

DE DUTRA A LULA: A CONDUÇÃO E OS DETERMINANTES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Octavio Amorim Neto, Fundação Konrad Adenauer/Elsevier
Editora, Río de Janeiro, 2011, 200 páginas.

Marcelo RAIMUNDO DA SILVA

Escrita por el politólogo brasileño Octavio Amorim Neto, *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira* es la primera publicación en política exterior de Brasil que se fundamenta en un *mix* de métodos cualitativos y cuantitativos para analizar, a lo largo de sesenta y tres años, las principales variables explicativas respecto de la orientación general de la política externa brasileña. Para este fin, Amorim Neto construye un modelo de base empírica de nivel nacional y corte longitudinal, compuesto por variables independientes domésticas y sistémicas en el análisis de la determinación de la política externa de Brasil (variable dependiente) entre los años de 1946 y 2008. En la estimación del peso relativo de los determinantes de la política exterior, Amorim Neto recurre al método estadístico de regresión multivariada, cuya ventaja está en la identificación más apurada –en comparación con la tradición histórica y cualitativa– de las correlaciones ante casos de multicausalidad.

¿Cuáles serían esas variables (institucionales) domésticas y sistémicas que serán testadas estadísticamente? El autor se basa en los recursos teóricos de la literatura referencial de Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la identificación de dos conjuntos de determinantes: 1) posición relativa del Estado en el sistema internacional, las condiciones materiales del país (economía, recursos naturales, demografía, capacidad militar) y la interdependencia económico-comercial; 2) régimen político, sistema de gobierno, gobiernos de coalición, partidos políticos, legislaturas, instancias burocráticas y las preferencias de los principales actores políticos internos.

A su vez, ¿cómo cuantificar la variable dependiente “orientación general de la política exterior brasileña entre 1946-2008” para trabajar con las funciones matemáticas del modelo de regresión multivariada?

En ese punto, Amorim Neto innova al traer, desde la literatura internacional, la idea de utilizar los porcentajes anuales de las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas en que Brasil y Estados Unidos presentaron votos idénticos para el cálculo de los índices de convergencia, entendida como parámetro sustitutivo (*proxy*) de la orientación general de la política externa brasileña. Para él, eso puede ser planteado por dos razones principales. En primer lugar, Estados Unidos fue la potencia hegemónica durante la Guerra Fría y ha sido la potencia hegemónica global desde 1989 hasta hoy. En segundo lugar, puesto que Estados Unidos ha sido el principal socio histórico de Brasil desde los primeros años del siglo xx, la relación de Brasil con este país ha sido el principal vector de *inputs* en el proceso decisorio doméstico de la política exterior brasileña. Por tanto, el grado de convergencia de votaciones Brasil/Estados Unidos operacionaliza, de manera consistente, la variable dependiente “política externa brasileña”.

Dado que la identidad de votaciones Brasil/Estados Unidos es una variable binaria y, por tanto, no tiene valores distintos de 0 (votaciones divergentes) y 1 (votos convergentes: sí/sí, no/no, abstención/abstención), Amorim Neto elige sofisticar su modelo de regresión multivariada para incluir esta “censura” (*modelo Tobit*) en virtud y en beneficio de la variable dependiente operacionalizada. En complementación con ese modelo, el autor utiliza un marco cualitativo riguroso apoyado en interpretaciones paradigmáticas y expectativas empíricas de los expertos más conocidos de la literatura brasileña de análisis de Política Exterior (Amado Cervo, Gelson Fonseca, Maria Regina Soares de Lima, Letícia Pinheiro y Mónica Hirst). Los resultados de las mediciones del índice de convergencia por año y por temas atestan las hipótesis de estos trabajos y demuestran que hubo, de hecho, una caída continua, desde 1946, de la convergencia Brasil/Estados Unidos, acompañada de variaciones de menor grado en cada gobierno y presidencia.

Para interpretar esas variaciones, el autor propone una investigación sistemática respecto de los principales determinantes de la política externa brasileña y para analizar las variables domésticas, las divide en dos grupos de actores institucionales: 1) los no-burocráticos (presidentes, Poder Legislativo y partidos políticos) y 2) los burocráticos (diplomacia y

Fuerzas Armadas). En ese acápite, escribe con absoluta familiaridad porque fundamenta sus teorizaciones en la literatura de instituciones políticas y proceso decisorio gubernamental que él mismo hace parte. De esa revisión, las variables explicativas de mayor peso intuitivo son: a) variaciones de composición partidaria, base legislativa y de orientación ideológica de presidentes y gobiernos; b) impacto de la dinámica institucional entre poderes Ejecutivo y Legislativo; c) mayor presencia parlamentaria de los partidos políticos y/o facciones políticas de izquierda o centro izquierda (pues son estos que intuitivamente cambian el *status quo*); d) prerrogativas constitucionales en cuanto al rol del presidente en política exterior, capacidad de control de la burocracia diplomática y tipo de delegación entre presidentes y cancilleres; y e) grado de participación ministerial de militares de derecha en el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, para la comprobación empírica de todas las variables explicativas domésticas y sistémicas en los tests estadísticos de su modelo de regresión, Amorim Neto propone nueve indicadores operacionales: i) orientación ideológica de presidente: variable intervalar de clasificación de la ideología partidaria; ii) fuerza legislativa del partido del presidente: porcentaje de asientos del partido del presidente en la Cámara de Diputados; iii) orientación ideológica del gabinete del presidente, enfatizando los partidos de izquierda: número de ministerios de partidos y facciones de izquierda y centro-izquierda dividido por el total de ministerio, por régimen político; iv) fuerza legislativa de los partidos y facciones de izquierda o centro izquierda: porcentaje de asientos en la Cámara de Diputados; v) fuerza ministerial de la derecha militar: porcentaje de ministros con formación militar en puestos típicamente militares o no; vi) impacto inercial de la burocracia diplomática: medición del grado de similitud entre la convergencia de Brasil y Estados Unidos en la Asamblea General en el año $t - 1$ y en el año t ; vii) factor sistémico neorrealista: Índice Compuesto de la Capacidad Nacional (CINC), con base en valores anuales relativos y medias de seis categorías militarmente relevantes (producción de acero y hierro, gastos militares, contingente militar, consumo de energía primaria, población total, población urbana); viii) factor sistémico neoliberal: media móvil para cinco años del peso de las exportaciones para Estados Unidos en el total de las exportaciones brasileñas, como medida de dependencia económica de Brasil frente a Estados Unidos; ix) preferencias de otros Estados: uso de una variable binaria para la Guerra Fría

(1946-1989:0, 1990-2008:1) para expresar el posible peso de las preferencias de Estados Unidos.

Por ello, ¿cuáles de estas variables explicativas operacionalizadas pesan relativamente más en la explicación de las fluctuaciones de las tasas de convergencia de las votaciones entre Brasil y Estados Unidos, sabiendo que la convergencia es una *proxy* de la variable “orientación general de la política externa brasileña”? En orden de magnitud estadística, los resultados de su modelo demuestran que dicha convergencia ha sido determinada negativamente por el factor sistémico neorrealista (CINC), positivamente por el impacto inercial de la burocracia diplomática y negativamente por la fuerza ministerial de los partidos de izquierda. Comparando esos resultados con las hipótesis de la literatura tradicional más cualitativa, tras replicar los tests estadísticos en temas políticos y de seguridad, y tras graficar los resultados, Amorim Neto concluye —en absoluto contraste con los estudios de análisis de política exterior más actuales— que las capacidades materiales del país fueron las variables que más determinaron la política exterior de Brasil entre 1946 y 2008. En segundo y tercer lugar, aparecen la centralidad (“impacto inercial”) de la burocracia diplomática brasilera en la formulación de la política exterior y los impactos de corto y medio plazo de los gobiernos de izquierda (“fuerza ministerial”) desde la Presidencia de la República.

Octavio Amorim Neto consiguió su título de Ph.D. en Ciencias Políticas por la Universidad de California, campus en San Diego, en 1998 con una tesis doctoral sobre la formación de gabinetes ministeriales y proceso decisorio legislativo en la lógica de la división de poderes, bajo la orientación de Arend Lijphart. Profesor desde hace una década en la prestigiosa Escuela de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro, ha sido uno de los politólogos investigadores más productivos y creativos en la comunidad brasileña de ciencias políticas.

De Dutra a Lula es una obra que nació clásica en la literatura sobre política brasileña y debe ser vista como lectura obligatoria en análisis de Política Exterior. Se trata de estudio referencial para aquellos politólogos interesados en replicar un modelo cuali-cuantitativo riguroso a fin de testear cuáles serían los determinantes (sistémicos o domésticos) de las políticas exteriores de sus países de estudio. El libro también sirve como referencia básica para aquellos investigadores que pretenden iniciar o avanzar sus estudios en instituciones políticas de Brasil.