-wagner>.

Morgenthau, H. J. (2003). *Política Entre as Nações*. Tradução de Oswaldo Biato. São Paulo: IPRI/Funag.

Oliveira, E. R. (2006). Considerações políticas sobre a Defesa Nacional. *Com Ciência - Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, SBPC.

Pinheiro, L., & Milani, C. R. S. (2013) Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, janeiro/junho, p. 11-41. doi: 10.1590/S0102-85292013000100001.

Ramanzini, H., & Faria, R. (2015). Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. *Rev. Bras. Polít. Int.* 58 (2): 5-22. doi: 10.1590/0034-7329201500201.

Romano, R. (2014). *Razão de Estado e Outros Estados da Razão*. São Paulo: Perspectiva.

Sanchez, M. R. (2006). Política Externa como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988). *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 27, p. 125-143.

Schmidt, H. (1990). *Man and Powers*. Perspectives on Politics. London: Jonathan Cape.

Sola, L., Garman, C., & Marques, M. (2002) "Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática". In Sola, L., Kugelmas, E., & Whitehead, L. (orgs.). *Banco Central - autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

Souza Filho, O. Q. (2019). O Reconhecimento da Alteridade como Fundamento da Política Internacional: uma interpretação levinasiana. In Alves, M., & Oliveira, Paulo. (Orgs.). *Relações Internacionais: outros olhares*. Itajaí: Univali, p. 13-36.

Tsebelis, G. (1995). Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117.

Waldron, J. (2016) *Political Political Theory: essays on institutions*. Cambridge: Harvard University Press.

Wolin, S. (1969) Political Theory as Vocation. *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 4, p. 1062-1082. doi: 10.2307/1955072