

POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA: NUEVOS Y VIEJOS CAMINOS EN LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES, EN LA PRÁCTICA DEL MULTILATERALISMO Y EN LA POLÍTICA PARA EL SUR*

Brazilian Foreign Policy: Old and New Paths as Regards Institutional Aspects, Multilateralism and Foreign Policy Towards the South

RAFAEL DUARTE VILLA

Universidade de São Paulo

MANUELA TRINDADE VIANA

Universidade de São Paulo

RESUMEN

Este artículo hace énfasis en la importancia de los cambios que se evidencian en la política exterior brasileña después del arribo al poder de Luiz Inácio Lula da Silva en 2002. De hecho, no es posible afirmar que éstos han representado cambios profundos en comparación con el gobierno de Cardoso. No obstante, hay señales de que algo nuevo está pasando a través del diseño de una línea de acción más clara y activa que ha dado pie a cambios institucionales y métodos de acción multilateral más incisivos, lo cual es una consecuencia tanto del perfil político de los operadores directos de la política exterior como de las propias metas de la diplomacia presidencial. De esta forma, este trabajo sostiene la hipótesis de que en el gobierno de Lula no se ha producido una ruptura completa en relación con gestiones anteriores; sin embargo, las metas de inserción regional y global pasan a configurarse de una manera más clara y directa y con un mayor grado de activismo. Esto se puede notar claramente en tres aspectos importantes de la política externa brasileña: en los ámbitos institucionales, en la política para el Sur y en la práctica del multilateralismo. Los tres aspectos de los que se ocupa este artículo.

Palabras clave: Política exterior brasileña, institucional, multilateralismo, gobierno de Lula, Estados Unidos.

ABSTRACT

This paper emphasizes the important changes in Brazilian foreign policy after Luiz Inácio Lula da Silva took up the power in 2002. The paper defends the idea that it is not possible to argue that there were deep changes in comparison to Cardoso's administration. However, evidence shows that new things are happening as regards the design of a more active and

* Nuestros agradecimientos muy especiales a los referís de la Revista de Ciencia Política (RCP), a los cuales sometimos nuestro trabajo, cuyas observaciones instigantes fueron muy importantes para perfeccionar el artículo y para introducir en éste un nivel de reflexión intelectual más elevado. En segundo lugar agradecemos al traductor venezolano Carlos Carrero por su excelente trabajo de revisión técnica, y de traducción de una parte, de la versión final del artículo. En tercer lugar, agradecemos a los investigadores del Núcleo de Pesquisas de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI) por la interlocución en la elaboración del artículo. Y al cuerpo editorial de la Revista de Ciencia Política por la oportunidad de publicar en este reputado medio académico internacional.

clear foreign action line which led to institutional changes and to more incisive multilateral paths. This results both from the political profile of the direct operators of foreign policy and the aims of the presidential diplomacy. The hypothesis dealt with on this paper consists on the fact that Lula's administration has not fully broken with the old administration practices, however the aims of global and regional integration are being plotted more clearly and with a higher degree of activism. This becomes clear in three aspects of the Brazilian foreign policy: the institutional framework, the practice of multilateralism and the foreign policy towards the South, the three topics analyzed in this paper.

Key words: *Brazilian Foreign Policy, institutional, multilateralism, Lula's government, United States.*

I. REAJUSTE Y REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

El fin de la Guerra Fría también plantea un fuerte cuestionamiento en el seno de la acción diplomática brasileña sobre su propia capacidad de responder eficazmente ante las nuevas realidades nacientes para la época. El fin de la Guerra Fría minó el poder de los países del Sur y, asimismo, aquel discurso tercermundista que emanaba de las denuncias sobre el uso de poder asimétrico y de un multilateralismo al servicio de dichos poderes (Fonseca Junior, 1998). Se plantea así la interrogante sobre cómo alcanzar la meta del desarrollo nacional, usando la política exterior como instrumento, ante el nuevo modelo de inserción internacional impuesto por la globalización financiera y la apertura de mercados.

A su vez, esto nos lleva a preguntarnos si es posible distinguir entre reajuste y cambios de orientación en la política exterior propia de los años de redemocratización. Sin duda, un punto de inflexión en este sentido lo representó la propuesta de cambio en la orientación de la política exterior brasileña que se evidenció en el gobierno de Collor de Mello (1990-92). El gobierno de Collor de Mello planteó un cambio de dirección con respecto a la política exterior de los gobiernos militares, es decir, se cambió el núcleo de la política exterior del régimen militar.

La novedad en la política de Collor yacía en el intento de volver al americanismo ideológico como vía privilegiada para la nueva inserción internacional del país y para el desarrollo nacional. Este intento de reorientación de la política exterior pasaba por tres aspectos: en primer lugar, reconocer que el modelo de crecimiento económico sobre bases cepalinas o, lo que es lo mismo, un crecimiento económico "endógeno", estaba agotado; segundo, modernización a través de la internacionalización y, por último, reconocer la necesidad de negociar una agenda positiva de relaciones con Estados Unidos.

De esos tres puntos, el más polémico era el de la "modernización a través de la internacionalización". Según Przworski (*apud* Soares, 1994) este concepto consiste en "asumir los patrones políticos, económicos y culturales del mundo desarrollado", lo que significaría un cambio en la definición de la identidad del primer mundo en contraposición a la doble identidad primermundista y tercermundista forjada desde el gobierno de Geisel. Una condición *sine qua non* para la consecución de este objetivo era la construcción de una agenda positiva con Estados Unidos, eliminando las fricciones que caracterizaron

el período 1974-1990, en lo que respecta a libertad de comercio, propiedad intelectual, tratados de no proliferación nuclear y medio ambiente. En compensación, el país estaría abonando el camino para mejorar su imagen, renegociar en mejores condiciones la deuda externa y tener acceso al mercado de créditos y a tecnología de punta.

Sin embargo, dicha visión, que admitía cierto grado de sumisión sobre la soberanía nacional, chocaba con la visión de las elites dominantes, especialmente en la manera de concebir el proyecto de desarrollo e inserción internacional, lo que traería a fin de cuentas una abrupta falta de continuidad. Construir una agenda positiva con Estados Unidos resultaba incuestionable, pero se basaba en la necesidad de mantener la continuidad en sus aspectos fundamentales, sobre todo se reivindicaba el sentido fuertemente instrumental para la estrategia desarrollista, con el cual la política exterior brasileña (PEB) debía mantenerse como un instrumento trascendental para ampliar la competitividad brasileña.

Por otro lado, el debate sobre la modernización a través de la internacionalización politizó el pleno de Itamaraty. El debate que se da en la sociedad, el gobierno y el parlamento sobre el mejor modelo a escoger, entre el neoliberal y el neodesarrollista, alcanza a Itamaraty. La corriente neodesarrollista no planteaba una discordancia con el objetivo de buscar nuevas vías para la inserción internacional de Brasil, pero sí con el hecho de que el medio más apropiado para alcanzarlas fuese a través de reformas liberales. Surgen entonces dos sectores en la constitución de la política exterior: liberales y neodesarrollistas. Mientras el sector que se identificaba más con una agenda de reformas liberales y la búsqueda de acuerdos en áreas sensibles, como tecnología nuclear y propiedad intelectual, ambas importantes para el país a fin de garantizar la credibilidad internacional de Brasil, ya la corriente que se identificaba con el neodesarrollismo observaba que el distanciamiento con relación a Estados Unidos permitiría un margen de maniobra para defender la autonomía frente al interés nacional, centrado en su modelo de desarrollo, lo que provocó que se marcaran diferencias entre posturas cercanas a un ideario desarrollista – y, por ende, nacionalista – y posturas más sintonizadas con el neoliberalismo, pero con un sentido más cosmopolita (Hirst y Pinheiro, 1995: 9).

El *intermezzo* de Itamar Franco (1992-1993), quien sustituyó al presidente Collor, previamente destituido por el *impeachment*, junto a los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) significarían, por una parte, el abandono del concepto de la modernización a través de la internacionalización, mientras que simultáneamente se le asignaba una nueva dirección a las grandes líneas de la política exterior vigentes desde los gobiernos militares de los años 70.

Las grandes metas en la política exterior brasileña desde el gobierno de Itamar Franco, continuadas durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, pueden resumirse de la siguiente manera. En el marco de la construcción doctrinaria, se abandona la estrategia denominada oficialmente: *autonomía a través de la distancia*¹ que había caracterizado a la PEB

¹ Nota crítica: la bibliografía brasileña curiosamente ha aceptado los términos conceptuales propuestos por quienes formulan la política exterior para denominar las diferentes fases de la política exterior del país a lo largo del período histórico que comienza con el Barón de Rio Branco a finales del siglo XXI. “Autonomía a través de la equidistancia”, “autonomía a través de la integración”, “autonomía a través de la participación”, entre otros, son

desde el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979) hasta el gobierno de Sarney (1985-1988) y cuyos puntos esenciales eran: a) diversificar las relaciones diplomáticas y comerciales con el resto del mundo; b) fijar la identidad del Brasil como país del Tercer Mundo y en vías de desarrollo; c) denunciar las asimetrías internacionales en regímenes internacionales de comercio, finanzas y adquisición y uso de armas nucleares; d) participar activamente en organismos multilaterales del Tercer Mundo (como el Grupo de Países no Alineados y el Grupo de los 77), y e) reivindicar el diálogo en las coordenadas Norte-Sur y no en las Este-Oeste (para un análisis más detallado sobre ese período ver: Sennes, 2003; Vizentini, 2003).

En los gobiernos democráticos posteriores al de Collor de Mello, el de Lula inclusive, la nueva estrategia para el desarrollo del país, en que la política exterior se perfila como un medio importante para lograr dicho objetivo, se afirma con el diseño de una nueva matriz de política exterior que pasó a recibir el nombre oficial de *autonomía a través de la integración o la participación*. Dicho modelo se caracteriza por lo siguiente: a) la construcción de una identidad de país continental, con énfasis en la integración regional como nueva forma de inserción internacional; b) como proyecto normativo la autonomía a través de la integración buscaba aliar el objetivo de transformar el país en un *global trader* a mediano plazo, con el de convertirlo en un *global player* político a largo plazo. Para lograr estos objetivos se definieron en primera instancia tres medios: 1) Pasar de un activismo tercermundista a una visión positiva de los regímenes internacionales, lo que implicaba participar activamente en organismos multilaterales como el GATT (hoy Organización Mundial de Comercio), reivindicar su posición con un puesto como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y la búsqueda de mejores términos de entendimiento con el FMI; 2) La construcción de una agenda positiva con Estados Unidos pero manteniendo la autonomía de la PEB. Los principales símbolos de esa nueva actitud hacia los Estados Unidos fueron el proceso de apertura comercial, las privatizaciones de un número considerable de empresas

términos generalmente formulados originalmente por los actores de la política exterior en diferentes trabajos de estudiosos brasileños (Soares, 1994, Campos de Mello, 2000; Vizentini, 2003; Vigevani *et al.*, 2003; Sennes, 2003; Pinheiros, 2002. No obstante, la autonomía conceptual de los investigadores brasileños se ha dado gracias a la identificación de los estilos de política exterior. De esta forma, la investigación brasileña reconoce que desde Rio Branco la PEB varió entre dos "estilos" de actuación: el *ideológico*, basado en consideraciones doctrinarias o programáticas apriorísticas en lo que respecta a la realidad, y el *pragmático*, basado en la evaluación de los medios adecuados para el logro de los objetivos considerados de interés nacional. El estilo de actuación ideológico se identificó con el **Americanismo**: definido como un paradigma que concebía a Estados Unidos como el eje de la política exterior, donde un mayor acercamiento a Washington elevaría los recursos de poder del país, lo que aumentaría, a su vez, su capacidad de negociación (1940 hasta 1955 y luego desde 1964 hasta 1974). El estilo pragmático se identificó como un comportamiento dado al **Globalismo**: el cual era concebido como una alternativa a la tesis anterior, la cual privilegiaba la diversificación de las relaciones exteriores de Brasil como condición para aumentar su poder de negociación en el mundo, incluso junto a Estados Unidos (Soares, 1994, Pinheiros, 2000) (1955 hasta 1964 y desde 1974 hasta 1990). El intelectual y diplomático Celso Lafer (2001) así como Leticia Pinheiros (2002) han identificado un tercer estilo de actuación: el **Grotianismo**. Desde comienzos del siglo XX, cuando el Barón de Rio Branco asumió la Cancillería, la PEB habría oficializado un discurso tanto **pacifista**, recurriendo a la negociación, y a la **intermediación internacional como forma de resolución de conflictos por excelencia**, como, también, proclive al **juridicismo**, igualmente inaugurado en la gestión del Barón de Rio Branco. La llamada tradición grociana o internacionalista describiría la política internacional en términos de una sociedad de estados o sociedades internacionales. Los internacionalistas marcan distancia de la tradición hobbesiana al afirmar que los estados no se relacionan sólo en términos bélicos, pero sí de acuerdo con reglas e instituciones comunes a todos los integrantes del sistema.

estatales y la firma del Tratado de no Proliferación Nuclear (que desde finales de los años 60 la diplomacia brasileña había denunciado como injusto y paralizador del poder nuclear internacional); 3) En el ámbito regional se dio prioridad a profundizar el Mercosur por medio de una alianza estratégica con Argentina como primer paso para la integración con América del Sur. El Mercosur se ha constituido como un lugar de especial prioridad para concretar las metas de desarrollo económico y reafirmar el liderazgo político regional de Brasil (Ver: Campos, 2000; Vigevani *et al.*, 2004).

Una vez que Luiz Inácio Lula da Silva llega al poder, la pregunta que más inquietaba a los observadores de la política exterior brasileña consistía en si éste establecería una ruptura completa con la gestión de su antecesor Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Este trabajo sostiene que no se ha producido una ruptura plena o un cambio de dirección absoluto; sin embargo, *la política exterior actual atraviesa una etapa de transición en la cual se mantienen las grandes líneas consolidadas durante los años de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), pero las metas de inserción regional y global pasan a ser reajustadas, es decir, formuladas de manera más clara y directa y con un mayor grado de activismo. Esto último se evidencia claramente en dos aspectos importantes de la política externa brasileña: en los aspectos institucionales y en las relaciones con el Sur, bien sea en el ámbito regional suramericano o con países en desarrollo como China.*

II. LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La expectativa más realista en lo que respecta a la conducta diplomática del gobierno de Lula se inclinaría más a pronosticar pocos cambios. Como señalaba Carvalho: “Objetivamente, los planes del gobierno de Lula, en lo concerniente a política exterior, no son innovadores – no existen marcadas diferencias entre la plataforma del nuevo gobierno y las pretensiones parcialmente realizadas por el de Cardoso” (Carvalho, 2002: 80). Esto, aunado al hecho de que la política exterior brasileña se caracteriza principalmente por la continuidad de metas y objetivos, incluso ante la presencia de cambios en la naturaleza del régimen político (Soares, 1994), nos permite decir que era de esperarse que los grandes objetivos de la diplomacia de Cardoso serían preservados sin presentar cambios en su contenido.

No obstante, en el aspecto institucional, y en lo que se refiere a la administración y gestión de la política exterior, ocurrieron movimientos políticos significativos que, más que significar un reajuste, constituyen verdaderos cambios de orientación del aspecto instrumental y organizativo de la política exterior. El principal de ellos fue la marcada institucionalización de la figura del Asesor Especial del Presidente de la República para Política Exterior (vinculado directamente a la presidencia y no al Ministerio de Relaciones Exteriores), cargo que se le otorgó al intelectual e historiador Marco Aurélio Garcia.²

² Usamos el término “institucionalizar” porque la figura del Asesor Especial ya existía en otros gobiernos, como en el de Fernando Henrique Cardoso, sólo que en los anteriores esta figura mantuvo un perfil político muy

Con la creación de ese vehículo de política exterior, el gobierno de Lula pretendía, en primer lugar, otorgar mayor flexibilidad a la actuación diplomática sobre temas en los que era necesario asumir una posición más política que diplomática, a fin de exponer en menor grado la figura del presidente; en segundo lugar, se pretendía crear un canal de comunicación más dinámico entre el cuerpo de política exterior de Itamaraty y la figura del presidente. Tal camino resultó de gran utilidad durante crisis políticas como las de Venezuela y Bolivia en los años 2002 y 2003. Ciertamente, al principio, se pensó que podría haber un solapamiento de posiciones entre el papel del Ministro de Relaciones Exteriores y el del Asesor Especial, lo que no llegó exactamente a suceder.

Dentro de ese mismo aspecto institucional, se produjo un cambio político importante en lo que se refiere a quienes formulan la política exterior. Desde el gobierno de Collor de Mello (1990-1992), una característica emergente de la Cancillería brasileña ha sido la politización de esta institución. Desde Collor de Mello hasta el segundo gobierno de Cardoso (1999-2002), el debate sobre las reformas neoliberales reflejó una división tanto en la sociedad como en el Ejecutivo, entre sectores neodesarrollistas y sectores liberales. Como afirman Hirst y Pinheiros:

“En este respecto, la politización de la sociedad brasileña (...) llegó al ámbito diplomático, haciendo que se marcara una diferencia entre posturas cercanas a un ideario desarrollista – y, por ende, nacionalista – y posturas más sintonizadas con el neoliberalismo, con un sentido más cosmopolita” (Hirst y Pinheiros, 1995: 9).

En los dos períodos presidenciales de Cardoso, ejercieron el liderazgo de Itamaraty sectores y figuras públicas que, aunque no pueden ser llamados abiertamente de neoliberales, veían con bastante simpatía las reformas de esa naturaleza que se daban en el país (tal es el caso de los ex cancilleres Celso Lafer y Luiz Felipe Lampreia, y del embajador en Washington Ruben Barbosa) y hacían hincapié en la construcción de una agenda positiva y de confianza con Estados Unidos. Con el arribo del presidente Lula al poder, el sector neodesarrollista pasa a ocupar los cargos de comando de Itamaraty, en las figuras del actual canciller Celso Amorim y el secretario político de Itamaraty (segundo puesto en importancia después del de canciller),³ Samuel Pinheiro Guimarães. Dicho cambio en el perfil de la conducción

bajo y de poca actuación. Garcia, una figura en ascenso dentro del Partido de los Trabajadores (PT), acabaría transformándose posteriormente en el Coordinador Político de la campaña de reelección del presidente Lula.

³ Celso Amorim ya había sido Ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Itamar Franco. Samuel Pinheiro Guimarães no ocultó durante los períodos de Cardoso una posición bastante crítica contra el ALCA, motivo por el cual fue destituido del cargo que ocupaba como director del Instituto de Investigación sobre Relaciones Internacionales de Itamaraty (IPRI) en 2001 por orden del Canciller Celso Lafer. Otra figura importante que volvía a puestos más claves de Itamaraty fue el embajador José Henrique Bustani, quien a comienzos de 2002 fue literalmente presionado por la diplomacia estadounidense en la ONU para hacer que dejara el cargo de secretario de la Organización para el Control e Inspección de las Armas Químicas (OPAC) dado que él no aprobaba las exigencias de EE.UU. en esa materia. Itamaraty hizo pocos esfuerzos para mantener al diplomático brasileño en el cargo, haciendo públicas las discrepancias de la Cancillería con el diplomático. Posteriormente, fue enviado a la embajada de Londres y en el mismo año 2002 fue destituido de sus funciones por las fuertes críticas que lanzó públicamente sobre la actitud de la Cancillería de su país en el episodio de la OPAC. En el gobierno de Lula, Bustani volvería a Londres como embajador del nuevo gobierno, lo que puede interpretarse como una respuesta política a la actitud del anterior gobierno frente a este diplomático.

política de Itamaraty, si bien es cierto que no ha traído cambios profundos en las líneas generales de la acción política exterior del gobierno de Cardoso, no impide demostrar que el método de negociación refleje posiciones más duras y críticas en temáticas de la agenda bilateral con Estados Unidos, tales como la propuesta estadounidense de creación de una Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la lucha contra el terrorismo y la Guerra en Irak.

También en el aspecto institucional, la política exterior del gobierno de Lula consolidó una tendencia ya visible en los gobiernos de Cardoso, relacionada con la ampliación del papel de otros entes estatales (no necesariamente el Ministerio de Relaciones Exteriores) en la conducción de la política exterior. En consecuencia, se refuerza una tendencia para la desestatización corporativa de la política exterior, especialmente con la incorporación de aquellas instituciones relacionadas a la inserción externa del país en materias como finanzas, tal es el caso del Banco Central y, principalmente, el Ministerio de Hacienda.

En lo concerniente a la incorporación de otros entes en la gestión de política exterior para asuntos específicos, tal hecho estuvo estrechamente vinculado al objetivo de mejorar la credibilidad e imagen internacional. El gobierno de Lula fue muy cuidadoso al disipar las desconfianzas de los mercados internacionales con respecto a la forma política que tomaría la gestión de la economía, dado el recelo de sectores de las finanzas internacionales con el pasado izquierdista del presidente y del Partido de los Trabajadores (PT). De esta forma, el gobierno trazó como objetivo a corto plazo ganar la credibilidad internacional de inversionistas y organizaciones de finanzas como el Fondo Monetario Internacional, y, aunque el programa de privatizaciones de empresas estatales haya sido temporalmente suspendido (manteniendo las que ya se habían realizado), el gobierno fue extremadamente cuidadoso en atender las exigencias del FMI sobre las metas fiscales, el cumplimiento de los cronogramas de la deuda externa, y las medidas de supresión de reglas y apertura de los puertos que se venían aplicando por más de una década.

Dentro de ese objetivo a corto plazo diseñado al comienzo del gobierno de Lula, el cual consistía en ganar la confianza de los mercados internacionales, debemos resaltar tres aspectos fundamentales: primero, el reconocimiento de que los *constraints* internacionales limitaban las posibilidades de una política doméstica plenamente autónoma, dejando poco espacio para poner en práctica maniobras más arriesgadas para un país emergente.⁴ En vista de lo anterior, ganar credibilidad internacional se transformó casi que en una *política de Estado*, lo cual disciplinó y fortaleció al gobierno ante movimientos bruscos en materia de política exterior vinculada a asuntos financieros. Como reconocía un analista en los primeros días del gobierno de Lula, “No existen mecanismos suficientes para cambiar la política de Estado. La propia respetabilidad y confianza internacional se aseguran mediante el mantenimiento de instituciones y modelos burocráticos centrados en fines proyectados. En tal sentido, no hay una agenda flexibilizada que permita grandes aventuras, suficientes para modificar el comportamiento político del Estado en el espacio internacional” (Carvalho, 2002: 80).

⁴ Por el término “país emergente” se debe entender la potencia media o el país periférico en desarrollo como también se acostumbra llamar a países como Brasil, China, India y África del Sur.

Segundo, en una perspectiva teórica, esa conducta es coherente con la hipótesis sustentada por Martins (2000), según la cual la credibilidad externa y estabilidad de políticas domésticas son actualmente condiciones inseparables, caras de la misma moneda. La estabilidad doméstica es fuente de credibilidad doméstica porque permite a los socios internacionales acompañar con una cierta previsibilidad el desarrollo interno de las políticas, lo que permite construir expectativas y creencias positivas sobre lo que se espera que los actores hagan en el marco de las reglas establecidas por los acuerdos internacionales.

Y tercero, en el marco de la creación de reglas de gobernanza internacional, los actores domésticos que manejan políticas de naturaleza financiera, y que son reguladas externamente por organizaciones internacionales, se cuidan de separar sus preferencias ideológicas de las políticas a ser aplicadas. De esta forma, independientemente del cambio en el *staff* principal del Ministerio de Relaciones Exteriores, el gobierno de Lula se cuidó de colocar en los puestos claves del Ministerio de Hacienda y del Banco Central a un sector tecnocrático y político más sintonizado con los cuadros liberales de la administración anterior de Cardoso, con lo cual se aseguraba también una sintonía entre metas de política económica interna y negociación internacional con organismos financieros internacionales.

Desde el punto de vista político e institucional, otra característica notable de la gestión de Lula ha sido la intensa actividad diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores y la diplomacia presidencial. El presidente brasileño, en un año y medio de gobierno visitó más países que todos los que visitó el presidente Fernando Henrique Cardoso en su período de ocho años al mando del gobierno brasileño. Innumerables proyectos y acuerdos bilaterales se han firmado en el marco de los viajes presidenciales a diferentes continentes: en América Latina (Argentina, Chile, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, México, Cuba); África (Angola, San Tomé y Príncipe, Mozambique, Namibia y África del Sur); Medio Oriente (Siria, Líbano, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Libia; a Europa (Portugal, Reino Unido, Francia, España, Alemania y Suiza); Estados Unidos (en varias ocasiones), y Asia (India y China). La presencia del presidente Lula en foros multilaterales como el de Davos, Porto Alegre, Evian (G-8), ONU, UNCTAD, así como en otros foros multilaterales como la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y del Mercosur. El gráfico que mostramos a continuación denota perfectamente el activismo brasileño hacia el Sur.

El activismo de la diplomacia presidencial en el primer gobierno de Lula (2003-2006)		
		América Latina – 60,6% (97)
Viajes y visitas que involucren países del Sur	65% (160)	África – 25% (40)
		Médo Oriente – 7,5% (12)
		Asia – 6,9% (11)
Viajes y visitas que involucren países desarrollados	35% (86)	

Adaptado de: Diplomacia presidencial: cronología de viajes y visitas, 2002-2006.
Paulo Roberto de Almeida (www.pralmeida.org/05DocsPRA/1584ViagVisitLula02a06.pdf)

Ciertamente, no se puede decir que tan intensa agenda exterior presidencial habrá de traducirse en ventajas objetivas para Brasil a corto plazo. Sin embargo, tanto la diplomacia presidencial como el estilo de quienes formulan la política exterior de Itamaraty en el actual gobierno, son parámetros que indican una acción diplomática diferente a la administración anterior brasileña.

Finalmente, la actividad institucional de la política exterior también resultó favorecida por hechos de naturaleza simbólica. Un factor importante en la diplomacia presidencial, que la actual administración ha profundizado, ha sido la dimensión simbólica de la figura presidencial. Si la reconocida trayectoria intelectual del presidente Fernando Henrique Cardoso fue importante para la construcción de una imagen positiva del país, es fácil observar que la dimensión simbólica del presidente Lula, fundada en su trayectoria personal, sindical y de experiencia política trató de ser aprovechada al máximo por la diplomacia del país en un intento de transformar prestigio personal en capital político. La mismísima Cancillería brasileña no oculta esta meta, de hecho la explica: "El capital de credibilidad conquistado por el Presidente Lula merece inversiones en acciones innovadoras y así ha sucedido" (Amorim, 2004a). Con ese objetivo en mente, resulta fácil entender la amplia exposición y participación en foros internacionales como Porto Alegre, Davos, Evian, Washington y diferentes capitales suramericanas.

Por otro lado, la intensa diplomacia presidencial de los primeros años de su mandato resultó favorecida por las expectativas de sectores de la población de que el presidente ejerciese una acción diplomática más activa. De esta manera, en pocos meses la visibilidad y la forma de actuación brasileña en política exterior llegaron rápidamente a formar parte del consenso nacional, el cual permaneció intacto hasta la crisis devenida de la nacionalización del gas boliviano en mayo de 2006⁵ y, evidentemente, hasta el inicio de la campaña electoral de 2006. A diferencia del presidente Cardoso, que era percibido, al menos en los sectores intelectuales, como un gobernante muy preocupado por su proyección personal particular, Lula pasó a capitalizar la imagen de que estaba logrando "transferir su prestigio personal a favor de los intereses nacionales del país". Sin embargo, ¿en qué consiste esa "audacia" que distinguió al primer gobierno de Lula en materia de política exterior?

Si ha existido una acción que busque resultados más concretos de una manera más incisiva y agresiva en el gobierno de Lula, eso es producto de su actuación en el Sur y en los foros multilaterales.

⁵ La crisis fue el resultado obvio de que Brasil importa de Bolivia dos tercios del gas natural consumido por la industria del Estado de São Paulo y, que adicionalmente, la estatal Petróleos de Brasil (Petrobras) es la principal inversionista en el sector petrolero de Bolivia, operando las dos únicas refinerías que existen en dicho país.

III. AMÉRICA DEL SUR EN LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA DEL GOBIERNO DE LULA: EL ÉNFASIS ECONÓMICO

Dentro de los límites de lo que puede considerarse como continuidad de premisas y variación de consecuencias, el gobierno de Lula mantiene y profundiza la idea de dar prioridad a Suramérica como espacio privilegiado de actuación política y económica de Brasil. Como habrá de recordarse, durante los períodos presidenciales de Cardoso el espacio suramericano pasa a ser concebido por la diplomacia brasileña como plataforma de lanzamiento político de una estrategia a nivel global y regional. En referencia a esa doble percepción, de acuerdo con Campos de Mello (Cf., 2000), la autonomía en lo que respecta a Estados Unidos fue entendida en los gobiernos de Cardoso como condición para concretar el papel de *global player* que las élites brasileñas aspiran para el país dentro del nuevo escenario internacional posterior a la Guerra Fría. En el aspecto político, el Mercosur, bajo liderazgo brasileño, ha surgido como un importante mecanismo de estabilidad política y de preservación de las instituciones democráticas durante varias crisis políticas que se produjeron en la región durante los años 90. Para citar algunos ejemplos, la actuación brasileña posibilitó una salida negociada para el diferendo territorial ecuatoriano-peruano (por el cual ambos países fueron a un conflicto bélico en 1995); tuvo un papel importante en las diversas crisis políticas que se desarrollaron en Paraguay desde 1996 y que se profundizaron con la muerte del vicepresidente Luis María Ergaña 1999; y tuvo también un papel destacado durante las elecciones presidenciales peruanas de mayo de 2000, en las cuales los sectores de la oposición acusaron al entonces gobierno de Alberto Fujimori de haber cometido fraude electoral; y, finalmente, Brasil también jugó un importante rol en el manejo de la crisis resultante del golpe civil-militar de enero de 2000 contra el presidente ecuatoriano Jamil Mahuad.

Esa línea de actuación activa fue reafirmada durante el gobierno de Lula. En el discurso presidencial pronunciado durante el marco de la toma de posesión, el presidente brasileño reafirmó la prioridad dada a América del Sur: “La gran prioridad de la política exterior durante mi Gobierno, será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, basándonos en ideales democráticos y de justicia social. Para ello, resulta fundamental revitalizar decididamente el Mercosur, debilitado por las crisis de cada uno de sus miembros y por visiones muchas veces cerradas y egoístas sobre el significado de la integración” (Silva, 2003). La Cancillería brasileña afirma explícitamente que “América del Sur es una prioridad estratégica” (Amorim, 2004, p. 3). Esa política dio continuidad a la estrategia de *círculos concéntricos* o de “*modelo asociativo*” (como Itamaraty prefiere llamarla) diseñada por la diplomacia brasileña desde comienzos de los años 90. El núcleo original de esta estrategia radica en profundizar las etapas del Mercosur, teniendo como primer círculo las negociaciones de integración con los países suramericanos, al que le seguiría otro círculo que corresponde a las negociaciones con el ALCA y, finalmente, las negociaciones con la Unión Europea.⁶ La prioridad que se le diese a cada uno de estos

⁶ La Cancillería brasileña también hace referencia a un objetivo, especialmente, en sus relaciones con la Unión Europea: “El modelo de asociación propuesto por el Mercosur abarca, como uno de sus elementos

círculos estaría regida por las necesidades de inserción internacional de Brasil como global player. (cf., Campos de Mello, 2000).

En lo que respecta al Mercosur, durante el primer gobierno de Lula la diplomacia brasileña, en varios discursos oficiales, reafirma y da continuidad a la idea de que no es posible consolidar el Mercosur sin una alianza estratégica con Argentina. “La alianza estratégica entre Brasil y Argentina es la piedra angular de la política para Suramérica”, ha expresado continuamente la Cancillería brasileña (Amorim, 2004a). A pesar de que tal convicción no es algo nuevo, la diplomacia brasileña parece buscar afinidades en los objetivos políticos y económicos de los dos principales actores del Mercosur. Como recordarán, durante el período presidencial de doce años de Menem, Argentina prefirió el llamado “realismo periférico”, el cual, si bien coincidía con Brasil en cuanto a los objetivos económicos de la integración, prefería estar alineado sin restricciones con Estados Unidos en el aspecto político, lo que marcaba una diferencia clara con Brasil que estaba más dado a pensar en la construcción de una agenda positiva con el país del Norte, pero sin grandes coincidencias políticas automáticas o ideológicas. El resultado fue una discordancia en términos de las prácticas y discursos argentino-brasileños sobre cómo veían mutuamente a su contraparte. Como señalaban Russel y Tokatlian al discutir sobre la política exterior del Gobierno de Menem: “El lugar que se le reservó a Brasil dentro de ese paradigma, el cual era un resultado lógico de estas premisas, fue el de ser simplemente un “socio” económico, y no el de ser un “aliado estratégico”. De esta forma, los importantes progresos obtenidos a nivel nacional, que sirvieron para aumentar la interdependencia entre ambos países, no se correspondieron con un aumento de las convergencias en el campo de la política exterior” (Russel and Tokatlian, 2003, p. 89).

El punto más práctico del acercamiento argentino-brasileño, que intenta una sintonía de visiones políticas y económicas, fue la firma por parte de los presidentes Lula y Kirchner, en octubre de 2003, del llamado “Consenso de Buenos Aires”, el cual afirma la “creciente convergencia de visiones sobre temas fundamentales dentro de la temática regional y mundial”, pero que también hace un llamado de atención para construir en la región del Cono Sur identidades de valores e instituciones políticas y comerciales. Este último paso requeriría la incorporación de países suramericanos como nuevos miembros de una visión de regionalismo asociado.⁷ Un paso concreto en dirección del regionalismo asociado se dio en la Cumbre de Presidentes de Puerto de Iguazú celebrada en julio de 2004, con la adhesión de Venezuela como miembro asociado al Mercosur (junto con Chile, Bolivia y Perú) que pasará a participar de las reuniones deliberativas del llamado *Grupo*. Antes, en la Cumbre de Montevideo (de 2003), dentro de lo que la diplomacia brasileña viene llamando “nuevo

fundamentales, la apertura a otros bloques económicos y países individuales. No es casualidad que el grupo hoy esté involucrado en múltiples negociaciones de apertura comercial. Con la Unión Europea, el Mercosur busca formar una alianza entre dos bloques compuestos por países con diferentes niveles de desarrollo. Se trata de un proyecto que contribuyó a consolidar una “multipolaridad saludable” en nuestras relaciones económico-comerciales con el mundo desarrollado. Es importante que la conclusión de estas negociaciones coincida con el término previsto para los procesos de la OMC y el ALCA”. (Amorim: 2004a)

⁷ En ese sentido Velazco y Stuart (2004) señalan que, desde el punto de vista político, el hecho de que el primer país a visitar como presidente electo haya sido Argentina representa un episodio extremadamente simbólico.

modelo de relaciones” se firmó un acuerdo entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el cual pretende gradualmente, a mediano y largo plazo, crear un espacio de dos bloques subregionales. La diplomacia brasileña no deja de reconocer que a corto plazo esta integración se centra básicamente en el aspecto económico. Como se expresa en este discurso de la Cancillería brasileña: “Conectar el Mercosur a un área compuesta por casi 112 millones de personas y un PIB de US\$ 270 millardos, hace que el acuerdo se ubique en otro nivel dentro del proceso de integración” (Amorim, 2004a). La política externa brasileña dio un paso aún más importante con la incorporación, abiertamente promocionada y apoyada por Brasil, de la Venezuela gobernada por Hugo Chávez, como miembro pleno del Mercosur en julio de 2005. El comercio de Brasil con Venezuela es el que más crece entre sus vecinos sudamericanos. En 2006, Brasil pasó a ser el segundo socio comercial de Venezuela, desplazando a Colombia que durante muchas décadas había sido el segundo después de Estados Unidos. Ciertamente, la balanza comercial favorece a Brasil. De los 4.200 millones de dólares americanos negociados en 2006, Brasil exportó 3.500 millones mientras que Venezuela sólo 600 millones (ver: VenBras: 2006, p. 4).

Por otra parte, la política brasileña de los círculos concéntricos para Suramérica dio continuidad a la iniciativa denominada “IIRSA” - Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. En ese sentido, Venezuela y Brasil también dieron el paso más determinante, con la firma, durante el primer año del gobierno de Lula, de un acuerdo “paraguas” que incluye el aumento del flujo de comercio, inversiones y compraventa de equipos en el sector petroquímico y compra y venta de tecnologías para otras áreas industriales.

No obstante, el momento más polémico y de mayor postura defensiva que experimentó la política externa brasileña del primer período de Lula en lo que respecta a América del Sur se dio con la nacionalización del gas y del petróleo bolivianos en el primer semestre de 2006 por parte del presidente Evo Morales. Brasil es el primer comprador del gas boliviano (importa más de 30 millones de pies cúbicos diarios de los yacimientos bolivianos). Adicionalmente, la empresa brasileña Petrobras es el principal inversionista en yacimientos de gas y petróleo y está encargada, a su vez, de operar todas las refinerías existentes en ese país. A pesar de la intensa ola nacionalista que este proceso desató en algunos sectores de la sociedad brasileña, la cual acusaba al presidente Lula de tener mano floja para defender los intereses nacionales brasileños y los intereses de Petrobras en Bolivia, el gobierno de Lula se mantuvo firme en la postura de no dejar que el episodio abandonase los límites de la diplomacia.

El episodio que involucró al gobierno boliviano tuvo otros bemoles, dado que significó la entrada en escena de otros actores regionales con proyectos políticos, que en principio parecían competencia para Brasil. Especialmente sectores brasileños, tanto dentro como fuera del gobierno, percibieron en la nacionalización del gas y petróleo bolivianos una marcada influencia del presidente venezolano Hugo Chávez y de la compañía de petróleo de Venezuela (PDVSA). Aunque la apreciación de la potencialidad del liderazgo regional de Chávez luce exagerada, un verdadero elemento que se plasmó fue que, en cierta forma, el presidente venezolano le quitó la iniciativa regional al gobierno brasileño, lo

que generó un cierto malestar diplomático entre ambos países.⁸ Por otro lado, la crisis con el gobierno de Bolivia también sirvió para revelar viejas imágenes negativas, como las del subimperialismo brasileño, las cuales se conservan con bastante fuerza dentro del imaginario de sectores nacionalistas de sociedades de los países vecinos de Brasil.

Brasil es un país que desde hace algunas décadas practica la política de la diversificación comercial, sin desequilibrios considerables en cuanto al porcentaje de exportaciones que envía hacia cada región. Durante la década de los noventa, los porcentajes de exportación incluían aproximadamente 15% para el MERCOSUR; 17% para Japón, 19% para Estados Unidos y 23% para la Unión Europea. El 28% restante se repartía entre otras regiones del mundo. Sin embargo, un objetivo importante de la política externa de Lula fue haber logrado que la región suramericana se transformase en el primer mercado brasileño. Hoy las exportaciones para Suramérica representan el 20%, muy cerca de las de la Unión Europea que se ubican en algo más del 22%.

Ciertamente, al comparar los gobiernos de Cardoso con el actual no hubo una novedad determinante en lo que respecta a América del Sur. Se mantiene la misma premisa, pero no así la misma consecuencia dado que hubo una manifestación más explícita del deseo político brasileño de liderar la región, intención que se reforzó desde el comienzo del gobierno, pero que también le valió críticas por parte de algunos sectores no acostumbrados a una postura tan explícita en cuanto a las metas de liderazgo regional. Para este grupo, es necesario que la política exterior brasileña actúe y no que haga públicos los objetivos de la acción. No obstante, haciendo a un lado las diferencias en la metodología expositiva de la política exterior actual (que son notables en comparación con gestiones anteriores), la consecuencia más importante es que la política exterior de Lula, por el hecho de comunicar de manera objetiva las metas políticas con respecto a vecinos suramericanos, disminuye la ambivalencia del discurso de otras gestiones. En lo que respecta a esa ambigüedad en la relación con los vecinos suramericanos durante el gobierno de Cardoso, Oliveiros Ferreira manifiesta que “es curioso observar cómo el presidente Fernando Henrique Cardoso y el canciller Lampréia han insistido en que Brasil ejerce algún liderazgo, pero no hegemonía”. (Ferreira, 2001: 39).⁹ En menor medida, la gestión Lula también parece estar operando una transición en la metodología expositiva y explicativa de la acción externa.

⁸ Esa mayor capacidad de iniciativa del gobierno de Venezuela se puso en evidencia por lo menos en dos aspectos: la compra de bonos de la deuda externa de Argentina y Ecuador y la polémica propuesta de construir un gasoducto suramericano que iría desde el sur de Venezuela hasta la Patagonia (Argentina). Adicionalmente, en audiencia pública en el Congreso brasileño, el Canciller Celso Amorim expresó su disgusto por el comportamiento de Venezuela en la nacionalización del gas boliviano.

⁹ Es innegable que Oliveiros Ferreira tiene mucha razón cuando afirma que “esa posición [liderazgo y hegemonía] posiblemente no sea ni siquiera académica; pero a nivel diplomático pone a los gobiernos vecinos en una situación incómoda, pues deben llamar a sus profesionales con estudios de postgrado para que les expliquen cuál es la diferencia entre que un país se considere líder (“que ejerza algún liderazgo”) y que no desee ser visto como un país con pretensiones hegemónicas. Gramsci quizás sirva como referencia para tesis académicas, pero con seguridad no para fundamentar acciones diplomáticas” (Ferreira, 2001, p. 39).

IV. UNA NUEVA MIRADA AL SUR

La acción diplomática actual, así como la de la administración Cardoso, orientada a la autonomía a través de la integración, se evidencia también en la *doble identidad de Brasil como país suramericano y país en desarrollo* (Lamaziere: 2001). El segundo elemento de la identidad (Brasil como país en desarrollo) significaría que la “universalidad de la acción diplomática” debe dar prioridad a la búsqueda de mercados en diferentes escalas y geografías, en lo que se asemeja mucho a la diplomacia de Ernesto Geisel (1974-79).¹⁰ Esta es una de las lecturas que se le puede dar a la diplomacia brasileña de Lula, quien intentó acercarse nuevamente a los países africanos, árabes y asiáticos y reactivar las relaciones mutuas. En otras palabras, el globalismo o “universalidad de la acción diplomática” intenta hallar una forma concreta de actuación para cumplir con el objetivo de convertirse en un global trader (Cf., Mello, 2000). Para finales de 2003, en sintonía con ese objetivo, la diplomacia presidencial realizó una intensa gira por países como Angola, San Tomé y Príncipe, Mozambique, Namibia y África del Sur, además de países de Medio Oriente, entre los cuales están Siria, Líbano, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Libia.¹¹ También en mayo de 2005 se realizó en Brasilia la Cumbre América del Sur-Países Árabes, sin embargo, ese tipo de acción no cuenta con todo el apoyo. Para algunos sectores del país, especialmente para los medios, abrirse a regiones como África y Medio Oriente constituía “una visión limitada del perfil multilateral de la diplomacia brasileña” (Pecequillo, 2004).

No obstante, la política exterior brasileña aborda los países africanos con énfasis bien diferentes. En otras palabras, podríamos decir que existe, por una parte, una lectura que privilegia las relaciones de tipo comercial y, por el otro, una visión que conjuga aspectos políticos y económicos en proporciones más equilibradas.

En lo que respecta a los asuntos económicos, es importante resaltar que el despertar de las potencialidades del continente africano no es un atributo exclusivamente explorado por la política exterior brasileña. Según un informe elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 2007, las inversiones extranjeras directas en África se duplicaron entre 2004 y 2006, alcanzando el número inédito de US\$ 36 millardos. Igualmente, vale la pena destacar la iniciativa china, cuyas inversiones empresariales en países africanos en el primer semestre de 2007 alcanzaron la cifra record de US\$ 480 millones, superando el total de 2006, calculado en US\$370 millones

¹⁰ Continuando bien con el doble juego de identidades arriba mencionadas la Cancillería brasileña resumió bien la esencia de la diplomacia presidencial en relación con América del Sur y otros países en desarrollo. “La iniciativa responde tanto a la determinación presidencial de profundizar relaciones con aliados del mundo en desarrollo, como a la premisa de que el proceso de integración suramericano es abierto e inclusivo” (Amorim, 2004).

¹¹ En lo que respecta al aspecto cultural, resulta importante destacar que una particularidad del gobierno de Lula ha sido movilizar elementos simbólicos que terminan siendo funcionales para las metas de política exterior. Podemos citar como ejemplo de lo anterior el papel del Ministro de la Cultura, el músico Gilberto Gil, quien se ha encargado de divulgar la cultura brasileña en los diferentes viajes que ha realizado el presidente al exterior, en especial en los países pobres y en desarrollo. O también como en el caso de la visita del presidente brasileño a China, en mayo de 2004, donde fue inaugurada la exposición “Amazonia: Native Traditions”, organizada por “Brasil Connects Cultura e Ecologia”, en conjunto con el Museo de la Ciudad Prohibida de Pekín (Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República: 2004.)

según datos oficiales del gobierno chino. El interés principal en esta relación comercial es el de negociar principalmente materia prima, minerales y petróleo, el comercio entre ellos estuvo por el orden de US\$21 millardos en 2005. China se convirtió entonces en el tercer mayor aliado comercial del continente con un incremento promedio anual del 30% en las relaciones de comercio bilateral desde el año 2000. La Unión Europea sigue siendo el principal aliado comercial de África, absorbiendo en el total de exportaciones de sus miembros aproximadamente el 85% de las exportaciones africanas de algodón, frutos y productos hortícolas de acuerdo con datos divulgados por la Comisión Europea.

Las relaciones comerciales entre Brasil y los países del continente africano también arrojaron un saldo positivo. Datos suministrados por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior señalan que el total de las exportaciones brasileñas hacia África, prácticamente, se triplicó entre 2003 y 2007, pasando de aproximadamente US\$ 2,8 millardos a US\$ 8,5 millardos entre alimentos y productos industrializados. De igual manera, aunque todavía representa una cantidad poco determinante dentro del total de las exportaciones brasileñas, el porcentaje de transacciones comerciales con África está en constante crecimiento, alcanzando 5,39% en 2007 en comparación con el 3,91% de 2002. En la pauta de importación, el petróleo se perfila como el principal producto del continente adquirido por Brasil y el responsable del déficit en la balanza comercial con África, calculado en US\$ 1.7 millardos en septiembre de 2007.

A pesar de que la diplomacia brasileña ha emprendido una política enérgica a través de la búsqueda de mercados y alianzas en el continente africano, la intensificación de las relaciones comerciales todavía necesita superar el problema de la falta de infraestructura de transporte directo, marítimo y aéreo entre las partes involucradas.

El acercamiento a países en desarrollo fue incluido dentro del marco de lo que, según el discurso de la diplomacia brasileña, se conoce como "acciones innovadoras". Un aspecto que merece especial atención es la búsqueda de sociedades estratégicas con medianas potencias regionales como India y África del Sur. El paso más concreto en esta dirección se dio con la constitución entre estos tres países, y por iniciativa brasileña, del G-3 o IBAS (India, Brasil y África del Sur). Las motivaciones que guían este tipo de acción trilateral hacen énfasis, en primer lugar, en los aspectos no relacionados con agendas *soft* del sistema internacional tales como acuerdos en materia de comercio, ciencia, tecnología, salud y saneamiento básico. Sin embargo, los objetivos políticos de fondo parecen ser, en algunas acciones: primero, el de coordinar acciones en bloque que permitan un mayor poder de negociación frente a los países desarrollados, especialmente frente a los EE.UU. y los de Europa Occidental, en temas sensibles como subsidios agrícolas, propiedad intelectual, patentes y medidas antidumping. Segundo, establecer alianzas y buscar apoyos congruentes con la aspiración brasileña de lograr un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU. En el caso de la India, el gobierno de Lula avanzó significativamente, lo que constituye también una clara diferencia con la gestión de Cardoso. Como señala Vigevani al referirse a la relación Brasil-India en la gestión anterior: "En el caso de India, existían algunas coincidencias importantes en las posiciones internacionales, en el campo político y comercial, expresadas en foros multilaterales, que presagiaban la potencialidad de las relaciones entre ambos

países. Sin embargo, en los ocho años de FHC esto no se tradujo en resultados concretos, a pesar del interés manifestado. El desarrollo del intercambio fue pírrico, en una muestra de las dificultades objetivas de las relaciones entre países en desarrollo, donde la falta de complementariedad y las dimensiones de la economía limitan el fortalecimiento de las anheladas posibilidades de cooperación. Cuando India realizó pruebas nucleares, coincidiendo con la fase de negociación del CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty), el ministro Lampraia manifestó notablemente el desagrado brasileño, en consecuencia Brasil denunció el protocolo de cooperación en el área nuclear. La coordinación de políticas en las negociaciones comerciales internacionales en algunos momentos atravesó por serias dificultades, en virtud de posiciones más duras de parte de los indios" (Cf., Vigevani *et al.*, 2003, p. 21-22).

En un refuerzo del estilo más objetivo de explicar los intereses y preferencias políticas, la diplomacia presidencial reforzó sus iniciativas dirigidas a los países en desarrollo con una visita de varios días a China en el primer semestre de 2004. El mismísimo presidente brasileño explicó cuáles eran las expectativas del país en la relación con China: "A partir del año pasado [2003], nuestro gobierno tomó la decisión estratégica de estrechar cada vez más nuestras relaciones con China" (Silva, 2004a). La búsqueda de esta alianza estratégica refleja la corriente promisorio de países que ven en China un espacio comercial de enormes potencialidades. Sin embargo, la actitud brasileña se basa en los datos. En 2003, en términos de países, no de bloques, China pasó a ser el tercer mercado para Brasil, sólo detrás de EE.UU. y Argentina. En 2002, el país era el principal mercado importador en Asia, revirtiendo la tradicional **primacía** japonesa. Las exportaciones brasileñas a China pasaron de US\$ 1.100 millones en 2000 a US\$ 1.900 millones en 2001; y de US\$ 2.500 millones en 2002 a US\$ 4.500 millones en 2003." (Secretaría de Comunicación de Gobierno y Gestión Estratégica de la Presidencia de la República, 2004). Concretamente, en la visita presidencial a China, en la cual viajaban más de 450 empresarios, se esperaba que desde el punto de vista comercial la visita permitiese la firma de acuerdos de negocios por el orden de los tres mil millones de dólares, negocios encabezados por la gigante estatal brasileña Petrobras y por otra gigante de la siderúrgica internacional, la empresa Vale do Rio Doce. Además de eso, con la instalación del Consejo Empresarial Brasil-China se espera que otros segmentos como el del alcohol tengan en el mercado chino uno de sus principales destinos de exportación (Barros, 2004).¹²

Siendo recíproco con la apertura del mercado chino, el gobierno brasileño reconoció *el estatus de economía de mercado*, expectativa claramente expresada por diplomáticos chinos, tales como el Viceministro de Relaciones Exteriores de China, Zhou Wen Zhong: "Los que conocen la realidad china deben reconocer que la economía china está funcionando actualmente dentro de un sistema de mercado a gran escala. Es injusto que otros países ignoren este hecho en procesos de divergencias comerciales y traten a China como si no fuese una economía de mercado (...) También esperamos que nuestros amigos brasileños adopten una posición favorable en ese respecto". (Trevisan, 2004, p. 17A). De esta manera,

¹² En el año de 2003, "as exportações á China representaram 6,2% do total das exportações brasileiras (US\$ 4,5 bilhões) ante 2,6% em 1995 (US\$ 1, 2 bilhão) (Tonora e Hue, 2004, p. A-14).

durante la visita del presidente Lula a China, esta última logró avanzar en lo que respecta a ese objetivo. Como puede leerse en el Comunicado Conjunto Brasil-China: “La parte brasileña conoció los importantes avances en la reforma del sistema económico chino y se comprometió a examinar el asunto de reconocer a China como un país con economía de mercado y espíritu constructivo” (Ministério das Relações Exteriores, 2004).

La visita del presidente Lula a China buscó reforzar el objetivo que ya había sido trazado en el G-3 o IBAS, es decir, ejercer una acción en bloque entre países en desarrollo como forma de lograr metas en espacios como el sistema multilateral de comercio, especialmente en la OMC (Silva, 2004b) como destacó el discurso presidencial sobre política exterior en la Universidad de Pekín. En la misma conferencia de la Universidad de Pekín, el presidente brasileño asumió el papel de actor del globalismo brasileño que ve en el regionalismo un mecanismo fundamental para aumentar el peso político de los países en desarrollo. La diplomacia brasileña también explicó, de manera más incisiva, el concepto de “nueva geografía comercial”, por el cual se espera crear un mecanismo que genere dividendos económicos y políticos a través de mecanismos de concertación entre las cinco principales economías del mundo en desarrollo (Brasil, China, India, Rusia y África del Sur). En ese sentido, la diplomacia brasileña no ocultó, tal y como destacó la prensa brasileña, que la visita a China sería “la coronación de la política exterior de su gobierno”, pero el cierre definitivo del ciclo, en palabras del presidente brasileño, (Ibidem), debía darse con la visita a Brasil del presidente Vladimir Putin a finales de año.¹³

En resumen, si bien es cierto que los movimientos de la diplomacia brasileña reflejan sus aspiraciones universalistas de *global trader* y/o *global player* tal objetivo es congruente con la identidad de Brasil como país en desarrollo. No obstante, no queda claro si acciones dirigidas al Sur en desarrollo, como el IBSA o la aproximación a China traen beneficios reales para Brasil. El IBSA ha permanecido más en el plano retórico que en el concreto, incluso porque Brasil tiene ante sí a algunos regímenes internacionales con posturas muy diferentes a la de los países del IBSA. Tómense como ejemplo los programas nucleares brasileños y de India. Mientras Brasil suscribió el Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP), India se niega firmemente a firmar ese régimen internacional. Y en otros aspectos en que ambos países podrían tener mayor cooperación y complementariedad, como por ejemplo en el programa anti-Sida en que los dos han desarrollado un buen potencial tecnológico, no se ha avanzado mucho en los acuerdos de cooperación. De esta manera, una crítica válida a la política exterior brasileña actual para el Sur sería la clara asimetría entre el discurso político y los resultados concretos de su acción.

V. LA AGENDA MULTILATERAL

La acción multilateral de la política exterior de Lula se mueve en el campo normativo por la reafirmación de una tradición que la Cancillería brasileña resume de la siguiente manera:

¹³ Gazeta Mercantil, 27/05/2004.

“Prestar atención a las carencias de los más vulnerables, por un comercio internacional libre, justo y equitativo, por la democratización de los entes de decisión. El compromiso con la democracia y con la participación popular se refleja en el propósito de trabajar conjuntamente por el fortalecimiento del multilateralismo, estimulando formas más transparentes, legítimas y representativas de cooperación internacional” (Amorim, 2004b).

No parece haber ninguna innovación en lo que respecta a esos principios, dado que la diplomacia brasileña continúa teniendo motivaciones doctrinarias antiguas: un discurso pacifista, que recurre a la negociación y la intermediación internacional como forma de resolución de conflictos por excelencia y a la reafirmación de un juridicismo que data de la época del Barão do Rio Branco, a principios del siglo XX. Esas dos características – pacifismo y juridicismo –, a las que debemos agregar la democratización del sistema internacional, en el que prevalece la existencia de unidades políticas autónomas no subordinadas a ningún poder político superior. Estas características permitieron que Lafer (2001) definiera la política exterior brasileña como “grociana”.

El multilateralismo en la administración Lula privilegió tres dimensiones: una de naturaleza simbólica social, otra que enfatiza la relación entre países en desarrollo y países desarrollados, y una tercera que hizo énfasis en las aspiraciones del país de ingresar en el club de los *decision-makers* de las organizaciones internacionales. Para la primera dimensión, foros con el G-8 y el Banco Mundial le han servido como interlocutor; la OMC encaja dentro de la segunda dimensión y la aspiración de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU forma parte de la tercera dimensión.

Nuevamente, explorando la dimensión simbólica de la figura presidencial, pero también intentando guardar sintonía con las metas internas, especialmente con el programa de distribución de renta, tal como el Programa Fome Zero (Hambre Cero) y Bolsa Familia (Beca Familia), la diplomacia del gobierno de Lula llevó a diferentes foros multilaterales, como el G-8 en Evan, la Secretaría General de la ONU y al propio Banco Mundial, la idea de crear fuentes de lucha contra la pobreza y el hambre internacional. Dentro de ese contexto, en el discurso de la Conferencia del Banco Mundial sobre Combate a la Pobreza de 2004, el presidente brasileño no perdió la oportunidad de sacar provecho una vez más de sus recursos y capacidades simbólicas en política exterior, al afirmar que: “El hambre es, en realidad, la peor de las armas de destrucción masiva, pues ataca a millones de personas cada año” ver: Silva (2004a).

No obstante, la política exterior del gobierno de Lula dentro de esa “agenda social internacional” ha sido muy genérica y poco objetiva al respecto, ya que las acciones se han limitado a la propuesta vaga de crear un impuesto al comercio lícito de armas o a determinadas transacciones internacionales, e incluso el apoyo conseguido de parte de algunos países, la Francia de Chirac, no trascendió más allá del plano de las declaraciones conjuntas. De hecho, la propuesta más objetiva en relación con el problema del hambre y la pobreza internacional no partió de la diplomacia brasileña y sí de la Secretaría del Tesoro británico, que propuso la creación de un mecanismo llamado *International Finance Facility*, por el cual se emitirían títulos de países que harían contribuciones anuales por un período de aproximadamente 15 años. También es verdad que una de las principales debilidades

en las propuestas de la política exterior brasileña es el hecho de que las preocupaciones relativas a la estabilidad macroeconómica y financiera interna relegaron a segundo plano al Programa Fome Zero (Hambre Cero) en lo que se respecta a las preocupaciones internas de la nación.

Dentro de esa agenda social multilateral, la acción más concreta hasta ahora ha sido la propuesta realizada por el IBAS (India, Brasil y África del Sur, o G-3), de crear un fondo de ayuda en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicho fondo estaría dirigido a ayudar a otros países en desarrollo en proyectos de educación, salud y saneamiento. Las palabras del presidente brasileño, quien expresaba que: "Tres países en desarrollo, conscientes de que también tienen obligación moral, política y económica de ayudar a sus pares a superar la pobreza" (Página Internacional, 2004), en realidad se adaptan bastante a lo que Lafer (2001) ha llamado matriz "grociana" de actuación de la política exterior de Brasil, es decir, la venta de una imagen de Brasil como país apegado a las normas internacionales y sus regímenes y consciente de ciertas responsabilidades éticas internacionales. Sin embargo, los efectos prácticos de ese "grocianismo" todavía no se traducen en acciones colectivas de resultados concretos.

De cualquier forma el énfasis en el multilateralismo como recurso de política exterior en el gobierno de Lula continuó la línea de percepción que ya era bastante notoria en las administraciones del presidente Cardoso. Como ha sido destacado por diferentes estudiosos de política exterior brasileña, la década de los 90 operó un cambio fundamental en la percepción y en la actuación frente a los regímenes internacionales (Vigevani *et al.*, 2004; Campos, 2000), sobre todo aquellos como los de comercio y control de armamento nuclear eran denunciados como injustos y asimétricos. En la opinión de Pinheiro (2000), ese hecho consolidó una matriz de actuación externa que esta autora llamó *institucional pragmática*, o sea, las metas políticas (como la autonomía a través de la integración y una posición de *global trader* o *global player*) deben ser alcanzadas en concordancia con las reglas, principios y normas que devienen del multilateralismo, o en las palabras del ex presidente Cardoso, la actuación debía darse "en consonancia con los valores que se difunden y universalizan en el plano internacional" (Cardoso, 2000:1).

Dentro del sistema multilateral internacional, la OMC fue reconocida por la gestión de Cardoso como el núcleo duro de la actuación económica multilateral, tomando en cuenta que éste es "el foro por excelencia, y el que mejor atiende a nuestros intereses, en lo que respecta a la formulación de reglas y normatización, a nivel internacional, de las actividades económicas" (Lafer, 2001: 231). En el gobierno de Cardoso, importantes victorias parciales como la disputa que involucró a la empresa de aviación brasileña Embraer con la gigante del ramo canadiense, Bombardier, y victorias casi absolutas como la disputa con las empresas multinacionales fabricantes de remedios contra el virus del Sida sustentaron la visión de los defensores de la autonomía a través de la integración. Estos creen que organismos multilaterales con medios de arbitraje, tales como la OMC, permiten que incluso con la asimetría de poderes entre Estados se obtengan resultados favorables eventualmente para los actores de menor poder relativo, lo que es coherente con la afirmación de Keohane según la cual:

“Las acciones estatales dependen considerablemente de los acuerdos institucionales [porque no sólo] afectan la capacidad de los gobiernos de controlar la sumisión a los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; como también su capacidad para tornar, en primer lugar, compromisos creíbles” (Keohane, 1993: 15).

Con el inicio de la Ronda de Doha, “La intervención brasileña se centró, en la década de los 90, en la defensa de la liberalización del comercio agrícola, con el objetivo de desmontar las barreras no aduaneras y de los subsidios, como una condición para el éxito de la ronda” (Vigevani *et al.*, 2004:18). Sin embargo, los países de economías desarrolladas, que conforman el G-8, a excepción de Rusia, presionaron para mantener el *statu quo* (Pecequilo, 2004), lo que ocasionó un *impasse* en las negociaciones. A diferencia de años pasados, los países de economía desarrollada ahora presionan por la práctica de una reciprocidad inmediata y no difusa y optan por una demanda de preferencias que incluyen inversiones en el mercado de servicios y acceso al mercado en las compras gubernamentales de los países en desarrollo. Los operadores de la política exterior de Lula mostraron en la V Conferencia de la OMC en Cancún que estaban dispuestos a estimular la polarización con los países desarrollados cuando, en una actitud calificada de dura por representantes oficiales de los Estados Unidos, y que algunos analistas en Brasil calificaron como “diplomacia de riesgo” (Marin, 2003: X3), en el análisis del primer año del gobierno Lula (ver Lessa, 2003). En Cancún, Brasil coordinó la creación de un bloque de países en desarrollo, el G-20, que buscaba obligar a los países de economías industrializadas del G-8 a firmar el compromiso de una efectiva liberalización del comercio agrícola.¹⁴ El resultado de esa presión fue el aumento del *impasse* ya que las preferencias de los dos bloques de países se mantuvieron, como en una “guerra de posiciones”, sin avances ni retrocesos.

En el campo multilateral, una victoria importante de la política exterior brasileña fue la decisión de la OMC favorable a Brasil, a finales de abril de 2004. Brasil había introducido una acción contra los Estados Unidos, afirmando que los subsidios al algodón concedidos por el gobierno estadounidense iban contra las reglas de comercio de la Organización y que por ende deberían ser eliminados. Esa victoria diplomática fue un incentivo institucional y político importante en la medida en que mostró a los países en desarrollo que era posible aprovechar las reglas del sistema multilateral de comercio para obtener ventajas en temas tan sensibles como los subsidios agrícolas. Como reconoció el canciller brasileño, “Solo el sistema multilateral podría haberle dado a Brasil esta victoria” (Amorim, 2004b). Adicionalmente, se generó otro incentivo importante para el grupo de los países en desarrollo, ya que la decisión indicó que es posible modificar la estructura de las negociaciones y salir de situaciones de controversia.¹⁵

¹⁴ Mientras que algunos aplaudieron la posición brasileña, destacando el resultado de la V Ronda de la OMC como una victoria política de su diplomacia, otros analistas percibieron en esa actitud firme de la política exterior brasileña una diplomacia ideológica y de riesgo que rompe con una tradición de previsibilidad y de busca pragmática de condiciones internacionales para el desarrollo del país” (Weber, 2003; Marin, 2003).

¹⁵ Paralelamente, la diplomacia brasileña en el FMI logró, para la misma fecha, que los directores de este organismo internacional retrasen del cálculo del superávit primario (ingresos totales del gobierno menos gastos totales, excluyendo intereses de la deuda pública) inversiones hechas por el Estado en proyectos de infraestructura.

En cuanto a la meta de ingreso al Consejo de Seguridad como miembro permanente, este no es un objetivo nuevo, pues viene siendo planteado por Brasil desde el gobierno de Itamar Franco (1992-1993). Desde entonces tanto voceros de Itamaraty como de la propia diplomacia presidencial plantean la necesidad de una reforma en la estructura de la ONU, lo que implica cambios en la distribución del poder internacional, y hace necesaria la incorporación de nuevos actores estatales con un peso importante al menos en los asuntos regionales. Doctrinariamente, los operadores de la política exterior brasileña identifican su aspiración como parte de la “democratización de las relaciones internacionales”, lo que sugiere que la incorporación del país como miembro permanente, igual que la de otros países en desarrollo, se autoentiende como una manera de solucionar el *déficit de legitimidad* de la organización “de modo que se convierta en una organización más representativa y eficaz. La candidatura de Brasil a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad parte de esa convicción” (Silva, 2004a).

La disputa por el ingreso en el Consejo de Seguridad de la ONU representa la continuidad de un objetivo perseguido también en anteriores gestiones, pero, asimismo, presenta marcadas discontinuidades en el gobierno de Lula. En primer lugar, obviando el aspecto doctrinario, sugerido por el principio de democratización de las relaciones internacionales, tal idea se plantea con la misma fuerza con que entran en juego los cálculos políticos y de interés. En las palabras del presidente brasileño: “No es suficiente ver a distancia y de forma subordinada los acontecimientos mundiales, queremos que nuestra voz sea cada vez más escuchada y respetada. Estamos dando grandes pasos en esa dirección” (*Ibid.*). Aquí una vez más sobresale una característica de la política exterior de Lula: la metodología de acción objetiva y directa con la cual se comunican los intereses políticos y las preferencias regionales y globales por los operadores de la política exterior e incluso por el propio presidente. En segundo lugar, existe una convicción y autopercepción muy fuertes de que la “respetabilidad de Brasil en el mundo” pasa por la participación en el Consejo de Seguridad y también la convicción de que otros líderes del mundo en desarrollo son receptivos a la demanda brasileña. Esa autopercepción es bastante marcada en la propia figura presidencial. Como acostumbra expresar el presidente Lula, “Nuestros aliados reconocen que Brasil asumió su peso y su importancia en la comunidad de naciones” (*Ibid., idem*).

Es siempre posible que exista un error de *misrepresentation* en la visión diplomática presidencial¹⁶ y en la manera en que ese actor asume el peso relativo internacional de Brasil. Sin embargo, es indudable que en las acciones concretas para adecuar los fines a los medios existen dos novedades en la política exterior brasileña actual. Por una parte, si bien el resultado no fue exitoso – a fin de cuentas Estados Unidos y China bloquearon la posibilidad de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU –, cada acto de la diplomacia presidencial en el exterior evidenció la búsqueda de apoyo para su reivindicación,

¹⁶ Sin embargo esa misma visión optimista de Brasil fue destacada en el discurso presidencial con que el presidente Lula abrió su segundo mandato en enero de 2007. “En Lula es fuerte la creencia de que “Brasil es una nación más respetada. Con plena inserción creativa y soberana en el mundo” (da Silva, 2007, *Ir*: www.folha.com.br. Consultado en: 10/01/2007).

logrando obtener respaldo de una buena parte de los países suramericanos y de algunos actores medios importantes tales como Francia, Reino Unido, Rusia, España y China. Como reconoció el Viceministro de China: “Brasil es el país en desarrollo más grande del hemisferio occidental y le damos mucha importancia al papel de Brasil en los asuntos regionales e internacionales (...). China está dispuesta a intensificar las colaboraciones con la parte brasileña sobre el tema de reforma del Consejo de Seguridad” (Trevisan, 2004: A 10).¹⁷

Una de las innovaciones de la política exterior de Lula fue el uso del método diplomático de coaliciones. El acercamiento a países en desarrollo fue tratado dentro del marco de lo que ha sido calificado por el discurso de la diplomacia brasileña como “acciones innovadoras”. Un aspecto de especial atención de ese tipo de acción fue la búsqueda de acercamientos estratégicos con potencias regionales medianas como India y África del Sur. El paso más concreto en esa dirección fue la constitución por los tres países, a partir de la iniciativa de Brasilia, del G-3 o IBAS (India, Brasil y África del Sur). Las motivaciones de este tipo de acción trilateral hacen énfasis, inicialmente, en aspectos relacionados con agendas *soft* del sistema internacional tales como acuerdos en materia de comercio, ciencia, tecnología, salud y saneamiento básico.

Sin embargo, en algunas acciones, los objetivos políticos de fondo parecen ser: primero, la coordinación de acciones en bloque, permitiendo a los países en desarrollo mayor poder de negociación frente a los países desarrollados, especialmente frente a los Estados Unidos y Europa Occidental, en temas sensibles como subsidios agrícolas, propiedad intelectual, patentes y medidas *antidumping*. Segundo, el establecimiento de alianzas y alineamientos congruentes con la aspiración brasileña de un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU. Brasil intentó conquistar el *status* de miembro permanente en el Consejo de Seguridad, liderando la formación del G-4 (compuesto por el propio Brasil, además de Alemania, Japón e India), grupo de países que se consideran a sí mismos como potenciales candidatos a un puesto permanente en el Consejo.

En ese sentido, el envío y comando de tropas de la ONU a Haití es congruente con la aspiración de ingreso al Consejo de Seguridad. Es cierto que recientemente Brasil reunió esfuerzos en misiones de paz de las Naciones Unidas en Timor Este y Angola en los gobiernos de Cardoso. Sin embargo la participación brasileña en el caso haitiano, enviando un contingente militar razonable, demuestra de forma más explícita su objetivo de fondo: un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. Como afirma *The Economist*, “Esta es una pequeña fuerza, pero de una gran importancia simbólica (...) Brasil ha sido un gigante introvertido limitándose a ser un espectador en política mundial. Ahora eso está cambiando” (Ver, www.economist.com, consultado en 10/06/2006)

Aunque sea razonable reconocer que el objetivo de un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU es una política de Estado perseguida regularmente por la diplomacia brasileña,

¹⁷ Es muy posible que la reciprocidad brasileña exigida en compensación por el reconocimiento del *status* de una economía de mercado en China, sea un apoyo más explícito a la aspiración brasileña a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad.

los esfuerzos de la gestión Lula tuvieron como consecuencia la postergación de la reforma del Consejo, por medio del veto directo de Estados Unidos y China, de modo que si bien el método de búsqueda, por medio de coaliciones, fue interesante, el resultado terminó siendo, y así lo percibieron diferentes sectores de la sociedad brasileña, una derrota diplomática, quizás la principal derrota externa en el primer gobierno de Lula.

En síntesis, si la preferencia por un puesto en el Consejo de Seguridad estaba presente en el gobierno Cardoso, esta se manifestó con más intensidad que en la gestión Lula, lo que es muy coherente con el perfil político de los actuales *decision-makers* de Itamaraty, que en sus escritos de los años 90 no escondían que Brasil tendría que perseguir ese objetivo de una manera más afirmativa (Amorim, 1994; Guimarães, 1999).

Por otro lado, el envío de tropas a Haití simboliza un mensaje a Estados Unidos de que Brasil es capaz de compartir los costos políticos y económicos de su participación en el multilateralismo de poder. De alguna manera, este mensaje es positivo para Estados Unidos, que desea fervientemente compartir gastos en seguridad regional en el mundo actual. De cualquier modo, la acción brasileña es innovadora (no se debe olvidar que Brasil se negó a participar con tropas en el propio Haití durante la crisis a comienzos de los años 90). Sin embargo, a esa acción le faltó el grado de legitimidad doméstica necesaria (Soares, 2006), pues todo el proceso de decisión se concentró en el Ejecutivo, especialmente la presidencia y el Ministerio de Defensa y no se hizo ninguna consulta a sectores de la sociedad civil.

Pero también es verdad que esa iniciativa muestra un cambio en la forma de conducir la política exterior brasileña en el gobierno de Lula, yendo más allá de la autonomía a través de la integración, inaugurando así un tipo de *autonomía a través de la afirmación* de los intereses nacionales, inclusive, si fuese necesario, con el aumento del *hard power* brasileño. Las consecuencias de esta participación más activa en los aspectos regionales de seguridad llegan a ser paradójicas. Por un lado, se expresa el punto de vista brasileño de aspiración a un mundo multipolar con poderes regionales fortalecidos. Y expresa el deseo brasileño de afirmar su autonomía y neutralizar los objetivos militares de los Estados Unidos en la esfera regional, sobre todo después del Plan Colombia, que Brasil acusa de esconder intenciones de militarización de las regiones andina y amazónica.

Quizás, un tema multilateral más controversial estuvo relacionado con la posición brasileña de no firmar un protocolo adicional para inspección de tecnología nuclear, en el ámbito del Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP) del cual Brasil es signatario desde 1998. La administración Lula se ha negado a firmar el Protocolo Adicional y los Estados Unidos desconfían de que esa actitud pueda estimular países como Irán a fortalecer sus posiciones sobre tecnología nuclear (sobre las cuales mantiene diferencias con la Agencia Internacional de Energía Atómica). Sin embargo, dado que durante 30 años Brasil se negó a firmar el TNP y acabó haciéndolo, entonces es posible que incluso con esa resistencia a la firma del *Protocolo Adicional* el gobierno brasileño termine aceptándolo. Según Celso Amorim, Brasil "nunca ha dicho que lo firmaría" (Citado por: *The Economist, Op. cit.*). Es probable que la intención inmediata del Brasil sea ganar tiempo para la profundización de la investigación en el área de tecnología nuclear y utilizar la amenaza de no firmar como

medio de negociación para obtener condiciones más propicias para el uso de la energía nuclear con fines pacíficos en el futuro.

También podemos entender la actitud de Brasil como consecuencia de un multilateralismo más afirmativo en otros escenarios hemisféricos como las negociaciones para el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio Para las Américas (ALCA).

En el ámbito multilateral hemisférico, el Brasil de Lula no estableció una ruptura abrupta con la gestión anterior del presidente Cardoso, es decir, conservó la meta de construcción de una agenda positiva con los Estados Unidos, pero con resguardo de la autonomía de la política exterior. En relación al ALCA, la estrategia negociadora brasileña desde los gobiernos de Cardoso ha seguido las siguientes líneas de acción: a) énfasis en la premisa de que se debe perseguir la liberalización comercial hemisférica teniendo en cuenta, fundamentalmente, los acuerdos regionales ya existentes (Mercosur, CAN, Mercado Centroamericano, Caricom). El objetivo es fortalecer esos acuerdos para aumentar la posición negociadora frente a los Estados Unidos; b) la necesidad de profundizar y hacer progresivos los acuerdos del Mercosur, buscando no sustituir o debilitar los acuerdos ya firmados en el ámbito de este mecanismo de integración; c) ante la estrategia de los Estados Unidos de negociar caso por caso, Brasil prefiere la estrategia de negociar en bloque, a fin de aumentar su poder de negociación; d) plazos más amplios, como una forma de ganar tiempo para que las empresas brasileñas y del Mercosur se adapten a las nuevas realidades competitivas sugeridas por el ALCA; finalmente, Brasil intentó introducir cambios en la estructura de negociación: mientras los Estados Unidos prefieren una agenda centrada en liberalización de servicios, propiedad intelectual, medio ambiente y compras gubernamentales, Brasil insiste en una agenda centrada en los subsidios agrícolas y reglas *antidumping*.

La estrategia diseñada en el gobierno de Cardoso cambió muy poco con respecto a la gestión actual, y se puede decir que aquella estrategia de cinco puntos se mantiene intacta. No obstante, el primer mandato de Lula evidenció algunos cambios. Se realizó un esfuerzo por construir lo que sus *decision makers* en política exterior pasaron a llamar el *ALCA Light*, en contraposición a lo que los negociadores de los Estados Unidos llaman ALCA amplia (que incluiría una diversidad de irían desde la liberalización comercial hasta subsidios y reglas *antidumping*). En la que se considera una de las primeras victorias de la política exterior frente a Estados Unidos en la Reunión Ministerial de Miami, a finales de 2003, la propuesta brasileña del *ALCA Light* venció. Este ALCA más flexible determinaba un acuerdo básico sobre temas de negociación para todos los países y, partiendo de esa base común, cada país negocia una profundización en los temas de su mayor interés y con las naciones que desee. La consecuencia de eso es que las negociaciones sobre el ALCA prácticamente se congelaron desde comienzos de 2004.

Las negociaciones con Estados Unidos sobre el ALCA en el gobierno de Lula presentan dos puntos de discontinuidad en relación a la administración anterior de Cardoso. En primer lugar, desde el punto de vista conceptual, las negociaciones del ALCA se llevaron a través de la estrategia de “tres direcciones”, la cual consiste en enfocar las negociaciones sobre el acceso a mercados sobre el formato actual del *ALCA light*; llevar ante la OMC los temas más delicados para las partes (en el caso brasileño, reglas para inversión, servicios y

propiedad intelectual, etc); y mantener en el ámbito del ALCA cuestiones como regímenes de origen, solución de controversias, fondos compensatorios etc.

En segundo lugar, hubo un énfasis en el concepto de integración como proceso asociativo. De esta forma, se le ha dado prioridad a los intentos de integrar como miembros asociados los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y a la búsqueda de acuerdos con la Unión Europea. Durante el gobierno de Lula, Perú y Venezuela se incorporaron como miembros asociados al Mercosur y se profundizó el proceso de asociación comercial con la Unión Europea (UE). Posteriormente, en julio de 2006, Venezuela ingresó como miembro pleno. Por otro lado, el interés en un acuerdo con la UE de alguna manera indujo a un cambio conceptual, ya que el gobierno de Cardoso dirigía su acción integracionista según la estrategia de “círculos concéntricos”, la cual definía al Mercosur como núcleo de la acción integracionista, lo que resultaba en un orden de prioridades después del Mercosur que sería seguido por América del Sur, ALCA y UE. Durante el gobierno de Lula, el ALCA dejó de ser tratado como parte de la negociación de un acuerdo de comercio regional hemisférico y pasó a recibir un tratamiento negociador semejante al de una organización como la OMC. Según las propias palabras de la Cancillería brasileña: “Para el gobierno brasileño, las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC) son el objetivo número 1, mientras que las negociaciones con la Unión Europea (UE) ocupan el número 2. El ALCA queda para después: no es que sea menos relevante, no porque lo deseamos así, sino porque es la que está más atrasada”.¹⁸

VI. CONCLUSIÓN

Este artículo sustentó la tesis de que la política exterior brasileña en los aspectos institucionales y multilaterales vive un período de transición, en el cual se conservan las grandes líneas diseñadas en los períodos de Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso o, lo que es igual, en el llamado período de la autonomía a través de la integración, pero en el cual también se evidencian algunos rasgos originales, más asertivos y activistas, que tienden a diferenciarla de momentos anteriores en el período democrático.¹⁹ ¿Qué elementos nos permiten hacer tal afirmación?

Las evidencias son varias. En primer lugar, en el ámbito del discurso diplomático las metas, al contrario del pasado, se esbozan con un grado menor de ambigüedad. Objetivos como el de transformarse en un *global player* a través de su ingreso en el Consejo de Seguridad de la ONU son acompañados por acciones tendientes a guardar un mínimo equilibrio entre aspiraciones, medios disponibles y circunstancias. Claro que no basta tener una postura incisiva: es necesario no perder de vista las circunstancias en que se realizan las demandas y la estrategia brasileña de presionar el ingreso en el Consejo por medio de la formación de un bloque, el G-4, no resultó exitosa, a pesar de la postura incisiva del

¹⁸ O Estado de São Paulo, “Las prioridades son la OMC y UE, afirma Amorim”, 20/06/2004.

¹⁹ Ciertamente esta posición no es consensual. Existen investigadores de la política exterior del Brasil fuertemente críticos de la administración Lula y su política externa. Para dos ejemplos véanse los artículos de Guilhon (2007) y Weintraub (2007) que apuntan en la dirección contraria a nuestra hipótesis.

gobierno de Lula, en parte porque los diseñadores de esa estrategia no estuvieron atentos a las motivaciones y estrategias de Estados Unidos y China.

En segundo lugar, existe una mayor disposición en crear condiciones a nivel regional para sustentar y compartir responsabilidades que tengan como base el multilateralismo internacional, como la ONU. Esa actitud puede traer dos ventajas significativas para Brasil: por un lado, toma iniciativas que, ciertamente se esperan de un aspirante a líder regional; y, por el otro, al usar como medio de solución de conflictos la búsqueda de la estabilidad institucional democrática en crisis políticas regionales, mejora la imagen de un país que durante un buen número de décadas fue visto con mucha desconfianza, en sus intenciones geopolíticas, considerada por algunos de sus vecinos suramericanos como sub-imperialistas. Agréguese a eso el deseo de Brasil de pasar a compartir responsabilidades en materia de seguridad regional, como en el caso de Haití, lo que ha llevado a sostener que el país empieza a despertar hacia una política de mayor envergadura.²⁰

Existe también un intento de coordinar acciones colectivas con los países en desarrollo del Sur, como India y África del Sur. Y quizás no se trate simplemente del esbozo de una política calcada en los viejos moldes del discurso Norte-Sur, mas sí de la comprensión de que sólo es posible alcanzar una “nueva geografía comercial” si los países en la misma condición que Brasil crean mecanismos políticos de coordinación colectiva de políticas económicas y tecnológicas que tomen en cuenta ya no los presupuestos y solidaridades de la Guerra Fría, sino las premisas de la globalización y los proyectos de inserción internacional de cada uno de esos países. En ese sentido, quienes diseñaron la política exterior brasileña de los años 90 relegaron a un segundo plano la condición diplomática de Brasil en relación con los países en desarrollo del Sur y atrasaron las condiciones políticas de coordinación global y regional necesarias para un proyecto de desarrollo nacional y de inserción internacional.

¿Como explicar esas características que marcan la transición multilateralista de la actual política exterior? Cuatro factores nos parecen dignos de destacar: a) la actual “diplomacia de lo concreto”²¹ debe mucho, es justicia decirlo, a quienes diseñaron la política exterior desde el gobierno de Itamar Franco hasta el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, ellos fueron responsables de crear las condiciones políticas necesarias para una política exterior más afirmativa y poderosa; b) la influencia de un pensamiento más a la izquierda sobre estos actores, fundado ciertamente en las doctrinas del Partido de los Trabajadores (Velazco y Stuart, 2004; Almeida, 2003); c) el capital simbólico representado por la propia figura del presidente Lula, explotado eficientemente por Itamaraty en foros internacionales; y, finalmente, el perfil e historia políticos de los principales formuladores de política exterior hoy asentados en puntos claves como el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría Política de Itamaraty. En ambos casos, las posiciones actuales de los conductores de esas agencias enfatizan un estilo más contestatario, autónomo

²⁰ Ver *The Economist* (2004, Op. Cit.).

²¹ Frase pronunciada por el ex ministro de Relaciones Exteriores Celso Lafer.

y atrevido de la política exterior que ya estaban presentes mucho antes de asumir las actuales responsabilidades.²²

¿Y cuáles son los puntos débiles o vulnerables de la nueva política exterior brasileña, en lo que respecta a la práctica de un multilateralismo más incisivo? Sin duda que la respuesta pasa por el proyecto incompleto de modernización y desarrollo interno, que ha generado como resultado la existencia de un Brasil opulento con un Brasil social y económicamente desigual. Y es cierto que una precondition para adquirir más poder externo es la buena salud interna de sus ciudadanos en diferentes niveles. Ahora, es probable que una de las hipótesis con las cuales trabaja la administración actual sea que no es necesario alcanzar niveles de modernización parecidos a los de los países en desarrollo para posteriormente empezar a proyectar el poder y los intereses nacionales. Ambas metas, búsqueda de la modernización completa y proyección internacional del país, parecen compatibles de realizar simultáneamente.

Un segundo punto frágil de la política exterior brasileña del gobierno Lula es que ha habido una tensión permanente entre objetivos individuales del país, es decir, su aspiración a *global player*, y la búsqueda de políticas colectivas en organismos internacionales importantes con países suramericanos. Muestra de ello fue que Brasil generó reacciones no del todo positivas en momentos como la elección de los secretarios generales de la Organización Mundial de Comercio y del Banco Interamericano de Desarrollo, organizaciones éstas en que las candidaturas brasileñas chocaron con las de Uruguay y Colombia. También la aspiración brasileña de ingresar como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU ha chocado con intereses de países como Argentina. Sin duda que esa forma de actuar levantó dudas entre sus vecinos suramericanos sobre el papel y la prioridad que Brasil concede a la coordinación de acciones colectivas.

La política exterior del gobierno de Lula también repite una característica o falla de anteriores administraciones: da una alta prioridad a las temáticas comerciales, de hecho, sus diplomáticos son altamente instruidos en ese campo en organizaciones internacionales como la OMC, al mismo tiempo que descuida aspectos importantes de la agenda internacional como los que tienen que ver con finanzas, seguridad internacional y medio ambiente. Para citar un ejemplo, no existió una estrategia global en lo que respecta a este último punto. Brasil acompañó las posiciones de países de la Unión Europea en lo referente al Protocolo de Kyoto, pero ésta no fue una posición asertiva sino de bloque, en la que, si hubo alguna estrategia, quedó diluida en las posiciones más agresivas del bloque europeo. Y en lo que respecta a la Amazonia, la posición brasileña siguió siendo defensiva. Sólo en el comienzo de la segunda administración la dirigencia brasileña se da cuenta de que salir de esa postura defensiva pasa por fortalecer las estructuras institucionales internas,

²² El ejemplo del Secretario Político de Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, es ilustrador: durante el segundo gobierno Cardoso fue destituido de la jefatura del Instituto de Investigación en Relaciones Internacionales de Itamaraty (IPRI) por su franca oposición al ALCA. E incluso ahora en su actual cargo continúa criticando esta propuesta. Al inicio del primer gobierno Lula el diplomático expresaba: "Cada día se hace más difícil defender el ALCA. Artículos recientes parecen haber abandonado las ganas de defenderlo abiertamente, así serán los riesgos que el ALCA representa que son percibidos cada vez de forma más clara por la sociedad brasileña" (Pinheiros, 2003, p. 1).

como el Ministerio del Medio Ambiente, las cuales hasta ahora han tenido un papel más simbólico que real, y pasa también por una estrategia de contención de la deforestación de la Amazonia.

Finalmente, Brasil es un aspirante a *global player* con recursos políticos, diplomáticos y militares que no son congruentes con ese gran objetivo. Esos recursos sólo le permiten un papel de *regional player* activo, que, sin embargo, apenas logra hacer valer en esta región que considera su área estratégica, América del Sur.

REFERENCIAS

- Almeida, Paulo Roberto de. 2003. "A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores", *Revista de Sociologia e Política* 20: 87-102.
- Amorim, Celso Luiz Nunes. 2004a. "Texto da Aula Magna Proferida na Universidade Federal de Rio Janeiro" en 12/03/04". [En línea] <<http://www.mre.gov.br/index.htm>>. [Consulta 12-01-2007].
- Amorim, Celso Luiz Nunes. 2004b. "Palestra Proferida pelo Ministro Celso Amorim na "London School of Economics The Foreign Policy of the Lula Government". [En línea] <<http://www.mre.gov.br/index.htm>>. [Consulta 22-12-2006].
- Amorim, Celso Luiz Nunes. 1994. "Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia". En *Temas de Política exterior Brasileira II*, editado por G. Fonseca Junior et al. São Paulo: Editoras IPRI y Paz e Terra.
- Barros, Guilherme. 2004. "Empresas fecharão negócios de US\$ 3 bi", *Jornal Folha de São Paulo*, 21/05/04, p. A-11.
- Campos de Mello, Flávia. 2000. "Regionalismo e Inserção Internacional: Continuidade e Transformação da Política exterior Brasileira dos Anos 90. Mimeo. Teses de Doutorado. São Paulo: USP.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2000. "Palestra do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). Rio de Janeiro, 14/09/2000. [En línea] <<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discpr/2000/2929.pdf>>. [Consulta: 22-02-2007].
- Carvalho, Leonardo Argimiro de. 2003. "Limites à política exterior brasileira: perspectivas para o governo Lula". En *Política Internacional, Política exterior & Relações Internacionais*, editado por L. A. de Carvalho et al. Curitiba: Juruá Editora: 77-86.
- Cruz, Sebastião C. y Stuart, Ana Maria. 2004. "Mudando de rumo: A política exterior do governo Lula". Mimeo. São Paulo.
- Ferreira Oliveiros S. 2001. *A crise da política exterior. Autonomia ou subordinação?* Reginaldo Mattar Nasser (ed.) São Paulo: Editora Revan.
- Fonseca Junior, Gelson (1998). *A legitimidade e outras questões de política internacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Albuquerque, J.A.G. 2007. Brazilian foreign policy under Lula: Colliding agendas. Livro Política Externa do Governo Lula: 2003-2005. São Paulo, p. 17-35.
- Hirst, Monica y Letícia Pinheiros. 1995. "A Política exterior do Brasil em Dois Tempos noventa", *Revista Brasileira de Política Internacional* 38 (1): 5-23.
- Keohane, Robert. 1993 *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lafer, Celso. 2001. *A identidade Internacional do Brasil e a Política exterior Brasileira. Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Lamaziere, Georges. 2001. "Brasil e América do Sul, uma convegência". *Política exterior* 4: 35-53.
- Lampreia, Luiz Felipe. "A política exterior do governo Fernando Henrique". *Jornal do Brasil*, 08/01, p. 11.
- Lessa, Antonio Carlos. 2004. "Um balanço do Primeiro Ano da Política exterior do Governo Lula". [En línea] <www.relnet.com.br>. [Consulta: 24-11-2006].

- Marin, Denise Chrispin. 2003. "Diplomacia de Risco", *O Estado de São Paulo*, 31/12/2003, p. X3.
- Soares de Lima, Maria Regina. 1994. "Ejes analíticos e conflitos de paradigmas en la política exterior brasileña". In: *América Latina/Internacional* 1 (22).
- Martins, Lisa. 2001. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Ministério de Relações Exteriores. 2004. "Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China". [En línea] <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=2335>. [Consulta: 20-12-2006].
- Pecequillo, Cristina. 2004. "NAFTA Ano Dez, ALCA Ano Um? Disponível no site: relnet.com.br, consultado em 14/07/04.
- Pinheiro, Samuel Guimarães. 1999. *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal de Porto Alegre.
- _____. 2003. "Como sera a ALCA?", [En línea] <http://64.233.169.104/search?q=cache:qqYqROIxAY:alainet.org/docs/3702.html+samuel+Pinheiros+Guimar%C3%A3es+2003&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=4&gl=bo>, [Consulta: 23-10-2006].
- Pinheiros Leticia. 2000. "Traídos pelo Desejo: um e\`Ensaio sobre a Teoria e Prática da Política exterior Brasileira Contemporânea", *Contexto internacional*, 22 (2): 305-314.
- Russel, Roberto & Tokatlian, Juan Gabriel. 2003. "O lugar do Brasil na política externa da Argentina: a visão do outro". *Novos Estudos CEBRAP*, 65: 71-90, mar.
- Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República: 2004, no. 198, (junho). [En línea] <www.mre.gov.br>. [Consulta: 27-03-2004].
- Sennes, Ricardo. 2003. A mudança da política brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Editora Universidade Federal de Rio Grande do Sul.
- Silva, Luiz Inácio Lula da. 2003 Discurso do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional". [En línea] <www.mre.gov.br> [Consulta: 14-07-2007].
- _____. 2004a. "Pronunciamento do presidente Lula em cadeia nacional 20/05/2004 *Página Internacional*. Boletim Eletrônico de da Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores, V. [En línea] http://www.pt.org.br/site/secretarias_def/secretarias_int_box.asp?cod=739&cod_sis=9&cat=90l [Consulta: 28-12-2006].
- _____. 2004b "palestra do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva sobre a política exterior brasileira na universidade de Pequim,". [En línea] <www.mre.gov.br>, [Consulta: 13-07-2004].
- Soares de Lima, Maria Regina. 1994. "Ejes Analíticos y Conflictos de Paradigmas en la Política Exterior Brasileira", *América Latina Internacional* 1: 27-46.
- _____. 2006. "Decisões e indecisões. Um balanço da política exterior no primeiro governo do presidente Lula", *Carta Capital*, XIII (425): 56-58.
- The Economist. "Brazil is Bidding for Big-power Status. What Sort of Power Does it Want to be?", 10/06/., www.economist.com, [consulta: 10-06-2006].
- Tonoka y H. Hue 2004. "Relações são mais promissoras para a China", *Folha de São Paulo*, 23/05/04: A-14.
- Trevisán, Cláudia. 2004. "China não Deve ser Temida , diz Vice-ministro. *Folha de São Paulo*, 23/05/04.
- Velazco e Cruz, Sebastião C. y Stuart, Ana Maria. 2004. "Mudando de rumo: A política exterior do governo Lula". Mimeo. São Paulo.
- VenBras. *Revista Brasileira da Camara Venezuelana-Brasileira*, 2006. 3: 2-5.
- Vizentini, Paulo. 2003. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Vigevani, Tullo *et al.* 2003. "A Política exterior Brasileira no Período Cardoso: a Busca de Autonomia pela Integração", *Revista Tempo Social* 15: 31-61.
- Weber, Luiz Alberto. 2003. "Além das Palavras, Lula Reivindica um Papel Importante no Cenário Internacional", *Carta Capital*, X 260: 1-67.
- Weintraub, S. 2007 *Impact on the United States of Brazil's foreign policy under president Lula. Política Externa do Governo Lula: 2003-2005*. São Paulo, p. 59-71.

Rafael Duarte Villa es Doctor en ciencia política. Actualmente profesor asociado del Departamento de Ciencia Política y del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo (Brasil). Autor de libros como *Da crise do realismo à Segurança Global Multidimensional* (1999); *A Antártida no Sistema Internacional: análise das relações entre atores estatais e não-estatais com base na perspectiva da questão ambiental I* (2004) e *Ensaio Latino-americanos de política internacional* (2007). Es autor de un número significativo de artículos sobre política externa e internacional de países sudamericanos y de seguridad internacional.
(E-mail: rafaelvi@usp.br)

Manuela Trindade Viana es candidata al Master del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo. Es coautora, junto al profesor Rafael D. Villa, de artículos en el área de política externa y seguridad internacional (“Política Externa do governo Lula: Autonomia pela Integração ou em busca de um novo paradigma?” *In A Política Externa do Governo Lula – 2003-2005*; y “A ascensão de Uribe na Colômbia: segurança interna e aliança estratégica com os EUA na construção do Estado-nação” *In Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*). Actualmente compone el equipo editorial del periódico *Pontes – entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, cofinanciado por la *Direito Getulio Vargas* y el *International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)*.
(E-mail: manu_usp@yahoo.com.br)