

Universidad Nacional de La Plata
Instituto de Relaciones Internacionales

¿Ascenso a primera?
Análisis de la política de inserción internacional del gobierno
de Lula da Silva.

Matías Mongan Marco

2015

¿Ascenso a primera?
Análisis de la política de inserción internacional del gobierno
de Lula da Silva.

Candidato a la Maestría en Relaciones Internacionales: Matías Mongan Marco

Director de Tesis: Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Co-directora: Mag. Laura Bogado Bordazar

*En primer lugar quiero agradecer a Francisco Carlos
Teixeira da Silva por confiar en mis capacidades y a
Laura Bogado por aconsejarme a lo largo del proceso
de investigación.*

*En un momento como este tampoco quiero olvidarme
de mi familia y de Laura, ya que sin su respaldo se me
habría hecho aún más difícil atravesar esta
experiencia.*

Índice

Introducción	Página 7
I) Definiendo los parámetros de la autonomía	Página 13
1.1) Límites y potencialidades del poder blando.....	Página 18
1.2) La permisibilidad, una condición intrínseca para el desarrollo de la autonomía.....	Página 22
II) Análisis del proceso de toma de decisiones de la política externa	Página 26
2.1) La influencia de la percepción de Lula en el diseño de la política externa.....	Página 28
2.2) Lula: ¿un presidente traidor a su ideología?.....	Página 33
III) La integración como mecanismo de acumulación de poder	Página 43
3.1) Los primeros tibios acercamientos.....	Página 45
3.2) El nacimiento del Mercosur, entre el deseo y la realidad.....	Página 47
3.3) UNASUR y la búsqueda del camino propio.....	Página 54
3.4) El lanzamiento del CDS buscó subsanar el principal déficit de la política de inserción.....	Página 61
3.5) La falta de “poder duro” limitó la capacidad de inserción en el plano global.....	Página 65
3.6) La política regional como plataforma para el ámbito global.....	Página 67
3.7) ¿Hacia un cambio de paradigma?.....	Página 69
3.8) Globalistas versus americanistas: dos miradas en pugna.....	Página 74
3.9) La OMC y el Consejo de Seguridad de la ONU.....	Página 77
3.10) IBSA: una estrategia de inserción “suave” que buscaba ampliar el nivel de notoriedad pero sin cuestionar las asimetrías del sistema.....	Página 85

3.11) BRIC: un bloque con mucho potencial pero lleno de asimetrías.....	Página 90
3.12) A modo de cierre.....	Página 94

IV) Análisis del vínculo entre EEUU y Brasil: de “estado pivot” a nación

autonomista	Página 98
4.1) Dogmatismo político, pragmatismo comercial.....	Página 99
4.2) De la “participación” a la “diversificación”.....	Página 104
4.3) La política externa “sectorializada” aumentó la autonomía.....	Página 107
4.4) Cambios en la política externa y el fracaso de la “apuesta secesionista”.....	Página 111
4.5) La permisibilidad internacional, un factor clave.....	Página 115

V) El “descubrimiento” de África y la estrategia de la

diversificación	Página 121
5.1) La herencia cultural común contribuyó al estrechamiento de los vínculos diplomáticos.....	Página 122
5.2) La cooperación como mecanismo para ganar influencia.....	Página 125
5.3) Capital simbólico y económico.....	Página 134

Conclusión	Página 137
A mitad de camino.....	Página 142

Anexo Entrevistas	Página 148
--------------------------------	------------

Introducción

En estos últimos años han proliferado los estudios que analizan el impacto de las potencias emergentes en el orden internacional, sobre todo luego del importante rol que estas desempeñaron como “garantes sistémicas” durante la crisis financiera del año 2008.

Dentro de este amplio abanico de estados los analistas han incluido a Brasil en virtud del excepcional crecimiento registrado por su economía. A lo largo de los dos gobiernos de Lula (2003-2010) el país sudamericano creció a un promedio del 4,1 % anual, el punto más alto se dio en el 2010 cuando se registró un incremento del 7,5%. Estos guarismos fueron muy superiores a los que se dieron durante la década del noventa¹ y permitieron que el gobierno de Lula comience a fortalecer su presencia en el plano global, sobre todo como generador de “soft power” al interior de los organismos económicos multilaterales.

Más allá de la importancia de iniciativas como BRICS e IBSA, creemos que el favorable contexto económico y político que disfrutaron las naciones del Sur desde el 2003 en adelante fue clave para el éxito de la política de inserción.

El comienzo de la “guerra contra el terrorismo” llevó a que EEUU se aleje aún más de América Latina, un continente que desde el fin del conflicto bipolar con Rusia no ocupa un espacio importante para el interés nacional estadounidense. En vista de esta situación, el gobierno de Lula impulsó una activa política externa que permitió que Brasil pase de ser una potencia media a convertirse en una potencia regional de aspiración global.

La política de inserción no fue homogénea sino que fue cambiando de acuerdo a los distintos contextos.

Principalmente actuó sobre dos campos bien marcados: el regional y el global. Brasil apostó por la creación de un modelo de hegemonía cooperativa ya que consideraba que ese era el medio menos costoso para afianzar su dominio en Sudamérica. Como veremos a continuación el Palacio Planalto utilizó al ámbito regional como una plataforma para incrementar su poder de atracción en el plano global. A su vez le sirvió

¹ El PBI brasileño creció un promedio de 1,98 % entre 1990 y el 2000. Fuente: CEPAL.

para disimular las diferencias que existían con otras potencias emergentes más “grandes” como India y China.

La investigación va a estar dividida en cinco capítulos. El primero va a estar dedicado a la cuestión metodológica, donde vamos a definir los alcances de los conceptos teóricos utilizados a lo largo de la tesis. Uno de los más importantes es la autonomía, una noción que ha ocupado un rol central en la política externa brasileña a lo largo de las últimas décadas. El uso político de la misma ha llevado a que su significado varíe con el tiempo y de acuerdo al interés nacional del gobierno de turno. Lula, por su parte, promovió una fuerte diversificación de la balanza comercial para reducir la histórica dependencia que su país tenía con los EEUU. A pesar de que esta premisa funcionó y el margen de acción de Brasil aumentó considerablemente, la falta de “poder duro” limitó la capacidad de proyección en el plano global y lo alejó de tener una chance concreta para ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En el segundo capítulo vamos a detallar el proceso de toma de decisiones de la política de inserción. No solo se va a analizar el rol de los distintos actores que formaron parte del mismo, sino también cómo hasta qué punto las creencias personales y políticas de Lula contribuyeron a definir las características del programa externo brasileño.

El tercer capítulo analiza cómo el gobierno aprovechó las potencialidades que brinda el *modelo interdependentista* para ampliar su autonomía tanto en el plano regional como global. Brasil se erigió como un generador de consensos al interior de los organismos internacionales que le permitió, por ejemplo, desempeñar un rol determinante en la formación del G20. También fomentó la creación de una serie de coaliciones ad hoc con el fin de promover cambios en el sistema de gobernanza económico internacional. A pesar del impacto que tuvieron estos regímenes, lo cierto es que el emergente poder de las naciones del Sur no se reflejó de manera concreta en un orden internacional que continuó siendo liderado por las potencias tradicionales.

El cuarto capítulo se va a referir a la compleja relación entre Brasil y EEUU. Los vínculos con la Casa Blanca siempre ocuparon un espacio central en la política externa brasileña, a tal punto que estos muchas veces sirvieron como indicador del nivel de autonomía. El gobierno del PT (Partido de los Trabajadores) estableció un vínculo pragmático con Washington y aprovechó su “retiro” de Sudamérica para fortalecer su presencia política y económica en su zona de influencia. Esta iniciativa fue respaldada tácitamente por la potencia hegemónica, quien creía que Brasil podía actuar como un

“representante” de sus intereses en la zona (tal como por ejemplo ocurrió durante el transcurso de la Guerra Fría).

Brasil aprovechó esta situación e incrementó sus márgenes de autonomía, pero sin confrontar directamente con el interés nacional estadounidense. Esta situación cambió a partir del año 2008 cuando Lula, envalentonado con el desempeño de su economía durante la crisis financiera, adoptó políticas “secesionistas” con el fin de que EEUU reconociera el status adquirido por Brasil. Pero esta apuesta terminó saliendo mal y llevó a que la administración de Barack Obama decida poner fin a la permisibilidad internacional que gozó la nación sudamericana desde el 2001 en adelante.

Por último en el quinto capítulo analizamos la importancia que tuvo el continente africano en la política de inserción. A pesar de que los vínculos diplomáticos databan de varias décadas anteriores, lo cierto es que el gobierno del PT logró establecer por primera vez una presencia permanente de Brasil en África a través de la promoción de programas de cooperación bilaterales.

Para alcanzar este objetivo también fue muy importante el rol desempeñado por el propio Lula, quien visitó la región una docena de veces a lo largo de sus dos mandatos. Si analizamos las visitas de estado realizadas por el presidente en comparación con su antecesor Fernando Henrique Cardoso; otro dirigente que también hizo un uso intensivo de la diplomacia presidencial; las diferencias saltan a la vista y responden a los distintos modelos de inserción internacional utilizados. “Mientras Cardoso destinó el 49% de sus viajes a América del Norte y Europa, Lula sólo le dedicó el 35% de sus viajes, focalizando su presencia en Sudamérica, Medio Oriente y África...De esta manera los viajes de Lula coinciden con la política expresa del gobierno de diversificar las relaciones exteriores de Brasil”².

La presencia de Brasil en África perseguía un doble objetivo: tanto económico como político. Por un lado el acceso a nuevos mercados permitió que las empresas “internacionalizadas” obtengan importantes ganancias y que de esta manera el país reduzca su dependencia comercial respecto a los EEUU. A su vez el diálogo con los gobiernos de la zona buscaba aumentar el respaldo al pedido brasileño de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En el capítulo final se tratarán de sistematizar las fortalezas y las debilidades de la política de inserción. El desafío será determinar hasta qué punto la proyección

² www.lanacion.com.ar, consultado en Diciembre del 2014.

internacional del país obedeció a sus propias capacidades o a las particularidades de un contexto que fue totalmente favorable para las naciones del Sur.

Más allá de que la “permisibilidad sistémica” facilitó el desarrollo de la política externa, también es necesario destacar que Brasil no habría podido incrementar su autonomía si el gobierno no manifestaba la voluntad política necesaria para adoptar una postura de estas características.

“Si yo tuviera que hacer tu tesis me dedicaría completamente a ver cuál es la articulación real que hubo entre una situación objetiva, que sin dudas fue favorable, y las decisiones políticas que fueron tomadas, las cuales permitieron que la situación objetiva pueda tornarse favorable. Yo siempre soy muy opuesto a esta cosa de condiciones objetivas y subjetivas, yo creo que las dos siempre tienen que ser pensadas juntas. La voluntad política, una cierta inteligencia y una intuición muy grande, porque Lula es un hombre de una gran intuición, sirvieron mucho para que nosotros sacáramos provecho de esa situación inicial”³

Cabe destacar que para realizar la presente investigación viajamos a Brasil en dos ocasiones, donde se entrevistó a académicos especializados en relaciones internacionales y a periodistas que se desempeñan como corresponsales de diarios y agencias extranjeras⁴. A su vez se contó con el testimonio de dos actores que desempeñaron un rol clave en el proceso de toma de decisiones: el ex canciller Celso Amorim, y el Asesor de Asuntos Exteriores de la Presidencia, Marco Aurelio García. Más allá de un contacto inicial establecido desde el IRI, logré acceder a este tipo de fuentes gracias a un largo trabajo de campo que me llevó a establecer contacto con varios periodistas que desde hace años trabajan en Brasil. Esto a su vez me permitió luego poder entrevistar a los funcionarios encargados de ejecutar la política externa brasileña.

Este material fue muy importante porque me permitió perfeccionar la hipótesis planteada al inicio del proceso de investigación y tomar noción de la importancia de ciertas variables –como por ejemplo la permisibilidad internacional- que fueron claves para que Brasil pase de ser una potencia media a convertirse en una potencia regional de aspiración global.

³ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

⁴ Los distintos entrevistados autorizaron a que sus opiniones sean publicadas en el marco de la presente tesis de posgrado.

La hipótesis planteada en la presente tesis fue la siguiente: la permisividad internacional, sumado al eficaz uso por parte de Itamaraty del “poder blando” y de las potencialidades que brinda el modelo interdependentista, fueron factores determinantes que contribuyeron a que Brasil pase de ser una potencia media a convertirse en una potencia regional de aspiración global.

En base a esta premisa se desprenden las siguientes variables.

Variable dependiente: El proceso a través del cual Brasil pasó de ser una potencia media a convertirse en una potencia regional de aspiración global.

Variables Independientes.

a) Permisividad internacional.

- La (correcta) percepción del orden internacional por parte de Itamaraty.

b) Poder blando.

- Capacidad de negociación.

- Iniciativas multilaterales que permitieron ampliar el margen autonomía de Brasil en el escenario internacional.

- Disuasión. El rol de Brasil como mediador en las crisis sociopolíticas de la región.

-Atracción de Brasil en el escenario internacional.

Con este planteo a continuación nos abocamos a desarrollar el trabajo de investigación.

CAPÍTULO I

Definiendo los parámetros de la autonomía

En el siguiente capítulo vamos a delimitar el significado de los principales conceptos teóricos utilizados durante la investigación.

Uno de los más importantes es la autonomía, un concepto troncal que ha estado presente en la política externa brasileña desde comienzos del siglo XX. Como dijimos anteriormente la búsqueda de la autonomía externa siempre fue el principal objetivo de los sucesivos gobiernos de turno, más allá de las diferencias ideológicas que tuvieran entre sí. Esta “sobreutilización discursiva” llevó a que el concepto muchas veces quedé vacío de contenido y se lo utilicé de manera errónea para “encubrir” posicionamientos que terminaron resultando perjudiciales para el interés nacional del país. De nada servía que un mandatario como Fernando Cardozo diga que Brasil estaba intentando consolidar su “autonomía a través de la participación”, mientras simultáneamente llevaba adelante una política económica que profundizaba la dependencia política del país en el escenario internacional.

Por todo esto Miranda considera que es un error considerar el valor intrínseco de la autonomía sólo a través de una voluntad aislada. “Se trata de la construcción de la voluntad, como un proceso en el cual se van adscribiendo objetivos y prácticas autonomistas de acuerdo a las condiciones objetivas que, inevitablemente, soporta el actor estatal” (Miranda, 2003: 2).

Para que el proyecto autonomista pueda cristalizarse es necesario un total compromiso de las élites políticas, las cuales deben evidenciar una clara voluntad de inserción. Esta capacidad, argumenta Jaguaribe, debe ser considerada sobre la base de la evaluación del mundo real y sin el tamiz de ningún tipo de ideología. Para evitar caer en errores es necesario dejar a un lado las suposiciones o la comodidad del deseo, y actuar en base a factores estructurales y funcionales que favorezcan una toma de decisión propia (Jaguaribe 1972:33).

La política de inserción brasileña se encuadró dentro de una línea de pensamiento que podríamos denominar como neorrealista, ya que el gobierno no dudó en utilizar todas las herramientas que tenía a su alcance (la cooperación internacional, el soft power) para

poder liberar al país de los “obstáculos” que impedían el desarrollo de su autonomía en el plano global. Así por ejemplo Lula muchas veces usó en sus discursos los argumentos de la corriente liberal⁵, pero sólo para dotar de mayor legitimidad a la proyección internacional y fortalecer la capacidad de Brasil para generar consensos.

El principal exponente del neorrealismo es Kenneth Waltz. En rasgos generales su modelo teórico mantiene los principales supuestos enarbolados por el realismo: los estados, unidades racionales y autónomas, son los principales actores de la política internacional; el poder es la principal categoría analítica de la teoría y el principal objetivo perseguido por cada estado; y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. “Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Según Waltz, el comportamiento de las unidades del sistema (estados) se explica más en los constreñimientos estructurales del sistema que en los atributos o características de cada una de ellas” (Waltz, 1979: 88-97).

En este sentido uno de los principales logros de la administración del PT fue haber conseguido detectar con rapidez las potencialidades y los riesgos de una estructura internacional que se tornó aún más caótica luego de los atentados a las Torres Gemelas en Septiembre del 2001.

Ante el retraimiento de EEUU debido a la irrupción de la “guerra contra el terrorismo”, Lula consideró que el ámbito multilateral global era el medio más idóneo para ganar poder e influencia en desmedro de las negociaciones bilaterales con las potencias tradicionales. Una vez definido este lineamiento Itamaraty adoptó una política externa “ofensiva” orientada a incrementar los márgenes de autonomía en los organismos internacionales.

¿Pero ahora bien que entendemos por autonomía? Puig la define como “la máxima capacidad de decisión propia que puede tener el país, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”⁶.

De acuerdo a la óptica del autor el nivel de dependencia de los países se puede medir en cuatro estadios: dependencia para-colonial, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista.

⁵ Para la corriente teórica liberal de las relaciones internacionales los regímenes y los organismos internacionales mitigan los efectos “constreñidores” que tiene la anarquía sobre la cooperación y abre la puerta a una verdadera colaboración entre los estados que contribuiría a disminuir las asimetrías en el orden internacional (González, 2003:7).

⁶ www.espaciospoliticos.com.ar, consultado en Diciembre del 2014.

Estas calificaciones no son estancas y muchas veces se entrelazan entre sí. Más allá de su complejidad, estos conceptos son muy útiles ya que permiten describir el comportamiento de un estado durante un período de tiempo determinado.

Siguiendo los preceptos planteados por Puig, creemos que la conducta internacional de Brasil entre el 2003 y el 2007 se encuadra dentro de lo que se conoce como autonomía heterodoxa.

“En este estadio, los grupos de poder interno tratan de aprovechar al máximo las debilidades y errores del centro (o de los centros) del poder mundial a los cuales se encuentra adscripto el país en cuestión ... La vocación autonómica de tipo heterodoxo supone que existe una aceptación del liderato de la o las Potencias dominantes y que, en cuestiones realmente cruciales, los periféricos optarán por responder a las aspiraciones del centro ... Por eso, la estrategia adecuada para implementar esta política, desde el punto de vista de un Estado periférico y dependiente, es la de conocer con razonable exactitud el punto crucial en que los intereses cotidianos se convierten en vitales. Ello permite desde luego presionar hasta el límite mismo de la ruptura: se trata en suma de aprender a *'marcher sur le fil du rasoir'* (caminar en el borde de la navaja)”. (Puig 1980: 152-153).

Aunque esta política resultó muy eficaz y permitió que el país comience a posicionarse en el ámbito global-algo nunca logrado hasta entonces-, a mediados de su segundo mandato Lula decidió “radicalizar” su política externa para forzar el reconocimiento de los Estados Unidos.

Al desafiar abiertamente al interés nacional del hegemon el gobierno brasileño incurrió en lo que Puig denomina como autonomía secesionista. “La secesión significa el desafío global. El país periférico corta el cordón umbilical que lo unía a la metrópoli: sus repartidores supremos deciden sin tener en cuenta, espontánea u obligatoriamente, los intereses estratégicos globales de la potencia dominante”⁷. La apuesta finalmente no terminó rindiendo sus frutos ya que, como veremos a continuación, redujo el margen de autonomía en vez de incrementarlo.

Más allá de que la autonomía desde hace varias décadas ocupa un rol central en la política externa, los académicos brasileños han demostrado una gran dificultad para definir los alcances de este concepto.

⁷ www.cerir.com.ar, consultado en diciembre del 2014.

Si analizamos sus principales características podemos mencionar que se trata de un bien relativo que necesita ser convalidado de forma periódica. “Sobre estos presupuestos la autonomía es relativa a la viabilidad nacional, la cual le permite al actor estatal aprovechar las oportunidades de permisividad internacional” (Miranda, 2003: 4). Esta premisa fue tenida bien en claro por el gobierno de Lula, quien desde un comienzo remarcó que el país no iba a poder fortalecer su inserción internacional si antes no solucionaba las graves desigualdades sociales que lo aquejaban desde hace décadas⁸.

A su vez la autonomía se trataría también de un juego de “suma cero”, porque si un estado amplía el margen de decisión propia a la postre termina recortando el margen del que disfruta algún otro (Puig, 1984:35).

A diferencia de la Guerra Fría, cuando los periféricos dependían casi exclusivamente del tipo de relación que establecían con la potencia dominante para ampliar su margen de acción internacional, en el siglo XXI las potencias emergentes como Brasil tienen a su disposición un variado conjunto de herramientas útiles para ampliar su autonomía. El Palacio Planalto por ejemplo supo aprovechar de una manera muy eficaz las oportunidades que brinda el modelo de interdependencia compleja.

Esta línea de pensamiento, desarrollada por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye en 1979, rechaza la máxima realista que alerta sobre la “siempre latente posibilidad de guerra entre estados soberanos”.

Con la llegada de la globalización se incrementó de forma exponencial los canales de comunicación entre las naciones, esta situación llevó a que el estado-nación dejé de ser el único interviniente en el sistema internacional, ya que también existen otros “actores no territoriales como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y diversas organizaciones internacionales, que han adquirido un nuevo potencial de negociación en el plano internacional”(Keohane, Nye, 1989:3).

Esta multiplicidad de lazos modificó las agendas internacionales de los países. Más allá de que el problema de la seguridad sigue ocupando un rol central, los mandatarios paulatinamente tuvieron que comenzar a prestar atención a otro tipo de temas: económicos, ecológicos, sociales, culturales.

Ante este nuevo escenario el poder militar perdió predominancia porque ahora los costos de emprender una acción bélica son ostensiblemente mayores en relación al

⁸ Para revertir los indicadores sociales el Palacio Planalto puso en funcionamiento un sinnúmero de programas que permitieron mejorar el poder adquisitivo de los sectores más carenciados de la sociedad. Para más información al respecto ver capítulo 3.

pasado, sobre todo teniendo en cuenta que -como dijimos anteriormente- cada vez es más común encontrar “situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países” (Keohane, Nye, 1989:8).

Para controlar las consecuencias de este escenario complejo los estados fomentaron la creación de un conjunto de regímenes internacionales, los cuales debían “garantizar” la estabilidad del sistema internacional. Según Krasner los regímenes internacionales son “un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales”⁹.

Desde el fin de la Guerra Fría el sistema de gobernanza global operó en base a tres organismos claves: el G8 (que establece las políticas comerciales), el Consejo de Seguridad de la ONU y la OTAN (que definen la correlación de fuerzas en el plano militar).

Las naciones les transfirieron parte de su soberanía a los organismos internacionales para que estos puedan actuar “autónomamente”. No obstante esto es necesario remarcar que esta cesión es “relativa” ya que los gobiernos siempre se reservan la potestad de discrepar con las decisiones que consideran que perjudican su interés nacional, como por ejemplo hizo EEUU en el año 2003 desoyendo los reiterados pedidos del Consejo de Seguridad para que evitara invadir Irak.

A pesar de estas limitaciones es evidente que los foros multilaterales se convirtieron en una herramienta muy útil para aquellas potencias emergentes que desean incrementar su nivel de autonomía. “Para países como Brasil las instituciones internacionales representan la oportunidad de contar con un espacio político donde puedan *liderar* el proceso de formación de algunas normas internacionales, desestimando aquellas reglas o prácticas que puedan afectarlos y promoviendo aquéllas que puedan favorecerlos” (Hurrell, 2000: 4).

Allí donde la relación de fuerzas era demasiado asimétrica, como por ejemplo en el seno de la OMC o la ONU, el gobierno del PT impulsó un complejo juego de alianzas orientado a limitar la capacidad de influencia de las potencias tradicionales. Esta estrategia resultó exitosa en el caso del G20 y el ALCA, y permitió posicionar a Brasil como un generador de soft power. El activo rol desempeñado como mediador en las crisis sudamericanas también permitió que gane la confianza de sus vecinos y consolide

⁹ www.relacionesinternacionales.info, consultado en Diciembre del 2014.

su liderazgo en Sudamérica, en detrimento de otros países importantes como por ejemplo Argentina y Venezuela.

A continuación vamos a analizar el mecanismo de dominación “soft” utilizado por el gobierno de Lula que permitió que Brasil pase de ser una potencia media a convertirse en una potencia regional de aspiración global.

1.1) Límites y potencialidades del “poder blando”

De acuerdo a Nye el poder blando es el poder de atracción que puede ejercer un país a través de la difusión de su cultura, valores, modelos institucionales. A diferencia de la escuela realista, que considera que la fuerza militar y la potencialidad económica son las expresiones más genuinas de poder que posee un estado, el soft power busca, a través de una vía pacífica, que los otros ambicionen lo que uno ambiciona (Nye, 2004:127-147).

En consonancia con esta premisa Itamaraty diseñó una estrategia de inserción “blanda” con el fin de ampliar su nivel de influencia, primero en Sudamérica y luego en el ámbito global.

A pesar de que siempre se esforzó por mostrarse como un socio confiable para sus vecinos, durante muchos años Brasil le dio la espalda a la región sudamericana y fortaleció su rol como “potencia media” con la esperanza de que eso lo acercara a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

Según Carsten Holbraad este tipo de países ocupan una posición intermedia en la jerarquía internacional y contribuyen a crear un cierto equilibrio sistémico a través del mantenimiento de la paz y la seguridad en su zona de influencia. Al estar situadas en el centro de una región geográfica determinada también sirven de mediadoras entre los países desarrollados y subdesarrollados (Gratius, 2007:5). Las potencias medias no quieren cambiar las reglas existentes, sino que por el contrario buscan sacar provecho de las mismas actuando como “coordinadoras” al interior de los organismos internacionales.

Una vez que llegó al poder Lula planteó un cambio de paradigma en la política externa. Más allá de que los asuntos globales continuaron ocupando un aspecto central de la agenda, el mandatario consideró que primero era necesario consolidar el predominio en el continente para luego proyectarse internacionalmente.

¿Qué buscaba con esta decisión? Básicamente mayor poder de negociación. Al presentarse como el vocero de Sudamérica logró “equiparar” a Brasil con otras potencias emergentes de mayor tamaño que tenían más recursos de poder.

En su discurso de toma de posesión Lula dejó bien en claro que su país estaba dispuesto a desempeñar un rol protagónico en la región. "Todos los países de América del Sur ven a Brasil como un líder natural y Brasil hace 500 años que no lo ve y no quiere serlo. Brasil tiene que asumir su grandeza"¹⁰.

No obstante que los funcionarios de Itamaraty reconocían en privado que Brasil (dadas sus capacidades económicas, naturales) tenía la posibilidad de ejercer un liderazgo unilateral en la zona, los diplomáticos creían que esta opción no era conveniente ya que sólo iba a contribuir a aumentar el descontento de los socios claves. Por ello decidieron eliminar cualquier alusión explícita al "liderazgo brasileño" y optaron por impulsar, según las propias palabras de Lula, una “influencia política sin liderazgo en América Latina” (Gratius, 2006: 6).

Para ampliar su autonomía, y de paso reducir la capacidad de influencia de los Estados Unidos, el gobierno creó un conjunto de arreglos institucionales que se encuadran dentro de lo que Thomas Pedersen denomina hegemonía cooperativa. Según al autor esencialmente se trataría “una forma de poder blando que implica el control de una región través de arreglos cooperativos basados en una estrategia de largo plazo” (Pedersen, 2002: 683).

Aunque muchas veces se suele asociar el concepto a las grandes potencias en declive y a las naciones militarmente débiles, Pedersen considera que los organismos regionales muchas veces constituyen un instrumento de dominancia más económico y más seguro (Nolte, 2006:25). De esta manera el autor plantea una estrategia que, en lugar de utilizar la coerción directa, utiliza a las instituciones y acuerdos de cooperación como forma de influenciar en el comportamiento de los estados miembros. “La institucionalización regional resulta un beneficio para el poderoso en tanto evita el balance de poder de los demás en su contra y la defección de otros actores, a su vez le da influencia sobre los asuntos externos de estos de manera sutil. La contrapartida de estos beneficios es compartir el poder con otros estados de manera permanente, algo que no sucede en una hegemonía unilateral” (Nolte, 2006: 18).

¹⁰ www.lanacion.com.ar, consultado en diciembre del 2014.

A pesar de algunos desacoples puntuales¹¹, este modelo de dominación “soft”, que se institucionalizó con la creación de la UNASUR, le resultó muy útil a Brasil ya que le permitió extender su influencia en Sudamérica pero sin provocar el recelo de aquellos países que Huntington denomina como ‘secondary regional powers’ (una calificación en la que podemos encuadrar a Argentina y Venezuela).

Esta política tendría básicamente cuatro ventajas en comparación con la hegemonía unilateral:

“-La integración regional, como elemento esencial de la hegemonía cooperativa, sirve para la agregación de poder (advantages of scale), lo que es esencialmente importante para potencias regionales emergentes que aspiran a un protagonismo mayor en el ámbito global.

-Una hegemonía cooperativa garantiza estabilidad en la región, porque encuadra a los otros estados en la región mediante incentivos positivos, porque tiene más legitimidad como forma de dominación y porque reduce el riesgo de formación de contra-alianzas en la región y de alianzas con estados fuera de la región.

- La hegemonía cooperativa es inclusiva, en lo que se refiere a una estrategia de asegurar el acceso a los recursos (materias primas) en la región, y por último sirve para la difusión de las ideas y los modelos políticos y económicos preferidos por la potencia regional en la región” (Nolte, 2006:24).

En el marco de la hegemonía cooperativa la creación de foros como la UNASUR obedecía a la necesidad establecer canales multilaterales propios que permitan consolidar la imagen de Brasil como potencia regional en Sudamérica. Esta iniciativa le permitió no sólo poder despegarse del vínculo que existía en el Mercosur con la Argentina, sino también neutralizar las posibles contralianzas que amenacen el predominio brasileño en la zona.

Siguiendo lo planteado por Nolte creemos que una potencia regional es un estado que:

“-forma parte de una región bien demarcada tanto geográfica como económicamente (base regional);

-influye en la delimitación geopolítica y construcción político-ideológica de la región, lo que puede marginar ciertos países (poder de exclusión);

¹¹ Para más información al respecto ver capítulo 3.

- tiene la pretensión de un liderazgo en la región (voluntad y rol);
- ostenta los recursos materiales (militares, económicos, demográficos), institucionales, políticos e ideológicos, para una proyección de poder en la región (recursos);
- esta interconectado con la región económica, política y culturalmente; lo que significa que su aporte al producto bruto regional no es un indicador suficiente (inserción);
- ejerce efectivamente gran influencia en asuntos regionales (actividades y resultados);
- ejerce esa influencia en parte mediante estructuras de gobernanza regional (estructurar la gobernanza regional);
- define la agenda de seguridad regional (existencia de un complejo de seguridad regional);
- cuyo liderazgo regional es reconocido o al menos respetado por otros países en la región y fuera de la región, especialmente por las otras potencias regionales (aceptación);
- se inserta en foros interregionales y globales, en los cuales opera en función de la defensa de sus propios intereses, por lo menos en forma incipiente, y donde actúa como representante de intereses regionales (representación y definición de intereses regionales)” (Nolte, 2006:18).

Luego de garantizarse el predominio en lo que consideraba su zona de influencia, el gobierno desarrolló una serie de iniciativas con el fin de incrementar la inserción de Brasil en el plano global.

Esta vocación universalista no fue una invención del PT, sino que se enmarcaba dentro de una tradición que estaba muy extendida en la política externa brasileña. Al respecto Vigevani y Ramanzini señalan que el universalismo y la autonomía son dos nociones claves que han moldeado el comportamiento internacional del país a lo largo de las últimas décadas. "Estos conceptos, social e históricamente construidos, se insertan en el conjunto de percepciones subjetivas que informan las acciones de los actores políticos, forman parte de los marcos cognitivos que influyen en la diplomacia brasileña y corroboran su retórica de tradición y continuidad" (Vigevani, Ramanzini, 2009: 82).

“En la percepción de algunos de los formuladores de la política exterior brasileña, la idea de universalismo está asociada con las características geográficas, étnicas y culturales del país. La idea de universalismo expresa, según Celso Lafer, la

pluralidad de los intereses del Estado y de la sociedad, las afinidades históricas y políticas, y simboliza la preocupación por diversificar al máximo las relaciones exteriores del país pluralizando y ampliando los canales de diálogo con el mundo. Desde la óptica comercial, la idea de universalismo se sintetiza en el término *global trader*, en el sentido de un país que tiene un intercambio comercial con una larga serie de países.(Vigevani, Ramanzini, 2009:81)”.

El objetivo de Lula era convertir a Brasil de un *global trader* a un *global player*¹² (Lechini, Giaccaglia, 2010). Si en gran parte estuvo cerca de alcanzar este objetivo fue gracias a un contexto totalmente favorable que le permitió incrementar, como nunca antes, los márgenes de autonomía política y económica del país en el escenario internacional.

1.2) La permisibilidad: una condición intrínseca para el desarrollo de la autonomía

Helio Jaguaribe asegura que uno de los medios que tienen a su alcance los países periféricos para incrementar su autonomía es aprovechar las “oportunidades” que brinda el sistema internacional. Esto es lo que denomina como permisibilidad internacional.

“La categoría de permisibilidad internacional es de más difícil caracterización abstracta.

Se refiere fundamentalmente a la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción. Estas condiciones podrían ser puramente internas, como el desarrollo de una adecuada capacidad económica y militar, o también externas, como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas” (Bologna, 1987:24)

El atentado a las Torres Gemelas abrió un escenario geopolítico muy complejo que benefició a las potencias emergentes. La política de “no involucramiento” impulsada por la gestión Bush permitió que Brasil paulatinamente vaya ocupando posiciones más importantes en el plano regional y global.

¹² Un *global player* es un estado que aspira a lograr una inserción global a través de políticas exteriores globales (Lechini, Giaccaglia, 2010: 81).

Esta situación se modificó radicalmente en el 2009 con la llegada al poder de Barack Obama. Itamaraty incurrió en un error de percepción al considerar que la asunción del nuevo mandatario no ponía en riesgo la permisividad internacional que gozaba el país desde el 2001 en adelante¹³.

Pero para fortalecer la autonomía de un estado, sostiene Jaguaribe, no sólo se necesita poder económico sino también otros elementos que engloba dentro del concepto de viabilidad nacional. “Es una categoría relativa que varía con las circunstancias históricas, y dentro de ciertos límites, con las circunstancias socioculturales de cada país. En lo fundamental la viabilidad nacional de un país depende, para un determinado momento histórico, de la medida en que disponga de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales, incluida la capacidad de intercambio internacional (Bologna, 1987:24).

Los logros sociales alcanzados, junto a las capacidades naturales, económicas y diplomáticas del país, permitieron posicionar a Brasil como una potencia regional de aspiración global. Más allá de los avances registrados, el marcado déficit en el plano militar lo relegó a un “escalón secundario” en relación a otras potencias emergentes.

“Se confunde mucho hoy por hoy eso del actor global. Es verdad que en términos absolutos el país se ha consolidado como el séptimo PBI más importante del mundo, el asunto es preguntarse qué poder político da eso. Brasil reclama poder político por eso, pero lo que ha demostrado la historia es que esto se alcanza de otra forma”¹⁴.

Esto nos lleva al complejo tema de las jerarquías de poder en el sistema internacional, un concepto “flexible” que en buena parte depende de la perspectiva del observador y de los indicadores que se utilice como criterio.

“Joseph S. Nye compara la política mundial con un juego de ajedrez tridimensional, el cual se puede ganar solamente con jugadas tanto horizontales como verticales. En el primer nivel del juego dominan los temas bilaterales militares y los Estados Unidos se benefician de la hegemonía en un mundo unipolar. En el nivel mediano se ubican los temas económicos. Aquí los Estados Unidos son sin duda un actor fuerte, pero la distribución de poder es multipolar. El

¹³ Al respecto Eiti Satto considera que “la capacidad material del estado brasileño continúa siendo muy limitada porque los recursos de poder que tiene son relativamente pocos. Más si todavía lo comparamos en relación a otras potencias emergentes como por ejemplo China e India”. Por ello considera que el mayor grado de notoriedad que adquirió el país no fue tanto producto de la política externa sino de una coyuntura determinada. Para más información al respecto ver capítulo 4.

¹⁴ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

nivel más bajo del juego de ajedrez se trata de problemas transnacionales como por ejemplo el terrorismo, los cambios climáticos o la diseminación de enfermedades y pandemias. A ese nivel el poder es muy disperso, incluye tanto actores estatales como actores no-estatales, y se estructura en forma caótica” (Nolte, 2006:33).

El desempeño en grupos como el BRIC y el G20 permitió ampliar la notoriedad de Brasil al interior del sistema de gobernanza internacional. Lula también se esforzó por posicionar a su país en relación a los grandes problemas mundiales y en el 2003 propuso ante la Asamblea General de la ONU la puesta en vigor de una “Campaña Mundial contra el Hambre”.

A pesar del fortalecimiento de su soft power, la falta de “poder duro” limitó los alcances de la política de inserción e impidió que Brasil se pudiera afianzar como potencia regional de alcance global (un status que sin dudas lo acercaría a su objetivo de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU).

Es por ello que a lo largo del trabajo calificaremos a la nación latinoamericana como una potencia regional de aspiración global, o a lo sumo de presencia global parcial; debido a que su alcance mundial sólo se limitó al campo económico y no se extendió hacia el área militar. Un sector que, a pesar de la irrupción de fenómenos como la interdependencia, aún continúa determinando la jerarquía de poder internacional.

CAPÍTULO II

Análisis del proceso de toma de decisiones de la política externa brasileña

Durante la campaña presidencial del 2002 el candidato del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), José Serra, buscó asustar a la población argumentando que un triunfo de Lula iba a volcar a Brasil al socialismo. Esta imagen fue fortalecida por algunos medios de comunicación, como por ejemplo los pertenecientes a la red O Globo, los cuales rápidamente recordaron que en sus tres candidaturas anteriores el ex sindicalista de Pernambuco se caracterizó por impulsar un mensaje político “radical” con críticas a las secuelas del “modelo neoliberal” y a las políticas de los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El propio Lula en reiteradas ocasiones manifestó su rechazo hacia esos señalamientos. “Se decían muchas mentiras de mí. Por ejemplo que yo tenía barba y por eso era comunista...La cantidad de veces que tenía que responder sobre el aborto, la cantidad de veces que tuve que responder por cosas que no son responsabilidad de un presidente”¹⁵, aseguró el mandatario en un acto oficial realizado en octubre del 2010 en el estado de Piauí, noreste.

Para tratar de superar estos prejuicios que estaban muy extendidos sobre todo en la clase media, el líder del Partido de los Trabajadores (PT) moderó su discurso de cara a las elecciones presidenciales y eligió a José Alencar Gomes como su compañero de fórmula. La elección no era fortuita ya que el dirigente del Partido Liberal justamente se caracterizaba por tener una buena llegada hacia los mercados, los cuales veían con escepticismo la posible llegada de Lula al Palacio Planalto.

Finalmente la estrategia terminó resultando exitosa y el 23 de octubre del 2002 Lula da Silva se impulsó en las elecciones presidenciales con un 61 % de los sufragios. En el presente capítulo vamos hacer uso de la teoría constructivista para resaltar la influencia de la figura de del mandatario en el proceso de toma de decisiones de la política externa y para ver como sus creencias personales en cierta forma terminan explicando porque Brasil (lejos de convertirse al socialismo, tal como denunciaban sus adversarios) se terminó convirtiendo en una potencia emergente elogiada por el establishment financiero internacional.

¹⁵ www.lr21.com.uy, consultado en diciembre del 2014.

Según los preceptos de la escuela constructivista la realidad internacional no se encuentra configurada por una estructura “anárquica” que determina la posición de los países en el escenario internacional (tal como sostienen los neorrealistas), sino que se construye socialmente en el marco de la interacción de los distintos actores. Por ello es que el constructivismo decide centrar su mirada en la formación de intereses y de identidades.

"El constructivismo se centra en la ontología social, incluyendo fenómenos tan diversos como, por ejemplo, significados intersubjetivos, normas, reglas, instituciones, prácticas rutinarias, discursos, procesos deliberativos y/o constitutivos, política simbólica, comunidades imaginadas y/o epistémicas, acción comunicativa, formación de identidad colectiva, y cultura de seguridad nacional... enfatizando que la ontología social constituye una dimensión clave"(Wiener, 2001: 3).

Por un lado tanto los realistas clásicos como los neorrealistas argumentaban que los estados definen su interés nacional en base a la constante búsqueda por maximizar su poder. En cambio, señala Mónica Salomón González, los neoliberales ponen el énfasis en las intenciones. “Así, por ejemplo, argumentan que la sensibilidad de los estados con respecto a las ganancias relativas de los demás se ve muy influenciada por las percepciones que se tengan sobre las intenciones de esos estados. Las ganancias relativas obtenidas por estados clasificados como enemigos serían mucho más preocupantes que las que consiguen los aliados” (Salomón González, 2003:11).

En relación a estos temas Alexander Wendt considera que es indudable que la distribución del poder afecta a los cálculos de los estados, pero esto depende de las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas de los actores y también de la distribución del conocimiento que da forma a sus concepciones de sí mismo y del otro.

“Los actores adquieren identidad, expectativas e interpretaciones del yo relativamente estables y acordes con su papel mediante su participación en estos significados colectivos. Las identidades son inherentemente relacionales; en palabras de Peter Berger: la identidad, con sus ataduras apropiadas pertenecientes a la realidad psicológica, siempre es identidad dentro de un mundo específico y construido socialmente” (Wendt, 2005:8).

Por ello, y diferencia de las anteriores corrientes teóricas que hacen hincapié en los factores fácticos y materiales, el constructivismo considera que al momento de impulsar una política externa siempre entran en juego los valores y las creencias de la sociedad así como la de los actores encargados de ejecutarla. En el siguiente segmento vamos a analizar la importancia de estos factores y del “fenómeno Lula” en el proceso de toma de decisiones de la política externa brasileña.

2.1) La influencia de la percepción de Lula en el diseño de la política externa

Al ser la única nación de lengua portuguesa en la región y no tener muchos lazos culturales comunes con sus vecinos, Brasil desde un comienzo focalizó sus aspiraciones hacia el ámbito global y relegó a un segundo plano los vínculos con Sudamérica. “Por tanto, los objetivos de la política exterior de Brasil no se han concentrado en América Latina, sino en ganar más peso en la agenda internacional y, particularmente, en las Naciones Unidas y en la Organización Mundial del Comercio” (Gratius, 2007:1).

La falta de interacción llevó a que el país históricamente se vea a sí mismo como una suerte de “potencia media”.

Este concepto nació después de la Segunda Mundial para graficar el comportamiento internacional durante la Guerra Fría de países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda. A pesar de que este término se encuentra muy vinculado a lo que es el conflicto bipolar, lo cierto es que el mismo se sigue utilizando dentro del campo académico para calificar la conducta de ciertas potencias emergentes (como por ejemplo Brasil y Sudáfrica). Según Carsten Holbraad estas naciones ocupan una posición intermedia en la jerarquía internacional y contribuyen a fomentar un equilibrio sistémico a través del mantenimiento de la paz y la seguridad regional. A su vez dada su situación geográfica muchas veces también sirven “de puente o mediadora entre países desarrollados y subdesarrollados” (Holbraad, 1972:18).

El gobierno de Lula continuó con las prácticas heredadas de gestiones anteriores, y a través de una política externa de corte universalista, buscó incrementar la presencia del país en los organismos multilaterales, especialmente en las Naciones Unidas en donde desde hace décadas pugna por ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

A pesar de que el contexto y las políticas de “larga duración” facilitaron la inserción internacional y el incremento de la autonomía, la mayoría de los analistas entrevistados coincidió en que buena parte de la notoriedad que adquirió Brasil desde el 2003 en adelante fue como consecuencia del “fenómeno Lula”.

La figura del mandatario, y su difícil historia personal¹⁶, rápidamente acapararon la atención de la comunidad internacional. Es más durante su administración Lula fue galardonado por importantes medios de comunicación, como por ejemplo la revista estadounidense Time que en el 2010 lo catalogó como “el líder más influyente del mundo”.

Eduardo Davis hizo hincapié en que el dirigente del PT supo aprovechar muy eficazmente toda la carga emotiva que significaba que un obrero metalúrgico perseguido por la dictadura haya podido llegar a la Presidencia de la República. Esta situación llevó a que, una vez que se disiparan las dudas iniciales, los medios de comunicación respalden abiertamente al gobierno. “Incluyo en esto tanto a los de aquí como a los del extranjero. Le compraron absolutamente todo lo que vendió. No hubo voces críticas, te diría que los medios se posicionaron en términos ideológicos militantes con Lula”¹⁷.

El periodista de la agencia de noticias española EFE remarcó que la figura de Lula también se sobredimensionó a raíz de la falta de una figura política que sirva de contrapeso a nivel regional. “A Chávez sólo le da para ser portavoz del ALBA y poco más. A Correa tampoco, Ecuador por su tamaño no puede ser líder de nada. Por su propio peso económico Brasil tiene un liderazgo natural en el continente...Ante esto obviamente apareció más grande de lo que era, justamente por eso, por la carencia de gente de peso en la vecindad”¹⁸.

Esta situación, sumado al favorable contexto económico, llevó a que durante su segundo mandato el presidente decidiera abandonar en ciertas ocasiones la “política de larga

¹⁶ “Fue el séptimo de ocho hijos, cinco chicos y tres chicas -en realidad los hermanos fueron doce, pero cuatro, entre ellos dos gemelos, murieron prematuramente- tenidos por una pareja de labradores analfabetos Aristides Inácio da Silva y Eurídice Ferreira de Mello, llamada Dona Lindu por el vecindario”(www.cidob.org, consultado en diciembre del 2014).

Sólo estudió hasta el quinto grado. Después de realizar un sin fin de trabajos como vendedor ambulante en el puerto de Santos, Lula realizó un curso de tornero mecánico y paulatinamente se comenzó a destacar como líder sindical en la región metropolitana de San Pablo -zona conocida en Brasil como el ABC paulista-. Luego encabezó las protestas de los obreros metalúrgicos en contra de la dictadura, el 10 de febrero de 1980 fundó el Partido de los Trabajadores (PT) junto a una amplia gama de intelectuales de izquierda y católicos ligados a la Teología de la Liberación.

¹⁷ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

¹⁸ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

duración” impulsada por Itamaraty y adoptara una posición más “confrontativa” con los Estados Unidos. El cambio de postura generó una modificación en la dinámica de la toma de decisiones, haciendo que la opinión de la cancillería pierda relevancia y el proceso de ejecución de la política externa se concentre en el Ejecutivo.

A diferencia de la primera gestión, en donde se preocupó por no molestar a Washington, a partir del 2007 Lula adoptó varias iniciativas “secesionistas” que representaron una afrenta directa al interés nacional de los Estados Unidos. Esta actitud también hizo que se pasen por alto prácticas que durante varias décadas guiaron a la política externa brasileña, como por ejemplo el principio de no interferencia en los asuntos internos de terceros países.

Pero el gobierno brasileño tuvo serias dificultades para llevar adelante los conflictos que ocurrían por fuera de su zona de influencia. Los ejemplos más paradigmáticos en este sentido fueron el fallido intento de mediación en el conflicto nuclear iraní y en la crisis política hondureña.¹⁹

El tema de Irán sin dudas representó el momento de mayor autonomía política por parte de Brasilia. Más allá de los costos de esta iniciativa, lo cierto es que Lula continuó intentando intervenir en los asuntos de seguridad global con la esperanza de que la Casa Blanca reconociera la importancia de Brasil en el escenario internacional.

Este giro en la política externa fue fuertemente criticado por la oposición y por una parte de la comunidad académica, los cuales consideraban como un error entrometerse en problemas que no tenían vinculación concreta con el interés nacional brasileño.

“Tenemos una gran cantidad de problemas domésticos y con nuestros vecinos. Hay problemas con las migraciones en el norte de Brasil. Venezuela tiene una disputa con Guyana, a tal punto que Caracas se está adjudicando la mitad del territorio de Guyana. ¿Qué puede llegar a pasar si ese problema se radicaliza? Yo creo que en ese caso Brasil sí tiene la obligación de actuar porque un conflicto entre los dos sería desastroso para la región. Pero Irán en cambio está muy lejos. Además ese problema debe ser resuelto en el seno del Consejo de Seguridad, así que nosotros no tenemos nada que hacer al respecto”²⁰.

Entusiasmado con la fortaleza de su economía y con la irrupción de las potencias emergentes, Lula se convenció –sobre todo luego de la crisis financiera del 2008- de

¹⁹ Para más información al respecto ver capítulo 4.

²⁰ Entrevista realizada por el autor a Eiti Sato el día 29 de abril del 2011.

que el mundo estaba mutando hacia un sistema multipolar, lo que representaba una muestra clara del declive del poderío estadounidense. Esta percepción llevó a que el mandatario decida adoptar una política de inserción “ofensiva” a través de la cual buscaba garantizar la presencia de su país en el ámbito global.

Según Robert Jarvis es importante analizar la influencia de la percepción en el diseño de las políticas externas de los estados.

“En su obra *Perception and misperception in international politics*, el académico estadounidense asegura que los funcionarios de gobierno, como el resto de las personas, sufren de limitaciones cognitivas que se trasladan a su gestión pública. En consecuencia, los factores psicológicos presentes en los mandatarios atentan contra el entendimiento entre naciones y limitan su racionalidad. Para Jarvis –como para los teóricos de la Gestalt-, la percepción consiste en una sumatoria de imágenes, creencias e intenciones. Entonces, los individuos tienden a ver lo que esperan y a asimilar la información nueva en función de imágenes preexistentes” (Bossoni, 2007: 2-6).

Lula pensaba que Brasil no podía desaprovechar esta oportunidad para forzar cambios en el sistema de gobernanza mundial

En este marco se entienden las críticas contra el gobierno de los Estados Unidos como consecuencia de su actuación durante la denominada crisis de las hipotecas subprime. “La irresponsabilidad de los especuladores convirtió al mundo en un casino gigante. Entonces, ¿por qué debemos ser víctimas de una crisis financiera que fue creada por países ricos, a la vez que nos daban lecciones de cómo debíamos gobernar”²¹.

Después de la quiebra del banco Lehman Brothers en Septiembre del 2008, Lula hizo un discurso muy fuerte ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en donde hizo hincapié en la necesidad de reconstruir las bases del sistema económico internacional para evitar que las naciones queden “a merced de los fundamentalistas del libre mercado”.

Según la opinión de Davis es indudable que había un poco de manipulación en estas palabras, ya que la última crisis fue buena para Brasil pero también para Uruguay, Argentina, Chile. “Pero también hay que resaltar que son diferentes *Lulas*. Cuando

²¹ www.pagina12.com.ar, consultado en Diciembre del 2014.

construye la relación con Bush el brasileño es un recién llegado que está aprendiendo los secretos de su negocio, en cambio el que coincide con Obama es otro personaje”²². Lo bueno de entrevistar periodistas es que gracias a su trabajo, que los obliga a pasar mucho tiempo con los funcionarios, están al tanto de los cambios de humor de los actores que ejecutan la política externa. A continuación Darío Pignotti, que como dijimos con anterioridad es corresponsal del diario Pagina 12 en Brasilia, narra una anécdota que deja en evidencia el cambio de percepción evidenciado por Lula en sus últimos años de gobierno.

“Lula todos los años desayunaba con los corresponsales, a mí me sorprendió que en el desayuno del 22 de diciembre del 2010 él prácticamente no habló de América Latina. Habló como líder global. Inclusive yo le pregunte al respecto sobre ello y él, que es un tipo humilde por carácter, me dijo que no se olvidaron de Latinoamérica. El tema es que ahora estamos jugando en Irán, en el Consejo de Seguridad de la ONU, salvamos al G20. China, India, nosotros y Rusia salvamos la debacle de la crisis financiera mundial, o sea somos boxeadores de la pelea estelar de la noche. Brasil continúa siendo un actor regional, pero desde hace tiempo se viene proyectando en una política global”²³.

En el marco de su afán de protagonismo Lula muchas veces sobredimensionó las capacidades de su país e incurrió en algunos excesos que a la postre terminaron siendo perjudiciales para la proyección internacional de Brasil.

Al respecto Francho Barón, corresponsal del diario El País en Rio de Janeiro, considera que debido a su forma de ser el mandatario solía incurrir en muchos exabruptos, como por ejemplo cuando en diciembre del 2008 anunció la entrada en vigor de un millonario convenio militar con Francia.

“Lula anunció el cierre del trato con Francia por la compra de los aviones Rafale y era mentira, no se había cerrado nada. Yo recuerdo que publique una crónica a cinco columnas diciendo que Francia y Brasil habían cerrado un acuerdo militar y al final resultó que esto era falso....Lula es un tío que habla más de la cuenta, eso lo sabe todo el mundo. A veces eso lo llevo a pegar ciertos patinazos que no

²² Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

²³ Entrevista realizada por el autor a Darío Pignotti el día 30 de abril del 2011.

concuerdan con la imagen de seriedad que buscaba proyectar el país en el escenario internacional”²⁴.

No obstante estas desprolijidades y de algunas declaraciones desafortunadas que generaron el rechazo de los gobiernos de Sudamérica²⁵, es indudable que la inserción de Brasil en el escenario global es muy distinta a la que había antes a su llegada al Palacio Planalto.

2.2) Lula: ¿un presidente traidor a su ideología?

En el año 2003 la situación económica de Brasil no era la mejor. La apertura de la economía impulsada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso había contribuido a un rápido aumento de las importaciones y a la pérdida de competitividad de los productos brasileños en el mercado internacional.

“Ello derivó en un déficit de la balanza comercial que, agravado por la llegada de capitales especulativos, tuvo consecuencias directas sobre la balanza de pagos. Mientras que las exportaciones pasaron de 35.680 millones de euros (1992) a 53.020 millones de euros (1997), las importaciones se triplicaron, pasando de 20.900 millones de euros a 62.500 millones de euros. En el mismo período, la balanza de pagos paso de un excedente de 15.400 millones de euros, a un déficit de 8.400 millones: una diferencia significativa de 23.800 millones de euros” (Sader, 2013: 10).

A pesar del difícil contexto el gobierno decidió poner en funcionamiento su programa de campaña que apuntaba a reducir la desigualdad social pero respetando al mismo tiempo las normas establecidas por las doctrinas económicas neoliberales, como por ejemplo el control de la inflación, del déficit de cuenta corriente, entre otros.

Según la opinión de Marco Aurelio García esta decisión, que sorprendió a la comunidad internacional, en un primer momento hizo que la administración sea catalogada como “conservadora”. A pesar de las críticas de algunos sectores, el funcionario remarcó que el gobierno era consciente de la necesidad de implementar una plataforma económica ortodoxa que permita reducir la vulnerabilidad del país en el escenario internacional.

²⁴ Entrevista realizada por el autor a Francho Barón el día 22 de abril del 2011.

²⁵ Para más información al respecto ver capítulo 3.

“Eso tuvo una expresión muy clara en el momento en que nosotros equilibramos las cuentas internas, y pasamos a tener excedentes importantes, reservas muy grandes. Cuando nosotros llegamos al gobierno teníamos 30 mil millones de dólares en reservas, una parte de las cuales eran préstamos del Fondo Monetario Internacional. Hoy en día tenemos 370 mil millones de dólares, eso crea un colchón de protección muy importante que le permite al país por ejemplo ir al G20 y decir nosotros vamos a prestar tanto al FMI, como por ejemplo pasó en la pasada cumbre de México”²⁶

Más allá de que la política económica no se diferenció mucho de la utilizada por las anteriores gestiones, la diferencia sustancial radicó en el rol desempeñado por el estado. Mientras que durante el reinado del Consenso de Washington el aparato estatal en Brasil se redujo a la más mínima expresión²⁷ para favorecer la llegada de capitales privados, durante el gobierno del PT el sector público se convirtió en el principal motor del desarrollo.

A pesar de los logros económicos y sociales alcanzados, una parte de los partidos políticos izquierda considera que Lula traicionó sus ideales luego de convertirse en presidente.

Pero si analizamos sus creencias políticas a lo largo de su extensa carrera, tanto en sus inicios cuando era un simple sindicalista metalúrgico en São Bernardo do Campo o cuando finalmente llegó en el año 2003 al Palacio Planalto, podemos concluir que Lula nunca se reconoció a sí mismo como un líder de “izquierda”.

Esta apreciación es compartida por Eric Nepomuceno, quien subrayó que el jefe de estado brasileño se cansó de decir que él no era de “izquierda” sino que era “obrero”.

“No podemos olvidar su origen político que fueron las grandes huelgas metalúrgicas de la década del setenta. Eran huelgas de la elite obrera de Brasil en

²⁶ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el día 25 de julio del 2012. Cuando habla sobre la “pasada cumbre de México” García se refiere a la séptima cumbre presidencial del G20 que tuvo lugar entre el 18 y 19 de junio de 2012 en la localidad mexicana de Los Cabos. Para más información ver capítulo 3

²⁷ “El programa de privatización brasileño empezó en 1991 bajo la administración de Collor y continuó con el gobierno de Cardoso. Éste funcionó bastante bien hasta 1998, después se ralentizó con la economía. Entre 1991 y 2002, se transfirieron más de 120 empresas al sector privado” (Estache/Trujillo, 2004:75). La única empresa de relevancia que puedo quedar al margen de la vorágine privatizadora fue Petrobras, la cual luego se convertiría en uno de los puntales del proceso de crecimiento económico registrado en Brasil durante del gobierno de Lula.

búsqueda de mejor salario para cambiar la televisión por una más grande. Era un fenómeno absolutamente corporativista, elitista y local. Lula nunca defendió en una huelga a los hacheros del nordeste de Brasil. Nunca se arriesgó ideológicamente. Durante las huelgas corporativistas de la elite obrera descubrió el mundo. Se dio cuenta que si esos metalúrgicos habían logrado lo que querían, si se juntaban a los panaderos, a los sastres, etc, iban a poder lograr mucho más. Esta estrategia se fue desarrollando debido a su intuición y así actuó como presidente incluso en el escenario externo”²⁸.

A diferencia por ejemplo de Venezuela, un gobierno que llevó adelante una política externa cargada de ideología y explícitamente opuesta a los intereses de Estados Unidos, la administración brasileña se caracterizó por un fuerte pragmatismo que lo llevó a aliarse con distintos tipos de socios. Es más el propio Lula muchas veces buscó mostrar que era capaz de controlar los “excesos” de Hugo Chávez, a través de esta estrategia buscaba que la comunidad internacional – y sobre todo los EEUU- vean a Brasil como un garante de la estabilidad en Sudamérica.

Por ello Marco Aurelio García no comparte la visión de aquellos analistas que consideran que Brasil llevó adelante una política “tercermundista y antinorteamericana”. “Nosotros teníamos una política en la que nuestro Norte era el Sur, pero eso no significó que nosotros tuviéramos una relación de conflictividad con los países desarrollados”²⁹.

Como buen sindicalista, Lula modificaba su discurso de acuerdo a los distintos escenarios. En las reuniones con sus pares sudamericanos y en las distintas cumbres de jefes de estado del Mercosur, el mandatario -en concordancia con la posición política asumida por la mayoría de los países de la región- criticaba con dureza las políticas implementadas en el marco del Consenso de Washington. Pero al mismo tiempo que hacía esto presentaba a Brasil en los Estados Unidos y en Europa como un “socio confiable” dispuesto a trabajar de manera conjunta con las naciones desarrolladas³⁰.

“Era un encantador de serpientes que entendió la política exterior como una manera de agradar a todo el mundo. Vio a la política exterior como un mecanismo para lograr que Brasil tuviera más peso en la esfera internacional pero sin tener bronca con nadie. Le

²⁸ Entrevista realizada por el autor a Eric Nepomuceno el día 24 de abril del 2011.

²⁹ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el día 25 de julio del 2012.

³⁰ A pesar de que Lula se caracterizó por ser muy crítico de la actuación del gobierno de Bush en la “guerra contra el terrorismo”, el mandatario brasileño no dudó en conformar una “alianza estratégica” con EEUU para dominar por ejemplo el mercado del etanol. Para más información ver capítulo 4.

daba la palmadita en la espalda a Bush hijo, y después se la daba a Obama, al mismo tiempo que se abrazaba con Hugo Chávez y con el presidente de Irán”³¹.

En rasgos generarles podemos concluir que la percepción internacional de Lula no se modificó como consecuencia de su llegada a la presidencia. A diferencia de lo que creían sus detractores, el mandatario en ningún momento se guió a través de pautas ideológicas y siempre vio a la política externa como una herramienta útil para terminar con las desigualdades sociales existentes.

Más allá de que ese era su objetivo principal, el jefe de estado no dudó en hacer un uso político de los “éxitos” alcanzados en el marco de la lucha contra el hambre³² y el combate a la pobreza³³ para incrementar el poder de atracción de Brasil en el sistema internacional.

Al ser consciente de que los Estados Unidos era un obstáculo para su programa de desarrollo, el gobierno brasileño buscó asociarse con otras potencias emergentes más “grandes”. Esta estrategia no era casual sino que fue producto de un intenso debate entre los actores encargados de ejecutar la política de inserción internacional, quienes concluyeron que Brasil no tenía las capacidades para actuar por sí sólo en el ámbito global y por ello debía fomentar la creación de coaliciones ad hoc orientadas a ampliar su margen de autonomía.

Además de Lula, ¿que otros funcionarios tuvieron participación en el proceso de toma de decisiones? Algunos de ellos fueron el canciller Celso Amorim, el Asesor de Asuntos externos de la Presidencia, Marco Aurelio García, el Secretario General de Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães.

Aunque el presidente era el que finalmente definía que tipo de política se iba a implementar, estos actores (sobre todo Amorim) gozaban de un margen de autonomía importante que les permitió impulsar iniciativas propias que fortalecieron al interés nacional de Brasil.

³¹ Entrevista realizada por el autor a Francho Barón el día 22 de abril del 2011.

³² Como consecuencia de la implementación del programa Hambre Cero, tan sólo durante el primer mandato de Lula la malnutrición infantil en Brasil retrocedió un 46%. “En la región del Nordeste- donde el jefe de Estado es oriundo y donde también conoció el hambre- retrocedió un 74 %” (Rocha, 2013:29).

³³ Recordemos que a lo largo del gobierno de Lula cerca de treinta millones de personas dejaron la pobreza y se incorporaron a una clase media baja, más conocida como clase C, que hoy en día engloba a alrededor de 105 millones de brasileños. El salario promedio de este sector oscila entre los 1200 y 5200 reales mensuales, lo que respectivamente equivale a 588 y 2540 dólares. (Neri, 2012: 27). A pesar de estos avances Brasil continúa siendo para la CEPAL uno de los países más desiguales de Sudamérica, en donde el 10 % de la población recibe cerca del 40 % de los ingresos.

Cuando fue consultado sobre si mantenía un diálogo fluido con Lula antes de participar en los encuentros bilaterales y multilaterales, el ex canciller reconoció que “eso iba más o menos de intuición. Cuando pensé la idea del IBSA no es que estaba pensando en que eso nos iba a permitir coordinar con otras potencias emergentes y así aumentar nuestra presencia en el escenario internacional”³⁴.

El experimentado diplomático igualmente aclaró que las líneas generales de acción en buena parte ya estaban delineadas en el discurso de toma de posesión de Lula realizado el 1 de enero del 2003.

“Muchas de las cosas que hicimos, sino todas, tenían como base lo que ya estaba ahí previsto. Claro que la realidad internacional es dinámica y por eso hay otras actitudes que se tomaron más tarde que no se podían prever: por ejemplo ni Lula ni yo jamás íbamos a pensar que íbamos a estar involucrados en un acuerdo para resolver la cuestión nuclear en Irán. Eso fue algo que apareció después, tampoco se habla de BRICS por ejemplo, al menos no específicamente. Pero si tú lees los documentos vas a ver que además de hacer hincapié en los vínculos con los países de América del Sur se da una prioridad a la relación con los países en desarrollo. O sea que las iniciativas de IBSA y BRICS de alguna manera ya estaban presentes en esas directrices”³⁵

Más allá de que la diplomacia presidencialista era una práctica consolidada antes de su llegada al Palacio del Planalto, el líder del Partido de los Trabajadores le dio un nuevo giro a la política exterior, al establecer una ligazón muy clara entre el proyecto nacional de desarrollo de Brasil y la política de inserción internacional.

Con el fin de dotar al Ejecutivo de un andamiaje institucional que permitiera fortalecer los vínculos diplomáticos con sus vecinos, se decidió crear una Asesoría Especial de Asuntos Externos que quedó en manos de Marco Aurelio García, un dirigente que tuvo una influencia determinante en el proceso de toma de decisiones. Este nuevo organismo fue muy útil ya que le permitió a Lula poder tener un contacto directo con Buenos Aires y Caracas. A lo largo del gobierno García gozó de un margen de autonomía considerable y su participación fue clave para el “éxito” de varios proyectos impulsados

³⁴ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

³⁵ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

por el Palacio Planalto, como por ejemplo la creación del Consejo de Defensa Sudamericano³⁶.

En su rol de secretario general de Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães no participó directamente en la ejecución de la política externa. No obstante esto desempeñó un rol importante ya que fue el encargado de definir los “parámetros teóricos” de la política de inserción internacional.

Anclado desde una óptica neorrealista, durante años fustigó el funcionamiento de las “estructuras de poder”, las cuales –siguiendo la línea teórica desarrollada por Kenneth Waltz- funcionan como ordenadoras de la “anarquía”. Según su óptica estos constreñimientos estructurales perjudican a las naciones del Sur al relegarlas a un mero rol de productor de materias primas, en el marco de una división internacional del trabajo que forma parte de “una globalización excluyente y asimétrica”.

Esta situación llevó a que muchas veces Guimarães asocie el concepto de autonomía con la capacidad del estado para no verse enredado en un proceso de “normatización internacional” que perjudique sus intereses. “En general, las normas internacionales son vistas como una gran amenaza para Brasil. No deberían ser aceptadas cuando atropellen la capacidad del país de reducir sus desigualdades, de eliminar sus vulnerabilidades y de realizar su potencial”³⁷ (Klein, 2012:13).

Esta premisa fue seguida al pie de la letra por el gobierno de Lula, sobre todo en el plano regional en donde Brasil hizo todo lo que tuvo a su alcance para evitar dotar de supranacionalidad al proceso de integración sudamericano. ¿Qué lo llevó a tomar esta decisión? Más allá de que el Mercosur y la relación bilateral con la Argentina continúan siendo considerados como un factor central de la estrategia de inserción, lo cierto es que el Palacio Planalto prefirió no comprometerse con el desarrollo de un andamiaje institucional más denso ya que consideraba que ello podía amenazar su soberanía nacional y su capacidad de decisión en su zona de influencia. Por ello apostó por la creación de un andamiaje multilateral propio (en este caso la UNASUR) que a la postre terminó fortaleciendo su proyección internacional³⁸.

³⁶ Para más información al respecto ver capítulo 3.

³⁷ Traducción propia.

³⁸ Para más información al respecto ver capítulo 3.

Una situación totalmente inversa se dio en el plano global, en donde Lula era consciente que el país necesitaba consolidarse como generador de “soft power” para disimular sus carencias de recursos de poder, sobre todo en lo que hace al plano militar³⁹.

En consonancia con el nuevo “status” alcanzado gracias a la puesta en funcionamiento de iniciativas como BRICS e IBSA, el gobierno comenzó una campaña para ampliar la presencia de Brasil en las Naciones Unidas.

Se decidió sobre todo aumentar la participación en las Misiones de Mantenimiento de la Paz, con la esperanza de que eso acercara al país a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad del organismo. “El cambio que se dio en pocos años realmente fue muy significativo. En enero del 2003 el país participó en sólo dos misiones con 79 hombres, en cambio en el 2010 la nación sudamericana formó parte de nueve proyectos y aportó un total de 2258 voluntarios” (Gratius, 2007: 15).

En este sentido el hecho más destacado fue la decisión de asumir en el año 2004 el liderazgo militar de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), la cual actualmente está compuesta por 1200 militares y policías. A pesar de que tenía una larga experiencia como participe en otros proyectos similares⁴⁰, era la primera vez, desde la operación de pacificación realizada entre 1965 y 1966 en República Dominicana, que Brasil adoptaba una responsabilidad de semejante envergadura (Gratius, 2007:23).

La política exterior de Lula se caracterizó por presentar elementos de continuidad y de ruptura respecto a las anteriores gestiones. A pesar del mayor protagonismo de Brasil en el ámbito internacional, algunos sectores de la oposición rechazaban el abandono de la lógica de no intervención y exigían una mayor defensa de los intereses nacionales. Estas críticas fueron desechadas por Marco Aurelio García, quien justamente consideraba que uno de los principales logros del gobierno fue haber continuado impulsando la política externa de “larga duración” pero agregándole “cambios” que permitieron mejorar la calidad de vida de millones de brasileños.

“¿Cuál es la crítica fundamental que suele hacer la oposición de derecha a nuestra política externa? Rompieron con la tradición de Itamaraty y empezaron a ser una política partidaria. Fíjense que al final del gobierno, Celso incluso se afilió al PT y Marco Aurelio estaba en la presidencia como un comisario político del PT.

³⁹ Para más información al respecto ver capítulo 4.

⁴⁰ De las 33 misiones multilaterales en las cuales participó Brasil desde los años sesenta nueve han sido en América Latina. (Gratius, 2007:8)

Tonterías. ¿Quiénes fueron los ministros de relaciones exteriores de las últimas décadas? Fernando Henrique Cardozo, tucano⁴¹. Celso Lafer, tucano. Lampreia, no creo que fuera afiliado pero era simpatizante de alma. Algo similar ocurrió en la década del sesenta con Santiago Dantas, hay una gran tradición de afiliación partidaria. No obstante esto es una diplomacia muy profesional en su composición, sabes que no hay ningún funcionario de Itamaraty que no sea de carrera. El único que puede no ser de carrera es el ministro y los embajadores. En el gobierno Lula, cuando se ejerció una “diplomacia de partido” supuestamente, todos los embajadores eran de carrera. Incluso porque algunas experiencias que tuvimos con embajadores políticos no fueron realmente las mejores”.

Por su parte Guimarães consideraba que el rechazo a adoptar un mayor protagonismo en el escenario internacional era producto de una conciencia colonizada que durante varias de décadas afectó no sólo a las élites dirigentes tradicionales sino también a los representantes del campo intelectual, económico y burocrático. Una vulnerabilidad que estaría ligada a la creciente hegemonía cultural extranjera y que se reproduciría a través de los medios masivos de comunicación⁴² (Klein, 2012:40).

El embajador hizo hincapié en que este fenómeno influyó en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos anteriores y fue clave para que Brasil no pueda desempeñar un rol internacional más acorde a sus características. Para revertir esta situación resultaba necesario impulsar una campaña de concientización para convencer a la población de los beneficios de desarrollar una política exterior activa orientada a incrementar los márgenes de autonomía del país en el plano externo.

El Palacio Planalto sabía que si realmente deseaba consolidar su predominio en Sudamérica de alguna manera iba a tener que poner fin al tradicional protagonismo de EEUU en la solución de los conflictos regionales. Por ello decidió intervenir activamente en la solución de las distintas crisis políticas (Bolivia 2003, Ecuador 2005) para restringir el margen de intervención estadounidense en el continente.

En este marco, añade Salomón González, la cooperación fue vista como un medio idóneo para alcanzar este objetivo y para mejorar la posición relativa de Brasil frente a los demás. “En otras palabras, lo que interesa a los estados al momento de establecer

⁴¹Con este nombre popularmente se los reconoce a los militantes del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

⁴² Esta situación era definida por el periodista Nelson Rodrigues como el “complejo de perro callejero”.

una relación es, más que obtener ganancias, mantener o alcanzar una posición de superioridad frente al resto”(Salomón, 2003:23).

Esta premisa moldeó el comportamiento externo del gobierno, a tal punto que todas las iniciativas impulsadas desde el 2003 en adelante -ya sea la creación de los nuevos foros multilaterales, el fortalecimiento de la cooperación con Sudamérica y África- se implementaron en la medida que acercaban a Brasil al cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Todas las políticas que se alejaban de esta premisa fueron desechadas, en consonancia con el pensamiento neorrealista, por ser consideradas inocuas y perjudiciales para el interés nacional del país.

CAPÍTULO III

La integración como mecanismo de acumulación de poder

El gobierno del PT desde un comienzo se mostró comprometido con el fortalecimiento del proceso de integración sudamericano. Esto no lo hizo por razones “solidarias” o “inocentes”, sino porque sabía que necesitaba garantizar su predominio en su zona de influencia para fortalecer su capacidad de inserción en el plano global.

En consonancia con el modelo de hegemonía cooperativa, Brasil apostó por la creación de un nuevo andamiaje institucional (la UNASUR) que le resultó más funcional para los nuevos intereses planteados. Esto a su vez llevó a que el Mercosur paulatinamente fuera perdiendo su importancia estratégica, más allá de que la relación diplomática con la Argentina continúa siendo muy importante para la política externa brasileña.

El siguiente segmento describe como el Palacio Planalto utilizó a la integración como “plataforma” y como mecanismo preventivo para evitar el surgimiento de posibles contraalianzas que pongan en riesgo su status de potencia regional. Una posición que no sólo le redundó en importantes beneficios económicos, sino que también permitió que el país gane protagonismo en un ámbito en el que nunca antes había estado presente.

A diferencia de las gestiones anteriores, las cuales desarrollaron una política externa de corte más universalista en consonancia con el rol de Brasil como potencia media, Lula ni bien asumió al poder dejó bien en claro que su principal objetivo era fortalecer el proceso de integración sudamericano. Como una muestra de este compromiso, el 2 de diciembre del 2002 el mandatario realizó su primer viaje al exterior a la Argentina para revalidar la “alianza estratégica” con su socio del Mercosur.

Esta apreciación es respaldada por Marco Aurelio García, quien remarcó que “desde un inicio nosotros teníamos la firme intención de establecer una ligazón muy clara entre el proyecto nacional de desarrollo de Brasil y el desarrollo de la región sudamericana”⁴³.

Es interesante subrayar que cada vez que los funcionarios brasileños hacían hincapié en la necesidad de fortalecer el proceso de integración se referían exclusivamente a Sudamérica, en detrimento de una América Central que era vista como una zona de predominio de los Estados Unidos.

⁴³ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

“El concepto que existía hasta entonces era sobre América Latina. Yo no tengo nada en contra de América Latina, por el contrario esta en nuestra constitución que tenemos que trabajar por la integración del continente, pero es un concepto demasiado amplio. Yo no puedo intentar llevar adelante una integración con América Central, o con México, sino refuerzo primero mi propia base que es América del Sur”⁴⁴.

En este sentido Luiz Alberto Moniz Bandeira considera que a lo largo de la historia de siempre ha estado presente la imagen de “dos Américas” que eran distintas no por sus diferencias étnicas, u idiomáticas, sino por la geografía. Esta “división imaginaria” no fue un invento de gobierno de Lula sino que ha sido una constante a lo largo de la historia de la política externa brasileña, la cual siempre se abstuvo de involucrarse en América Central y el Caribe mientras priorizó a América del Sur (y más precisamente a la Cuenca del Plata) como su área de influencia.

Si hacemos una rápida mirada al pasado vamos a poder encontrar varios casos en este sentido. Así por ejemplo: “en 1861 Brasil no aceptó la invitación del secretario de Estado norteamericano, W.H. Seward, para intervenir contra la ocupación de México por parte de las fuerzas de Napoleón III, a pesar de que el emperador Don Pedro II no aprobaba la instalación de un régimen monárquico bajo la dominación de Francia en el continente” (Moniz Bandejas, 2003: 145).

A diferencia de Centroamérica, en donde Brasil se caracterizó por mantener una posición equidistante respecto a las repetidas intervenciones de Estados Unidos, el Palacio Planalto siempre rechazó con contundencia cualquier intento por poner en riesgo lo que consideraba sus “intereses estratégicos” en Sudamérica.

En 1908 por ejemplo el canciller Ríó Branco envió un telegrama dirigido al embajador brasileño en Washington, Joaquim Nabuco, en el que criticó a la Casa Blanca por intentar favorecer a Perú en el litigio sobre los territorios de Purus y Jurúa.

“En esa oportunidad afirmó el derecho nuestro (brasileño) a operar en política en esta área sin tener que pedir licencia o dar explicaciones al gobierno norteamericano, que no debía involucrarse para aumentar desacuerdos nuestros, en las cuestiones en que estamos empeñados” (Moniz Bandejas, 2003: 146).

Salvo contadas excepciones, la división imaginaria también fue aceptada implícitamente por la Casa Blanca. Esto se evidenció sobre todo durante la Guerra Fría, cuando Brasil

⁴⁴ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

actuó como una suerte de “estado pivot” encargado de asegurar el cumplimiento de las prerrogativas estadounidenses en la zona⁴⁵.

Los sucesivos gobiernos brasileños buscaron sacar provecho de esta situación. Como veremos a continuación, Lula no fue la excepción y en todo momento utilizó el respaldo tácito de Washington para fortalecer su esquema de inserción autonomista.

No obstante este acuerdo mutuo informal, Brasil era consciente que si pretendía restringir el margen de intervención de Estados Unidos en su área de influencia iba a necesitar estrechar los vínculos políticos y comerciales con la Argentina para de esta manera crear un “bloque de estabilidad” en Sudamérica.

En este sentido, y sobre todo teniendo en cuenta el desequilibrio en los recursos de poder que existe entre EEUU y las potencias regionales como por ejemplo Brasil, Nolte plantea que muchas veces los actores emergentes se ven en la necesidad de asociarse a otros estados para poder hacer valer sus intereses en el escenario internacional. “Al respecto Huntington utiliza el concepto de ‘secondary regional powers’, porque las potencias regionales dependen de la cooperación de las potencias medianas para realizar sus objetivos en la región (y parcialmente también en el ámbito global) (Nolte, 2006:17).

A pesar de que estaba casi seguro que la implementación de una política económica liberal le podía llegar a generar mayores beneficios para su economía, Lula en todo momento defendió el Mercosur de las críticas de los empresarios que pedían que el país saliera del bloque de integración sudamericano. Es que, más allá de los vaivenes en la relación con la Argentina, el mandatario sabía que de nada sirve la independencia económica sin la autonomía política.

3.1) Los primeros “tibios” acercamientos

Washington tradicionalmente sembró la desconfianza entre Brasil y Argentina con el fin de boicotear la puesta en funcionamiento de posibles esquemas de asociación que aumenten el poder de las naciones del Sur.

“Cualquier funcionario del Departamento de Estado, de Defensa o del Tesoro reconoce que la construcción de vínculos estrechos de cooperación política y económica entre Brasil y la Argentina; para fortalecer su desarrollo tecnológico,

⁴⁵ Un ejemplo de esto es lo que ocurrió durante el Plan Cóndor. Para más información ver capítulo 4.

político, militar y económico y reducir su dependencia externa; crearía, con el paso del tiempo, un centro de poder en América del Sur que afectaría profundamente la influencia política, militar, económica e ideológica de Norteamérica en la región y, en consecuencia, su capacidad de acción a nivel mundial. De ahí se explica la estrategia de mantener a Brasil y a Argentina enfrentados mutuamente” (Guimarães, 2006:353).

A pesar de las diferencias que históricamente separaron a ambas naciones, en reiteradas ocasiones Brasilia buscó acercarse al gobierno argentino para consolidar el “bloque sudamericano”.

En este marco el 21 de Noviembre de 1941 los cancilleres de los dos países, Enrique Ruiz Guiñazú y Oswaldo Aranha, firmaron un tratado orientado a establecer en forma progresiva un régimen de intercambio libre que sentaba las bases para la concreción de una futura unión aduanera. Esta iniciativa, que estaba abierta a la adhesión de los demás países limítrofes, finalmente quedó trunca a raíz del ingreso de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial (una decisión que fue acompañada por el entonces gobierno de Getulio Vargas, quien autorizó el envío de una flota de aviones P-47 que participó en los combates contra el régimen de Benito Mussolini en Italia).

Los diálogos exploratorios se volvieron a retomar en 1951 cuando Juan Perón anunció la puesta en vigor del plan que se conoció como el Pacto de ABC (Argentina, Brasil y Chile).

“Este intento tuvo como antecedente al “primer ABC” concebido por el diplomático brasileño, Barón de Río Branco y el presidente Roque Sáenz Peña de Argentina en 1910. El brasileño, con gran realismo pragmático, pensó en un proyecto de unidad sudamericana de largo alcance, comenzando así las negociaciones con Argentina y Chile con la idea de conformar un acuerdo de solución pacífica de controversias. Pero ambos intentos fracasaron -se podría decir- por desencuentros de “oportunidades” políticas internas de los tres Estados (Bogado Bordazar, 2014: 43-44).

En 1967 el régimen de facto de Humberto Castelo Branco volvió a hacer hincapié en la necesidad de estrechar los vínculos con la Argentina para fortalecer la autonomía de la región sudamericana. “El ministro de Planeamiento, Roberto Campos, propuso a Adalbert Krieger Vasena, ministro de Economía argentino bajo el gobierno de facto del

general Juan Carlos Onganía, que Brasil y Argentina formaran una unión aduanera que incluyera separadamente a los sectores siderúrgico, petroquímico y agrícola; a concretarse en un plazo de cinco años (con una reducción anual de 20% en los aranceles hasta llegar a cero) y abierta a la adhesión de otros países, con diferentes calendarios de integración” (Moniz Bandejas, 2003: 148). Más allá de que en un comienzo parecía haber serias chances de llegar a un acuerdo, las diferencias políticas y económicas lentamente volvieron a emerger y finalmente el proyecto quedó en el olvido.

El golpe militar ocurrido en Argentina en 1976 llevó a que las políticas exteriores de los dos países adopten dos caminos bien diferenciados. Por un lado mientras Argentina se plegó abiertamente a los designios de Washington, la dictadura brasileña continuó llevando adelante una política externa que se caracterizó por ser “obediente” en el aspecto político e “independiente” en el plano económico. Este contexto hizo que sea imposible poder desarrollar cualquier tipo de esquema asociativo. Recién con el regreso de la democracia se pudieron ir sentando las bases de una integración más profunda que se terminaría cristalizando con la firma en 1991 del Tratado de Asunción⁴⁶, el cual dio nacimiento al Mercado Común del Sur (Mercosur).

3.2) El nacimiento del Mercosur, entre el deseo y la realidad

Si nos remontamos a los orígenes del Mercosur tenemos que destacar la importancia que tuvieron los diálogos entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, ya que permitieron dejar de lado las desconfianzas y establecer los primeros canales de diálogo institucionales.

“Ese objetivo fue cimentado, en noviembre de 1988, por el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, por medio del cual ambos países se comprometieron a formar un espacio económico común, en el plazo de 10 años, que los presidentes Carlos Menem (1989-1990) y Fernando Collor de Melo (1990-1992) decidieron reducir a 5 hasta diciembre de 1994, adaptando los objetivos del Tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma arancelaria, de modo de acelerar en ambos países la liberalización comercial. El proceso de integración, hasta entonces más o menos adelantado por medio de protocolos sectoriales, asumió un carácter librecambista, de apertura general, sin protección sectorial y sin comercio

⁴⁶ Este tratado fue firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 Marzo de 1991.

administrado (salvo el automotriz), aunque con excepciones” (Moniz Bandejas, 2003: 148).

Al ser una creación derivada de los estados, el desarrollo y el perfil de las organizaciones multilaterales muchas veces queda supeditado a la voluntad de los gobiernos. Para evitar que esto ocurra es necesario que sus miembros transfieran parte de su soberanía para dotar de autonomía a la estructura multilateral, tal como por ejemplo ocurre con la Unión Europea. Durante buena parte de la década del noventa se pensó en la idea de que el Mercosur imitara los pasos de ese modelo de integración supranacional, pero finalmente Brasil (conjuntamente con la Argentina) decidió limitar el desarrollo institucional del bloque ya que consideraba que eso resultaba perjudicial para su interés nacional.

Los conglomerados empresariales – como por ejemplo la Federación de Industriales del Estado de San Pablo (FIESP), las entidades representativas de los agronegocios, etc- consideran que el Mercosur es una especie de “ancla” que restringe los alcances de las políticas universalistas de Brasil e impide que el país pueda establecer acuerdos comerciales bilaterales con EEUU y Europa.

Esta posición no era compartida por el gobierno de Lula, quien siempre destacó que el Mercosur era la “base” de su estrategia de inserción internacional. El ex canciller Celso Amorim hizo hincapié en que en aquel momento prevaleció la idea de que “Brasil tenía que tener una inserción internacional y que esta era mejor impulsarla a nivel multilateral global que en negociaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea”⁴⁷.

El funcionario reconoció que durante la negociación del Tratado de Libre Comercio con la UE algunos sectores industriales plantearon la necesidad de abandonar el bloque, ya que Brasil por sí sólo podía conseguir una negociación más provechosa. “Pero esa nunca ha sido la posición del gobierno. Para nosotros es muy clara la centralidad del Mercosur, que no es solamente económica sino también política, estratégica”, concluyó Amorim.

Más allá de los discursos en pos de la integración sudamericana, lo cierto es que Itamaraty ve a este proceso como un mero instrumento para fortalecer el margen de autonomía del país en el escenario internacional.

Esta opinión es compartida por Tulio Vigevani y Haroldo Ramanzini, quienes subrayaron que al momento de la firma del tratado fundacional del Mercosur los

⁴⁷ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

gobiernos de la región habrían dejado bien en claro sus intenciones de usar al organismo como una suerte de “plataforma” para fortalecer sus intereses externos.

“Al firmar el Tratado de Asunción, los cuatro presidentes parten de la percepción común de que profundizar el proceso de integración puede ser la clave para una inserción más competitiva de sus países en un mundo en el que se consolidan grandes espacios económicos y donde el avance tecnológico-industrial se hace cada vez más crucial para las economías nacionales. En suma el bloque tiene como objetivo la inserción internacional; desde el principio la cuestión de la identidad no ocupa un lugar central” (Vigevani, Ramanzini, 2009:84).

Las características del Mercosur en buena medida fueron definidas por la actitud de Brasil y de la Argentina, países que siempre priorizaron la “diplomacia presidencialista” por sobre los canales institucionales, ya que consideraban que ese era el medio más idóneo para defender sus intereses nacionales.

Al respecto José Antonio Sanahuja señala que “actualmente el Mercosur cuenta con más de 1.700 instrumentos jurídicos. Pero a pesar de la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR), siguen existiendo problemas de aplicación derivados de la incompatibilidad entre las normas comunes y las nacionales. Se estima que en este grupo sólo un 50% de las normas adoptadas han sido incorporadas en los órdenes jurídicos nacionales y han entrado en vigor” (Sanahuja, 2007:85).

El problema –como se ve- no son la falta de normas, sino las inconsistencias que existen en su aplicación. Esta situación explica porque en más de veinte años de funcionamiento no se han logrado solucionar las asimetrías al interior del bloque, un problema que ha llevado a que los socios más pequeños amenacen con retirarse del organismo para establecer tratados de libre comercio con los Estados Unidos.

El que más lejos llegó en ese sentido fue Uruguay que en enero del 2007 decidió firmar con Washington un acuerdo marco sobre comercio e inversiones (conocido como TIFA⁴⁸ por sus siglas en inglés), lo que muchos analistas consideraron como un paso previo para la firma de un TLC.

Cuando fue consultado acerca de las implicaciones que acarrearía esta iniciativa, el entonces Ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, remarcó que su gobierno tenía plena potestad para impulsar acuerdos comerciales con terceros países con el fin de

⁴⁸ Trade and Investment Framework Agreement.

minimizar el impacto de las pérdidas económicas ocasionadas como consecuencia de las asimetrías presentes al interior del Mercosur. “Uruguay no debe pagar el alto precio de seguir esperando soluciones que ojalá lleguen pero que no van a ser rápidas porque hay problemas muy importantes en juego, muy complejos y no se puede pedir a Uruguay; que hoy en día tiene un déficit de mil millones de dólares, repito un déficit de mil millones de dólares con Brasil y Argentina; que siga trabajando en estas circunstancias”⁴⁹.

Más allá de estas quejas, la administración uruguaya era consciente de que si salía del organismo iba a cosechar más pérdidas que ganancias, por esta razón finalmente decidió congelar su acercamiento con Estados Unidos. Pero las tensiones continúan estando presentes, es más luego de la crisis financiera del 2008 se han incrementado como consecuencia de la “guerra arancelaria” que enfrenta a Brasil y Argentina, la cual perjudica fuertemente el desarrollo del comercio intrarregional⁵⁰.

Con el fin de contener a los “socios descontentos” en el año 2005 se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el cual tiene un presupuesto de USD 100 millones anuales que se utiliza para promover la competitividad de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas. Brasil aporta el 70 % de los recursos, Argentina el 27 %, Uruguay el 2 % y Paraguay el 1 %. Por su parte Paraguay recibe el 48 % de las obras que se realizan cada año, Uruguay el 32 %, mientras que Brasil y la Argentina 10 % cada uno⁵¹.

Pero en realidad esta iniciativa no apuntaba a terminar con las asimetrías, sino que fue promovida por Itamaraty para ganarse la confianza de sus vecinos y fortalecer el sentido de pertenencia al proceso de integración.

“Una vez leí una declaración de alguien que decía: la ‘cuestión de la integración sudamericana ya está resuelta’. No, nunca esta. Es como un matrimonio, uno tiene que refrendar el compromiso todos los días. Eso no quiere decir que uno tiene que

⁴⁹ Silva, www.brecha.com.uy, consultado en Diciembre del 2014.

⁵⁰ A pesar del impacto de las medidas paraarancelarias impulsadas por Brasil y la Argentina, existen otras causas que explican la caída del comercio en el MERCOSUR luego de la crisis financiera internacional del 2008. “Las exportaciones cayeron con fuerza durante el 2009 en el MERCOSUR (un 26,1%), porcentaje solamente superado por la Unión Europea (27,5%), mientras que en Asia y Estados Unidos la caída fue de alrededor del 23%. Si bien el dato es negativo, es necesario señalar que el descenso estuvo dentro del promedio general. Entre las causas, se encuentra la caída de los precios de los commodities, la reducción de la demanda externa, y la sequía que afectó a Argentina y Brasil, que causó grandes mermas en el saldo exportable de los productos primarios”(www.mercado.com.ar, consultado en Diciembre del 2014).

⁵¹ www.cancilleria.gov.ar, consultado en diciembre del 2014.

complacer siempre a sus socios, pero hay que estar siempre presente. Muchas veces hay que presentar una iniciativa nueva para también motivar. Eso nos obligo a desarrollar el Mercosur Social, el FOCEM. Es importante para todos mantener eso siempre vivo”⁵².

No obstante las presiones internas (fundamentalmente de las regiones más atrasadas de Brasil, como las del Noreste) y las diferencias existentes entre los países miembros, el gobierno brasileño era consciente de la necesidad de garantizar la viabilidad del Mercosur ya que resultaba muy provechoso para sus intereses. Según la opinión del ex canciller brasileño, la “estabilización” de Sudamérica fue un factor determinante para el “éxito” de la política de inserción internacional porque le permitió a Brasil enfocar su política exterior en el plano extra regional y así consolidar su rol como potencia regional de aspiración global.

Para consolidar esta estrategia el gobierno de Lula en todo momento trató de reducir el foco de tensión con sus vecinos, para que de esta manera pudieran ver a Brasil como una suerte de “líder benigno”.

Al respecto Marco Aurelio García destacó la respuesta “conciliadora” brindada por el ejecutivo en las crisis suscitadas con Bolivia en 2006 y con Paraguay en el año 2009.

“Uno es cuando Evo decide nacionalizar el petróleo y pone tropas, no dentro como dicen algunos acá, pero cerca de las instalaciones de Petrobras; nosotros dijimos es su derecho. Y eso finalmente se terminó arreglando. Lo mismo que cuando nosotros hicimos el acuerdo con Paraguay, subiendo dos veces el precio de la remuneración por la energía de Itaipú. En los dos casos la oposición nos acusó de ponernos de rodillas frente al “indio” en Bolivia y los paraguayos. ¿Por qué hicimos eso? Porque nos parecía fundamental que la relación tuviera una base más sólida, para ello era necesario que nosotros no sólo fuéramos solidarios sino que también apareciéramos como solidarios. Vos sabes que en política la apariencia y la esencia son igualmente importantes”⁵³.

De esta forma se puede observar la utilización del poder blando, ya que Brasil no dudó en resignar beneficios económicos para alcanzar intereses políticos que permitieran fortalecer su poder de atracción regional.

⁵² Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

⁵³ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

Pero más allá de que mantuvo relaciones diplomáticas “cordiales” con la mayoría de sus vecinos, es necesario remarcar que en ciertas ocasiones el Palacio de Planalto utilizó su “poder duro” para defender sus intereses comerciales. Sobre todo en aquellos casos en los que consideraba que los costos no eran excesivos y que, de no intervenir, se podría generar un precedente negativo que pusiera en duda su supremacía en el continente.

Un caso paradigmático en este sentido fue cuando Rafael Correa expulsó de Ecuador en Octubre del 2008 a la constructora Odebrecht a raíz de las fallas estructurales registradas en la construcción de una planta hidroeléctrica en la localidad de San Francisco. Además en esa ocasión el mandatario amenazó con no pagar el préstamo entregado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para la realización de dicha obra.

Ante esta situación Lula da Silva rápidamente decidió “llamar a consultas” a su embajador en Quito, Antonino Márquez Porto, para exteriorizar su rechazo a la medida. Pero no sólo eso sino que también congeló todo tipo de cooperación con Ecuador y paralizó la construcción del proyecto de interconexión vial Manta-Manaos. Luego de varios comunicados entre los gobiernos, y de que Correa se comprometiera a cancelar la totalidad del préstamo solicitado, la tensión progresivamente fue disminuyendo y el potencial conflicto finalmente fue dado por superado.

Este exabrupto fue una excepción, ya que -como dijimos anteriormente- Brasil se esforzó por reducir los focos de tensión bilaterales para fortalecer el esquema de hegemonía cooperativa que implementó en Sudamérica.

“Desde el punto de vista económico el tamaño y la complejidad de la economía brasileña nos ubica en una situación muy favorable para nuestros intereses. Incluso con un país que tiene una economía importante, como es Argentina, siempre logramos mantener el superávit. Si uno hace una relación de ese tipo la cosa no funciona, no marcha. Por eso es necesario pensar en otro tipo de relación que signifique inversiones, complementariedad, solidaridad, entre otros”⁵⁴.

Durante todo su gobierno Lula se esforzó por cumplir con las “precondiciones claves” necesarias para la instalación de la hegemonía cooperativa, sobre todo con lo que Pedersen denomina la capacidad para “compartir poder con los estados menos desarrollados de la región” (power-sharing capacity). Pero Itamaraty era consciente que

⁵⁴ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

para poder comprometerse con una estrategia de largo plazo -otro de los requisitos-, primero iba a necesitar crear una nueva institucionalidad regional que lo consolide como el “rule maker” de Sudamérica.

El Mercosur no servía para esta tarea ya que el poder en buena parte era compartido con la Argentina, por eso el gobierno brasileño decidió impulsar el nacimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que luego en el 2008 adoptaría el nombre de Unión de Naciones Sudamericanas.

La idea de crear un organismo de integración que englobara a todos los países del subcontinente se comenzó a discutir en el marco de I Cumbre de Sudamericana de Jefes de Estados que se realizó en Brasilia entre el 1 y 2 de Septiembre del 2000. El hecho más significativo que dejó este encuentro fue la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), la cual tenía como objetivo el desarrollo de proyectos para el fortalecimiento de la infraestructura vial y energética de la región. La misma contaba con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo, la Comunidad Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

A pesar del impulso inicial, por ahora su accionar ha sido bastante limitado. De acuerdo a datos recopilados por Wilson Nerys Fernández en su trabajo titulado “La integración física y la viabilidad del IIRSA”, de los 31 proyectos pautados para el período 2005-2010 solamente diez se pusieron en ejecución y sólo uno de ellos logró ser terminado (el puente sobre el río Arce que une Perú y Brasil).

En relación a la participación del gobierno brasileño en esta iniciativa, el autor remarcó que “actualmente es el destinatario de la principal obra en ejecución en relación con el eje Mercosur-Chile, pero además interviene como miembro directo o indirecto en seis de los nueve proyectos de interconexión vial en ejecución, con un tercio de la inversión aplicada en su territorio y una participación total en las obras que ocupa casi las nueve décimas partes del total de dicha inversión” (Fernández, 2010:232).

Estos acuerdos iniciales sirvieron como antecedentes para el nacimiento de la UNASUR, un organismo que no sólo le redundó importantes beneficios económicos sino que también fue determinante para que Brasil se posicione como la principal potencia en Sudamérica, justo en un momento en el que la estructura internacional y la distribución de poder global estaban evidenciando cambios significativos como consecuencia de la guerra contra el terrorismo.

“UNASUR para nosotros era importante por una razón muy sencilla. Estábamos convencidos, es decir estamos convencidos todavía y creo que fue un buen razonamiento, que marchamos hacia un mundo multipolar, un mundo en transición y por lo tanto había que preparar el polo sudamericano. Una cosa es que tu vayas hacia un mundo multipolar, otra cosa es que tu tengas que buscar tu espacio propio”⁵⁵, añade al respecto Marco Aurelio García.

Según la óptica de Elsa Llenderozas esa etapa inicial dejó en claro que “los gobiernos del cono sur tienen perspectivas estratégicas diferentes y difieren en los pasos a seguir...Para Argentina, Uruguay y Paraguay, antes que consolidar la CSN era necesario institucionalizar el MERCOSUR y profundizar su integración. En cambio, para el gobierno brasileño la consolidación de la CSN y la profundización del MERCOSUR no eran procesos contradictorios sino complementarios, que bien pueden desarrollarse de manera paralela” (Llenderozas, 2009:4).

Más allá de las tensiones iniciales, sobre todo con países como Argentina y Venezuela, las diferencias se fueron dejando de lado a medida que se consolidó el predominio brasileño en Sudamérica y se generalizó la percepción de que la UNASUR era una plataforma que podía ser provechosa para todos los países del subcontinente.

A continuación vamos a analizar los motivos que llevaron a que el gobierno de Lula decida priorizar a la UNASUR por sobre un Mercosur que desde el 2006 en adelante evidenció una marcada declinación de su importancia estratégica.

El limitado alcance territorial del Mercado Común, y los conflictos comerciales que existían entre sus miembros, sirvieron como argumento para el desarrollo de este nuevo esquema de integración intergubernamental que sin duda resultó muy beneficioso para los intereses brasileños. No sólo le permitió al gobierno “neutralizar” la amenaza que representaba el régimen de Hugo Chávez en Venezuela, sino que también los guareció de las prácticas intervencionistas impulsadas por los Estados Unidos en Sudamérica.

3.3) UNASUR y la búsqueda del camino propio

El Mercosur representó la primera muestra de compromiso en serio por parte de Brasil con el desarrollo de la región sudamericana. Durante la mayor parte del siglo XX el país se desarrolló a espaldas de sus vecinos y su política exterior, en consonancia con su rol

⁵⁵ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

como potencia media, sólo apuntó a fortalecer la presencia del país en los organismos internacionales.

“Brasil ha sido una especie de bunker en la región en muchos sentidos, en términos de política comercial, económica, en términos lingüísticos, culturales. Es un islote en América Latina. No hay una coordinación real con el resto del panorama latinoamericano. Esto solamente se empieza a vislumbrar de una manera muy tímida cuando llega Lula”⁵⁶, añade al respecto Francho Barón, corresponsal del diario El País en Río de Janeiro.

“Con la llegada al poder del líder del PT Brasil descubre que es latinoamericano. Aunque todavía le cuesta, por ejemplo los informativos hegemónicos hablan de “noticias del exterior y de América Latina”. ¿Y Brasil entonces sería qué? ¿Un apéndice como fue durante tres siglos de Gran Bretaña o como fue de EEUU en la época del barón de Rio Branco?”⁵⁷.

Este tipo de acciones estaban motivadas en una falsa percepción que hacía hincapié en que el país sólo iba a poder conseguir su autonomía externa si se lograba consolidar como un “socio confiable” para los Estados Unidos. Lula, por su parte, descreía de las “concesiones” de una estructura internacional que consideraba injusta y asimétrica, y por ello planteaba la necesidad de fortalecer los vínculos con sus vecinos para afianzar a Brasil como la potencia del subcontinente.

Más allá de que sus detractores lo acusaban de llevar adelante una política externa ideologizada⁵⁸, lo cierto es que la administración del PT se caracterizó por un fuerte pragmatismo en el plano externo. La afinidad política no tuvo ningún tipo de incidencia al momento de establecer las alianzas. Esto es confirmado por Marco Aurelio García, quien remarcó que “la apuesta que Lula hacía por la integración sudamericana iba obviamente más allá de las definiciones político-ideológicas de los gobiernos. Nosotros tuvimos una larga y buena relación con Alejandro Toledo, con Nicanor Duarte Frutos en Paraguay. Con los sucesivos gobiernos en Ecuador, con Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia, entre otros”⁵⁹.

No obstante esto, el funcionario resaltó que el denominado “giro a la izquierda” evidenciado por la región luego del 2003, ayudó a una mayor fluidez en el proceso de integración. “No podemos decir que esa cercanía político-ideológica entre los gobiernos

⁵⁶ Entrevista realizada por el autor a Francho Barón el día 22 de abril del 2011.

⁵⁷ Entrevista realizada por el autor a Darío Pignotti el día 30 de abril del 2011.

⁵⁸ Para más información sobre este tema ver capítulo 2.

⁵⁹ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

haya sido determinante, pero yo diría que fue importante para poder alcanzar los objetivos”⁶⁰.

El gobierno brasileño también se destacó por llevar adelante una política externa que podríamos definir como “sectorializada”, ya que siempre se preocupó por que las prédicas autonomistas impulsadas en el marco de la coordinación política con los países del Sur no afectaran su relación con Washington, un vínculo que Itamaraty consideraba clave para la proyección internacional del país.

Esta estrategia terminó resultando muy efectiva. Como el gobierno norteamericano estaba sobrepasado con los avatares de la “guerra contra el terrorismo”, el presidente George W. Bush decidió delegar en el Palacio del Planalto el manejo de las crisis sociopolíticas ocurridas en Sudamérica, un hecho que a la postre fue clave para consolidar a Brasil como potencia regional en el continente.

“Los EEUU, no podemos omitir este asunto, creían que nosotros jugábamos un rol de moderación en la región”⁶¹, señala García. De esta manera Lula llevó adelante una intensa tarea de “mediación” que fue determinante para desarticular las crisis que tuvieron lugar en Venezuela en el año 2002, en Ecuador en el 2005 y en Bolivia en el 2003 y en el 2008.

Según la perspectiva de Amorim la permisibilidad internacional fue un factor determinante que permitió que el país adquiriera un mayor protagonismo en el plano regional, quizás como nunca antes en toda su historia. “El hecho de que EEUU estuviera ocupado en otros sitios influyó por ejemplo en relación a la crisis de Venezuela del 2002, cuando Brasil impulsó la creación del grupo de amigos”⁶². Yo diría que en esa ocasión Washington prácticamente nos entregó la conducción de ese tema. No es que nosotros íbamos a hacer lo que ellos querían, pero como ya tenían muchas cosas de ocuparse decidieron cedernos el protagonismo”⁶³.

⁶⁰ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

⁶¹ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

⁶² A petición del Presidente Lula da Silva el 15 de enero del 2003 se creó el “Grupo de Países Amigos de Venezuela”, el cual estaba integrado por Brasil, Chile, Estados Unidos, España y Portugal. Aunque en un principio se pensó que este foro político informal iba a actuar de forma paralela a la misión de la OEA encabezada por el entonces secretario general Cesar Gaviria; ambas iniciativas finalmente terminaron actuando de forma conjunta en el terreno. En su rol como mediadores realizaron un sinnúmero de reuniones con diversos sectores (tanto partidos políticos, asociaciones civiles, gremios, sindicatos) para intentar encontrar una salida a la crisis que estaba atravesando Venezuela. Finalmente el conflicto entre el gobierno y la oposición llegó a su fin con el triunfo del presidente Hugo Chávez en el referéndum revocatorio realizado el 15 de agosto del 2004. www.nuso.org, consultado en Diciembre del 2014.

⁶³ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

Como dijimos con anterioridad, la política externa impulsada dividió a las elites políticas brasileñas⁶⁴. Mientras un sector se oponía al abandono de la lógica de no intervención en los asuntos internos, los sectores intelectuales y políticos allegados al PT “promovían una participación más osada y comprometida en América Latina con vistas a la construcción de una estrategia regional-global” (Hirst, Soares Lima, Pineiro, 2010:31).

En este marco era imprescindible crear un nuevo andamiaje multilateral que sirviera de plataforma y que consolide la imagen de Brasil como potencia en Sudamérica. Al encuadrarse dentro de una estrategia “blanda”, que promovía la construcción de una hegemonía cooperativa, el Palacio de Planalto buscó fortalecer la inserción internacional del país por intermedio de la consolidación de la UNASUR.

Este organismo de integración, que podríamos denominar como “posliberal”, nació oficialmente el 23 de mayo del 2008 como una suerte de unión del Mercosur y la CAN. Entre otras cosas, le permitió a Brasil no sólo poder despegarse del vínculo con la Argentina sino también fortalecer el comercio bilateral con sus vecinos, el cual siempre le resultó superavitario. Al respecto Amorim remarcó que, aunque el aspecto político siempre estuvo presente, el énfasis inicial justamente se puso en el aspecto económico-comercial. “Porque eso es lo que va creando los vínculos, incluso para contraponerse un poco al ALCA”⁶⁵.

En consonancia con el concepto de power-sharing capacity⁶⁶, Brasilia en todo momento intentó evitar que sus pares lo vean como una “potencia” y remarcó que la UNASUR era un foro que iba a resultar beneficioso para el conjunto de los países de la región. “Es una plataforma para todos en la que también tenemos que hacer concesiones. Cuando nosotros hicimos el acuerdo de libre comercio con Perú había cosas para Brasil que eran muy importantes y que tuvimos que abandonar. Una cosa ayuda a otra”⁶⁷, afirmó Amorim.

El gobierno de Lula en reiteradas ocasiones relegó a un segundo plano sus intereses inmediatos (tanto en el plano regional como global) para favorecer la consolidación de acuerdos multilaterales de largo plazo que a la postre le permitieron incrementar sus márgenes de autonomía en el escenario internacional.

⁶⁴ Para más información ver capítulo 2.

⁶⁵ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

⁶⁶ Para más información al respecto ver capítulo 1.

⁶⁷ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

Las percepciones son un aspecto muy importante que muchas veces define el rol de las naciones en el orden global. En este sentido Nolte asegura que tanto el estatus de potencia media, como el estatus de potencia regional, son construcciones sociales, cuyo valor efectivo depende de la aceptación de ese estatus y de la jerarquía correspondiente por parte de otros estados (Nolte, 2006:18).

En vista de esta situación, Brasil siempre se preocupó por dotar de “legitimidad” a la UNASUR para de esta manera ampliar el consenso respecto a un proyecto de integración que era totalmente afín a su interés nacional.

A pesar de que evidentemente poseía los recursos de poder necesarios para ejercer un liderazgo unilateral en la región⁶⁸, el PT descartó esta postura desde un primer momento ya que consideraba que solo iba a contribuir a aumentar la desconfianza de países como Argentina y Venezuela.

“Recordarás que en el gobierno Nixon el secretario de estado Henry Kissinger proclamó la famosa frase ‘hacia donde vaya Brasil ira América Latina’. Si nosotros tuviéramos mínimamente la intención de impulsar esa política estaríamos realmente jodidos. Nosotros nos dimos cuenta, sin gran dificultad quizás por nuestra base de izquierda, que era necesario hacer una política solidaria acá porque si no iba a ser imposible cualquier tipo de articulación con nuestros vecinos”⁶⁹, enfatizó García.

Más allá de su obsesión por aparecer como una suerte de “líder benigno”, el gobierno de Lula no dudó en hacer uso de su capacidad para estructurar el sistema de gobernanza regional para impedir el nacimiento de contralianzas que amenazaran su predominio.

Aprovechando los cuantiosos recursos petroleros que poseía su país, el Presidente venezolano Hugo Chávez impulsó, en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), un sistema de cooperación anclado en el concepto de intercambio solidario basado en ventajas cooperativas. De esta forma el ALBA se diferenciaba notoriamente del MERCOSUR y de la UNASUR, organismos donde los principios de liberalización económica y economía de mercado no se encontraban en discusión, sino que por el contrario uno de los objetivos primordiales de

⁶⁸ Su economía representa casi un 60 % del PBI de Sudamérica. El país produce el 60, 8 % del total de las exportaciones y el 54 % del gasto militar (Le Monde Diplomatique, 2013:52).

⁶⁹ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

estas asociaciones (fundamentalmente del MERCOSUR) era potenciar la capacidad de inserción de los países sudamericanos en el sistema económico internacional.

La política exterior expansionista de la administración chavista, sumado a la consolidación del eje Buenos Aires-Caracas, “encendieron las alarmas” de Brasil. Pero lejos de responder de forma coercitiva ante esta “amenaza”, Itamaraty consiguió desarticular a través de medios diplomáticos todos los intentos del bolivariano por cargar de “excesivo contenido ideológico” a la UNASUR, iniciativas que finalmente -tal como sostiene José Antonio Sanahuja- terminaron siendo asimiladas y digeridas en función de los intereses de Brasilia (Serbín, 2010:8).

“Ilustraciones cabales de esta situación se dan tanto por la progresiva disolución del proyecto del Gasoducto del Sur propuesto por Chávez, sustituido por una red de distribución naviera que beneficia a la industria brasileña y a su estructura portuaria; por las reticencias de Brasil frente a la propuesta de la creación del Banco del Sur y su gradual desplazamiento por las actividades del Banco de Desarrollo de Brasil(BNDES); o por la rápida reformulación, por parte de Brasilia, de la propuesta de Chávez de crear una Organización del Atlántico Sur (OTAS) y una fuerza militar sudamericana, con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa”(Serbín, 2010:13).

En relación a los ejemplos que menciona el autor, a continuación vamos a analizar los motivos que llevaron a que en estos últimos años se haya avanzado poco y nada en la puesta en funcionamiento del Banco del Sur.

Luego de muchas discusiones el 26 de Noviembre de 2009 se firmó en Isla Margarita, Venezuela, el convenio constitutivo por intermedio del cual se estableció que el banco iba a contar con un capital inicial de 20.000 millones de dólares⁷⁰, el cual debía ser utilizado para financiar proyectos de desarrollo económico y productivo en el seno de la UNASUR.

Brasil fue el último en plegarse a este proyecto, que era impulsado principalmente por Venezuela, y lo hizo solamente para no quedar a contramano del deseo del resto de los países. Pero desde el Palacio de Planalto no tenían ningún tipo de interés en que el

⁷⁰ Hasta julio del 2013 el capital aportado por los países miembros sólo ascendía a los US\$ 7.000 millones (www.publico.es, consultado en diciembre del 2014)

Banco del Sur prosperara, ya que eso podía perjudicar las importantes ganancias producidas por el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES).

Esta es una herramienta que contribuyó de manera determinante al fortalecimiento de la economía brasileña. La entidad, que posee una cartera de alrededor 17.200 millones de dólares, entrega créditos que han permitido el financiamiento de obras de infraestructura en distintas partes de Sudamérica, las cuales luego son ejecutadas por los conglomerados empresariales brasileños. Así por ejemplo durante el 2011 se desembolsaron cerca de US\$860 millones para financiar proyectos llevados adelante por las compañías OAS⁷¹, Queiroz Galvão y Odebrecht, entre otras⁷².

El organismo no sólo permitió que las empresas obtengan una clara ventaja en relación a las compañías de otros lugares que carecían de instrumentos similares, sino que también sirvió para que el gobierno brasileño extienda su “poder blando” hacia el resto del continente.

"El BNDES es claramente un instrumento para ganar poder e influencia...El interés número uno de Brasil es ponerse como el país más influyente de la región y que los otros países lo reconozcan como un polo de desarrollo regional. El BNDES es el instrumento perfecto para eso"⁷³, aseguró al respecto Thiago de Aragão, analista del centro de estudios ArkoAdvice.

El ejemplo del BNDES representa una muestra de cómo, a pesar de la “retórica fraternal” utilizada Lula, a la “hora de la verdad”- o sea cuando existía el peligro de que las medidas definidas en el marco de los organismos de integración perjudiquen sus intereses económicos- Brasil siempre priorizó la defensa de su interés nacional por sobre la búsqueda de una construcción colectiva.

Esta opinión es compartida por María Regina Soares de Lima, quien remarcó que la llegada al poder de “gobiernos de izquierda” no implicó necesariamente una profundización del proceso de integración, ya que estos “tienden a ser más sensibles a la hora de atender las demandas de sus respectivas sociedades, independientemente del efecto que sus acciones puedan generar en los procesos de integración regional”⁷⁴.

⁷¹ Conglomerado brasileño creado en 1976 en San Pablo que actúa en diversos países del mundo sobre todo en la rama de la ingeniería civil. Su facturación en el 2011 alcanzó los 5,1 billones de reales (www.valor.com.br, consultado en Diciembre del 2014). Para más información sobre las ganancias de las empresas “internacionalizadas” durante el gobierno de Lula ver anexo.

⁷² www.bbc.co.uk, consultado en diciembre del 2014.

⁷³ Lissardy, <http://www.bbc.co.uk>, consultado en Diciembre del 2014.

⁷⁴ www.observatorio.iuperj.br, consultado en Diciembre del 2014.

Más allá de las diferencias existentes, Lula en todo momento se preocupó por tratar de reducir los focos de tensión o que al menos estos se solucionen al interior de la UNASUR, para de esta manera reducir el margen de intervención de los Estados Unidos en su zona de influencia.

Esta situación, asegura Andrew Hurrell, era una muestra de que los conflictos por el poder y la influencia se dirimen cada vez más en el seno de las organizaciones multilaterales.

“Las instituciones no solo se encargan, siguiendo los propósitos liberales, de resolver los problemas comunes y promover valores compartidos. También son sitios de poder, reflejan y afianzan las jerarquías de poder y los intereses de los estados poderosos. De hecho la soberanía cada vez más no es definida por el poder de un estado insular para rechazar las influencias externas, sino por el poder para participar efectivamente en las instituciones internacionales de todo tipo” (Hurrell, 2000:3-4).

3.4) El lanzamiento del CDS buscó subsanar el principal déficit de la política de inserción

Mientras Brasil buscaba fortalecer la estructura cooperativa que lo consolidó como potencia regional en Sudamérica, los Estados Unidos incrementaron su ayuda política y militar a Colombia, su principal aliado en la región, con la esperanza de que esta pueda desempeñar una suerte de contrabalance al liderazgo brasileño.

Ante esta situación, el gobierno promovió la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el marco de la UNASUR. Esta fue una de las iniciativas más arriesgadas ya que representaba una afrenta directa al interés nacional de EEUU, país que históricamente se inmiscuyó en los asuntos internos de los estados sudamericanos y que tiene repartidas varias bases militares a lo largo del continente⁷⁵.

El CDS – que fue impulsado sobre todo por Lula y Marco Aurelio García- despertó varias dudas al interior de la cancillería brasileña, ya que no sabían cuál iba a ser la reacción del gobierno norteamericano al respecto. En la entrevista realizada Amorim reconoció que él “personalmente no había pensado en ese tema, ya que en ese momento

⁷⁵De acuerdo a datos recabados por el Movimiento por la Paz, la Soberanía y la Solidaridad entre los Pueblos (Mopassol) actualmente existirían 16 bases militares estadounidenses en Sudamérica: Colombia encabeza la lista con ocho, luego sigue Perú con tres, Argentina y Paraguay con dos cada una, y finalmente Chile con una (www.opinion.com.bo, consultado en diciembre del 2014).

pensaba que era importante tener la integración económica como base de la integración política”⁷⁶.

A pesar de los temores existentes la puesta en funcionamiento del Consejo continuó adelante, a tal punto que el organismo desempeñó un rol clave para desarticular la crisis desatada en el 2010 entre Colombia y Venezuela.

A pesar de que la mayoría de los jefes de estados respaldaron esta iniciativa, el Palacio del Planalto chocó con el rotundo rechazo del presidente Álvaro Uribe, quien se rehusaba a firmar el tratado constitutivo argumentando que su país no tenía el suficiente respaldo de sus vecinos en la lucha contra las FARC. Recordemos que la tensión en la región había alcanzado niveles alarmantes luego de que el 1 de marzo del 2008 el gobierno colombiano ordenara la persecución y posterior muerte de uno de los principales jefes de las FARC, Raúl Reyes, introduciéndose sin autorización en el territorio ecuatoriano.

Más allá que la amenaza de un enfrentamiento bélico estaba latente, sobre todo luego de que Venezuela ordenara el traslado de batallones militares a la frontera para respaldar el reclamo de Quito; algunos analistas consideran que este hecho a la postre terminó siendo positivo ya que reactivó la capacidad de la región para resolver sus propios problemas sin la presencia de Estados Unidos. “Por un lado, resucitó al Grupo de Río que facilitó una reconciliación entre las partes. Por el otro, el conflicto reforzó la necesidad de crear un órgano común de defensa y seguridad sudamericano” (Gratius, 2008:1).

La reticencia colombiana al CDS finalmente quedó en el pasado luego de que Lula convenciera a Uribe en el marco de una visita de estado de dos días realizada en Julio del 2008 a Bogotá.

“Yo creo que el gobierno de ese país percibió que era mejor para su propio interés no quedar solamente en manos de los Estados Unidos. Claro que tiene una relación muy importante con Washington por la ayuda que reciben para combatir a las FARC y al narcotráfico. Eso crea un vínculo muy importante, pero creo que hay una percepción (que ya había con Uribe, pero que es más fuerte con Santos) de que es interesante equilibrar eso estableciendo una relación más profunda con Sudamérica. Colombia es uno de los países que inicialmente no estaba tan

⁷⁶ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

convencido de la Unasur, pero después tuvieron a la primera secretaria general⁷⁷ del organismo” .⁷⁸

En este sentido, ¿qué es lo que buscaba la administración del PT con la puesta en vigor del Consejo de Defensa?

Sin dudas el principal objetivo era “blindar” a su zona de influencia de las prácticas intervencionistas impulsadas por los EEUU. Por eso fue muy importante para Brasil haber logrado sumar a Colombia a la UNASUR y sobre todo al CDS, ya que de esta manera neutralizó al principal aliado de Washington y disminuyó las posibilidades de que surjan contralanzas que amenacen su balance de poder en el continente⁷⁹.

De acuerdo a la óptica de Itamaraty, la consolidación de una estructura multilateral de defensa iba a redundar en un sinfín de beneficios para el país. A grandes rasgos esta iniciativa buscaba:

- “-Servir de plataforma y legitimación colectiva para la aspiración de Brasil de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Prevenir conflictos en la región a través de la ampliación de medidas de creación de confianza y fortalecer el papel de mediación regional en crisis sudamericanas;
- Promover la cooperación en equipos y armas y, en particular, ampliar el mercado regional para la industria bélica de Brasil que es un importante exportador de material militar;
- Mejorar la seguridad de fronteras entre los doce países y sobre todo en la región del Amazonas como espacio difícil de controlar.
- Reducir paulatinamente la influencia militar de EE.UU, y sus bases en Sudamérica, sin desafiar abiertamente su hegemonía” (Gratius, 2008:3).

El lanzamiento del Consejo de Defensa Sudamericano también buscaba suplir el hecho de que Brasil posea una menor capacidad militar en comparación con otras potencias

⁷⁷ Se refiere a la ex canciller María Emma Mejía, quien se desempeñó como Secretaria General de la UNASUR entre el 9 de mayo del 2011 al 11 de Junio del 2012.

⁷⁸ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

⁷⁹ El ingreso de Bogotá a la UNASUR contribuyó por ejemplo para que el gobierno de Juan Manuel Santos decida en agosto del 2010 (a petición de la Corte Constitucional) archivar el convenio militar por intermedio del cual Colombia se comprometía a facilitar la instalación de siete bases militares estadounidenses en su territorio. Más allá de que desde el Pentágono argumentaron que sus oficiales solo se iban a dedicar a brindar “respaldo logístico” en la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla, el Palacio de Planalto desconfiaba de esta iniciativa y la veía como una amenaza velada sobre su control del Amazonas (www.clarin.com, consultado en Diciembre del 2014).

emergentes, como por ejemplo China, Rusia, India, entre otros. “Aunque figura entre los quince países del mundo con mayor capacidad militar y el tamaño de su fuerza armada es parecido al de Alemania, Brasil gasta menos de la mitad que la potencia germana en defensa” (Gratius, 2008:4).

Al ser consciente de que no iba a lograr disputar espacios de poder en el nivel global si no poseía los instrumentos militares acordes con el rol internacional que pretendía ocupar, durante los últimos años de su gobierno (y paralelamente a que insistía en la necesidad de fomentar mecanismos de disuasión a nivel regional) Lula aumentó el presupuesto destinado a la defensa. El punto máximo se dio en el 2010 cuando este alcanzó los 30.000 millones de dólares, lo que representaba alrededor de 1,6 % de su Producto Interno Bruto (PIB). A pesar del esfuerzo Brasil continuó relegado en relación al resto de los BRICS. Si analizamos el porcentaje del gasto militar en relación al PIB del año 2010 vamos a ver que sólo logró superar en este ítem a Sudáfrica (1,2 %) y quedó muy atrás de Rusia (4,3%), China (2,1%) e India (2,7%)⁸⁰.

Más allá de que muchos analistas consideraban que este incremento en el gasto militar era una respuesta a la masiva compra de armamentos realizada por algunos de sus vecinos⁸¹, el gobierno brasileño remarcó que no se sentía amenazado por ningún país de la región y que el rediseño de la política de defensa obedecía a la necesidad de garantizar una mejor defensa de sus recursos naturales.

“Yo quiero fortalecer la cooperación en este campo entre los países de Sudamérica, ya que la mejor disuasión es la cooperación a decir verdad. En cambio para afuera sí es necesario que haya disuasión. Pero no con un enemigo determinado sino con cualquiera que sea. Cualquiera que busque amenazar nuestros recursos, rutas marítimas, nuestra Amazonia. Esto atañe a todos los países, así que en un futuro progresivamente tenemos que pensar en una capacidad disuasoria sudamericana”⁸².

⁸⁰ www.datos.bancomundial.org, consultado en diciembre del 2014.

⁸¹ A pesar de que en estos últimos años varios países han dedicado una buena parte de sus ingresos para fortalecerse militarmente, la diferencia entre Brasil y el resto continúa siendo muy marcada. En el año 2008 por ejemplo el gasto de defensa de Brasilia representó un 55 % del total de la región (27.540 millones de dólares); luego en un lejano segundo puesto vienen con un 14 % Colombia (6.746 millones de dólares) y Chile (5.395 millones); mientras que el cuarto lugar está ocupado por Venezuela con un 6,5 % del total (es.mercopress.com, consultado en diciembre del 2014).

⁸² Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

3.5) La falta de “poder duro” limitó la capacidad de inserción en el plano global

A pesar de los avances que ha registrado en materia de defensa en estos últimos años, Monica Hirst considera que a diferencia del resto de los BRICS, con excepción de Sudáfrica, Brasil “no dispone de recursos de poder duro, muy especialmente la posibilidad de acciones disuasivas que el estatus de potencia atómica asegura” (Hirst, 2013:53). Esta situación dejaba al país en una clara desventaja en relación a otras potencias emergentes que también pugnaban por asegurarse un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, como por ejemplo India quien contaba con el respaldo explícito de los EEUU⁸³.

En este marco se entiende porque durante su segundo mandato Lula defendió con tanto ahínco el derecho del gobierno Irán, y de cualquier otra nación, a desarrollar energía nuclear con fines pacíficos.⁸⁴ A esto tenemos que agregar las declaraciones realizadas en el 2009 por el vicepresidente José Alencar, que no hicieron más que profundizar la desconfianza de los Estados Unidos sobre el programa de desarrollo nuclear del gigante sudamericano. “El arma nuclear utilizada como instrumento disuasorio es de gran importancia para un país que tiene 15.000 km de fronteras al oeste y tiene un mar territorial y, ahora, un mar del pre-sal de 4 millones de km²...Nosotros los brasileños a veces somos muy tranquilos, dominamos la tecnología de energía nuclear pero nadie aquí tiene una iniciativa para avanzar en eso. Tenemos que avanzar”⁸⁵.

No obstante el deseo del funcionario, existían varios impedimentos que impedían el desarrollo de un programa nuclear autónomo. Recordemos que la Constitución, por ejemplo, en su artículo 21 prohíbe el uso de energía nuclear para fines que no fueran exclusivamente pacíficos y que Brasil es signatario desde 1998 del Tratado de No Proliferación (TNP).

⁸³ En estos últimos años Estados Unidos dejó en evidencia su respaldo para que India ocupe un asiento permanente en el CS. Un claro ejemplo de esto es que, con el fin de contrabalancear el predominio chino en Asia, Washington suscribió el 26 de Julio del 2006 un acuerdo nuclear de cooperación civil con Nueva Delhi por intermedio del cual se autorizó la entrega de tecnología nuclear y equipos nucleares civiles estadounidenses al gobierno indio. Asimismo el denominado Acuerdo 123 estipuló la exportación de combustible nuclear para los 14 reactores civiles que operan en India. De esta manera la Casa Blanca puso fin al embargo de 34 años impuesto por la comunidad internacional debido al rechazo de India a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (www.pagina12.com.ar, consultado en diciembre del 2014).

⁸⁴ El gobierno pensaba que lo que fuera a ocurrir con Teherán iba a determinar en buena parte la suerte del programa nuclear brasileño. Para más información al respecto ver capítulo 4.

⁸⁵ www.estadao.com.br, consultado en Diciembre del 2014.

Para terminar con las sospechas en el año 2010 Estados Unidos presionó a Brasil para que adhiriera al Protocolo Adicional del Tratado de No Proliferación, por intermedio del cual se autorizaba a los inspectores de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) a visitar sin previo aviso cualquier instalación nuclear del país firmante. El gobierno rechazó tajantemente esta iniciativa argumentando que representaba un grave perjuicio para su soberanía nacional y que nada los iba a hacer desistir de alcanzar la autonomía en el enriquecimiento de uranio para energía civil⁸⁶. “Si quieren sospechar, que sospechen; Brasil no se deja intimidar, no es de nuestro interés”⁸⁷, aseguró el ministro de Asuntos Estratégicos Samuel Pinheiro Guimaraes.

Por otra parte, y gracias al acuerdo de cooperación militar suscripto con Francia, en septiembre del 2009 Lula anunció la conformación de una empresa franco-brasileña que se iba a ocupar exclusivamente de la construcción de la primera nave subacuática a propulsión atómica, lo que evidenciaba el compromiso de Francia para transferir la tecnología necesaria que permitiera convertir a Brasil en una potencia militar de consideración.

La nación sudamericana se comprometió además a adquirir cincuenta helicópteros y cinco submarinos convencionales. En su momento también se anunció la compra de 36 aviones GIE Rafale que se iban a construir en Brasil, lo que ilusionó acerca de la posibilidad de que esas aeronaves luego puedan ser vendidas en América Latina⁸⁸. Más allá de que este acuerdo sin dudas era muy importante, las diferencias con las potencias, resalta Eduardo Davis, eran más que evidentes. “Si todo sale bien en el 2021 Brasil tendrá un submarino nuclear. Estados Unidos hoy por hoy tiene alrededor de 170-180 submarinos nucleares... Así que cuando Brasil tenga uno en el 2021 los otros van a tener 250”⁸⁹.

Este convenio incrementó aun más el escepticismo, ya que para poder proveer de combustible al submarino se va a necesitar enriquecer el uranio a un 20 %, el límite que separa el uranio pobremente enriquecido del altamente enriquecido. No obstante los especialistas en el tema descartan cualquier tipo de peligro y remarcan que estas medidas solo apuntan a fortalecer la capacidad de respuesta militar de Brasil ante las

⁸⁶ A pesar de que sólo el 30 % de su territorio ha sido explorado, Brasil es el sexto país con más reservas de uranio del mundo y uno de los once que posee la capacidad para enriquecer el mineral a nivel comercial (Muñoz, 2013:61).

⁸⁷ www.pagina12.com.ar, consultado en Diciembre del 2014.

⁸⁸ El convenio finalmente quedó en “stand by” como consecuencia de la presión ejercida por los Estados Unidos y, en buena medida también, por el cambio del panorama económico evidenciado en el país desde el 2011 en adelante.

⁸⁹ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

amenazas externas. “No creo que Brasil cree la bomba atómica. Pero sí busca, por si fuese necesario establecerse como potencia global, tener a punto las capacidades requeridas para hacerla” (Muñoz, 2013:62-63), afirmó al respecto Rut Diamint, miembro de la Junta Consultiva en Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas.

Más allá del deseo de algunos sectores del gabinete y de las Fuerzas Armadas, lo cierto es que la administración del PT en ningún momento pensó avanzar seriamente en el desarrollo de una bomba atómica, porque -y a pesar del contexto económico y político favorable- era consciente de que no tenía la capacidad de disuasión necesaria para hacer frente a las consecuencias que iba a generar una decisión de esas características.

Esta opinión es compartida por Pignotti, corresponsal de Página 12 en Brasilia, quien remarcó que al país por momentos se le hizo muy difícil poder respaldar su emergente posición en el escenario internacional. Una muestra de esto es que el gobierno pudo hacer poco y nada para rechazar las prácticas intimidatorias de la Casa Blanca, la cual – dos años después de que Brasil anunciara el descubrimiento de entre 80 y 100 millones de barriles de petróleo en su plataforma marítima continental- decidió reactivar “la Cuarta Flota para ver si encontraba algas marinas en el puerto de Santos”⁹⁰.

3.6) La política regional como plataforma para el ámbito global

Durante el gobierno de Lula Brasil “desdobló” su política externa. Por un lado se apostó por una fuerte “sudamericanización” que permitió que el país se posicione como la principal potencia en la región. Aunque es necesario aclarar que este fenómeno comenzó a tomar forma durante el segundo mandato de Fernando Henrique Cardozo, cuando se realizó la primera Cumbre Presidencial Sudamericana en el año 2000.

Este objetivo era un requisito indispensable para poder incrementar su poder de atracción en el plano global. Al presentarse como el líder de una zona geográfica determinada, Brasil logró equiparar el status de otras potencias emergentes de “mayor dimensión” como Rusia, India, China, Sudáfrica.

Como vamos a analizar a continuación, desde un comienzo Brasil promovió la creación de alianzas ad hoc” con las potencias del Sur para de esta forma contrarrestar el predominio de los Estados Unidos en un orden internacional “en transición”. En este

⁹⁰ Entrevista realizada por el autor a Darío Pignotti el día 30 de abril del 2011.

sentido fue muy destacado su rol desempeñado al interior de la OMC y en la creación de foros como BRIC e IBSA.

Sin menospreciar la importancia del “poder blando” en la proyección de los estados, lo cierto es que la falta de “poder duro” limitó fuertemente las posibilidades de inserción en el escenario global. Más allá de los logros económicos, la jerarquía internacional aún se continúa definiendo en base a los atributos militares. Una muestra de ello es que, a pesar del rol determinante que desarrollaron las potencias emergentes como sostén del sistema económico internacional en la crisis financiera del 2008, la distribución de puestos claves en los organismos internacionales continuó favoreciendo a las potencias “tradicionales”.

De los BRIC sólo China logró entre 2003 y 2010 quedarse con el control de un organismo multilateral (la Organización Mundial de Salud). A pesar de los diversos intentos, Brasil no pudo quedarse con ninguna candidatura de peso⁹¹.

“Brasil propuso a Luis Felipe de Seixas Corrêa como candidato para ocupar el puesto de director general de la Organización Mundial de Comercio en enero de 2005. Sin embargo, el postulante brasileño tuvo que retirarse por falta de consenso y fue elegido el referente de la Unión Europea, Pascal Lamy. En julio de 2005, el candidato de Brasil a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, João Sayad, no obtuvo el apoyo esperado, lo que permitió la elección del colombiano Luis Alberto Romero. En ambos casos, Brasil no obtuvo el apoyo esperado de los países sudamericanos” (Hirst, 135:2006).

No obstante estas salvedades, es indudable que el eficaz aprovechamiento de un contexto internacional favorable permitió que el país incremente su estatus y se consolide como potencia emergente.

Aunque este concepto en este último tiempo acaparó mucha atención de los analistas (Hurrell, Kappel, Barbé) que se dedicaron a estudiar el impacto de este bloque de países en la estructura internacional, aún no existe –más allá de los criterios económicos- un consenso respecto a que se entiende como potencia emergente. Por antonomasia, añade Gratius, una potencia emergente es un país que “se encuentra en un proceso de

⁹¹ Esta tendencia se revirtió el 8 de mayo del 2013 luego de que se oficializara la designación de Roberto Carvalho de Azevedo como nuevo director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El experimentado diplomático, quien se impuso en la última ronda de consultas al mexicano Herminio Blanco, comenzó oficialmente sus funciones el 1 de Septiembre de 2014 (www.un.org, consultado en Diciembre del 2014).

transformación de su posición internacional a otra más elevada: potencia pequeña a mediana, mediana a grande o grande a global” (Gratius, 2007:4).

Siguiendo esta lógica, podemos concluir que entre el 2003 y el 2010 Brasil pasó de ser una potencia media a convertirse en una potencia regional de aspiración global⁹². Esto no significa que Itamaraty desistió de su intento de influir en los organismos internacionales, sino que por el contrario lo único que hizo fue cambiar el enfoque para tratar de acercarse más a su objetivo de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

“Brasil es un país grande, sea un gran país o no otros dirán. Pero cuando uno compara Brasil con los Estados Unidos, Brasil con la Unión Europea, te das cuenta de que no es tan grande. Por eso es muy importante para nosotros la integración de Sudamérica, desde el punto de vista egoísta te puedo decir; aunque al mismo tiempo esto ayuda a los otros”⁹³.

Habiendo logrado el reconocimiento territorial, el gobierno del PT –como veremos a continuación- promovió la creación de un sistema de alianzas flexibles que buscaban aumentar la participación de las potencias del Sur en el sistema de gobernanza internacional.

A pesar de la relevancia que adquirió como “rule maker”, lo cierto es que Brasil no logró ocupar un rol acorde a su desempeño económico debido a su “carencia” militar y a la incapacidad para desarrollar un mecanismo de disuasión confiable para defenderse de las amenazas externas (algo que sí poseían el resto de las potencias emergentes). Esta opinión es compartida por Hirst, Soares Lima y Pinheiro, quienes remarcaron que la decisión de impulsar una estrategia de inserción blanda en cierta manera evidenciaba “la carencia de recursos de poder que permitieran al país una carrera sola en instancias globales” (Hirst, Soares Lima, Pinheiro, 2010:30).

3.7) ¿Hacia un cambio de paradigma?

A diferencia de lo sostenido por los realistas, los cuales señalan que el estado es el actor central de una comunidad internacional caótica en la que cada miembro constantemente pugna por ampliar su poder, en estas últimas décadas hemos visto como el fenomenal avance de las comunicaciones y del sistema de comercio contribuyó a que las fronteras

⁹² Para profundizar sobre este concepto ver capítulo 1.

⁹³ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

sean cada vez más difusas. Esta opinión es enarbolada por Robert Keohane y Joseph Nye, quienes argumentan que “en mayor o menor medida, muchos investigadores consideran que en nuestra época el Estado territorial, figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, está siendo eclipsado por actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y las organizaciones internacionales” (Keohane, Nye, 1988: 15).

Este nuevo contexto contribuyó a que se incremente la interdependencia entre los países y que por consiguiente sea más costoso llevar adelante una acción militar unilateral. Esto no quiere decir que el denominado “poder duro” haya perdido preponderancia, sino que antes de emitir una decisión de tales características también entran en juego un abanico variado de situaciones que pueden determinar el “éxito” o el “fracaso” de la intervención. “Conceptos inadecuados y percepciones erróneas de la política mundial pueden conducir directamente a una inapropiada –y aun a una desastrosa- política nacional” (Keohane, Nye, 1988: 15). Un ejemplo paradigmático en este sentido fue lo que ocurrió con la invasión de Estados Unidos a Irak en marzo del 2003.

El presidente George W. Bush se confió de su poderío militar y ordenó el ataque sobre Bagdad a pesar de no contar con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Lo que iba a ser un operativo corto y quirúrgico se terminó convirtiendo en “guerra de baja intensidad” prolongada que dejó un saldo de cerca de 4.500 soldados muertos. Pero no sólo tenemos que contar el saldo de pérdida de vidas humanas, sino también el económico, ya que de acuerdo a un estudio difundido por el Instituto Watson de Estudios Internacionales el conflicto bélico le costó a las arcas estatales estadounidenses un total de 1,7 billones de dólares⁹⁴. La cruzada antiterrorista impulsada por la administración republicana también generó un fuerte rechazo en la comunidad internacional y favoreció el surgimiento de sentimientos “antinorteamericanos” en países que hasta el momento eran considerados “aliados claves”: como por ejemplo Pakistán, Egipto, entre otros.

⁹⁴ La entidad académica, anexa a la Universidad de Brown, agregó que “el monto financiero pudiera llegar a seis billones de dólares en las próximas cuatro décadas debido a los intereses de las deudas contraídas por el gobierno estadounidense en esa contienda” (www.vtv.gob.ve, consultado en Diciembre del 2014).

Lo que le sucedió al gobierno de Bush es una muestra de cómo la complejización de la estructura internacional, y el estrechamiento de los vínculos económicos y diplomáticos, está modificando el comportamiento tradicional de los estados.

Como al realismo y a sus derivados cada vez se le hizo más difícil poder explicar este nuevo panorama, en estos últimos años irrumpió con fuerza en el campo de las relaciones internacionales lo que Keohane y Nye definieron como la “retórica de la interdependencia”.

Este paradigma no significó el fin de los juegos de “suma cero”, donde la ganancia de una parte significa una pérdida para la otra, sino que por el contrario muchas veces contribuyó a fortalecer el predominio de la potencia hegemónica.

El mismo resultaba beneficioso porque permitía afianzar el liderazgo a un costo mucho menor en comparación a la hegemonía unilateral. La acumulación de poder se realiza a través del uso discrecional de las asimetrías en la dependencia, las cuales proporcionan fuentes de influencia a los actores en sus manejos con los demás.

“Cuando decimos que la interdependencia asimétrica puede ser una fuente de poder estamos pensando el poder como el control sobre los recursos o como el potencial para afectar los resultados. Un actor menos dependiente en una relación a menudo cuenta con un recurso político significativo, porque los cambios en la relación (que el actor puede iniciar o amenazar con ellos) serán menos costosos para ese actor que para sus socios. Sin embargo, esa ventaja no garantiza que los recursos políticos otorgados por asimetrías favorables llevarán a similares patrones de control sobre los resultados. Raramente se produce una relación de uno a uno entre el poder medido mediante cualquier tipo de recursos y el poder medido por los efectos sobre los resultados. La negociación política es el medio usual de traducir la potencialidad a los efectos...” (Keohane, Nye, 1988: 25-26).

Con el fin de institucionalizar este esquema, y de pasó dotar de estabilidad a una estructura internacional cada vez más caótica y dispersa, las potencias buscaron consolidar su predominio a través de los “regímenes internacionales”.

Estas herramientas resultaron muy provechosas para los poderosos. Así por ejemplo Estados Unidos logró afianzar su liderazgo militar en Europa y guarecer a la zona de cualquier tipo de intervención militar soviética gracias a la puesta en vigor de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949. Como respuesta la URSS impulsó el Pacto de Varsovia para proteger su área influencia.

Después de la caída del bloque soviético, los EEUU se ilusionaron con poder crear un régimen estable que consolidará su liderazgo a nivel global. Pero esta ilusión rápidamente quedó en el olvido, los cambios evidenciados en el sistema de comercio internacional en estas últimas décadas abrieron un nuevo escenario⁹⁵ en el cual las potencias emergentes comenzaron a disputarle los espacios de poder a los Estados Unidos.

En ese marco varios académicos (Kagan 2005, Kaplan 2005, Rosecrance 2006, entre otros) consideran que es casi seguro que en los próximos años Washington y Pekín se van a enfrascar en una clara disputa por la hegemonía global.

Al respecto el Fondo Monetario Internacional estima que en el 2016 el peso de China en la economía global aumentará hasta el 18 %, mientras el estadounidense se mantendría en el 17,7 % (el más bajo de la era moderna). Por su parte el Producto Interior Bruto chino crecería para ese año hasta los 19 billones de dólares, lo que superaría en 1, 2 billones el PIB norteamericano⁹⁶. Otras organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), también han realizado estudios similares que alertan sobre la inexorabilidad del desplazamiento del poder en el ámbito global a favor de las potencias regionales asiáticas.

Estados Unidos continúa liderando ampliamente en lo que se refiere al gasto militar global⁹⁷, pero esto no le sirvió de nada por ejemplo para evitar que en el 2008 estalle una crisis económica que estuvo cerca de hacer colapsar su sistema bancario.

De acuerdo a la opinión del académico del David Baldwin, esto es una muestra de que en un mundo tan interconectado como el actual los recursos de poder en una dimensión no necesariamente garantiza el predominio de un país sobre otro. A esto el autor lo define como la intercambiabilidad (fungibility) de los recursos de poder. Por todo ello añade que se debe “analizar el poder en forma multidimensional, según diferentes categorías de poder y según diferentes niveles de poder en un sistema internacional de múltiples niveles (Baldwin, 2002:189).

Ante un escenario internacional cada vez más fragmentado, las naciones más poderosas incentivaron el desarrollo de diversos regímenes internacionales para regular y controlar

⁹⁵ Al respecto, Gratius considera que “el mundo es unipolar en la esfera militar, por el claro dominio de EEUU, y multipolar en todas las demás áreas internacionales” (Gratius, 2009:13).

⁹⁶ www.cincodias.com, consultado en Diciembre del 2014.

⁹⁷ En el año 2010 el gasto militar global alcanzó 1, 6 billones de dólares, del cual Estados Unidos representó el 43 % del total. La Casa Blanca destinó un total de 553.000 millones de dólares para el fortalecimiento de su aparato de defensa, seis veces más que su rival más próximo que es China (www.sipri.org, consultado en Diciembre del 2014).

las “relaciones transnacionales e interestatales”. Pero el sistema de gobernanza global, que se canaliza a través de foros intergubernamentales como el G8, no se modificó a pesar de los cambios evidenciados por la comunidad internacional en estos últimos años. Esta opinión es compartida por Gratius, quien remarcó que el creciente poder duro y blando de las potencias emergentes aún no se refleja en la estructura internacional (Gratius, 2007:13).

Para tratar de cambiar esta situación, Brasil, Rusia, India, China decidieron unir sus esfuerzos y en el año 2009 realizaron la primera Cumbre de Jefes de Estados del BRIC⁹⁸. El flamante grupo de coordinación política y económica no buscaba desarticular el orden internacional vigente, sino que lo único que pretendía era ampliar la participación de las naciones del Sur en los mecanismos de decisión global.

Citando a académicos como Paul Kennedy y Robert Gilpin, John Ikenberry afirma que “las transiciones de poder son un problema recurrente en las relaciones internacionales, ya que las potencias emergentes quieren traducir su nuevo poder en mayor autoridad sobre el sistema global. Estos momentos encierran peligros y han generado conflictos bélicos en el pasado, pero no necesariamente todas las transiciones de poder generan guerras o destruyen el viejo orden”⁹⁹.

A diferencia de los Estados Unidos que impulsó una política de inserción internacional que podríamos definir como “outsider”, Brasil en todo momento actuó por dentro de la “estructura”¹⁰⁰ y promovió un sinfín de coaliciones ad hoc orientadas a consolidar la multipolaridad del escenario internacional.

A raíz de estas iniciativas el gobierno brasileño logró afianzarse como un importante generador de “soft power”, sobre todo en lo que hace a la creación de reglas y agendas internacionales el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las Naciones Unidas. La participación en estos foros fue muy importante ya que por primera vez permitió que el país sudamericano se instale decididamente en la esfera global.

⁹⁸ A partir de la inclusión de Sudáfrica en el 2011 el grupo pasó a llamarse BRICS

⁹⁹ www.revistas.uchile.cl, consultado en Diciembre del 2014.

¹⁰⁰ Según la opinión de Kenneth Waltz, la estructura es el componente que hace posible pensar en el sistema internacional como un todo. Después de hacer una analogía entre la estructura internacional y el mercado, el autor remarca que la estructura internacional actúa como un ordenador a la anarquía. “En dicha estructura los Estados se caracterizan por una igualdad funcional y porque poseen una distribución de capacidades y atributos de poder determinadas. Nótese aquí que las capacidades son importantes pero más importante aun lo es la distribución de esas capacidades, debido a que esta distribución dará la disposición de las unidades en la estructura. Por lo tanto Waltz no ve al poder como fin en sí mismo, como era visto por Hans Morgenthau” (www.ocw.unia.es, consultado en Diciembre del 2014).

Su principal atributo, además de la capacidad diplomática, era el excepcional crecimiento de su economía. Esta situación, sumado al declive económico de las potencias tradicionales, llevó a Lula a acercarse a países y continentes que estaban por fuera de la órbita del Palacio Planalto,¹⁰¹ un hecho que a la postre contribuyó a ampliar el poder de atracción internacional de Brasil.

3.8) Globalistas versus americanistas: dos miradas en pugna

La constante búsqueda de un reconocimiento internacional llevó, añade Carlos Malamud, a que Brasil participe activamente en la creación de los principales organismos internacionales¹⁰². Así por ejemplo, remarca Regina Soares de Lima¹⁰³, el país participó de la Conferencia de Bretón Woods en 1944 y de la Conferencia de Comercio y Empleo organizada por las Naciones Unidas en 1947, la cual daría lugar al nacimiento del Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio (más conocido como GATT).

Pero más allá de estos casos puntuales, y de que siempre se esforzó por mantener vigente su rol como “potencia media”, lo cierto es que durante la mayor parte del siglo XX la mayoría de los gobiernos brasileños optaron por diferenciarse de la agenda política promovida por EEUU. O sea que, siguiendo la lógica de Gelson Fonseca, lo que se buscaba era alcanzar la “autonomía por la distancia”, un paradigma según la cual el “éxito” de la política externa estaba relacionado con la capacidad para diferenciar sus intereses en relación a los de la potencia hegemónica¹⁰⁴.

Dentro de este paradigma los organismos internacionales eran vistos con desconfianza ya que se los acusaba de ayudar a fortalecer las asimetrías existentes en el orden internacional. Esta percepción se incrementó sobre todo luego de la desaparición de la Unión Soviética en 1991, un hecho trascendental en nuestra historia contemporánea que según Francis Fukuyama abría la puerta para la instauración de una hegemonía de los Estados Unidos a nivel planetario.

Pero la “fantasía” de un mundo unipolar rápidamente quedó en la nada. A pesar de que Washington continuó ostentando un claro liderazgo en el campo militar, la

¹⁰¹ Durante su mandato Lula no sólo estrechó vínculos con los países de África, sino también con las naciones árabes y asiáticas. Para más información ver capítulo 5.

¹⁰² www.realinstitutoelcano.org, consultado en diciembre del 2014.

¹⁰³ www.nuso.org, consultado en Diciembre del 2014.

¹⁰⁴ www.scielo.br, consultado en diciembre del 2014.

globalización y la consolidación del esquema interdependentista contribuyó a la irrupción de un conjunto de potencias emergentes que paulatinamente comenzaron a hacer sentir su presencia en el sistema económico internacional.

En este marco el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) dejó atrás la autonomía por la distancia y apostó fuertemente por lo que luego se conoció como la autonomía por la participación¹⁰⁵. La administración brasileña rechazó las prácticas “aislacionistas” y promovió una mayor participación del país en los foros internacionales para tratar de sacar provecho del proceso de globalización económica.

La política exterior de Cardoso se encuadró dentro de lo que Miriam Gomes Saraiva y Marcelo Valença calificaron como el “paradigma americanista”¹⁰⁶. En resumidas cuentas, este modelo de inserción consideraba que la consolidación de la hegemonía política de EEUU a nivel global era un hecho positivo y que Brasil debía aprovechar esta situación para proyectar su política exterior más allá del continente sudamericano.

“Basado en la premisa de que el país no contaba con los excedentes de poder suficientes, el autor -Amaury de Souza- sostiene que para que el país se pueda beneficiar de la globalización debe participar en el fortalecimiento de normas e instituciones multilaterales, reprimiendo todo tipo de ímpetu unilateralista. Para el grupo liberal, la autonomía nacional derivaría de la capacidad de cooperar en la creación de regímenes internacionales que puedan respaldar las negociaciones con los socios más fuertes (Klein, 2012:11).

Esta percepción y el acercamiento del gobierno de Cardoso al FMI fue fuertemente criticada por los exponentes de la otra línea teórica que existe al interior de Itamaraty, la cual se conoce como “autonomista o globalista”.

Tomando como base la teoría de la dependencia, esta línea de pensamiento describe el funcionamiento de la estructura internacional en base a las relaciones centro-periferia. En el centro del poder, unas pocas potencias controlarían la mayor parte del comercio mundial y de las decisiones políticas trascendentales. Estas naciones poderosas, encabezadas por Estados Unidos, buscarían extender su predominio sobre los grandes estados de la periferia: entre los cuales se destacan Brasil, Sudáfrica, India, Irán, entre

¹⁰⁵ Los principales lineamientos del paradigma americanista y globalista van a ser detallados en el capítulo 4, así como el vínculo que cada uno estableció con los EEUU.

¹⁰⁶ Otros autores, como por ejemplo Amaury de Souza, también se refieren a él como el “paradigma liberal”.

otros. A pesar de que estas naciones tendrían los atributos necesarios – en lo que refiere a población, territorio y economía- para desempeñar un rol más importante en el escenario internacional, su desempeño externo se vería perjudicado como consecuencia de una “globalización” que promueve reformas liberalizadoras que serían perjudiciales para el interés nacional de los países emergentes.

“En el entendimiento del sistema internacional, dividido entre centro y periferia, Guimarães apunta que, en el núcleo del poder mundial, el dominio sería realizado por aquello que define como estructuras hegemónicas de poder, las cuales son gestionadas por los Estados centrales. Estas estructuras ejercen su poder sobre la periferia, que estaría sujeta `al impacto interrumpido de las ideas, de las costumbres y de las políticas generadas en el centro de la sociedad internacional’... El relacionamiento entre el centro y la periferia sería reforzado a través de las acciones de las grandes agencias internacionales, como el Consejo de Seguridad de la ONU, la OTAN, la AIEA¹⁰⁷, la OMC y el FMI...Espacios en los que se obligarían a los Estados de la periferia a someterse a las normas que son dictadas por las grandes potencias. La sumisión a las agencias internacionales sería decisiva para la pérdida de autonomía de los Estados periféricos...” (Klein, 2012:27-28).

A pesar de las críticas de los exponentes del “paradigma globalista”, es indudable que la política exterior del gobierno de Cardozo también tuvo aspectos positivos que luego se desarrollaron con mayor profundidad durante la gestión de Lula. Al respecto Amorim destacó que si no hubieran adoptado una posición fuerte en relación al proceso de reforma del Consejo de Seguridad “probablemente en 1994-1995 se hubiera hecho una reforma para incluir sólo a Japón y Alemania. Esa era la idea de los Estados Unidos”¹⁰⁸. El ex canciller resaltó que si se realiza un análisis somero de las políticas externas podemos concluir que la línea de acción empleada por Cardozo no era muy distinta a la que luego fue utilizada por el PT. La misma en rasgos generales se basó en el multilateralismo y la integración, pero “con diferencias porque ellos no pusieron ningún énfasis en África por ejemplo. Igual lo importante es cómo se hacen las cosas en la práctica”¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA).

¹⁰⁸ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

¹⁰⁹ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

A pesar de que muchos intelectuales globalistas formaron parte de su gobierno y ocuparon espacios de decisión importante en el diseño de la política de inserción¹¹⁰, Lula dejó a un lado la desconfianza y adoptó un rol más “propositivo” en los organismos internacionales. El mandatario era consciente de que en un mundo tan interdependiente las negociaciones tenían una importancia trascendental ya que muchas veces definían los parámetros de la dependencia.

“Primero había mucha claridad sobre la importancia de Brasil en las negociaciones. Por eso no había que entrar en ellas ya con miedo de tener que hacer concesiones. Claro que una negociación es una negociación, pero nosotros entramos para defender nuestro interés...En aquel momento prevaleció la idea de que Brasil tenía que tener una inserción internacional y que esta era mejor impulsarla a nivel multilateral global que en negociaciones bilaterales con los Estados Unidos y la Unión Europea”¹¹¹.

A continuación se analizarán las distintas esferas de acción multilateral impulsadas por el Palacio Planalto, que permitieron consolidar a Brasil como un actor de alcance global, especialmente en lo referido a los temas económicos.

3.9) La OMC y el Consejo de Seguridad de la ONU

La mayoría de los entrevistados coincidieron en remarcar que uno de los aspectos más salientes de la política de inserción internacional del gobierno de Lula estuvo relacionado con el rol adoptado por el país durante las negociaciones desarrolladas en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Antes de la realización de la Quinta Conferencia Ministerial, la cual se realizó en Cancún entre el 10 y 14 de Septiembre del 2003, Itamaraty promovió una amplia coordinación que permitió que los países emergentes unifiquen posiciones y rechacen la propuesta de “liberalización” propuesta por Estados Unidos y la Unión Europea.

Los países del Sur se abroquelaron en lo que se dio a conocer como el G 20, una coalición ad hoc que incluía al 60 % de la población mundial y de la cual formaban parte naciones como: Brasil, China, Sudáfrica, India, Indonesia, entre otros. Estos

¹¹⁰ Como por ejemplo Samuel Pinheiro Guimarães, quien entre el 2003 y el 2009 se desempeñó como Secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores. Luego pasó a desempeñarse como Ministro en Jefe de la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidência de la República

¹¹¹ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

remarcaban que era imposible avanzar en la liberalización del sistema mundial de comercio sin antes discutir la derogación de los millonarios subsidios a través de los cuales las potencias financiaban a sus productores agrícolas. Una práctica que distorsionaba el mercado y perjudicaba al desarrollo de las economías más pequeñas. Este pedido fue tajantemente rechazado por EEUU y sus aliados, lo que llevó al estancamiento de las negociaciones el 29 de julio del 2008. "Es inútil seguir dándole vueltas al asunto, este encuentro ha colapsado, los miembros simplemente no han podido estrechar sus diferencias"¹¹², aseguró el entonces director general del organismo Pascal Lamy.

En este caso también fue muy importante la existencia de una coyuntura favorable que a la postre terminó favoreciendo a los intereses brasileños. Al respecto Eduardo Davis recuerda que "días antes de que Estados Unidos convoque a la cumbre de Cancún había por casualidad una cumbre de ministros del G20, hasta ahí era eso sólo un grupo ministerial que se iba a reunir en San Pablo. Justo EEUU convoca la Cumbre y entonces esa reunión de rutina, para que los ministros paseen, gana un peso exponencial ya que se convierte en la preparatoria de la primera cumbre de presidentes del G20"¹¹³.

En relación a lo sucedido, Amorim subrayó que durante la negociación en la OMC el país decidió aceptar posiciones que desde un punto de vista egoísta hubieran parecido que no eran parte de su interés nacional, pero que en realidad formaban parte de una estrategia de mayor alcance.

"Desde mi punto de vista el momento fundamental se dio en una reunión ministerial que tuvimos en Montreal¹¹⁴, dos o tres meses antes de Cancún, en la que quedó muy claro que nosotros (en esto incluyó a la Argentina y al resto de la región) teníamos un potencial de alianzas con países como Australia, India. China en esa época no estaba tan activa aún, pero también sin dudas era muy importante. Nuestro embajador en Ginebra me preguntó: ¿Qué debo hacer si hay un choque de intereses entre Australia e India? Siempre tratar de conciliar, pero si esto es imposible es mejor integrarse con India porque con eso nosotros logramos una gran legitimidad en la ronda. Antes la Unión Europea decía Brasil, la Argentina, Australia, están buscando ventajas porque son grandes productores agrícolas. Nosotros incluimos a Tanzania, establecimos también coordinación con los países

¹¹² <http://news.bbc.co.uk>, consultado en Diciembre del 2014.

¹¹³ Entrevista realizada a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

¹¹⁴ Esta cumbre se realizó entre el 26 y el 30 de julio del 2003.

de menor desarrollo. Esa fue la decisión fundamental. Ya en el pasado se habían establecido alianzas políticas entre los países en desarrollo pero de una manera muy negativista y que se había derrumbado en la Ronda Uruguay cuando los productores agrícolas quedaron a un lado. Nosotros teníamos el objetivo de recrear todo eso. No sólo para obstruir la negociación, sino que también buscábamos impulsar propuestas concretas. Las cuales, si vos miras la evolución de la negociación, fueron la base del acuerdo agrícola que no se terminó cristalizando al final. Construir esta alianza fue algo difícil, en algunos casos tuvimos que hacer concesiones en relación a nuestro interés específico para poder ganar espacios en el escenario internacional”¹¹⁵.

Al respecto Flavio Saraiva consideró que este hecho fue trascendental ya que permitió sentar las bases de una nueva estructura de gobernanza global.

“Esto sin dudas es más relevante que la conformación del IBSA, BRICS. Este último ya era una fantasía del sistema financiero internacional hace diez años atrás. Los países que lo integran son muy diferentes, una es una dictadura, otro un continente. El BRICS era una plataforma previsible, pero el G20 no, este conlleva la creación de una nueva gobernanza económica global en la que los países emergentes desempeñan un rol significativo. Esa es la cabeza de Amorim. Ese creo ha sido el eje más exitoso de la inserción internacional de Brasil”¹¹⁶.

Lula consideró que lo sucedido en Cancún representaba un “triunfo clave” para las naciones del Sur. A su vez, amparado por la fortaleza de su economía y por el rol desempeñado por su país durante el proceso, aprovechó la coyuntura favorable para aumentar el poder de atracción de Brasil en el plano internacional.

La notoriedad brasileña se incrementó sobre todo luego de la crisis financiera del 2008. En este sentido la académica Sabrina Medeiros consideró que a raíz de este suceso “Brasil consiguió un status internacional de potencia emergente estable, que es muy importante. Para mí nuestra reputación internacional está vinculada a un nuevo esquema de poder mundial en el cual estamos incluidos gracias al desarrollo de nuestra economía”¹¹⁷.

¹¹⁵ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

¹¹⁶ Entrevista realizada por el autor a Flavio Saraiva el día 18 de abril del 2012.

¹¹⁷ Entrevista realizada por el autor a Sabrina Medeiros el día 16 de abril del 2011.

El colapso de las economías desarrolladas también llevó a la creación del G20 financiero, un foro que en buena parte vino a remplazar al G7. EEUU no accedió a esta petición por voluntad propia sino porque necesitaba el capital que le podían brindar las potencias emergentes. A continuación Marco Aurelio García detalla los pormenores que llevaron al surgimiento del mismo.

“La situación empezó a deteriorarse y en septiembre del 2008 Bush llamó a Lula por teléfono, lo sé porque yo estaba justo al lado de él en ese momento. Le dijo: mire la situación internacional está muy grave y yo estoy pensando de convocar una reunión. ¿Quién le parece que yo debo convocar? Lula le dijo al G20 financiero. Esta era una organización teóricamente de ministros de hacienda, pero en la práctica en realidad concurrían a estas reuniones las terceras o cuartas líneas de cada ministerio. ¿Por qué esta decisión fue importante para nosotros? Porque en el G20 financiero, que después devino en el G20 actual, estaban la Argentina, México, había varios países de África y de Asia”¹¹⁸.

En ese ámbito, Brasil actuó de manera coordinada con los BRICS en la conformación de una agenda que incluía entre otros temas la reforma institucional y la revisión del sistema de cuotas del Fondo Monetario. “En esta arena el país, así como los demás BRICS, resultaron beneficiados por poseer un nivel elevado de reservas internacionales” (Hirst, Pinheiro, Soares Lima, 2010:30).

Más allá de que sin dudas resultaron positivas las modificaciones introducidas en el sistema de gobernanza mundial, lo cierto es que las mismas estuvieron lejos de tener la profundidad deseada. A pesar de estas dificultades, Marco Aurelio García consideró que el balance resulta positivo ya que, a pesar de los avances y retrocesos que se registran en los distintos organismos internacionales, el país se logró consolidar en una escala que antes le estaba vedada.

“En el fondo la ronda Doha fracasó por el hecho de que los dos países que se oponían eran países que estaban con elecciones, comicios en los cuales los temas comerciales jugaban un rol muy importante. Estos países eran Estados Unidos e India. Otro tema es la reforma de las Naciones Unidas. Eso está paralizado. No creo que haya habido una regresión pero está paralizado. A nosotros nos parece importante. En el Fondo Monetario avanzamos un poquito. Nosotros tenemos hoy

¹¹⁸ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

día una presencia más grande de la que teníamos antes, por ejemplo estamos participando de un directorio importante sobre las cuestiones mundiales. No es que tenga una gran eficacia pero quizás es el que tenga más eficacia hoy día”¹¹⁹.

El comportamiento de Brasil al interior de la OMC se encuadraba dentro de una estrategia de inserción “agresiva” que perseguía el objetivo de que el país pueda acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A pesar de la amplia gama de demandas impulsadas en los foros BRICS e IBSA, el Palacio Planalto -aprovechando la coyuntura favorable y su fortaleza económica- canalizó sus esfuerzos en pos de alcanzar ese objetivo que desde hace varias décadas ocupa un lugar central en el interés nacional brasileño.

Este es otro ejemplo de la política exterior de “larga duración” que caracteriza a Brasil, ya que este no era sólo un reclamo del PT sino que atravesaba al conjunto de la clase política.

“Estas aspiraciones se mostraron tempranamente en ocasión de la formación de la Sociedad de Naciones en 1919. Brasil fue la única nación sudamericana que participó en la Primera Guerra Mundial como beligerante. El país se sentía más cercano a las grandes potencias que a los Estados menores y, en consecuencia, realizó un pedido secreto para ser incorporado como miembro permanente del Consejo. El gobierno brasileño, señalando la ausencia de Estados Unidos en la Sociedad, se propuso a sí mismo como líder de los países latinoamericanos teniendo en cuenta que Brasil era la siguiente mayor potencia americana. Sin embargo, se retiró del organismo cuando las grandes potencias hicieron caso omiso de sus pretensiones e incorporaron a Alemania a la Liga de Naciones como miembro permanente del Consejo” (Lechini, Giaccaglia, 2010:57).

Una situación similar volvió a ocurrir en 1945 durante la Conferencia de San Francisco, un encuentro que luego dio nacimiento a la Organización de Naciones Unidas (ONU). En esa ocasión el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt propuso que Brasil ocupe un asiento en el Consejo de Seguridad, pero finalmente la propuesta no fue aceptada “ya que Winston Churchill creía que aumentaba mucho el poder de Washington si se le brindaba dos asientos permanentes al continente americano”¹²⁰.

¹¹⁹ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

¹²⁰ Entrevista realizada por el autor a Flavio Saraiva el día 18 de abril del 2012.

El académico de la Universidad de Brasilia consideró que este tema es “como una nube que nos sigue a lo largo de la historia” y que es un pretexto para exigir una mayor participación en la construcción del orden y el reglamento internacional. “Entonces es también un juego donde ocupa un rol preponderante la política”¹²¹.

Al considerar que el Consejo debía dejar atrás la lógica de la Guerra Fría y adecuarse al balance de poder que impera en el siglo XXI, el 21 de Septiembre del 2004 las naciones integrantes del denominado G4 (Japón, Alemania, Brasil e India) publicaron una declaración conjunta por intermedio de la cual solicitaron la creación de seis nuevos miembros permanentes y cuatro puestos rotativos. Recordemos que actualmente el Consejo de Seguridad de la ONU está conformado por cinco miembros permanentes (estos son Estados Unidos, Francia, Inglaterra, China y Rusia, los cuales tienen el derecho a vetar cualquier decisión que se adopte al interior del organismo); y por diez miembros rotativos que se eligen para servir por un período de dos años.

“Contrariamente a lo que la gente dice no es que ha sido una obsesión de Brasil estar en el Consejo de Seguridad, pero nosotros no podemos permitir que este siga así como esta. Ahí hay que optar por una fórmula que sea mínimamente equilibrada. Una vez se propuso que Alemania y Japón entren como miembros permanentes y nosotros ocuparíamos un lugar rotativo. Para eso prefiero dejar las cosas como están porque entonces es consagrar la injusticia. Yo no sé qué va a pasar la verdad, capaz se dé una reforma de afuera para adentro tal como ocurrió con la parte económica, donde el FMI fue reformado solamente porque se creó el G20”¹²².

A pesar de que los países en cuestión indudablemente tenían las capacidades necesarias para ocupar un asiento permanente¹²³ en el Consejo, el pedido del G4 se encontró no sólo con el rechazo de las potencias tradicionales sino también de algunas naciones emergentes que veían con malos ojos que sus “rivales regionales” accedan a semejante espacio de poder. En Latinoamérica países como Argentina, Colombia y México dejaron entrever su desacuerdo con el posible ingreso brasileño y desde el

¹²¹ Entrevista realizada por el autor a Flavio Saraiva el día 18 de abril del 2012.

¹²² Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

¹²³ “Las naciones que forman el G4 son elegidos con regularidad para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad como miembros no permanentes: desde 1987 hasta 2010 Japón fue elegido por cinco términos, Brasil durante cinco términos, Alemania durante cuatro términos y la India para dos términos”. www.centrodeartigos.com, consultado en Diciembre del 2014.

grupo Unidos por el Consenso¹²⁴ manifestaron que no iban a aceptar ninguna reforma especialmente creada para beneficiar sólo a un “conjunto determinado” de países.

De acuerdo a la óptica del académico Eiti Satto¹²⁵, desde el momento en que el gobierno de Lula estableció como una de sus prioridades estratégicas ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad puso en entredicho su propio discurso que pregonaba una igualdad entre los países de Sudamérica.

Esta mirada es desmentida por Marco Aurelio Garcia, quien remarcó que en ningún momento se generaron resquemores con los vecinos como consecuencia del activo rol internacional desempeñado por Brasil. “¿Vos me preguntas si tenemos problemas con Argentina? Siempre los tuvimos, tenemos hoy en día y seguramente vamos a tener en el futuro. Como pasa con Alemania y Francia, aunque nuestros cortocircuitos son muchos menores en comparación. Pero siempre tenemos una gran apertura para tratar de resolver esos problemas”¹²⁶.

Más allá que desde el Palacio Planalto negaron la existencia de posibles cortocircuitos, lo cierto es que la mayor parte de los países sudamericanos miraban con recelo el pedido brasileño. A su vez la particular impronta del mandatario a veces contribuía a profundizar aún más las diferencias.

“A muchos diplomáticos de la región no les gustaba mucho el estilo de Lula. Había frases que el líder del PT machacaba constantemente, seguramente las conocerás: como por ejemplo de que Brasil no podía ser una isla de prosperidad rodeado de naciones miserables. Eso es textual. Eso les resultaba muy ofensivo a varios gobiernos, sobre todo a los de la zona andina (Bolivia, Perú, Ecuador, etc). Y estamos hablando de gobiernos amigos. Esto resultaba muy ofensivo incluso para los argentinos”¹²⁷.

¹²⁴ También conocido como Coffee Club, este foro informal de concertación política está integrado por aproximadamente 40 países. A pesar de que supuestamente trabaja en pos de alcanzar una “reforma integral y realista” del Consejo de Seguridad, su objetivo primordial es contrarrestar los reclamos realizados por los miembros del G4. Además de Argentina, México y Colombia (los cuales se oponen al ingreso de Brasil), el mismo está integrado, entre otros, por países como España e Italia (que se oponen a la admisión de Alemania); Pakistán (que rechaza el pedido de India) y Corea del Sur (que objeta la demanda de Japón). www.nuso.org, consultado en diciembre del 2014.

¹²⁵ Para mayor información al respecto ver anexo.

¹²⁶ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

¹²⁷ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

Salvo excepciones puntuales (a las que ya hicimos mención) estos descontentos no eran expresados públicamente, los países eran conscientes que si realizaban una confrontación activa les podía llegar a “salir muy caro” sobre todo teniendo en cuenta la marcada dependencia comercial que tenían con Brasil.

Para tratar de contener a los socios “descontentos” Itamaraty impulsó un esquema de hegemonía cooperativa a nivel regional y sobre todo fortaleció las relaciones diplomáticas con aquellas naciones que consideraba “claves” para la consolidación del proceso de integración sudamericano. En relación a este tema García aseguró que los vínculos con Argentina eran profundos y ya tenían más de dos décadas de vigencia, mientras que los lazos con otro país importante como Venezuela eran más recientes y sólo lograron tomar impulso luego del intento del golpe de estado contra Hugo Chávez en abril del 2002.

“Antes de comenzar a desempeñar mis funciones Lula me pidió que vaya a Venezuela para en cierta medida darle una garantía a Chávez y desde allí ya se estableció una relación muy cercana entre los dos gobiernos. Yo creo que este eje Buenos Aires-Brasilia-Caracas, sin ánimos de excluir a nadie, fue un importante elemento. Yo siempre digo que sólo con ese eje, o con la relación Argentina-Brasil, no se hace la unidad sudamericana, pero sin ese eje tampoco es posible alcanzar esa meta”¹²⁸.

Paralelamente a que llevaba adelante esta política en su área de influencia, el Palacio Planalto estrechó los lazos con el continente africano para tratar de asegurarse un mayor respaldo a su reclamo por ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU¹²⁹.

Anclados bajo el concepto de lo que Roberto Russel y Juan Tokatlian definen como “autonomía relacional”¹³⁰, el gobierno brasileño también estableció alianzas con las potencias emergentes para ampliar su autonomía frente a los Estados Unidos. Este fue el

¹²⁸ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

¹²⁹ Para más información ver capítulo 5.

¹³⁰ Según los lineamientos de los mencionados autores, la autonomía de los países de Sudamérica no depende del alto o bajo nivel de oposición respecto a Washington sino de su capacidad de establecer alianzas y ejecutar políticas que favorezcan a su interés nacional. “La autonomía relacional como condición se refiere a la capacidad y disposición del país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable. ...Prácticas, instituciones, ideas e identidades se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en que “el otro”, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es” (Russel, Tokatlian, 2002, 179).

principal objetivo perseguido detrás de la puesta en vigor de iniciativas multilaterales como por ejemplo IBSA y BRICS, las cuales buscaban incrementar el poder de las naciones del Sur en una estructura internacional que -según la óptica brasileña- se encontraba en pleno proceso de transición.

3.10) IBSA: una estrategia de inserción “suave” que buscaba ampliar el nivel de notoriedad pero sin cuestionar las asimetrías del sistema

A pesar de que la toma de decisiones de la política externa revistió un marcado carácter piramidal, en el que Lula era quien definía qué camino tomar, tanto Amorim como Itamaraty gozaron de un amplio margen de autonomía que contribuyó a aumentar la presencia de Brasil en el plano global.

Al respecto Mónica Hirst añade que “además de los instrumentos clásicos de poder, tales como dinamismo económico y dimensión del mercado interno, proyección regional, recursos energéticos y territoriales; el país ha hecho un uso intensivo de sus atributos diplomáticos – profesionales y presidenciales- para ampliar su presencia en la escena internacional”(Hirst, 2013: 59).

En el marco del desdoblamiento de la política externa propuesto por el mandatario en su discurso de toma de posesión, Brasil anunció oficialmente el 6 de Junio del 2003 la creación del IBSA. A continuación Celso Amorim detalla los pormenores de cómo se creó este foro de concertación política que buscaba consolidar la cooperación entre las tres potencias emergentes del Sur: India, Brasil y Sudáfrica.

“En el segundo día de gobierno yo recibí a la canciller de Sudáfrica que, entre otras cosas, me vino a proponer la creación de un grupo de países ya que ellos no formaban parte del G15 debido a las sanciones vinculadas al Apartheid. Por alguna razón, yo no sé bien cuál es, no les interesó entrar en el G15¹³¹. Desconozco los motivos de esta decisión, no sé si habrá habido una resistencia en el gobierno porque en ese foro ya había varios países africanos. Entonces nos propusieron crear

¹³¹ El Grupo de los 15 (G-15) nació en 1989 al término de la IX Conferencia de los países No Alineados realizada en Belgrado, el objetivo inicial era que actuara como una suerte de interlocutor de las naciones del Sur ante el G-8. Los objetivos del G-15 son servir de foro de consultas, con miras a la coordinación de políticas y acciones principalmente en el ámbito económico y del desarrollo; posibilitar un diálogo Norte-Sur para abordar los desafíos del desarrollo de manera constructiva y en pos del beneficio mutuo; e identificar y poner en práctica nuevos esquemas para la cooperación Sur-Sur (www.argentina-rree.com, consultado en Diciembre del 2014).

un grupo de siete u ocho países, que en este momento no me acuerdo cuales eran todos. Mi reacción fue: ¿Por qué no hacemos una cosa más sencilla? Seamos tres. Hacer algo de a dos ya es complicado, con tres aún es más difícil, pero con ocho es imposible. Los representantes de India luego concordaron con esta mirada. Tres países democráticos, multiculturales, multirraciales y cada uno con presencia en un continente distinto del mundo en desarrollo.

Así que no entraba en contradicción con los procesos de integración que cada uno tenía. El foro tampoco entraba en contradicción con la participación de Brasil en el Mercosur. Claro que el nombre IBSA surgió un poco después. A la canciller sudafricana le pareció muy buena la idea y justo tenía pautado un viaje a India. A su vez representantes del gobierno indio tenían pautado un viaje a Brasil en el mes de junio. Yo le dije a ella que venga también así hacemos una reunión de los tres.

Desde el inicio esta iniciativa despertó la atención de buena parte de la comunidad internacional....Es que veían el potencial que este grupo tenía en el escenario internacional”¹³².

El organismo en un comienzo nació como un foro informal de dialogo político, pero luego los tres países elevaron a rango ministerial la iniciativa y acordaron la realización de cumbres presidenciales periódicas para profundizar la integración entre las tres naciones.

El primer encuentro se realizó el 13 de Septiembre del 2006 en Brasilia y no arrojó resultados muy relevantes. La segunda reunión se realizó el 17 de Octubre del 2007 en Pretoria, Sudáfrica. Según la óptica de los autores Mariano Aguirre y Ernst Stetter, esta cumbre dejó en evidencia que el IBSA no se iba a contentar con ser sólo un ámbito de discusión política.

“Además de la presencia de jefes de Estados y miembros de sus respectivos gobiernos, las diversas reuniones de empresarios, parlamentarios y académicos demostraron el creciente interés de la sociedad civil en el proyecto IBSA. Los resultados concretos incluyeron la creación de un foro de mujeres para aumentar la igualdad de género en el bloque IBSA; la petición de una reforma de las Naciones Unidas (ONU), incluido el Consejo de Seguridad; la eliminación de las distorsiones del mercado; y el compromiso hacia un acuerdo trilateral de libre comercio” (Aguirre, Stetter, 2008, 1).

¹³² Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

Dentro de la amplia gama de intereses el aspecto comercial siempre ocupó un rol central en la agenda trilateral. En estos últimos años se alcanzaron avances importantes que incrementaron el intercambio económico entre las tres naciones. Un hecho importante en este sentido fue la firma en el año 2004 de un acuerdo de comercio preferente entre el Mercosur y la Unión Aduanera del África Meridional (SACU, por su sigla en inglés). A pesar de que incluía a un número reducido de mercancías, Brasilia no dudó en usar a esta herramienta como una puerta de acceso al mercado sudafricano. La estrategia rindió sus frutos ya que Brasil se consolidó como el mayor socio comercial de Sudáfrica en toda la región sudamericana, con un intercambio comercial que en el año 2009 osciló en el orden de los 19,000 millones de rands sudafricanos, lo que equivale a unos 2.508 millones de dólares¹³³.

No obstante que el comercio bilateral con India también creció de manera exponencial en estos últimos años -pasó de 1000 millones en 2003 a 7.734 millones en 2010-, el mismo reviste un carácter marcadamente deficitario para Brasil.

En el 2010 India se ubicó en el decimotercero lugar como destino de las exportaciones brasileñas, las cuales representaron un total de 3.492 millones de dólares. En tanto las importaciones alcanzaron los 4.242 millones¹³⁴. Este déficit se debe a que mientras el país sudamericano le manda el petróleo crudo, Nueva Delhi se lo revende procesado y con mayor valor agregado.

La poca complementariedad de las economías brasileña e india representa un serio impedimento que por el momento minimiza la posibilidad de avanzar en la firma de un tratado de libre de comercio. Esta apreciación es compartida por Gilberto Dupas, quien hizo hincapié en que “debido a sus estructuras de producción similares, los tres países son de hecho competidores por el acceso a los mercados de los países industrializados (Dupas, 2006:334).

A pesar de las dificultades comerciales existentes, Sarah Lea y John de Sousa resaltaron que el IBSA ayudó a que haya un mayor acercamiento entre las tres potencias emergentes que excedió al mero plano económico.

“Asimismo, ha habido un progreso conjunto en cuestiones sociales. Un buen ejemplo de ello es la lucha contra el VIH/SIDA. Mientras que Brasil, a diferencia

¹³³ www.americaeconomia.com, consultado en Diciembre del 2014.

¹³⁴ www.mecon.gov.ar, consultado en Diciembre del 2014.

de su socio asiático, ha adoptado políticas eficaces para la prevención y el tratamiento del SIDA, India, por su parte, tiene una fuerte industria de medicamentos genéricos. Del lado de Sudáfrica –que tiene un problema gravísimo con el SIDA debido al alto número de infectados–están interesados en los medicamentos genéricos y en aprender lecciones de Brasil en materia de políticas. Por último, los países IBSA han participado en el desarrollo de fuentes de energía alternativas. Todos están planeando desarrollar fuentes de energía nuclear para el uso civil. Al mismo tiempo, el foro IBSA tiene una posición privilegiada en el mercado mundial de energías renovables, dado que India, Brasil y Sudáfrica comparten condiciones óptimas para la producción de etanol derivado de la caña de azúcar y la soja” (Lea, de Sousa, 2008:4).

Este punto de vista es compartido por Celso Amorim, quien señaló que el foro intergubernamental sirvió para dejar atrás las susceptibilidades que existían entre los países miembros. “Esa confianza que se creó entre India, Brasil y Sudáfrica fue muy importante. Fue difícil porque India nos veía con alguna suspicacia sobre todo en la parte económica, ya que Nueva Delhi estaba muy preocupada por la protección de su pequeña agricultura. Por eso fue muy útil crear ese espacio”¹³⁵.

Por otra parte les permitió a Brasil, India y Sudáfrica convertirse en un referente en todo lo que hace a la cooperación para el desarrollo. En este sentido es necesario destacar la creación en el año 2004 del Fondo IBSA para Aliviar la Pobreza y el Hambre, el cual es administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y cuenta con un presupuesto anual de tres millones de dólares que es destinado para la realización de proyectos de cooperación productiva en naciones subdesarrolladas¹³⁶.

No obstante que el Palacio Planalto en todo momento remarcó que estos programas de cooperación eran “desinteresados” y que buscaban “saldar la deuda histórica” con el continente negro, era indudable que a través de estos mecanismos Brasil pretendía ganar influencia y notoriedad en el escenario internacional. La cooperación era el medio más idóneo para alcanzar este objetivo ya que proyectaba al país como una potencia emergente preocupada por poner fin a las asimetrías que existen en el orden internacional.

¹³⁵ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

¹³⁶ Guinea Bissau, Laos, Palestina, Sierra Leona, Sudan, Sudán del Sur, Timor Oriental, Vietnam, Cabo Verde, Haití, son algunas de las naciones que han sido beneficiados con los programas de cooperación del Fondo IBSA. La mayor parte de los proyectos están vinculados al desarrollo de actividades agrícolas y de salud.

El gobierno del PT tenía muy claro que todas estas acciones servían siempre y cuando acercaran a Brasil al cumplimiento de su interés nacional. En este marco, el IBSA actuó como un grupo de presión orientado a promover una mayor multipolaridad en el sistema de gobernanza global. “Se trata de una coalición de potencias medias emergentes en el sentido que sus miembros coordinan políticas en múltiples foros internacionales, usando su soft diplomatic power para promover sus posiciones” (Lechini y Giaccalia, 2011: 4). Algunos de los organismos internacionales donde se acordaron posiciones conjuntas fueron la Organización Mundial de Comercio (OMC), Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización internacional del Trabajo (OIT).

Si lo analizamos desde el punto de vista de la notoriedad y la influencia, podemos concluir que el IBSA cumplió su objetivo principal que era fortalecer la inserción internacional de los países miembros. En efecto la creación del organismo rápidamente acaparó la atención de las naciones poderosas y llevó a que las potencias emergentes comiencen a ser invitadas a los congresos más importantes.

India Brasil y Sudáfrica, por ejemplo, fueron los únicos tres países en desarrollo no musulmanes que formaron parte de la Conferencia de Anápolis¹³⁷ sobre Palestina¹³⁸ e Israel realizada el 27 de Noviembre del 2007. Un año y medio después, recuerda Amorim, hicimos “una reunión en Brasil del IBSA y el canciller palestino vino hasta al país exclusivamente para tener un desayuno de trabajo con los tres cancilleres... Hoy en día tenemos incluso una maniobra naval conjunta entre India, Brasil y Sudáfrica. Eso es muy importante para el Atlántico Sur, también quizás algún día tendremos interés en el Índico, realmente no lo sé. Los intereses son globales”¹³⁹.

A pesar del optimismo del funcionario, lo cierto es que la incidencia del bloque en la estructura internacional resultó bastante limitada. En este sentido varios analistas criticaron la decisión de los miembros de IBSA de participar en la OMC a través del paraguas del G-20 y el G-4 (Vaz, 2008:6). Según su óptica la decisión de no desempeñar un rol político terminó limitando la autonomía del organismo trilateral, el cual finalmente terminó perdiendo protagonismo en detrimento del BRICS.

¹³⁷ México también pidió ingresar pero finalmente terminó ocupando el rol de observador.

¹³⁸ El 3 de diciembre del 2010 Brasil reconoció al estado palestino con las fronteras existentes en 1967, un gesto que luego fue imitado por otros países de la región.

¹³⁹ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

La unificación en el año 2010 de las cumbres presidenciales de los grupos emergentes¹⁴⁰ contribuyó a profundizar aún más esta tendencia y a disminuir la importancia del IBSA, que en buena medida canalizó sus esfuerzos en desarrollar iniciativas de corte humanitario. Esta política se enmarcaba dentro de una estrategia de inserción internacional “suave” que buscaba ampliar el nivel de notoriedad pero sin cuestionar la estructura asimétrica del sistema.

En muchas ocasiones India, Brasil y Sudáfrica terminaron actuando como verdaderas “potencias medias”, ya que no sólo ayudaron a la “estabilización” de sus regiones sino que también apostaron por la ayuda para el desarrollo como método para promover la prevención y resolución de posibles conflictos intraestatales.

Según la perspectiva de Lea y de Sousa, el fuerte compromiso con valores como la democracia, los derechos humanos, la paz y el desarrollo es un claro ejemplo de que los miembros del IBSA desean incrementar su “capacidad de negociación” a través del uso de un poder equilibrador blando, en vez de presentar un proyecto antihegemónico. Esa estrategia podría posibilitar la integración de IBSA en el sistema internacional sin oposición, como una voz reconocida del mundo en vías de desarrollo que desea un mayor nivel de participación y está lista para asumir y compartir más responsabilidades y costes a nivel mundial” (Lea, de Sousa, 2008:4).

3.11) BRIC: un bloque con mucho potencial pero lleno de asimetrías

La irrupción de las denominadas “potencias emergentes” generó un cambio sin precedentes en el sistema económico internacional. Los denominados BRIC lideraron el crecimiento global entre el 2003 y 2007, en gran parte como consecuencia del marcado incremento en el consumo¹⁴¹ de dos gigantes como China (1350 millones de habitantes) e India (1130 millones).

Las diferencias demográficas, recordemos que Brasil recién llegó a los 200 millones de habitantes en el 2013, en buena parte explican las diferencias entre su nivel de crecimiento y el de los países asiáticos. Mientras China creció un 9,8 % anual entre el 2003 y 2010 e India un 8,3 %, la economía brasileña registró un aumento promedio del 4,1% (el punto más alto fue en el 2010 con un incremento del 7,5 %). “A diferencia de

¹⁴⁰ El 15 de abril del 2010 se realizó en Brasilia de forma conjunta la II Cumbre de Jefes de Estados del BRIC y la IV Cumbre del Foro de Diálogo India. Brasil y Sudáfrica (IBSA).

¹⁴¹ De acuerdo a un estudio realizado por el Boston Consulting Group (BCG) estos países van a triplicar su consumo interno en el 2020, el cual alcanzaría los 10 billones de dólares.

India y China, al no ser una potencia nuclear y crecer a un ritmo muy modesto, la entrada global de Brasil es a través de la diplomacia y la negociación internacional” (Gratius, 2007:7).

El término BRIC nació en el año 2003 luego de un informe realizado por la consultora Goldman Sachs que analizó el crecimiento de las economías emergentes de cara al año 2050. Por ello, tal como sostiene Saraiva, varios años antes de que esta iniciativa naciera oficialmente ya era una fantasía del sistema financiero internacional que miraba con expectativa al crecimiento económico de China.

“La decisión de llevar adelante el foro fue inicialmente de Rusia, el canciller Sergei Lavrov fue el primero en pensar en hacer una reunión. Esta se dio en Nueva York durante la Asamblea General de la ONU, en la que sólo concurrieron los cancilleres”¹⁴².

El primer encuentro “extraoficial” entre los mandatarios del bloque tuvo lugar el 9 de Julio del 2008 mientras se desarrollaba la cumbre anual del G8 en la ciudad japonesa de Hokkaidō. “La reunión duro un minuto, fue sólo una foto. Los cuatros presidentes saludaron para la foto y luego cada uno siguió su rumbo”¹⁴³, recordó jocosamente Marco Aurelio García.

Luego de que se alcanzaron los consensos mínimos, en junio del 2009 se llevó a cabo en la ciudad rusa de Ekaterimburgo la primera cumbre presidencial del BRIC.

En este encuentro quedaron en evidencia las diferencias que existían al interior del foro. Mientras Rusia y Brasil plantearon en esa ocasión fuertes críticas al rol del dólar como moneda de referencia internacional, China -que es el principal tenedor de deuda del Tesoro de Estados Unidos- decidió adoptar una posesión más reservada. Finalmente se terminó imponiendo la posición del Pekín y en la declaración final no se incluyó ninguna referencia explícita a la “desholarización”, ni a la creación de una nueva moneda de reserva internacional (tal como había propuesto Rusia); sino que tan sólo se acordó denunciar la “representación desproporcionada y desigual” en la conducción de los organismos internacionales. Según la óptica de Davis esto es una muestra de que “el BRIC no es una unidad y a la hora de la chiquita cada uno hace su juego”¹⁴⁴.

Las naciones que integran el bloque realmente son muy distintas entre sí. A su vez las diferencias de tamaño y poderío económico llevan a que, como vimos con anterioridad, los intereses en plano externo no siempre sean compatibles.

¹⁴² Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

¹⁴³ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

¹⁴⁴ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

A pesar de las distintas idiosincrasias, los países decidieron estrechar los vínculos para fortalecer su intercambio comercial. “Los países BRIC juegan un papel crucial en la economía global, y pese a ser completamente diferentes en términos de geografía, cultura y entorno político, también se complementan unos a otros. India y China, los motores de crecimiento del grupo, están generando una demanda sin precedentes de materias primas y energía suministradas por Rusia y Brasil” (Almaraz, 2011:4).

A pesar de que en su mayoría exporta materias primas, el gobierno de Lula sacó buen rédito de su vínculo comercial con Beijing¹⁴⁵. A su vez aprovechó el protagonismo que le dio el bloque para fortalecer la inserción internacional brasileña.

Amparados en sus sólidos índices macroeconómicos¹⁴⁶ y en el rol clave que desempeñaron durante la crisis financiera, los BRIC (que en el año 2009 representaron el 65 % del crecimiento mundial) impulsaron la realización de una reforma ambiciosa del sistema de cuotas y votos del FMI y el Banco Mundial. Para darle aún más fuerza a su reclamo, en la séptima cumbre presidencial del G20, que tuvo lugar entre el 18 y 19 de junio de 2012 en la localidad mexicana de Los Cabos, las potencias emergentes decidieron prestarle dinero al Fondo Monetario para de esta manera prevenir “posibles escenarios de crisis”. China fue quien se comprometió a realizar el mayor desembolso (un total de 43.000 millones de dólares), aunque también es necesario destacar el aporte de Brasil, India, México y Rusia (con 10.000 millones cada uno).

A pesar de que no lograron terminar con la hegemonía europea, al menos consiguieron modificar el sistema de cuotas y votos al interior del organismo. “En la reunión de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales del G-20 (previa a la Cumbre de Líderes del G-20 de Seúl en noviembre de 2010), los participantes acordaron trasladar más del 6% de las cuotas del FMI a países emergentes e infrarrepresentados, lo que supuso un aumento del 5% respecto al anterior acuerdo de cambio de cuotas, aunque sin llegar al 7% que Brasil había defendido ante Estados Unidos y la UE en la reunión del G-20 de Pittsburgh en septiembre de 2009” (Chin, 2010:224).

El contexto económico que se evidenció entre el 2003 y el 2010 sin dudas fue clave para que las potencias emergentes adquieran una mayor predominancia en la arena

¹⁴⁵ Para más información ver capítulo 5.

¹⁴⁶ Actualmente las cuatro naciones acumulan reservas de más de 4 billones de dólares. Según un informe realizado por la consultora Goldman Sachs, en el año 2050 el PBI de China alcanzaría un 70,7 billones de dólares, seguida de lejos por Estados Unidos con 38,5 billones, India con 37,7 y mucho más alejado Brasil con 11,4 billones y Rusia con 8,6 billones (Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2010:34).

internacional. El “empantanamiento” de la guerra contra el terrorismo, sumado a la disminución de la importancia de EEUU en el comercio internacional en beneficio de las naciones del Pacífico, contribuyeron a fortalecer la percepción de que estábamos viviendo un cambio de paradigma. El período histórico que se abrió con la caída del Muro de Berlín llegaría a su fin, y la estructura de poder unipolar sería reemplazada por otra multipolar que consolidaría la presencia de un nuevo conjunto de actores en el sistema de gobernanza global.

El gobierno de Lula no sólo compartía esta creencia sino que también buscaba fomentarla al interior de los organismos internacionales. Esta estrategia terminó resultando efectiva. Hurrell considera que el gran éxito de Lula fue haber logrado insertar a Brasil en el esquema decisorio mundial, más aún teniendo en cuenta que no tenía las capacidades materiales necesarias para aspirar a semejante posición de privilegio. “El peso de Brasil como actor internacional de comercio, por ejemplo, es limitado, pero el activo rol desempeñado y la eficacia demostrada en los organismos internacionales han logrado convencer a varios que Brasil tiene que formar parte del sistema global de comercio, aunque sea por razones de legitimidad política más que meramente económicas”¹⁴⁷(Hurrell, 2008:7).

Al no ser una potencia nuclear y crecer de una manera más modesta en comparación con los demás “socios” del BRIC, la inserción de Brasil –como ya dijimos- se dio mayoritariamente a través de la diplomacia y la negociación internacional.

Pero la eficacia del soft power en buena parte depende del grado de permisibilidad con el que cuente el estado, esta situación explica porque el poder de atracción de Brasil disminuyó notablemente luego de que el gobierno de Barack Obama decidiera en el 2009 poner fin a la autonomía externa que gozó el país desde el 2001 en adelante.

A pesar de que en los últimos años el Palacio Planalto logró incrementar notablemente los márgenes de autonomía y reducir la influencia de Washington en su intercambio comercial, lo cierto es que la falta de recursos de poder duro condicionó seriamente el cumplimiento de sus objetivos por fuera de Sudamérica.

No obstante la importancia de grupos como BRIC o IBSA, el marcado déficit de Brasil en el plano militar lo alejó de cualquier posibilidad real de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Por el momento la única chance que tiene Brasilia, tal como reconoció el Ministro Amorim, es que se dé una reforma de

¹⁴⁷ Traducción propia.

afuera para adentro -como por ejemplo ocurrió en el campo económico/financiero-; pero la historia ha demostrado que las filas de los casilleros (retomando la metáfora de Nye sobre las características de la estructura internacional) son autárquicas y por lo tanto no siempre lo que ocurre en un espacio termina influyendo en el otro.

3.12) A modo de cierre

Desde un comienzo el gobierno de Lula estableció una conexión muy fuerte entre la política interna y la política externa. Esta última debía convertirse en una herramienta que contribuya a poner fin a las inequidades sociales del país, las cuales –según la óptica de Guimarães- aumentaban la vulnerabilidad de Brasil en el plano internacional. Para superar esta situación llevó adelante una política económica ortodoxa que terminó con el déficit en la balanza de pagos y una activa política social destinada a mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres de la sociedad.

En este sentido la iniciativa más importante fue el programa Bolsa Familia, el cual brindaba una ayuda mensual de entre 60 y 110 dólares a un total de 13, 7 millones de familias que se encontraban por debajo de la línea de la pobreza. La puesta en funcionamiento de este mecanismo de transferencia de renta, sumado al dinamismo de su economía, contribuyó a que se produzca una fuerte movilidad social al interior de la sociedad brasileña (quizás como nunca antes en su historia).

“En una década, 21,8 millones de brasileños dejaron la pobreza. El 10 por ciento más pobre tuvo ingresos 5,5 veces mayor que el 10 % más rico. El ingreso per cápita de los más ricos creció un 16,6% y el de los más pobres, un 91,2 %. Tuvieron lugar también un aumento en la creación de empleo y un salto en su formalización. El incremento del salario mínimo, por su parte, explica una parte importante de los mayores ingresos del trabajo. Y la protección social se expandió hasta cubrir el 72 % de los empleados” (Palermo, 2013:49).

El Palacio Planalto convirtió a estos logros sociales en una de las principales “banderas” de su política externa, es más Brasil ofreció a la ONU su programa Hambre Cero para ayudar a erradicar el hambre y la pobreza extrema en las naciones menos desarrolladas. Esta estrategia favoreció la inserción internacional de Brasil, a tal punto que en mayo del 2010 el propio Lula fue galardonado por el Programa Alimentario Mundial con el

título de “campeón mundial de la lucha contra el hambre” debido a sus logros en la lucha contra la malnutrición infantil¹⁴⁸.

Al mismo tiempo que mejoraba los indicadores sociales del país, la administración del PT dividió a la política externa en dos campos diferenciados -el plano regional y el global- que si bien no tenían relación entre sí se influenciaban mutuamente.

Itamaraty realizó una correcta lectura de los cambios generados en el orden internacional luego de los atentados del 11 de Septiembre y rápidamente se dio cuenta que tenía muchas posibilidades de acumular poder si aprovechaba las potencialidades que brindaba el modelo interdependentista.

Durante muchos años Brasil les dio la espalda a sus vecinos y, en consonancia con su rol como “potencia media”, solamente se esforzó por tratar de ganar influencia en los organismos internacionales. Luego de la llegada al poder del PT esta meta no se modificó sino los mecanismos para poder alcanzarla, ya que desde un comienzo Lula consideró que para poder fortalecer las demandas en el plano global primero era necesario consolidar un esquema de poder en Sudamérica.

Con este fin el Palacio Planalto desarrolló un modelo de “hegemonía cooperativa” que le ayudó a fortalecer su liderazgo y reforzar su presencia económica a través del comercio y las inversiones directas. En este sentido fue muy importante la creación de la Unasur, ya que le dio a Brasil un mayor margen de maniobra en comparación con el Mercosur en donde debía compartir el liderazgo con la Argentina.

Este sistema de liderazgo tenía algunos beneficios como por ejemplo solucionar las tensiones al interior del bloque de una forma “consensuada”, lo que contribuyó a limitar la capacidad de intervención de EEUU en Sudamérica. A su vez le permitió al gobierno explotar con eficacia las asimetrías en el marco de las relaciones interdependentistas entabladas con terceros países.

“Si uno tiene problemas con los vecinos siempre es difícil actuar en un plan más macro. Al consolidar la integración conseguimos disminuir los problemas en la región, eso a su vez nos permitió impulsar un plan de acción internacional”.¹⁴⁹

A pesar de que las iniciativas multilaterales impulsadas en el plano global dotaron a Brasil de una mayor notoriedad y lo posicionaron como una suerte de “rule maker”, la excesiva dependencia del soft power no hace más que evidenciar los límites de una

¹⁴⁸ Según datos oficiales, tan sólo durante su primer mandato la misma retrocedió en un 46 % (Palermo, 2013:48).

¹⁴⁹ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

política de inserción que en gran parte prosperó gracias a las particularidades de un contexto económico y político totalmente favorable para las naciones del Sur que se inició en el año 2003 y terminó a fines del 2010. “Yo creo que ese fue un factor que realmente facilitó las cosas. Yo, quizás otros sí, no planteo la necesidad de aprovechar la oportunidad ya que los Estados Unidos estaban ocupados. Pero en la práctica eso ocurrió sin ninguna duda”¹⁵⁰.

El gran desafío será entonces definir hasta que punto el “éxito” de la política de inserción dependió de este factor o del programa externo diseñado por Itamaraty “El escenario económico internacional, e incluso el político, fueron absolutamente favorables para el país... Lula salió a vender y el mundo estaba necesitando lo que éste tenía para ofrecer. Sin dudas consiguió una gran proyección. ¿Pero ahora donde están mis dudas? Lo que yo creo que recién ahora se va a ver cuánto de esa proyección era de verdad o no”¹⁵¹

¹⁵⁰ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

¹⁵¹ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

CAPÍTULO IV

Análisis del vínculo entre EEUU y Brasil: de “estado pivot” a nación autonomista

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial la relación con los Estados Unidos ocupó un rol central en la política externa brasileña, a tal punto que durante mucho tiempo los niveles de autonomía del país fueron medidos de acuerdo al nivel de acercamiento con la potencia hegemónica.

Las distintas administraciones implementaron una política que podríamos denominar como “pendular”, es decir que algunas estuvieron más cerca de los designios de Washington y otras no tanto. Pero a pesar de estos vaivenes coyunturales Brasil siempre se preocupó por preservar un margen de autonomía importante en lo que hace a la política económica y a la selección de sus socios comerciales. Esta estrategia de diversificación de los mercados se encuadró dentro de lo que el gobierno de João Goulart dio a conocer como la Política Externa Independiente (PEI), la cual estuvo motorizada por el entonces canciller San Tiago Dantas.

A pesar del golpe de estado de 1964 Itamaraty mantuvo un margen de autonomía considerable y continuó en la búsqueda de nuevos mercados para reducir la dependencia comercial de los Estados Unidos. En este sentido podemos resaltar como puntos salientes de esta política el rápido “reconocimiento” de las ex colonias portuguesas en África y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Brasil y China ocurrido el 15 de agosto de 1974, un vínculo económico que a la postre explotaría durante el gobierno de Lula y que sería determinante para el crecimiento de la economía brasileña. Luego del fin de la dictadura en 1985 el país se acercó más a EEUU en consonancia con la consolidación del modelo neoliberal en Sudamérica. Lula aprovechó el estrepitoso fracaso de este paradigma para acceder al poder en el 2003 y volver a poner en escena los lineamientos externos de la PEI.

Como veremos a continuación, para el éxito de la política de inserción internacional del PT fue clave el contexto favorable que atravesaron los países del Sur desde el año 2003 en adelante.

Aprovechando el estancamiento de EEUU en Irak y Afganistán, Brasil decidió ejercer por primera vez un claro liderazgo en la región sudamericana¹⁵². Este nuevo rol fue apoyado tácitamente por la administración de George W Bush, quien creía que el gobierno brasileño podía servir como “contrapeso” para la Venezuela de Hugo Chávez. Ese contexto, sumado al excelente momento económico que estaba atravesando, le permitió al Palacio Planalto extender su presencia más allá de su zona de influencia y comenzar a fortalecer la inserción en el plano global a través del impulso de un conjunto de iniciativas multilaterales.

La llegada al poder de Barack Obama puso fin a la permisibilidad internacional brasileña y generó un sinfín de cortocircuitos en una relación diplomática que durante varios años se caracterizó por el pragmatismo y la búsqueda del beneficio mutuo.

4.1) Dogmatismo político, pragmatismo comercial

Luego del fin de la Segunda Guerra Mundial Brasil adoptó una política externa que se encuadró dentro de lo que Puig denomina “dependencia nacional”.

Los sucesivos gobiernos en ningún momento pusieron en duda el liderazgo hegemónico de los EEUU en el hemisferio occidental y se convirtieron en un “fiel aliado” en el marco de la confrontación Este-Oeste.

Durante la década del sesenta y setenta Brasil se desempeñó como una suerte de “estado pivote” que estaba encargado de hacer cumplir los intereses estadounidenses en la región. Un claro ejemplo en este sentido es lo que ocurrió con el denominado Plan Cóndor, en donde la dictadura brasileña actuó como una suerte de “coordinadora” del plan de represión regional ideado por el entonces Secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger. Al respecto Darío Pignotti considera que sin la cooperación del régimen de facto hubiera sido imposible poner en funcionamiento un esquema de desaparición de personas a nivel continental. “Vos crees que Pinochet iba a encabezar la guerra sucia contra los movimientos populares y la resistencia armada. ¿Un país de sólo 9 millones de habitantes? Pinochet era el chacal pero no era el comandante”.¹⁵³

Pero más allá de un cierto dogmatismo en el plano político, el gobierno brasileño constantemente se esforzó por defender su autonomía en aquellos asuntos que consideraba estratégicos y vitales para su interés nacional. “Siempre se preocuparon por

¹⁵² Para más información al respecto ver capítulo 3.

¹⁵³ Entrevista realizada por el autor a Darío Pignotti el día 30 de abril del 2011

no caer en ningún tipo de exabrupto en el plano externo, como por ejemplo el que llevó a que la Argentina salga del Movimiento de Países No Alineados ya que nuestro Presidente (Carlos Menem) antojadizamente consideraba que éramos una nación de primer mundo”¹⁵⁴.

Una de las primeras iniciativas autonomistas tuvo lugar a comienzos de la década del sesenta, más precisamente durante las presidencias de Jânio Quadros y João Goulart (1961-1964). A pesar de que el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética se encontraba en pleno auge, el gobierno brasileño insistió en la necesidad de llevar adelante una política externa independiente orientada a buscar nuevos mercados que permitan fortalecer la autonomía económica de Brasil.

El argumento para esta política era que “Brasil precisaba exportar más para poder importar más, y para eso era necesario estimular las relaciones incluso con los países del bloque comunista¹⁵⁵” (Klein, 2012:2). La decisión de establecer un acercamiento comercial con la URSS generó un fuerte rechazo en las clases sociales acaudaladas, las cuales rápidamente calificaron como “antinorteamericano” al entonces canciller San Tiago Dantas.

El funcionario negó que esta medida, así como la negativa a acompañar el pedido estadounidense de expulsar a Cuba de la Organización de Estados Americanos, respondieran a motivaciones ideológicas, sino que más bien obedecían a un programa de política externa que se basaba en la consideración exclusiva de los intereses de Brasil.

En más de una ocasión Dantas remarcó que el conflicto Este-Oeste no tenía ninguna vinculación con los países del Sur y que el principal problema de Brasil eran las asimetrías estructurales de un sistema internacional que se divide entre naciones pobres y ricas, desarrolladas y subdesarrolladas.

Las directrices de la PEI estuvieron influidas por el pensamiento político del Movimiento de Países No Alineados, organismo que nació oficialmente en septiembre de 1961 luego de la realización de la Cumbre de Belgrado. Este grupo planteaba que para no depender de las potencias hegemónicas era indispensable alcanzar un acercamiento, tanto económico como político, entre los países subdesarrollados, lo que a la postre contribuiría a la industrialización de las naciones del Sur.

¹⁵⁴ Ídem.

¹⁵⁵ Traducción propia.

Esta política autonomista no era del agrado de Washington, quien necesitaba un socio confiable en Sudamérica para hacer frente a la “amenaza comunista”. Debido a su tamaño y peso económico Brasil resultaba el más apto para realizar esta tarea.

Ante la negativa del Palacio Planalto a responder a sus designios, la Casa Blanca (según revela la investigación realizada por el historiador Carlo Fico de la Universidad Federal de Río de Janeiro) impulsó la operación "Brother Sam" que terminó derrocando a Joao Goulart el 31 de marzo de 1964, dando así nacimiento a una dictadura que se mantuvo en el poder durante veintiún años.

El régimen de facto dejó de lado la PEI e inició un período de alineamiento con los Estados Unidos. Pero este acercamiento tuvo sus matices ya que, a pesar de que en todo momento respaldó la lucha anticomunista, la administración castrense continuó enarbolando un fuerte pragmatismo en sus vínculos comerciales. Un ejemplo de ello es que, a pesar de que la URSS era el “enemigo”, Brasilia nunca buscó detener el comercio bilateral entre ambas naciones: el cual creció sostenidamente y en 1981 alcanzó los 640 millones de dólares. Al respecto Monica Hirst y Hector Bocco consideran que existía una suerte de desdoblamiento entre la política externa e interna, ya que mientras el intercambio se profundizaba la dictadura continuó manteniendo en la ilegalidad al partido comunista (Hirst, Bocco, 1990: 37).

Al respecto Marco Aurelio García consideró que a raíz del largo legado nacionalista que existe dentro de las Fuerzas Armadas los regímenes de facto impulsaron una fuerte campaña de industrialización y rechazaron las presiones de Washington orientadas a que el país *abra su economía* a los capitales extranjeros. “La dictadura acá se caracterizó por su fuerte contenido desarrollista. Mientras en Argentina estaba Martínez de Hoz y su política anti industrial, aquí nosotros teníamos un proyecto autoritario que quería llevar hasta las últimas consecuencias el proceso de industrialización sustitutiva”¹⁵⁶.

A diferencia del resto de las dictaduras de la región, las cuales privilegiaron el desarrollo del capitalismo financiero por sobre el productivo (lo que contribuyó a incrementar de manera exponencial el monto de la deuda externa), los gobiernos militares brasileños promovieron la industria ya que consideraban que ese era el medio más idóneo para poner fin a la vulnerabilidad internacional que estaba vinculada con la excesiva dependencia de la venta de materias primas.

¹⁵⁶ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el día 25 de julio del 2012.

“Después de 1950, el eje más dinámico se desplazó a la producción de bienes de consumo durables, cuyas ramas de punta pasaron a ser con el tiempo el sector automotor y los electrodomésticos. El índice de la producción industrial se cuadruplicó entre 1947 y 1962, luego creció un 60% entre 1966 y 1970, y se duplicó nuevamente entre 1971 y 1980. La economía del país mostró entonces su mejor desempeño, a pesar de que diversos sectores aún tenían una performance modesta. Ese período, denominado del “milagro brasileño”, mostró una fuerte expansión de la inversión y del empleo, así como altas tasas de crecimiento que se acercaron al 10 % anual y llegaron a un pico del 14 % en 1973” (Le Monde Diplomatique, 2012:18).

Entonces podemos concluir, retomando los estadios de dependencia enumerados por Puig, que a lo largo de la Guerra Fría el régimen de facto se caracterizó por una dependencia neta hacia a los EEUU en lo que hace a las cuestiones políticas. Ello llevó a que actué como una suerte de “estado pivot” en Sudamérica, este rol fue recibido con agrado por los gobiernos brasileños ya que le permitía extender su influencia hacia el resto de los países de la región. Una situación totalmente distinta se dio en el plano diplomático y comercial, en donde desarrolló un conjunto acciones que se encuadrarían dentro de lo que el autor define como autonomía heterodoxa¹⁵⁷.

Según el periodista Eric Nepomuceno a lo largo de las últimas décadas Brasil respetó una continuidad en lo que hace a la política externa, una suerte de plataforma mínima que se adaptaba a los distintos contextos y a los matices que cada administración quería imponerle. “Algunos, sobre todo en épocas de crisis económicas, se mostraron más cercanos a Washington, mientras otras gestiones han buscado impulsar el desarrollo estableciendo asociaciones estratégicas con las nuevas potencias emergentes”¹⁵⁸.

Esta opinión es compartida por Leticia Pinheiro, quien remarcó que en el servicio diplomático conviven dos líneas de pensamiento antagónicas respecto a los Estados Unidos: los americanistas y los globalistas o autonomistas (Klein, 2012:49).

Los primeros propugnaban un mayor acercamiento con la potencia dominante porque consideraban que los vínculos comerciales y diplomáticos eran muy importantes como para ser despreciados, y que además con la ayuda de Washington el país podía asegurarse un lugar de predominio en el sistema internacional. “Había una suerte de entendimiento en relación a que Brasil debía jugar un papel preponderante al sur del

¹⁵⁷ Para más información al respecto ver capítulo 1.

¹⁵⁸ Entrevista realizada por el autor a Eric Nepomuceno el día 24 de abril del 2011.

Ecuador, en su región de influencia. Eso era tenido muy claro por los neocons. En los temas de Bolivia, Venezuela, y en especial los de Colombia, Brasil debía fungir como un garante de la estabilidad regional. Eso fue muy hábilmente aprovechado por el Palacio Planalto”¹⁵⁹.

Por su parte los globalistas descreían de las supuestas tendencias benévolas de una estructura internacional que suele concentrar al sistema de decisión mundial en muy pocas manos. Ante esta situación es que, anclados desde una óptica neorrealista y desarrollista, argumentaban que el principal objetivo del estado brasileño debía ser la defensa y promoción del interés nacional.

“Proponen una aproximación con países de intereses semejantes y que estén dispuestos a resistir las imposiciones de las potencias dominantes. Autonomía para este grupo, en la visión de Amaury de Souza, consistiría en contribuir a la emergencia de un orden internacional multipolar capaz de alterar la correlación de fuerzas y contener los impulsos unilateralistas en la escena internacional. A su vez, según este grupo, sería importante para una inserción autónoma que el país en primer lugar articulase un proyecto de superación de los desequilibrios internos, además de defender acciones de política externa que no se limiten a la esfera puramente comercial”¹⁶⁰ (Klein, 2012:12).

Amparado en la fortaleza de su economía y en un contexto internacional favorable, Lula decidió impulsar una política externa “proactiva” sobre todo al interior de los organismos internacionales.

Aunque la política de inserción adquirió claros matices autonomistas, es necesario remarcar que la administración del PT en todo momento se esforzó por tratar de mantener una relación “cordial” con los Estados Unidos, una estrategia que -como veremos a continuación- ayudó a extender la presencia política brasileña en Sudamérica. El gobierno brasileño realmente logró aprovechar muy bien los “vacíos de poder” que se originaron en el sistema internacional como consecuencia de la guerra contra el terrorismo, De esta manera Brasil amplió ostensiblemente sus márgenes de autonomía y paulatinamente comenzó a ser invitado, junto al resto de las potencias emergentes, a los foros multilaterales de gobernanza global.

¹⁵⁹ Entrevista realizada por el autor a Flavio Saraiva el día 18 de abril del 2012.

¹⁶⁰ Traducción propia.

En el próximo segmento vamos a analizar cómo fue evolucionando la relación bilateral con Estados Unidos desde el regreso de la democracia en adelante.

4.2) De la “participación” a la “diversificación”

La autonomía es un concepto central en la política externa brasileña. A pesar de las diferencias ideológicas que pueden llegar a existir, la mayoría de los gobiernos del siglo XX se jactaron de impulsar políticas autonomistas orientadas a mejorar el nivel de vida de la sociedad y a fortalecer el rol de Brasil en el plano global. Así por ejemplo Gerson Moura define al primer gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945) como la búsqueda de la “autonomía en la dependencia”. Desde el comienzo de la Guerra Fría hasta el inicio del gobierno de José Sarney (1985-1990) Brasil trató de alcanzar “la autonomía por la distancia”, luego el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) trató de imponer lo que Moura define como la “autonomía por la participación y/o integración” (Vigevani, Cepaluni, 2007:29).

En relación a este punto, Moniz Bandeira sostiene que a lo largo de sus dos mandatos Cardoso (en consonancia con el paradigma americanista) trató de amoldar los objetivos de Brasil a los intereses de EEUU, para de esta manera facilitar la inserción del país en el sistema económico internacional e incrementar sus chances de acceder a un asiento permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. “La adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), al Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR) y a otros tratados asimétricos y discriminatorios, como la Organización Mundial de Comercio (OMC), que consagraban la presencia de los Estados Unidos y de las potencias ricas y nucleares, constituyeron aspectos marcantes de tal esfuerzo”(Moniz Bandeira, 2005:17).

La política externa del mandatario estaba basada en la creencia, defendida durante mucho tiempo con éxito por los EEUU, de que en el nuevo orden mundial América del Sur debía ser un continente de paz y que por eso la región debía tener a sus fuerzas armadas y a sus aparatos militares reducidos (Guimarães, 2006:192). En los últimos años de su presidencia, y ante el evidente fracaso de su estrategia de inserción, Cardoso endureció su posición hacia EEUU y comenzó a reorientar la mirada hacia el continente sudamericano. Un hecho importante en este sentido fue la realización de la primera cumbre de jefes de estado de Sudamérica, la cual tuvo lugar entre el 31 de agosto y el 1

de septiembre de 2000 en Brasilia. Esta reunión fue importante porque comenzó a delinear las bases de lo que sería el proceso de integración actual¹⁶¹.

Una vez que llegó al poder en el año 2003 Lula profundizó esta tendencia y apostó por alcanzar la “autonomía a través de la diversificación” (Vigevani, Cepaluni, 2007:30).

Al considerar que los Estados Unidos eran el principal obstáculo para el desarrollo externo de Brasil, la administración del PT- siguiendo la lógica del paradigma globalista- estrechó los vínculos comerciales con las naciones del Sur para reducir la dependencia respecto a Washington.

La política de diversificación rindió sus frutos y desde el año 2009 EEUU dejó de ser el principal socio comercial de Brasil, lugar que ahora es ocupado por China¹⁶². El comercio bilateral con el gigante asiático creció de una manera exorbitante en esta última década, los volúmenes de intercambio pasaron de US\$ 6.700 millones en 2003 a casi US\$ 75.000 millones en 2012. Además de Sudamérica el continente africano también se convirtió en un destino importante para las exportaciones brasileñas¹⁶³, así como los países árabes y de Medio Oriente.

“Mientras Brasil se esforzaba por fortalecer las relaciones con África, con Sudamérica, con las otras potencias emergentes en el marco del IBSA, BRIC, Estados Unidos decidió ir para otro lado”¹⁶⁴.

Saraiva remarcó que entre el 2003 y el 2010 el único proyecto comercial bilateral de importancia tuvo que ver con la promoción de las energías limpias, más precisamente del etanol. Recordemos que tanto Brasil como EEUU son los dos principales productores de este combustible a nivel mundial¹⁶⁵. Mientras el primero lo fabrica a base de caña de azúcar el segundo lo hace a partir del maíz. El entonces presidente George W. Bush visitó San Pablo el 8 y 9 de marzo del 2007 para tratar de potenciar la alianza del etanol, pero no obstante el empuje inicial paulatinamente “se fue profundizando la pérdida de importancia de EEUU en la balanza comercial de Brasil, ya que nunca logró superar la barrera del 15 %”¹⁶⁶.

¹⁶¹ Para más información al respecto ver capítulo 3.

¹⁶² China actualmente representa cerca del 18% de las exportaciones de Brasil, por su parte el banco HSBC considera que esa cifra puede aumentar hasta el 30% para el año 2030.

¹⁶³ Para más información al respecto ver capítulo 5.

¹⁶⁴ Entrevista realizada por el autor a Flavio Saraiva el día 18 de abril del 2012.

¹⁶⁵ En el año 2007 ambos países produjeron cerca del 88 % del etanol a nivel mundial (Industry Statistics: Annual World Ethanol Production by Country, consultado en diciembre del 2014).

¹⁶⁶ Entrevista realizada por el autor a Flavio Saraiva el día 18 de abril del 2012.

“En el 2002 además de absorber 25 % de las exportaciones de Brasil, de las cuales 75% correspondían a productos industrializados de mayor valor agregado y contenido tecnológico, los Estados Unidos eran responsables por el 42% del superávit comercial del país. En el 2007 el mercado norteamericano absorbió aproximadamente el 15 % de las exportaciones brasileñas, lo que de hecho revelaba una fuerte tendencia decreciente. En el universo de las inversiones extranjeras en Brasil, Washington pasó de ocupar el noveno puesto entre 1990 y el 2000 a ocupar el lugar dieciocho en los años 2005-2007” (Hirst, Soares Lima, Pinheiro:36)¹⁶⁷.

Para el gobierno brasileño la autonomía externa no sólo se alcanzaba limitando la influencia política y económica de Washington, sino que también era preciso terminar con las asimetrías sociales imperantes en el país (o sea garantizar lo que Helio Jaguaribe denominaba como “viabilidad nacional”¹⁶⁸).

“La primera cosa que nosotros establecimos desde el comienzo era que debía haber una conexión muy fuerte entre la política interna y la política externa. En un doble sentido, porque la política externa del país no podía ser pensada solamente como una proyección de Brasil en el mundo, sino que también debía ser entendida como un elemento constituyente de nuestra propia identidad nacional”¹⁶⁹.

En este sentido el gobierno de Lula puso en funcionamiento un sinfín de programas sociales, encabezados por “Bolsa Familia”, que lograron sacar de la pobreza a millones de brasileños.

Según Guimarães de esta manera también se buscó revertir la influencia negativa que Estados Unidos ejercía en la población, y sobre todo en parte de la clase política, al promover la creencia de que Brasil no estaba capacitado para desarrollar un papel más preponderante en el ámbito internacional. “La conciencia colonizada se expresa en una actitud mental timorata y obsecuente que alimenta sentimientos de impotencia en la población, al atribuir a las aflicciones brasileñas la escases de poder de Brasil, a la incompetencia brasilera, a nuestra falta de desarrollo y arcaísmo social, a la xenofobia, en fin a nuestra inferioridad como sociedad”¹⁷⁰(Guimarães, 2006: 225-226).

De acuerdo al diplomático la Casa Blanca llevó adelante estas prácticas porque consideraba que Brasil, dadas sus características geográficas y económicas, era el único

¹⁶⁷ Traducción propia.

¹⁶⁸ Para más información al respecto ver capítulo 1.

¹⁶⁹ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el 25 de julio del 2012.

¹⁷⁰ Traducción propia.

rival posible a su influencia hegemónica en el hemisferio occidental sur (Guimarães, 1999:101).

A pesar de que los exponentes del paradigma globalista consideraban que era muy difícil poder establecer canales de entendimiento con Washington, y que por eso la política externa solo debía enfocarse en aumentar la autonomía diversificando la cantidad de socios comerciales; lo cierto es que Lula logró establecer una relación bilateral pragmática con la administración Bush que le redundó en importantes beneficios para su política de inserción internacional.

4.3) La política externa “sectorializada” aumentó la autonomía

Desde un comienzo el mandatario buscó posicionar a Brasil en el escenario internacional con el fin de consolidar su imagen de potencia emergente. Así por ejemplo Lula fustigó en duros términos la decisión de la Casa Blanca de invadir Irak en el 2003 a pesar de no contar con el aval del Consejo de Seguridad de la ONU. Al respecto Marco Aurelio García remarcó que a pesar de estas críticas la relación bilateral con los EEUU no se resintió en lo más mínimo.

“Lula se llevó muy bien con Bush. Éste estuvo dos veces en Brasil, yo no sé de ningún presidente estadounidense que haya estado dos veces acá o incluso en algún otro país de América Latina. Se llevaban bien, eso a pesar de que durante las primeras semanas de nuestro gobierno Lula defendió una política completamente opuesta a la de EEUU, explícitamente opuesta en la cuestión de Irak en donde articuló posiciones con Jaques Chirac (Francia), con Schröder (Alemania), con Putin (Rusia). Hizo una articulación fuerte al respecto, sin embargo eso no tuvo una influencia negativa sino todo lo contrario”¹⁷¹.

El funcionario subrayó que algo similar ocurrió con la Unión Europea, a tal punto que Brasil se convirtió (después de China) en el primer país al que ese bloque le propuso una alianza estratégica. “Mucha gente decía que nosotros teníamos una política tercermundista, una política ‘antinorteamericana’. Nosotros teníamos una política en la

¹⁷¹ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el día 25 de julio del 2012.

que nuestro Norte era el Sur, pero eso no significaba que nosotros tuviéramos una relación de conflictividad con los países desarrollados”¹⁷².

¿Pero cómo hizo la administración del PT para afianzar la imagen de Brasil como potencia regional de aspiración global y a la vez mantener una relación “equilibrada” con las potencias dominantes?

Itamaraty promovió un claro desdoblamiento de la política externa. Mientras en los encuentros multilaterales con las otras potencias emergentes y vecinos sudamericanos Lula presentaba un discurso crítico respecto a las asimetrías del orden internacional, el mandatario no dudó en viajar cuantas veces sea necesario a Washington o a Bruselas para que los países desarrollados sigan viendo a Brasil como un “socio confiable” y capaz de garantizar la estabilidad en las naciones periféricas del sur.

“En la política externa Lula adoptó una postura pragmática, manteniendo un bajo perfil de confrontación con los Estados Unidos, aislando los asuntos y las negociaciones donde había mayor divergencia, valorizando los puntos de convergencia, para de esta manera evitar el surgimiento de un antagonismo con la administración republicana. Esta conducta generó buenos resultados, pues a pesar de que se trataba de un movimiento ideológico más de izquierda, el acercamiento con los Estados Unidos redujo el espacio de maniobra de otros países latinoamericanos (dificultando la construcción de un contrabalance regional) y consiguió ampliar el espacio geoestratégico de Brasil en América del Sur”¹⁷³(Pereira Cabral, 2011:312).

Como consecuencia de la irrupción de la “guerra contra el terrorismo” el gobierno de Bush decidió cederle el protagonismo político a Brasil con la esperanza de que éste desempeñara un “contrapeso” al proyecto bolivariano de Hugo Chávez en Sudamérica. De esta manera el Palacio Planalto comenzó a actuar como “mediador” en las sucesivas crisis políticas que ocurrieron en el continente entre el 2003 y el 2006¹⁷⁴, un hecho que le permitió ir sentando las bases de su plataforma de poder regional.

A pesar de que en todo momento se esforzó para que su cruzada autonomista no afecte el interés nacional estadounidense de manera directa, al gobierno le fue imposible evitar los focos de tensión como consecuencia de los intereses comerciales contrapuestos.

¹⁷² Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el día 25 de julio del 2012.

¹⁷³ Traducción propia.

¹⁷⁴ Para más información al respecto ver capítulo 3

El punto más álgido se dio a raíz del intento de la administración republicana por imponer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Durante la campaña electoral Lula criticó abiertamente a la iniciativa y remarcó que, tal como estaba estipulado, esa “no era una propuesta de integración sino una política de anexión, y nuestro país no será anexado”.

Una vez que llegó al poder el mandatario decidió continuar adelante con los acercamientos iniciados por Cardozo, pero a su vez intentó conseguir el respaldo de sus socios del Mercosur para poder nivelar la discusión con los EEUU y así dejar en evidencia el rechazo a un tratado que perjudicaba claramente a las economías de la región (sobre todo a la brasileña).

“La Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), por su parte, calculó que Brasil perdería US\$ 1 billón por año en su comercio exterior, a partir del 1º de enero de 2006, fecha prevista para la implantación del ALCA, puesto que sus importaciones sobrepasarían los US\$ 2.254 billones, mientras que las exportaciones solamente aumentarían cerca de US\$ 1.252 billones, lo que agravaría su vulnerabilidad, con un creciente déficit en sus cuentas externas. También la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) concluyó que el ALCA traía más amenazas que oportunidades para Brasil, llevándolo a perder el mercado, dentro del hemisferio, para 176 productos exportados por sus empresas, principalmente en los sectores de manufacturas, o sea, máquinas y equipamientos, automóviles, papel y celulosa y productos químicos, en virtud de la competencia de los Estados Unidos y Canadá” (Moniz Bandeira, 2005: 7).

Marco Aurelio García hizo hincapié en que existió un alto nivel de concientización en la sociedad en relación a los peligros que significaba el ALCA. Incluso sectores conservadores, como los bancos, rápidamente comprendieron que si llegaba a prosperar la iniciativa se corría el riesgo por ejemplo de que se diera una internacionalización de la banca. “Es que más allá de ser un proyecto de libre comercio, el ALCA tenía implicaciones mucho más fuertes en el sector industrial, intelectual, en el sector de servicios, etc”¹⁷⁵. En este sentido Amorim añade que los aspectos del tratado que más preocupaban eran los referidos a las compras gubernamentales y al posible impacto de las normas de propiedad intelectual. “Hoy en día vos estas en Brasil y estás viendo

¹⁷⁵ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el día 25 de julio del 2012.

como esas compras de gobierno están siendo utilizadas como un instrumento de política industrial, algo absolutamente fundamental... Otra (preocupación) era que las reglas en relación a la propiedad intelectual no fueran tan rigurosas que nos impidieran desarrollar nuestros medicamentos y cosas así.”¹⁷⁶.

Los Estados Unidos querían incluir en el ALCA todo el espectro de las relaciones comerciales, aunque “dejaron afuera los puntos que se encontraban en negociación en la Organización Mundial de Comercio, que por coincidencia eran importantes para la óptica brasileña y de sus asociados, tales como subsidios, legislación antidumping e inmigración”¹⁷⁷(Pereira Cabral, 2011:326).

Convencido de que éste proyecto representaba una seria afrenta para su interés nacional, Itamaraty se acercó a sus vecinos y moldeó un esquema de balance de poder¹⁷⁸ para neutralizar la influencia de Washington en Sudamérica. En este marco es que decidió relanzar la propuesta para crear el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), una iniciativa que ya había sido planteada por el entonces presidente Itamar Franco en la década de los noventa.

El ex canciller Amorim remarcó que esta tarea no fue muy difícil ya que los países eran conscientes de los peligros que representaba el ALCA y que, si bien Brasil fue quien adoptó posiciones más duras al comienzo, con el tiempo “Argentina también tomó una posición muy fuerte a través del presidente Kirchner”¹⁷⁹.

A medida que el conflicto con EEUU se fue intensificando, el gobierno brasileño decidió cederles el protagonismo en la contienda a Argentina y Venezuela. Esta decisión no era fortuita, sino que se enmarcaba dentro de una política de inserción que pregonaba la necesidad de evitar el enfrentamiento directo con el hegemón (salvo que fuera totalmente necesario). De esta manera en la IV Cumbre de las Américas, la cual se realizó en los días 4 y 5 de Noviembre del 2005 en la ciudad de Mar Del Plata, unos eufóricos Néstor Kirchner y Hugo Chávez anunciaron la “defunción” del ALCA.

¹⁷⁶ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012

¹⁷⁷ Traducción propia.

¹⁷⁸ El equilibrio de poder es una situación política internacional en la que cada estado intenta mantener el denominado *statu quo* o al menos una situación aproximada al equilibrio en sus relaciones con otros estados, a efectos de prevenir el ejercicio en exclusiva del poder por alguno de ellos en particular. La ruptura del equilibrio a favor de uno de estos estados daría a este una situación de predominio, dominación, o hegemonía (Morgenthau, 1960:24).

¹⁷⁹ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012

4.4) Cambios en la política externa y el fracaso de la “apuesta secesionista”

Aprovechando el rechazo que generaban las prácticas unilateralistas de la administración Bush, el gobierno de Lula decidió avanzar en la creación de un andamiaje multilateral propio que lo consolidó como potencia regional en Sudamérica, un paso imprescindible para luego poder aspirar a un mayor protagonismo en el plano global.

En la búsqueda de una mayor autonomía el mandatario adoptó un conjunto de iniciativas que afectaron directamente a los intereses de los EEUU, tanto en el plano regional como global. Algunos hechos que podemos mencionar al respecto son la puesta en funcionamiento del Consejo de Defensa Sudamericano y el intento de mediación (conjuntamente con Turquía) en el conflicto nuclear iraní.

Esta tendencia se fortaleció sobre todo luego de la crisis financiera internacional del 2008, un acontecimiento que según Lula dejaba en evidencia la declinación de las potencias tradicionales y la consolidación del poderío de las naciones emergentes. Esta situación llevó a que el jefe de estado decida abandonar la “política externa sectorializada” (a pesar de que ésta había permitido incrementar como nunca antes los márgenes de autonomía de Brasil en el escenario internacional) y comience a confrontar abiertamente con Washington en una actitud que se encuadraba dentro de lo que Puig denomina “autonomía secesionista”¹⁸⁰.

“A los demócratas no les gustó la prepotencia de Lula. Así que la relación paulatinamente fue empeorando, terminó de enfriarse desde el lado brasileño con el tema de Irán. En ese tema Lula fue directamente a confrontar a Obama cuando planteo que ellos sabían cómo resolver el conflicto en Oriente Medio. Confrontó en términos políticos globales (oriente medio), en términos económicos (el desarrollo de la crisis del 2008), en el G20, en todo. Obviamente la relación ya no fue lo mismo que era con Bush”¹⁸¹.

A través de estas acciones el gobierno buscaba que los Estados Unidos reconocieran a Brasil como un actor global, pero lo cierto es que estas “peleas de perro grande” no tuvieron el desenlace esperado y terminaron dejando al país en una posición incómoda que perjudicó su inserción internacional.

¹⁸⁰ Para más información al respecto ver capítulo 1.

¹⁸¹ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011

El caso más ilustrativo fue lo que ocurrió con el frustrado intento de mediación en el conflicto nuclear iraní. Luego de largas semanas de negociaciones con los mediadores brasileños y turcos, el 17 de mayo del 2010 Teherán aceptó canjear 1200 kilos de uranio por 120 kilos de combustible nuclear enriquecido al 20 %. Pero finalmente todo quedó en la nada, debido a que un día después de la firma del acuerdo la secretaria de estado Hillary Clinton anunció que existía un “consenso” en la comunidad internacional para llevar adelante una cuarta ronda de sanciones contra Irán. Esta declaración sorprendió al Palacio Planalto, sobre todo teniendo en cuenta que según el gobierno brasileño el intento de diálogo nació a raíz de una carta en la que Barack Obama expresamente le pidió a Lula que haga de mediador en el conflicto.

“Todo se vino abajo porque la división de la política norteamericana es muy fuerte y eso fue crucial. En el libro de Celso Amorim hay una cosa muy interesante. Nosotros llegamos al acuerdo, además estaba la carta de Obama. Hasta el último momento mi percepción, que justo estaba en la reunión, era que había sectores del gobierno iraní que no querían el acuerdo. Luego de cerrar todo y dar a difundir la noticia hablamos con Hillary Clinton y ella crítica los términos del acuerdo. Celso le dice que era eso lo que estaba en la carta de Obama. Silencio. Celso ahí se da cuenta que ella no conocía la carta. Yo me reí mucho porque acá se decía que había dualidad en la política externa. Celso y yo nunca padecemos una situación como esta, todo lo contrario”¹⁸².

Más allá de las particularidades de este caso puntual, es indudable que a la administración demócrata le molestó que Brasil se intentara meter en asuntos considerados claves para su interés nacional. Esto llevó a que se produzcan rispideces en la relación bilateral, ya que “ellos comenzaron a preguntarse: ¿quiénes son esos señores que se están metiendo en ese asunto en el cual no fueron llamados?”¹⁸³. Por ello no sería extraño que las declaraciones de Clinton no se hayan tratado de un error o producto de la falta de comunicación que existe al interior de la Casa Blanca, sino que fueran un mensaje destinado a dejar en evidencia el disconformismo de los “halcones” del Departamento de Estado con el rol internacional adquirido por Brasil.

“Se podrá decir desde el punto de vista realista que nos equivocamos y que eso no iba a poder resultar de ninguna manera. Pero hoy en día comienzan a aparecer muchos

¹⁸² Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el día 25 de julio del 2012.

¹⁸³ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el día 25 de julio del 2012.

análisis por fuera de nuestro país que dicen Turquía y Brasil tenían razón”¹⁸⁴, añadió Marco Aurelio García.

A pesar de las críticas de la oposición y de los sectores académicos que veían con desconfianza los cambios evidenciados en la política externa¹⁸⁵, Lula no sólo continuó defendiendo el derecho de los iraníes a hacer uso de la energía nuclear con fines pacíficos sino que también ofreció la mediación de su país en el conflicto bélico de Medio Oriente.

En el marco del IBSA Brasil fue invitado a foros multilaterales importantes sobre este tema, como por ejemplo la Conferencia de Anápolis¹⁸⁶. El gobierno del PT también participó activamente de la reconstrucción de Gaza luego de los bombardeos israelíes del 2009, a su vez a fines de ese año recibió –en un período de sólo tres meses de diferencia- al presidente israelí Simón Peres, al canciller Avigdor Liebermann y al presidente de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), Mahmud Abbas.

A lo largo de sus dos mandatos Lula realizó varias visitas a la zona, de esta forma buscó posicionar a Brasil como un actor global capaz de brindar soluciones a los problemas de seguridad regionales y así fortalecer su reclamo para ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. “Lula invita a Khadafi en el 2003, también visita a Siria durante su primer mandato. También visita a Mubarak (Egipto) durante sus primeros años en la presidencia. O sea no estamos hablando de un exabrupto... Pero no obstante la existencia de una política focalizada a alcanzar ese objetivo, lo de Irán fue demasiado”¹⁸⁷.

La “apuesta secesionista” finalmente no terminó rindiendo sus frutos y sin dudas resultó perjudicial para la autonomía ya que contribuyó a que la administración de Barack Obama decidiera poner fin a la permisibilidad internacional que gozó Brasil desde el 2003 en adelante.

“Hubo decisiones de política económica, de política comercial, que demostraban que Estados Unidos estaban muy irritados por el comportamiento de Lula; y lo más importante Lula se quedó sin su foto con Obama en Brasil cuando hizo todo lo que

¹⁸⁴ Entrevista realizada por el autor a Marco Aurelio García el día 25 de julio del 2012.

¹⁸⁵ Al respecto Saraiva añadió que “cuando se intentó mediar, conjuntamente con Turquía, en la cuestión nuclear el iraní, la sociedad brasileña rápidamente le salió a decir a Lula que el país no tenía nada que hacer en ese asunto. Hay un cálculo, casi intuitivo te diría, de que los temas nuestros son los asuntos vinculados al desarrollo”. Entrevista realizada por el autor a Flavio Saraiva el día 18 de abril del 2012.

¹⁸⁶ Más información al respecto ver capítulo 3.

¹⁸⁷ Entrevista realizada por el autor a Darío Pignotti el día 30 de abril del 2011

tenía a su alcance para lograrlo. En marzo del 2009 un portavoz de la cancillería me dice por teléfono, en el marco de la visita de Hillary Clinton al país, que estaba seguro que este hecho era una antesala a la visita de Obama a Brasil. En el Planalto me decían lo mismo; después de la visita de Hillary la de Obama es cuestión de ajustes de vuelos y aeropuertos. Esto nunca se dio, sin dudas a ello contribuyó el hecho de que luego de la visita de Hillary Lula se fue a Teherán en mayo de ese año. Lo que son las diferencias, a sólo setenta y cinco días de que asumió el nuevo gobierno Obama vino a Brasil a abrazar a Dilma”¹⁸⁸.

El demócrata en un sinfín de ocasiones dejó entrever su desacuerdo con la política externa brasileña y por eso no dudó en respaldar abiertamente a las otras potencias emergentes que estaban disputando el acceso a los espacios de poder mundial con Brasil¹⁸⁹. A su vez fortaleció la cooperación con sus aliados en Sudamérica (sobre todo con Colombia) para tratar de generar una suerte de contrabalance al predominio brasileño en la zona.

El impacto de estas maniobras fue desestimado por Amorim, quien remarcó que a pesar de las presiones el país logró garantizar la viabilidad de la estructura autonomista.

“Toda la arquitectura que habíamos hecho permaneció, no fue afectada. Si hubiera venido al menos con una iniciativa nueva, con una nueva edición de la Alianza del Progreso o que se yo, podría quizás haber obtenido algún tipo de repercusión. Pero creo que Estados Unidos entró en una fase no digamos de declive pero sí de retracción, de no involucramiento. Quizás la única diferencia era que Bush era en un sentido un poco más pragmático, pero no creo que en general la relación haya cambiado”¹⁹⁰.

Más allá de que los intentos desestabilizadores de los EEUU no representaron un gran impacto en el plano económico gracias al “éxito” de la política de diversificación, las iniciativas generaron una repercusión considerable en el plano político e impidieron que la nación sudamericana se pueda consolidar como una potencia regional de alcance global. Esta meta en gran parte no se logró por el marcado déficit que presenta Brasil en el plano militar, el cual lo posiciona en un escalón “secundario” en relación a otras potencias emergentes y tradicionales.

¹⁸⁸ Entrevista realizada por el autor a Darío Pignotti el día 30 de abril del 2011

¹⁸⁹ Para más información al respecto ver capítulo 3.

¹⁹⁰ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

“Indudablemente Brasil se ha consolidado como una economía en crecimiento. Lo que pasa es que se confunden muchas cosas. Se confunde el PBI con poder económico. Se confunde el PBI con poder político. Los grandes actores globales, desde que el mundo es mundo, son las potencias militares. Brasil no tiene armas nucleares, eso ya lo relega a un segundo u tercer escalón”¹⁹¹.

Este problema trasciende la cuestión nuclear, ya que durante todo el gobierno la seguridad nacional nunca recibió el mismo grado de atención que los problemas económicos, sociales. “A pesar de la creciente inestabilidad regional y vulnerabilidad militar, Brasil continúa siendo uno de los países que menos gasta en defensa, postura incompatible con su estatura político-estratégica...El gobierno de Lula rebajó el perfil de la defensa nacional en todos los sentidos, dando continuidad a la política del gobierno anterior de marginalizar a los militares y de desconsiderar las necesidades básicas de la seguridad nacional” (Pereira Cabral, 2011: 332).

Esta falencia fue explotada eficazmente por los Estados Unidos, quien en varias ocasiones amenazó con intervenir militarmente en su zona de influencia. La Casa Blanca argumentaba que el Palacio Planalto se mostraba renuente a colaborar en la lucha contra las drogas a nivel regional, y por su parte desde Brasil le respondían que la colaboración militar con Colombia (que se llevaba adelante con la “excusa” de la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico) escondía el deseo de quedarse con el control del Amazonas, el principal reservorio de agua dulce del mundo.

A pesar de que Lula en reiteradas ocasiones sobredimensionó las capacidades de su país para forzar el reconocimiento de los EEUU, lo cierto es que la asimetría militar de Brasil con las otras potencias emergentes restringió su inserción en el plano global y le impidió poder acceder a posiciones de mayor compromiso en el sistema de gobernanza internacional.

4.5) La permisibilidad internacional, un factor clave

El principal mérito del gobierno de Lula fue haber logrado explotar las potencialidades del nuevo orden internacional que nació luego de los atentados a las Torres Gemelas el 11 de Septiembre del 2001. La permisibilidad que caracterizó a este período fue un

¹⁹¹ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011

factor determinante para que el Palacio Planalto pueda avanzar por primera vez en la construcción de una estructura autonomista propia que le permitió ampliar la notoriedad del país en el escenario internacional.

“(El contexto) nos permitió también trabajar con cosas como la Comunidad Sudamericana, Unasur...En gran parte esto ocurrió gracias a la disposición del presidente, lo que permitió que sea posible mantener una posición firme en relación al ALCA, a la guerra de Irak y de alguna manera en la OMC. Con eso definido nos dimos cuenta que teníamos fuerza para continuar adelante con algunas ideas que eran antiguas pero que, por diversos motivos, se habían dejado de lado”¹⁹².

Aprovechando el “retramiento” de Washington, Brasil dejó a un lado su tradicional aislacionismo -que se encuadraba dentro de su rol como potencia media- y comenzó a desarrollar una activa política externa orientada a posicionarse como la principal potencia en Sudamérica.

Este movimiento, como explicamos a lo largo del capítulo, fue respaldado inicialmente por la Casa Blanca, quien veía al gobierno brasileño como una suerte de líder “positivo” capaz de garantizar la estabilidad del continente y así neutralizar la influencia negativa de actores como Hugo Chávez.

Pero más allá de estos recaudos, y de la buena sintonía personal que existió entre Bush y Lula, lo cierto es que el vínculo quedó rápidamente estancando tanto en lo que hace al plano económico como político.

Esta situación fue promovida por el Palacio Planalto, quien llevó adelante una política comercial “diversificada” que alejó a Brasil de la égida de Washington y lo acercó a otras potencias emergentes que generaron un impacto muy importante para su economía.

Lula reorientó el sistema de alianzas en el plano externo y –a diferencia de sus antecesores- adoptó una posición “ofensiva” al interior de los foros multilaterales. “Digamos que en aquel momento prevaleció la idea de que Brasil tenía que tener una inserción internacional y que esta era mejor impulsarla a nivel multilateral global que en negociaciones bilaterales con los Estados Unidos y la Unión Europea”¹⁹³.

¹⁹² Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

¹⁹³ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

Más allá de que la política externa “pendular” logró desactivar las tensiones durante un buen tiempo, el antagonismo entre Brasil y Estados Unidos se fue haciendo cada vez más marcado a medida que crecía la notoriedad internacional del país sudamericano. Estas diferencias se comenzaron a vislumbrar con la negociación del ALCA, pero se potenciaron sobre todo con la llegada al poder de Barack Obama. A la administración demócrata no le gustó que Lula se inmiscuyera en temas considerados vitales para su interés nacional (como por ejemplo el conflicto árabe-palestino, la cuestión nuclear iraní, etc), y por ello decidió fomentar la creación de “contrabalances” al liderazgo brasileño tanto en el plano regional como global. El elegido para desempeñar esta tarea en Sudamérica fue Colombia, quien es el tercer receptor de ayuda estadounidense en el mundo detrás de Israel y Egipto. Mientras que en el plano global esta actividad fue llevada a cabo por India.

Ante esta situación Lula “radicalizó” su política externa con la esperanza de que esta manera el hegemon reconociera el rol internacional desarrollado por Brasil.

Pero lo sucedido demostró que el país no estaba capacitado para llevar adelante “peleas de perro grande”. Estas falencias no sólo se evidenciaron con el caso Irán sino también en lo sucedido tras el golpe de estado en Honduras en junio del 2009.

Ante la falta de interés de EEUU, el gobierno brasileño creyó que era una buena oportunidad para extender su soft power en una zona que históricamente ha sido considerada como el “patio trasero” de Washington. Pero finalmente la propuesta presentada en la OEA para restituir al ex presidente Manuel Zelaya no obtuvo el consenso necesario debido a la falta de apoyo de EEUU. Asimismo Itamaraty quedó en medio de una encrucijada luego que el gobierno de facto de Roberto Micheletti detectará la presencia del ex mandatario en la embajada brasileña en Tegucigalpa. Zelaya permaneció durante tres meses en el lugar, pero ante los infructuosos intentos por retornar al poder finalmente abandonó el país el 27 de enero del 2010. “Brasil no sabía qué hacer en Honduras. La iniciativa de conceder asilo a Zelaya fue muy plausible, pero Brasil no tenía interlocutores con el país centroamericano, tenía que consultar. Vos veías en esos días por ejemplo a los diplomáticos confundiendo Honduras con Guatemala”¹⁹⁴.

Estos ejemplos ilustran las dificultades que tuvo Brasil para actuar como potencia regional de alcance global, un rol que exige muchas responsabilidades y para el cual se

¹⁹⁴ Entrevista realizada por el autor a Darío Pignotti el día 30 de abril del 2011.

necesita contar con un equipo diplomático confiable capaz de actuar en un sinfín de situaciones. “La diplomacia brasileña es muy competente, cuenta con numerosos cuadros de servicio exterior bien calificados, pero más entrenados para dominar el francés y el inglés que para establecer relaciones con los países de América Latina”¹⁹⁵.

Todos estos argumentos nos abren interrogantes sobre los alcances de la inserción internacional que alcanzó Brasil durante el gobierno de Lula. Más allá de que la política de larga duración llevada adelante por Itamaraty y el carisma del propio presidente ayudaron a incrementar el nivel de notoriedad, lo cierto es que si el país logró posicionarse en ámbitos globales en gran parte fue gracias a las particularidades de una coyuntura económica y política que le resultó totalmente favorable. “Te diría una de las más favorables que ha tenido Brasil en décadas o hasta en su historia”¹⁹⁶.

A pesar de que el contexto ayudó bastante también es necesario destacar la importancia de la voluntad política demostrada por el gobierno de Lula, quien no dudó en adoptar una política externa “ofensiva” que incurrió en varios excesos y que sobredimensionó las verdaderas capacidades del estado brasileño. El principal error del mandatario justamente fue haber subestimado las capacidades de Barack Obama y haber pensado que con su llegada a la Casa Blanca se iba a profundizar la permisibilidad del sistema internacional. Pero finalmente terminó ocurriendo todo lo contrario, EEUU redujo su presencia en Medio Oriente y volvió a actuar como “ordenador” del modelo de gobernanza global. Esto perjudicó las posibilidades de inserción de Brasil, ya que Washington no estaba dispuesto a permitir la consolidación de una política externa que amenazara su influencia hegemónica en el hemisferio occidental sur.

“Es por eso que los Estados Unidos son el *gran desafío* para la política externa brasileña. Al final las necesidades del desarrollo económico brasileño, en especial en sus aspectos externos, pueden fácilmente generar situaciones de conflicto o cooperación con el país; más aún que el fundamento de la política exterior estadounidense, desde su independencia hasta hoy, es mantener su hegemonía y evitar la emergencia y articulación de potencias regionales que puedan amenazar su liderazgo”¹⁹⁷ (Guimarães, 2006:267).

Pero más allá de los déficits y del error de percepción incurrido durante su segundo mandato, es evidente que la política de inserción de Lula sirvió para mejorar las

¹⁹⁵ Entrevista realizada por el autor a Darío Pignotti el día 30 de abril del 2011.

¹⁹⁶ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

¹⁹⁷ Traducción propia.

condiciones de vida de la sociedad y para posicionar a la nación sudamericana en una esfera a la que nunca antes había accedido.

“Igualmente uno puede decir: bueno las condiciones económicas favorecieron al desarrollo del país. Sí, pero ya hubo antes largos períodos en que las condiciones económicas favorecieron a Brasil y nunca pasó nada de esto. Entonces hay que reconocer ese mérito...Cuando Lula asumió en el 2003 apostó por llevar adelante una diplomacia presidencial, personalista, y le resultó muy bien. Tanto es así que a fines de su primer gobierno él decide cambiar profundamente la ruta de la política externa brasileña. Acercándose a gobiernos polémicos, Irán por ejemplo. Defendiendo que Brasil jugara un rol que de hecho no tiene que jugar, no tiene peso para tanto. Con la propuesta de mediación del conflicto árabe-israelí fue más allá de lo que era recomendable por los manuales de la política externa, pero igualmente deja como resultado un avance enorme. La inserción de Brasil en el escenario global es muy distinta a la que había antes de Lula”¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Entrevista realizada por el autor a Eric Nepomuceno el día 24 de abril del 2011.

CAPÍTULO V

El “descubrimiento” de África y la estrategia de la diversificación

En un artículo publicado por el semanario británico *The Economist* en diciembre del 2010, titulado “El crecimiento de África”, se menciona un dato por demás llamativo: si excluimos a los países con población menor a diez millones de personas, podemos concluir que seis de las diez naciones con mayor crecimiento de producto bruto interno entre el 2001 y el 2010 fueron africanas.

Angola lidera la tabla con un promedio anual de 11,1% (superando de esta manera incluso a China). Luego aparece en el cuarto lugar Nigeria con un 8.9%, seguido de Etiopía con un 8.4%, en séptimo lugar están Chad y Mozambique, ambos empatados con un 7.9%, y en el décimo lugar aparece Ruanda con un aumento de 7.6%. Pero no sólo eso, sino que el estudio también se hizo hincapié en que los países africanos también tendrán un muy buen desempeño económico en el período 2011-2015¹⁹⁹.

Pero también se pueden mencionar otras variables que evidencian el buen momento macroeconómico que está viviendo África. Por ejemplo en ocho de los diez últimos años logró crecer de manera más rápida en relación a otras zonas “más competitivas” como por ejemplo el este de Asia, incluyendo Japón. El “boom de los commodities” es sin dudas gran parte responsable de esta situación, a tal punto que los analistas estiman que alrededor del 25% de las ganancias de los gobiernos del continente negro son producto del alto precio de los recursos naturales en el mercado mundial (sobre todo el petróleo). Este contexto favorable lleva a que *The Economist* se ilusione acerca de la posibilidad de que en el futuro nazca una sociedad de consumo africana. Según su perspectiva algunos indicadores son alentadores en este sentido, ya que de acuerdo a datos brindados por el Standard Bank alrededor de 60 millones de personas tienen ahora un ingreso de alrededor de 3000 dólares al año y 100 millones más alcanzarán esa meta para el 2015.

El principal logro del gobierno brasileño fue justamente reconocer el excepcional momento que estaba atravesando el continente africano. El estrechamiento de los vínculos diplomáticos impulsado por el gobierno de Lula permitió que una importante cantidad de empresas brasileñas internacionalizadas comiencen a operar en ese

¹⁹⁹ Para ver el estudio en cuestión: <http://www.economist.com/node/17853324> . Consultado en diciembre del 2014.

territorio. Entre las principales podemos mencionar: Petrobras, Odebrecht, Banco de Brasil, Vale do Rio Doce, Votorantim, Compañía Siderúrgica Nacional, Camargo Corrêa, Marcopolo, entre otras.

“El capitalismo brasileño no va a ir con tanta fuerza para el Norte, pero puede ir para los dos lados: tanto para América del Sur como para África. El hombre de tonto no tiene nada. Lula se creó en las industrias, en las fábricas. En San Pablo, durante la época de su juventud, se desarrolló el principal cinturón industrial de América Latina. Lula entonces puso estos empresarios en sus espaldas y los llevó para allá”²⁰⁰.

5.1) La herencia cultural común contribuyó al estrechamiento de los vínculos diplomáticos

Uno de los errores en los que se suele incurrir es considerar que el PT “descubrió” al continente africano, pero en realidad los vínculos bilaterales se remontan a cientos de años atrás.

Al respecto José María Nunes-Pereira considera que las relaciones de Brasil con el continente africano, especialmente con el África sub-sahariana, datan casi desde la formación del estado brasileño²⁰¹ y estuvieron marcadas durante cuatro siglos por el tráfico de esclavos. “Cerca de cuatro millones de africanos poblaron este país y, a través de sus descendientes, hicieron del Brasil el segundo país del mundo en población negra y mestiza después de Nigeria” (Nunes-Pereira, 1982: 82). Ese fenómeno produjo cambios profundos en el país sudamericano. Las religiones afro-brasileñas se extendieron a lo largo del territorio, así como los quilombos que actuaron como verdaderos estados negros autónomos al poder esclavista colonial.

El incesante tráfico de personas y mercancías quedó trunco con la conquista de la costa occidental africana por el colonialismo europeo a fines del siglo XIX. Los gobiernos brasileños respaldaron abiertamente las prácticas colonialistas impulsadas por las potencias y sobre todo por Portugal.

Esta política llegó a su apogeo sobre todo durante el gobierno de Juscelino Kubitschek, cuando se llegó al punto de votar (al lado de países como Francia) en contra de la independencia de Argelia en la ONU. El Palacio Planalto tampoco intentó ningún acercamiento con los diecisiete países africanos que alcanzaron su independencia en

²⁰⁰ Entrevista realizada por el autor a Flavio Saraiva el día 18 de abril del 2012.

²⁰¹ Brasil se independizó de Portugal el 7 de septiembre de 1822.

1960; entonces su único puente para fortalecer su presencia en el mercado africano eran las colonias portuguesas, aunque estas carecían de importancia para una política externa que estaba focalizada en incrementar la exportación de productos a Europa a través de Lisboa (Nunes-Pereira, 1982:85).

Con la llegada al poder de Jânio Quadros, y sobre todo Joao Goulart, el continente negro adquirió una mayor relevancia. En el marco de la política externa independiente (PEI)²⁰² se abrieron embajadas en los países africanos más importantes, también se implementó un programa de concesión de becas de estudios a alumnos de la región. Pero lo que es más importante se modificó, al menos en parte, la posición brasileña respecto al colonialismo portugués. “El cambio no se constituyó en una ruptura completa, pues el representante brasileño en la ONU, Afonso Arinos, se limitó a abstenerse en una votación que envolvía una fuerte condenación a la actuación de Portugal en África, por ocasión del inicio de la lucha de independencia de Angola. El primero y el único voto favorable a Angola se daría en el gobierno de Goulart, teniendo a Santhiago Dantas como canciller” (Nunes-Pereira, 1982:85).

A pesar de que en un comienzo el golpe de estado de 1964 hizo que Brasil se retirara momentáneamente de África, los gobiernos de facto decidieron profundizar los vínculos diplomáticos y comerciales con las incipientes naciones. Esta política obedecía a razones netamente pragmáticas y formaba parte de una estrategia de diversificación comercial²⁰³ que estaba orientada a evitar que el programa de desarrollo brasileño quede atado a los Estados Unidos, un país que históricamente ha sido visto como la principal amenaza para la autonomía internacional del país.

Con el fin de aumentar el comercio bilateral y dejar atrás las diferencias del pasado, en noviembre de 1972 el canciller Gibson Barbosa emprendió una gira en la que visitó nueve países de la costa occidental africana: Senegal, Costa de Marfil, Nigeria, Ghana, Togo, Camerún, Zaire, Benin y Gabón.²⁰⁴

“Tales visitas reflejaron la tentativa brasileña de conciliación con el "poder negro" sin perder el "poder blanco" en África, es decir intentar vender para los dos lados: al África independiente y al África Austral que estaba bajo dominio de minorías blancas. El gobierno brasileño de Médici intentó justificar delante de los dirigentes

²⁰² Para mayor información al respecto ver capítulo 4.

²⁰³ Un hecho importante en este sentido fue el establecimiento el 15 de agosto de 1974 de las relaciones diplomáticas entre Brasil y China. Un vínculo que en un comienzo arrojó resultados tibios pero que luego se terminó convirtiendo en fundamental como consecuencia del “boom” de la economía china.

²⁰⁴ Al año siguiente el funcionario visitó Kenia y Egipto

africanos el apoyo dado a Portugal alegando lazos afectivos y dando indicios del posible papel de mediador que podría tener entre Lisboa y los movimientos nacionalistas. Si bien el viaje no tuvo el éxito político deseado, constituyó un marco en el rápido desarrollo de las relaciones comerciales entre Brasil y el África” (D'Adesky, 1980:52).

Ernesto Geisel fue un poco más allá que su antecesor y en 1975 reconoció la independencia de las ex colonias portuguesas Angola y Mozambique.²⁰⁵

Haciendo gala del pragmatismo que caracteriza a la política externa brasileña, el mandatario –un fiel aliado de la “lucha anticomunista” impulsada por EEUU- no dudó en estrechar los lazos económicos con las flamantes naciones a pesar de que contaban con el apoyo de la Unión Soviética y Cuba. Al respecto, en una entrevista realizada por el autor, Nepomuceno consideró que este hecho fue muy importante para la proyección internacional del país. “Con eso el gobierno brasileño ocupó en las antiguas colonias el papel que antes era de Portugal. Fue la primera vez que el país asumió el papel de un cierto liderazgo en otro continente”²⁰⁶.

O sea que cuando Lula llegó al poder en el 2003 ya había un “camino recorrido” en lo que hace a los vínculos comerciales y diplomáticos con África, el logro del gobierno del PT precisamente fue haber elevado a un “rango estratégico” la relación diplomática con un continente que durante varias décadas fue considerado como *periférico* por Itamaraty.

La administración se acercó a África en búsqueda de dos cosas concretas: 1) votos para alcanzar su anhelo de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, 2) para incrementar su autonomía financiera.

A pesar del esfuerzo en la promoción de la cooperación sur-sur, Brasil – como veremos a continuación- no pudo alcanzar el primer objetivo debido a la competencia dispareja con otras potencias emergentes más “grandes” como China. En cambio si pudo alcanzar importantes avances en lo que hace al aspecto comercial, que a la postre le permitieron fortalecer su economía y reducir su dependencia respecto a los EEUU.

La estrategia de diversificación finalmente terminó rindiendo sus frutos, a tal punto que en el año 2005 por primera vez en su historia los países en desarrollo superaron a los Estados Unidos y a la Unión Europea como destino de sus exportaciones. Los países

²⁰⁵ São Tomé y Príncipe, Cabo Verde y Guinea-Bissau también fueron reconocidas en ese año por el Palacio Planalto.

²⁰⁶ Entrevista realizada por el autor a Eric Nepomuceno el día 24 de abril del 2011.

en desarrollo recibieron el 52% de los productos brasileños, mientras que en 2003 ese porcentaje sólo alcanzaba al 41,4%. En gran parte este fenómeno se alcanzó gracias a la importancia que adquirió el continente africano, el cual se convirtió en una importante fuente de materias primas y un terreno propicio para la instalación de los conglomerados empresariales “internacionalizados”.

5.2) La cooperación como mecanismo para ganar influencia

Una de las principales apuestas del gobierno de Lula para incrementar el poder de atracción internacional de Brasil fue el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur. El principal foco obviamente estuvo en Sudamérica, pero también se buscó extender los vínculos con otras regiones con las que no solía tener un intercambio comercial significativo (como por ejemplo los países africanos, árabes, asiáticos, entre otros).

En consonancia con el paradigma globalista, a través de esta política se buscó limitar la histórica dependencia comercial que siempre existió hacia los Estados Unidos. La estrategia terminó dando sus frutos a tal punto que en el año 2009 Washington dejó de ser el principal socio comercial de Brasil, lugar que ahora es ocupado por China quien recibe alrededor del 18 % de las exportaciones brasileñas²⁰⁷. El comercio bilateral con el gigante asiático creció de manera exorbitante en esta última década, los volúmenes de intercambio pasaron de US\$ 6.700 millones en 2003 a casi US\$ 75.000 millones en 2012²⁰⁸.

Dentro de esta estrategia África también desempeñó un rol muy importante, ya que este continente (dado el particular momento económico que estaba atravesando), ofrecía un sinfín de oportunidades de negocios que rápidamente fueron aprovechados por los conglomerados empresariales “internacionalizados”.

Lula llevó adelante una activa diplomacia presidencialista con el fin de posicionar a su país en la región, tanto política como económicamente. A tal punto que el mandatario fue quien más veces visitó el continente, incluso más que el resto de los presidentes juntos: “Realizó 33 viajes al continente en sus ocho años de gobierno visitando 23 países, algunos de ellos varias veces. También hay que destacar que quien fuera el

²⁰⁷ El banco HSBC considera que ese índice puede aumentar hasta el 30% para el año 2030 (www.clarin.com, consultado en diciembre del 2014).

²⁰⁸ <http://www.bbc.co.uk>, consultado en Diciembre del 2014.

canciller de Lula, Celso Amorim, también viajó al continente en 66 oportunidades” (Marchetti, Nardi, 2012, 5).

A su vez es necesario agregar que el Palacio Planalto abrió 17 nuevas embajadas en la zona, lo que llevó a que las representaciones brasileñas estén presentes en 39 de los 53 países africanos.

Esta “ofensiva diplomática”, añade Davis, llevó a que ocurran situaciones por demás insólitas que no hacían más que demostrar que la política exterior estaba al servicio de los capitales privados.

“Yo recuerdo una vez que Amorim fue al Congreso para una reunión con la gente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. El Brasil de Lula se caracterizó por abrir embajadas en lugares insólitos, donde antes no había ni siquiera un consulado pues ahora hay una embajada. Charlando sobre cómo habían aumentado los gastos un miembro de la oposición le pregunta: ¿cómo se explica que ahora tengamos una embajada en Santo Tomé y Príncipe? La respuesta fue fantástica. Le dice que la embajada cuesta tantos millones de reales por año. Pero resulta que ahora mismo el gobierno de Santo Tomé y Príncipe está pensando en construir un nuevo aeropuerto y nosotros ya hemos logrado asegurarnos de que el mismo sea construido por una constructora brasileña. El parlamentario entonces le dice que de esta manera estaba confirmando que la diplomacia brasileña estaba al servicio de las constructoras y las empresas privadas. Son sólo business, no es otra cosa”²⁰⁹.

El esfuerzo diplomático facilitó el acceso de los capitales privados a los países africanos, los cuales en el año 2009 vendieron productos a África por un total de 9000 millones de dólares. En gran parte esto se logró gracias al trabajo diplomático realizado por Lula e Itamaraty. Esta opinión es compartida por Sennes y Mendez, quienes remarcan que por ejemplo el ingreso de Petrobras a los mercados de Tanzania y Guinea Ecuatorial coincidió con la apertura de las embajadas brasileñas en esos países, lo que sin dudas facilitó la obtención de concesiones de operación y competencia (Sennes, Mendes, 2009:172).

Al igual que China, Brasil impulsó una política externa en la región netamente pragmática que incluso podríamos definir como neorrealista²¹⁰. A Lula poco le

²⁰⁹ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Davis el día 25 de abril del 2011.

²¹⁰ Para ver más información al respecto ver capítulo 4.

importaban las acusaciones de violaciones a los derechos humanos que existían por ejemplo en contra del presidente de Guinea Ecuatorial Teodoro Obiang, ya que su única preocupación era fortalecer el intercambio comercial para aumentar la autonomía internacional de su gobierno.

El mandatario impulsó una activa campaña diplomática orientada a poner fin a las asimetrías estructurales que padecía su país. Esta política lo llevó a asociarse con algunos países “polémicos” que afectaron la imagen internacional del país, un “esfuerzo” que según el Palacio Planalto era necesario soportar para incrementar el margen de autonomía

Este objetivo primario fue alcanzado con creces y el comercio bilateral con el continente africano pasó de 5000 millones de dólares en 2002 a 26500 millones de dólares en 2008²¹¹. “Brasil vende mayoritariamente autopartes, alimentos congelados y productos cerámicos e importa materias primas...A pesar de este gran crecimiento del comercio, es necesario señalar que aún queda pendiente superar el problema de la falta de infraestructura y de transporte directo entre las partes para poder explotar al máximo la relación comercial”(Marchetti, Nardi, 2012, 5).

Pero no sólo buscaba en África divisas sino también respaldo al pedido para ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

“El vínculo estuvo asociado a motivaciones propiamente políticas en vista de los intereses de Brasil en el escenario internacional, en especial el de promover una reformulación de la estructura decisoria de las Naciones Unidas. De hecho, la aspiración por un lugar permanente en el Consejo de Seguridad reforzó el diálogo con las naciones africanas y llevó a la diplomacia brasileña a buscar explícitamente el apoyo a la candidatura del país” (Hirst, Soares Lima, Pinheiro, 2010:33).

Al ser consciente de que no podía competir con el poderío económico de otras naciones, el Palacio Planalto utilizó el soft power para aumentar su poder de atracción a nivel regional. La principal herramienta utilizada fue la cooperación, la cual se llevó adelante a través de programas multilaterales (como por ejemplo el Fondo IBSA para Aliviar el Hambre y la Pobreza) y bilaterales.

Durante el gobierno Lula Brasil pasó de ser un receptor de ayuda a consolidarse como un donante neto. Una muestra de ello es que el presupuesto en este rubro creció de US\$

²¹¹ www.opeak.net, consultado en diciembre del 2014.

1,5 millones en 2003 a más de US\$ 33 millones en 2010, sólo si contabilizamos los proyectos y actividades realizadas en el marco de la Agencia Brasileira de Cooperación²¹².

A medida que se fue ganando la confianza de los Estados Unidos y sobre todo de las naciones europeas, el país sudamericano también se convirtió en un actor importante de lo que se conoce como el sistema de “cooperación triangular mixta”. ¿Cómo funciona el mismo? Las potencias tradicionales le envían ayuda financiera a un socio del Sur; la mayoría de las veces se trata de potencias regionales que gozan de un alto nivel de credibilidad entre las naciones más atrasadas; quien luego es el encargado de ejecutar los programas de cooperación en el terreno. Según datos de la Secretaría General Iberoamericana, el 15,3 % de los programas de cooperación ejecutados por el gobierno brasileño en el año 2009 se llevaron adelante bajo este mecanismo. La mayor parte de ellos fueron financiados por Japón.

A pesar de la importancia de la cooperación triangular, lo cierto es que la cooperación técnica fue el campo de acción que más rédito le dio a Itamaraty ya que contribuyó a reforzar la imagen de Brasil como potencia emergente “preocupada” por la promoción del desarrollo de los países africanos.

En su discurso Lula remarcaba que ellos tenían la “experiencia necesaria” para ayudar a que sus pares dejen atrás el subdesarrollo y que este compromiso estaba cimentado en los fuertes vínculos culturales que unen a África y a Brasil. “Brasil tiene compromisos históricos y políticos para ayudar al continente africano a desarrollarse; en segundo lugar Brasil es el segundo país negro del mundo, sólo Nigeria tiene una población negra mayor que la brasileña. Además Brasil tiene una deuda histórica con los africanos”²¹³.

Esta estrategia discursiva buscaba evitar que las naciones africanas vean a Brasil como una nueva potencia colonizadora. Para fortalecer esta percepción se impulsó la realización de proyectos de transferencia de tecnología en diversos campos productivos.

“La cooperación técnica de Brasil se caracteriza por poner a disposición de otros países en desarrollo un conjunto de experiencias, políticas públicas y conocimientos a través de instituciones domésticas especializadas en aquellas áreas que los propios socios consideran más relevantes y urgentes. Su ejecución y financiación corresponde principalmente a las instituciones federales (agencias,

²¹² www.realinstitutoelcano.org, consultado en Diciembre del 2014.

²¹³ www.avn.info.ve, consultado en Diciembre del 2014.

institutos tecnológicos, fundaciones, secretarías sectoriales, empresas y compañías públicas, universidades y consejos científicos, asesorías internacionales de ministerios, etc.), pero también a organizaciones del sector privado vinculadas a las federaciones de industriales y comerciantes y, de forma creciente, a entidades del tercer sector, ciudades y regiones”²¹⁴.

El PT se caracterizó por llevar adelante una política externa “descentralizada” en la región. El único requisito era que los programas fueran llevados adelante siguiendo los “parámetros de no injerencia” y de “adecuación a los intereses” del receptor. Como una de las principales necesidades de África justamente estaba vinculada a la cuestión alimentaria, un conjunto de organismos paulatinamente comenzaron a ejecutar proyectos de producción compartida en el territorio.

En este sentido Hirst, Soares Lima y Pinheiro destacan el rol desempeñado por el Ministerio de Agricultura, a través de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa). “Su actuación buscó auxiliar, promover y fomentar el desarrollo social y el crecimiento económico a través de la transferencia de tecnología y del intercambio de conocimientos y de experiencias en el campo de la investigación agropecuaria. A pesar de no contar con el requisito de la condicionalidad, el cual es antiético a los principios de la cooperación sur-sur, la actuación de esta empresa potenció las oportunidades de negocios para las empresas brasileñas en la región”²¹⁵

Otras instituciones que desempeñaron una labor importante fueron la Fundación Oswaldo Cruz, que trabajó en todo lo que hace al combate a la malaria y el Sida; y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, quien promovió proyectos de formación profesional en áreas como la construcción civil, conocimiento eléctrico, hidráulico, entre otras.

En mayor parte la cooperación estuvo focalizada en los cinco países de lengua portuguesa (Angola, Mozambique, Guinea Bissau, Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe), los cuales en el año 2007 por ejemplo acapararon el 78 % de la ayuda directa. Lula era consciente de que si quería fortalecer su política de inserción tenía que poner fin a esta tendencia y extender los convenios a un conjunto más amplio de naciones.

“El acercamiento a África busca establecer un control comercial del Atlántico Sur, se busca que esta zona se convierta en una fuente de recursos naturales

²¹⁴ www.cidob.org, consultado en Diciembre del 2014

²¹⁵ www.nuso.org, consultado en Diciembre del 2014. Traducción propia.

estratégicos. Pero es una relación dinámica y que tiene muchas aristas, ya que tenemos cooperación militar con Namibia²¹⁶, cooperación en temas petroleros con Nigeria, en países donde estamos disputando con la influencia china”²¹⁷.

Sobre todo se buscó estrechar los vínculos con las naciones más “grandes” y que tenían mayores reservas de recursos naturales. Una de las elegidas fue Angola, quien estaba atravesando un auge económico sin precedentes debido al incremento del precio del petróleo en el mercado internacional. Actualmente es el segundo productor de crudo más grande de todo África, una actividad que representa el 85 % del PBI nacional.

La industrialización es prácticamente nula debido al impacto de la guerra civil que azotó al país hasta el año 2002, pero una vez que el conflicto terminó se abrieron un sinnúmero de oportunidades de negocios que fueron aprovechados por las empresas brasileñas internacionalizadas.

“África necesita infraestructura y Brasil tiene muchas empresas constructoras. África está sentada sobre petróleo y minerales en abundancia; Brasil tiene las compañías para extraerlas. Sus negocios de agroindustria contemplan a África, y si el continente sigue creciendo como lo ha hecho en años recientes producirá millones de clientes muy parecidos a la nueva clase media de Brasil”²¹⁸.

Vale y Petrobras fueron algunas de las compañías que obtuvieron importantes ganancias durante el gobierno Lula. La segunda opera en Angola desde que se independizó de Portugal en 1979, posee muy buenas relaciones con el gobierno del Movimiento Popular de Liberación (MPLA), lo que llevó a que en la última década decidiera incrementar sus inversiones sobre todo en el sistema petrolero.

En lo que refiere al ámbito comercial Brasil representa un 8% del comercio exterior de Angola, en tanto que el país africano es el cuarto mercado de Brasil en África (ubicándose detrás de Sudáfrica, Nigeria y Egipto). Brasil vende maquinarias, electrodomésticos, tractores, aparatos para telecomunicaciones, repuestos automotores y

²¹⁶Desde 1994 se vienen desarrollando programas de cooperación militar entre Brasil y Namibia orientados a garantizar la seguridad del Atlántico sur frente a amenazas como la piratería, el tráfico de drogas. “La Armada de Namibia, sin embargo, fue creada en 2004 con una extensa asistencia brasileña. De sus seis barcos, al menos dos son de fabricación brasileña –patrulleros de tipo Grajau– y de sus 500 tripulantes al menos 466 han recibido entrenamiento brasileño” (www.excelsior.com.mx, consultado en Diciembre del 2014).

²¹⁷Entrevista realizada por el autor a Sabrina Medeiros el día 16 de abril del 2011.

²¹⁸www.excelsior.com.mx, consultado en Diciembre del 2014.

gasolina refinada. En contrapartida, Angola le vende casi exclusivamente petróleo crudo (Marchetti, Nardi, 2012:11).

Entonces podemos concluir que Lula centró su política exterior en África alrededor de la cooperación ya que consideraba que ese era el medio menos costoso para ganar influencia, y además porque sabía que su país no tenía forma de competir abiertamente con las potencias emergentes más “grandes” (sobre todo China), ni siquiera en las naciones de habla portuguesa.

Las estadísticas al respecto son más que evidentes. “Por ejemplo se calcula que el banco de desarrollo de China ha invertido cerca de US\$10.000 millones en la última década en proyectos en Angola, el segundo productor de petróleo de África...El valor triplica las líneas de crédito que ha abierto el Banco Nacional de Desarrollo Social brasileño hasta ahora”²¹⁹

Al tener una mayor competitividad, sobre todo en lo que hace a los costos de la mano de obra, las empresas chinas se quedaron con muchas licitaciones que también eran pretendidas por sus pares brasileñas. Un caso paradigmático en este sentido se dio en el año 2006 cuando Vale perdió la concesión de un proyecto de extracción de mineral de hierro en Gabón. Cuando fue consultado sobre el tema en el marco de una visita de estado a Tanzania, Lula buscó diferenciarse de su socio en el BRIC y remarcó que ellos –los brasileños- tenían un mayor compromiso con el desarrollo de las naciones africanas. "No tengo nada en contra de mis amigos chinos, pero la verdad es que ellos si ganan la mina traen chinos para trabajarla y se pierde la oportunidad de generar empleos en el país".²²⁰

Esta estrategia fue utilizada varias veces por el Palacio Planalto, no sólo en el campo comercial sino también en el de la cooperación, en donde argumentaba que la cooperación sur-sur carecía de la condicionalidad que caracterizaba a la ayuda brindada por los países del Norte.

¿Pero esto realmente era así o todo formaba parte de una sobreactuación de Lula para fortalecer la imagen de Brasil como potencia emergente “antihegemónica”?

Aunque en el discurso el gobierno del PT planteaba la necesidad de alcanzar un beneficio mutuo con África, lo cierto es que Brasil incurrió en muchos de los “vicios típicos” de las potencias tradicionales.

²¹⁹ Uchoa, www.bbc.co.uk, consultado en Diciembre del 2014.

²²⁰ Uchoa, www.bbc.co.uk, consultado en Diciembre del 2014.

Sus empresas en muchas ocasiones fueron acusadas de actuar “irregularmente” para poder asegurarse los contratos gubernamentales. La empresa Camargo Correa por ejemplo fue inculpada de llevar adelante obras “no autorizadas” que generarían un perjudicial impacto ecológico en una amplia zona de bosques vírgenes de Mozambique. Por otra parte al gobierno también se lo acusó de utilizar lo que se denomina “ayuda coligada”. ¿Qué significa esto? Es decir que las promesas de cooperación y financiamiento²²¹ muchas veces quedaban supeditadas a la contratación de las constructoras brasileñas, las cuales luego eran las encargadas de realizar las obras de infraestructura en las naciones africanas.

“En el discurso oficial, la cooperación técnica prestada por Brasil no tiene fines lucrativos, ni condiciones o imposiciones vinculadas a la compra de bienes y servicios. Busca responder a demandas formuladas por países en desarrollo que establecen sus prioridades y definen las áreas donde recibirán la cooperación brasileña que, por principio, procura el fortalecimiento institucional de sus aliados como condición para la transferencia y absorción de conocimientos. Sin embargo, al igual que la ayuda de los países del CAD/OCDE y de otros países emergentes, es posible detectar en el programa de cooperación brasileño la presencia de fines idealistas mezclados con diversos intereses no siempre declarados, lo que no debe interpretarse negativamente siempre que los mismos se hagan explícitos y superen la retórica de la solidaridad altruista”²²².

Según Ayllón la cooperación brasileña persiguió un sinfín de objetivos que, si bien no se hacían explícitos, siempre estaban presentes: como por ejemplo expandir su presencia en el mercado internacional, difundir los desarrollos de la tecnología nacional en la producción mundial de biocombustibles, incrementar la venta de insumos y equipamientos producidos por las empresas internacionalizadas. También buscaba garantizar el respaldo de los países africanos a las iniciativas multilaterales²²³

²²¹ El 3 de Septiembre del 2004 el Palacio Planalto anunció la condonación del 95 % de la deuda que Mozambique mantenía con Brasil, la cual ascendía a 331,6 millones de dólares. Esta política fue continuada por Dilma Rousseff quien el 25 de Mayo del 2013 anunció la condonación de 900 millones de dólares de la deuda africana en el marco de los actos que se realizaban por la conmemoración del 50 aniversario de la Unión Africana (<http://www.ansa.it>, consultado en Diciembre de 2014).

²²² www.realinstitutoelcano.org, consultado en Diciembre del 2014.

²²³ En este sentido Amorim subrayó que la “activa cooperación para el desarrollo realizada por Brasil en África por ejemplo ayudó mucho a la creación del G20”. Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

promovidas por Itamaraty y a su pedido para ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad²²⁴.

“Al ser reducida la capacidad brasileña de proyectar poder en el mundo, la cooperación fue concebida como herramienta idónea de política exterior que, si bien buscaba desarrollar capacidades de otros socios, produciría resultados funcionales a la estrategia de proyección de la imagen internacional de país que entiende al desarrollo como un instrumento de promoción de la estabilidad y del equilibrio global” (Lopes, 2010: 177).

A pesar de las críticas que lo acusaban de querer sacar provecho del “boom económico” del continente africano, Lula en todo momento remarcó que los programas de cooperación no perseguían ningún tipo de rédito político y que sólo buscaban “saldar la deuda histórica” que tenían con África. De esta manera el relacionamiento con el continente se convirtió en un referente simbólico de la estrategia Sur-Sur a través de la cual el Palacio Planalto buscó aumentar su poder de autonomía en el orden internacional.

Para dotar a estos vínculos de una mayor institucionalidad se impulsó la realización en el año 2006 de la primera Cumbre América del Sur-África, la cual se desarrolló en Nigeria y contó con la presencia de 17 jefes de estados africanos y 4 sudamericanos. En ese encuentro se sentó las bases para la creación de una universidad afro-brasileña y se decidió que cientos de estudiantes de los países lusófonos viajen a Brasil para poder continuar con sus estudios universitarios. El presidente Lula remarcó que la iniciativa no buscaba promover una “fuga de cerebros” sino ayudar a la capacitación del capital humano que existía en África.

A pesar de que estas iniciativas- y sobre todo las desarrolladas en el marco del IBSA-, dotaron a Brasil de una presencia permanente en la zona y consolidaron su imagen como potencia emergente “antihegemónica”; lo cierto es que la competencia “despareja” con países más grandes como China impidió que pueda sacar un mayor provecho (tanto económico como político) del excepcional momento que estaba atravesando el continente africano.

²²⁴La elección del representante brasileño, José Graziano da Silva, como director de la FAO en junio de 2011, fue precedida de una intensa campaña de Itamaraty en África para garantizar el número necesario de votos. La prensa brasileña recogió diversas informaciones al respecto que señalaban el ofrecimiento de proyectos de cooperación energética de biocombustibles como moneda de cambio (Antunes ,2010:29).

5.3) Capital simbólico y económico

Como se vio a lo largo del capítulo el acercamiento con África se encuadró dentro de una política de “diversificación comercial” que buscaba ampliar los márgenes de autonomía de Brasil respecto a los Estados Unidos.

Esta estrategia resultó eficaz y fue una de las claves porque Brasil logró sortear con éxito los avatares de la crisis financiera internacional del año 2008. “La diversificación hacia el Sur era, y sigue siendo, parte de una estrategia de autoseguridad en múltiples niveles. Al reforzar sus reservas y controlar la deuda pública, Brasil, India y China evitaron la necesidad de recurrir al FMI para solicitar financiación de emergencia” (Chin, 2011:228).

La lógica comercialista trascendió a las banderías políticas y fue respetada tanto por Lula como por sus antecesores. Pero más allá de esto el PT apostó por un cambio de óptica en el plano comercial. Mientras por ejemplo Fernando Henrique Cardozo buscaba que su país se convierta en un “socio confiable” de las potencias -sobre todo de los EEUU- para de esta manera poder acceder a mayores responsabilidades externas, el mandatario prefirió asociarse con las potencias emergentes y desempeñar una activa campaña en los foros multilaterales para poner fin a las “asimetrías” del orden internacional. Pero a pesar de estas divergencias Lula en todo momento se esforzó por no avasallar los lineamientos de la política externa de “larga duración” vigente en el país desde mediados de la década del sesenta. También, y a pesar de su pasado como líder de izquierda, evitó adoptar (al menos al inicio) una “posición rupturista”²²⁵ respecto a Washington.

Al respecto Amorim consideró que el principal mérito fue justamente convencerse de que Brasil podía desempeñar un rol importante en el plano internacional y para ello fue clave aprovechar las oportunidades que se abrieron a raíz del involucramiento de los Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo. “Si vos ves los grandes principios de la política anterior no era muy distinta a la nuestra: multilateralismo, integración, pero con diferencias porque ellos no pusieron ningún énfasis en África por ejemplo. Igual lo importante es cómo se hacen las cosas en la práctica”²²⁶.

²²⁵ Para más información ver capítulo 5.

²²⁶ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

Pero más allá de la importancia de la voluntad política, lo cierto es que el contexto económico excepcional que atravesaron las naciones del Sur entre el 2003-2010 fue determinante para que Brasil pueda incrementar su poder de atracción en el plano externo.

El “boom de las materias primas” permitió que el país crezca muy por sobre la media tradicional, esto además llevó a que se profundicen los vínculos comerciales con otras regiones que también estaban disfrutando de un crecimiento sostenido de su poder adquisitivo. Este era el caso del continente africano. En medio de su frenética búsqueda de mercados Lula no desaprovechó la oportunidad y lanzó una “ofensiva diplomática” orientada a estrechar los lazos económicos con los gobiernos de la zona.

Pero más allá de la importancia del aspecto comercial, la relación con África adquirió una mayor relevancia en el plano político. Lula era consciente de que necesitaba aumentar la presencia de su país en el continente para reforzar la imagen de Brasil como potencia antihegemónica comprometida con el desarrollo de los países del Sur. En este proceso Itamaraty no dudó en usar a la cooperación como “moneda de cambio” para ganar el respaldo de las distintas administraciones, sin importar que sean democráticas o no.

Con el fin de aumentar su presencia política en la zona impulsó una política externa descentralizada que se focalizó en el desarrollo de programas de cooperación orientados a promover las potencialidades de los estados locales. Un esquema que abrió un sinfín de oportunidades de negocios a las empresas brasileñas internacionalizadas.

Pero este anhelo de convertirse en una suerte de “nexo” entre las naciones del Norte y del Sur quedó trunco como consecuencia de la interferencia de China, quien al igual que Brasil consideraba a África como un “socio clave” que le garantizaba el acceso irrestricto a los recursos naturales que imperiosamente necesitaba su economía.

Conclusión

En el presente estudio hemos intentado responder a nuestra hipótesis que plantea que la permisividad internacional que disfrutó Brasil entre el 2003 y el 2010, sumado al eficaz uso por parte de Itamaraty del “poder blando” y de las potencialidades que brinda el modelo interdependentista, contribuyeron a que el país pase de ser una potencia media a convertirse en una potencia regional de aspiración global.

La permisividad²²⁷ internacional fue el factor determinante que permitió que este fenómeno se lleve a cabo. Al igual que había ocurrido durante la década de los setenta, EEUU pensó que Brasil podía actuar como una suerte de “estado pivot” capaz de garantizar la estabilidad del continente. Esta percepción fue alentada por el propio Lula, quien en reiteradas ocasiones se mostró predispuesto a contener la política externa “antinorteamericana” impulsada por el presidente venezolano Hugo Chávez.

Pero una vez que Washington se “replegó” en Medio Oriente y le cedió el protagonismo político a Brasil, Lula comenzó a sentar las bases del sistema multilateral propio que, a través de un modelo de hegemonía cooperativa, lo consolidó como la potencia regional en Sudamérica.

En el marco de la política de inserción el Mercosur inmediatamente fue descartado como plataforma debido a que establecía una ligazón muy fuerte con la Argentina, algo que entorpecía el deseo brasileño de convertirse en el “interlocutor político” de Sudamérica. Por ello se decidió refloatar la idea de crear un área de libre comercio continental, excluyendo a los países de América Central y México.

Más allá de que el factor político estuvo presente y que el denominado “giro a la izquierda” facilitó la consolidación del proceso de integración, lo cierto es que el gobierno del PT siempre priorizó la promoción de los lazos económicos por sobre los políticos.

“Como no podíamos tener un Mercosur para todos, por la cuestión del arancel externo común, hicimos mucho énfasis en la ampliación del área de libre comercio sudamericana. Esa ya era una idea que venía del 93-94. Esa fue la primera

²²⁷ A lo largo del trabajo se ha utilizado “permisividad internacional” y “permisibilidad internacional” como sinónimos.

propuesta de Itamar Franco en el grupo de Rio en Chile. Cuando Cardozo hizo la reunión de mandatarios sudamericanos no se habló de ese tema, el principal tema de la agenda fue la infraestructura que es un aspecto importante también. Nosotros en dos años más o menos logramos establecer un acuerdo entre el Mercosur y la Comunidad Andina. Como ya teníamos un convenio con Chile, en realidad, a excepción de Guayana y Surinam, pudimos abarcar a toda América del Sur. Con eso se creó la base real para tener lo que antes llamábamos Comunidad Sudamericana de Naciones y que después se cambió a UNASUR”²²⁸.

Este pragmatismo fue clave para generar el consenso necesario al interior de la región y para despejar las dudas de otras potencias medias (como Argentina y Venezuela) que miraban con “desconfianza” el deseo de protagonismo brasileño. En una muestra de la eficacia de su poder blando, el Palacio Planalto no sólo desarticuló los intentos por establecer contrabalances a su liderazgo sino que también logró que estos “secondary regional powers” respalden su proyecto de integración. Esta política fue muy importante ya que redujo notablemente el margen de intervención de Estados Unidos en Sudamérica.

Más allá de que en sus discursos Lula hacía hincapié en la necesidad de estrechar los vínculos con sus vecinos, Brasil en ningún momento tuvo intención de profundizar los alcances de la integración ya que consideraba que eso iba en contra de sus intereses económicos. Este es el motivo de porque por ejemplo nunca pudo prosperar la creación del Banco del Sur, una iniciativa que amenazaba los millonarios ingresos que anualmente genera el BNDES.

En el marco de la política de inserción la consolidación del “liderazgo no-hegemónico” en Sudamérica buscaba incrementar los márgenes de autonomía en relación a los EEUU, quien históricamente ha sido visto como el principal obstáculo para el desarrollo externo brasileño. Pero a su vez de esta manera también se buscaba fortalecer la capacidad de negociación de Brasil en el plano global, un ámbito que hasta el momento le había estado vedado.

Aprovechando el contexto favorable, el gobierno de Lula promovió un acercamiento con las potencias emergentes para así ampliar su presencia en el sistema de gobernanza internacional y acercarse a su anhelo de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Pero a pesar del impacto que tuvieron iniciativas como BRIC e

²²⁸ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

IBSA, lo cierto es que la excesiva dependencia del poder blando revela los “límites derivados de las carencias de recursos de poder que permitan a Brasil poder llevar adelante una carrera en solitario en las instancias globales”²²⁹.

Al carecer de recursos de poder duro, Itamaraty llevó adelante una activa campaña al interior de los organismos internacionales con el fin reducir el poder de las potencias tradicionales. Su éxito más resonante sin dudas se dio en la ronda Doha cuando lideró la creación del G20. Pero más allá de la importancia de este triunfo diplomático y de las posibilidades que brindaba para Brasil el modelo interdependentista, la incidencia de la política externa en plano global fue muy escasa y el país se vio en la necesidad de unirse con otras potencias emergentes más “grandes” para poder dar a conocer sus demandas.

Lula argumentaba que la crisis financiera del año 2008 era una muestra del “declive” del poderío estadounidense y de la consolidación de un nuevo orden internacional multipolar. Esta declaración tiene validez si la miramos desde la óptica económica, en donde las potencias emergentes se han convertido en el verdadero “sostén” del crecimiento global. En estos últimos años el Pacífico se ha consolidado como el principal polo de comercio mundial, sobre todo a raíz del excepcional crecimiento del mercado interno chino e indio. Esta tendencia se va a profundizar en el futuro, a tal punto que para el 2030 el producto interno bruto de Asia como región será superior al de las principales economías industriales del G7²³⁰.

El gobierno de Lula supo sacar provecho de esta situación y, en el marco de su política de “diversificación comercial”, incrementó notablemente su intercambio con China. También estrechó los vínculos comerciales con los mercados emergentes de África y de la zona árabe. En estos casos la política externa actuó como una “extensión” de las empresas brasileñas internacionalizadas, las cuales cosecharon importantes ganancias durante el período.

Esta estrategia estaba motivada en la creencia del PT de que para poder alcanzar la autonomía política primero era necesario alcanzar la autonomía económica. Esa era justamente la principal crítica que Lula le hacía a Cardoso, a quien acusaba de dejar al país a merced del FMI y los EEUU.

Para revertir esta situación, a partir del 2003 el gobierno estableció “asociaciones estratégicas” con varias potencias emergentes del Sur, una práctica que a la postre

²²⁹ www.nuso.org, consultado en Diciembre del 2014.

²³⁰ www.imf.org, consultado en Diciembre del 2014.

robusteció a la por entonces debilitada economía brasileña. “Al mismo tiempo en que la autonomía puede ser pensada, siguiendo a los teóricos de las relaciones internacionales, en relación al desarrollo de una agenda mínima del estado, en Brasil ella se puede referir más específicamente al distanciamiento estratégico en relación a los Estados Unidos, y más recientemente hasta para describir la aproximación a un grupo de naciones en desarrollo”²³¹(Klein, 2012:30).

La incesante entrada de divisas producto del comercio con China, sumado al “boom” de los commodities y de las materias primas en el mercado internacional, contribuyó a que el PBI brasileño crezca alrededor de un 235 %²³² durante los ocho años de gobierno. El crecimiento del 7,5 % en el año 2010, el más alto desde 1986, permitió que la economía brasileña se consolide como la séptima más importante del mundo. Recordemos que cuando Lula llegó al Palacio Planalto Brasil ocupaba el decimoquinto lugar en el escalafón.

En base a estos logros, el mandatario demandaba un mayor protagonismo para su país en el sistema de gobernanza global. Pero más allá de los cambios en el sistema de cuotas del FMI, el orden internacional no sufrió grandes modificaciones y el poder de las potencias emergentes no se cristalizó al interior de los organismos internacionales, los cuales siguieron siendo controlados por EEUU y sus aliados.

A pesar de la consolidación de fenómenos como la interdependencia, el poder militar continúa definiendo la jerarquía de poder internacional. Más allá de que la crisis financiera del 2008 dejó maltrecha a la economía estadounidense, el abrumador predominio que Washington mantiene en el campo militar le da la capacidad de “vetar” a todos aquellos estados que amenacen a su interés nacional. Esto lo sufrió en carne propia Brasil cuando el flamante presidente Barack Obama decidió poner fin a la permisividad internacional que disfrutó el país desde el 2003 en adelante, un hecho que a la postre limitó seriamente la capacidad de inserción internacional.

Para tratar de revertir este déficit Lula promovió una “actualización” de la política de defensa y además avanzó en la creación de un esquema multilateral disuasivo para reducir la capacidad de injerencia militar de EEUU en Sudamérica.

Pero a pesar de estos esfuerzos Brasil se encuentra muy relegado en este campo en comparación con sus socios emergentes. Es el único de los BRIC que por ejemplo no

²³¹ Traducción propia.

²³² En el 2003 el PBI de Brasil fue de R\$ 1,556 trillones, mientras que en el 2010 alcanzó los R\$ 3675 trillones (www. globo, com, consultado en Diciembre del 2014).

tiene armas nucleares y, a pesar de los coqueteos y del deseo de algunos funcionarios, es muy difícil que en un futuro las tenga (salvo que el próximo gobierno se anime a derogar el artículo 21²³³ de la Constitución, algo que por el momento parece muy poco probable).

El gobierno de Lula durante varios años continuó la tendencia de sus predecesores y descuidó a la defensa, pero luego de la reactivación de la Cuarta Flota y de la profundización del conflicto con EEUU decidió impulsar una “actualización” orientada a fortalecer la capacidad militar brasileña. La principal preocupación, sostiene Amorim, era garantizar la protección de los recursos naturales estratégicos: agua dulce, petróleo, bosques, entre otros.

“Cuando nos planteamos la compra de los nuevos aviones, y el desarrollo del submarino nuclear y todo eso, no es pensando en la región sino afuera de la región. Yo quiero fortalecer la cooperación en este campo entre los países de Sudamérica, ya que la mejor disuasión es la cooperación a decir verdad. En cambio para afuera sí es necesario que haya disuasión. Pero no con un enemigo determinado sino con cualquiera que sea. Cualquiera que busque amenazar nuestros recursos, rutas marítimas, nuestra Amazonia. Esto atañe a todos los países, así que en un futuro progresivamente tenemos que pensar en una capacidad disuasoria sudamericana”²³⁴.

Los gastos militares brasileiros crecieron en torno de un 7 % entre el 2003 y el 2010, lo que llevó a que Brasil suba al decimo puesto en el ranking de países con mayores gastos militares en el mundo.

Lula estaba convencido de que para poder consolidar al país como un actor global era necesario limar las “asimetrías” que existían con el resto de las potencias emergentes. Pero el esfuerzo diplomático y económico no fue continuado una vez que el líder metalúrgico abandonó el Palacio Planalto. Una muestra de esto es que en el año 2013 el gasto militar sólo creció un 3,9 %²³⁵ (casi la mitad de lo registrado durante el gobierno

²³³ Recordemos que este artículo establece la obligatoriedad de hacer un uso pacífico de la energía nuclear en todo el territorio nacional.

²³⁴ Entrevista realizada por el autor a Celso Amorim el día 27 de julio del 2012.

²³⁵ El mismo alcanzó los 31,5 billones de dólares (70 billones de reales), lo que llevó a que “Brasil ocupe ahora dos puestos menos en comparación con el año anterior y este atrás de países como Corea del Sur e Italia”(www.bbc.co.uk, consultado en diciembre del 2014. Traducción propia).

de Lula), lo que llevó a que el país sudamericano caiga hasta el puesto número doce en el ranking elaborado por el Instituto Internacional de Estudios de la Paz (SIPRI).

Más allá de los distintos matices de ambos mandatarios, el cambio en el contexto económico llevó a que Itamaraty decida adoptar una política externa más “retraída” y que por ende implicaba menos costos. Pero aunque este problema excede a la presente tesis, puede servir como disparador para la realización de próximas investigaciones.

A mitad de camino

El gobierno de Lula hizo un gran esfuerzo, tanto diplomático como económico, para posicionar a Brasil en el ámbito regional y global.

Como dijimos antes la permisibilidad fue el factor determinante que permitió que el país salga en búsqueda de un mayor protagonismo internacional, un “destino de grandeza” que siempre estuvo presente en su interés nacional. Esta tendencia se fortaleció con la llegada al poder del PT, quien desde un comienzo adoptó un conjunto de políticas orientadas a poner en crisis al “complejo de perro callejero” que imperaba en buena parte de la sociedad brasileña.

“El discurso siempre estaba dirigido hacia el pueblo brasileiro, después de cada viaje él volvía y contaba lo que hacía y porque lo hacía. Al lanzarse en estas aventuras internacionales era también una forma de valorizar la autoestima del brasileiro. Al ver que Brasil ahora cuenta en los foros internacionales, en el sistema de comercio mundial, de alguna manera contribuyó a modificar la percepción que tenían los ciudadanos sobre su propio país”²³⁶.

Pero a pesar de las potencialidades y de los recursos que poseía el estado, Itamaraty nunca pudo plasmar todas esas capacidades en el plano externo. Siempre pareció quedarse a mitad de camino, por eso resulta difícil encuadrar a Brasil a nivel internacional. “No sería un país medio y mucho menos un país pequeño. Por otro lado, tampoco sería un país desarrollado”²³⁷ (Klein, 2012: 39).

Lula buscó poner fin a esta indefinición dotando de una “identidad territorial” a la política externa. El liderazgo en Sudamérica era algo natural dado el *tamaño* de Brasil en comparación a sus vecinos. “Esta monstruosidad se expresa en un territorio de escala continental (abarca 47.3% del territorio sudamericano) y solamente no comparte

²³⁶ Entrevista realizada a Raymond Collins el día 26 de Abril del 2011.

²³⁷ Traducción propia.

frontera con Chile y Ecuador, con una demografía de casi doscientos millones de habitantes es el quinto país más poblado del mundo, tiene una edad promedio de 29.3 años” (Castillo, 2011:28).

Pero estas capacidades no eran suficientes para acceder a un lugar de privilegio en el sistema de gobernanza. El mandatario intentó revertir esta falencia a través de la diplomacia y el poder blando. A pesar de la intención de Lula de acelerar el proceso de inserción, a Brasil se le hizo difícil “escalar peldaños” en una jerarquía de poder internacional que se continúa estructurando en base al factor militar.

Por ello es que en nuestra hipótesis de trabajo hablamos de potencia regional de aspiración global. Porque más allá de la notoriedad adquirida en el campo económico, la falta de herramientas de poder clásico impidió que el gobierno pueda actuar con eficacia en las denominadas “peleas de perro grande”, las cuales -como vimos- terminaron perjudicando al interés nacional brasileño.

A pesar de que estas iniciativas no tuvieron el resultado esperado, la mayoría de los entrevistados concuerdan en que, más allá de los excesos, el saldo de la política externa de Lula es altamente positivo.

“Se sabe que Washington normalmente presta atención cuando ve amenazados sus intereses de alguna forma. Entonces en ese sentido creo que Lula cumplió el papel de colocar a Brasil en el mapamundi. En cambio Dilma lo tiene un poco más fácil, puede bajar un poco el tono y así jugar más fácilmente. No tiene que decir somos los mejores de tal y tal cosa, sino que puede partir de que todo el mundo entendió que Brasil es un jugador regional, sino mundial, en algunos temas por lo menos”²³⁸.

El desafío es hasta qué punto el próximo gobierno va a poder continuar avanzando con el proceso autonómico, el cual se ve amenazado a raíz de la irrupción de un contexto económico y político que amenaza el desarrollo de las potencias emergentes.

²³⁸ Entrevista realizada a Raymond Collins el día 26 de Abril del 2011.

Bibliografía

- Ayllón Pino, B. (2010), “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”, En: <http://www.realinstitutoelcano.org>, consultado en Diciembre del 2014.
- Ayllón Pino, B. (2010), “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”, <http://www.realinstitutoelcano.org>, consultado en Diciembre del 2014.
- Ayllón Pino, B. (2012), “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”, Revista CIDOB d’afers internacionals, nº 97-98, pp.189-204.
- Von Bahten, Gustavo Luiz (2012), “Las relaciones Brasil-África: de las carabelas al siglo XXI”, Revista Encrucijada Americana, Año 5, Nº 2, pp. 55-63.
- Bologna, Alfredo (1987), “Teorías y Propuestas de Relaciones Internacionales para los países del sur”, Centro de Estudio en Relaciones Internacionales de Rosario, documento de trabajo nº 1.
- Chin, Gregory (2010), “El impacto de las potencias emergentes en la gobernanza económica mundial”, Anuario Asia Pacifico, España, pp.221-229.
- El Comercio Exterior Bilateral Argentina–Brasil, 2011, Documento de Trabajo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, pp.5.
- Fernández, Wilson Nerys (2010), “La integración física y la viabilidad del IIRSA”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (editores), páginas 224 y 235.
- Gratius, Susanne (2007), “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, pp. 2-28.
- Gratius, Susanne (2008), “Las potencias emergentes: estabilizadores o desestabilizadores?”, www.fride.org, consultado en Diciembre del 2014.
- Gratius, Susanne (2008), “IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, pp. 1-27.
- Hirst, Mónica (2005), “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, Nueva Sociedad, pp. 131-140.

- Hirst, Mónica; Soares de Lima, Maria Regina; Pinheiro, Leticia (2010), “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”, Nueva Sociedad, pp. 22-41.
- Hurrell, Andrew (2008), “Lula’s Brazil: A Rising Power, but Going Where?”, Current History, pp. 51-57, www.currenthistory.com, consultado en Diciembre del 2014.
- Jaguaribe, Helio (1979), “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”, Estudios Internacionales, Santiago de Chile.
- Keohane, Robert; Nye, Joseph (1977), Power and interdependence. World Politics in Transition, Boston.
- Silva, Magno Klein (2012), “Autonomia, o Norte: A noção de política externa autônoma para San Tiago Dantas e Samuel Pinheiro Guimarães”, Universidad Federal de Rio de Janeiro, www.iri.edu.ar, consultado en Diciembre del 2014.
- Lea, Sarah, De Sousa, John (2008), “Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, pp. 1-6.
- Lechini, Gladys; Giaccaglia, Clarisa (2010), El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?, Problemas del Desarrollo, vol.41, n°163, <http://www.scielo.org.mx>, consultado en Diciembre del 2014.
- Llenderozas, Elsa (2009), “¿Integración o fragmentación? Política, seguridad, energía y comercio en la región sudamericana”, editorial EUDEBA, <http://campus.iri.edu.ar>, consultado en Diciembre del 2014.
- Lissardy, Gerardo, “El banco brasileño que mueve América Latina”, www.bbc.co.uk, consultado en Diciembre del 2014.
- Marchetti, Agustina; Nardi, Valentina (2012), “Brasil y China en África. El caso de Angola”, VI Congreso de Relaciones Internacionales, IRI, UNLP.
- Miranda, Roberto (2003), Argentina: autonomía en tiempos de crisis, Revista Instituto de Relaciones Internacionales, N° 24, <http://www.iri.edu.ar>, consultado en Diciembre del 2014.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2003), “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos”, Nueva Sociedad, Caracas, pp.143-157.
- Morales Castillo, Rodrigo (2011), Evaluación de la gran estrategia brasileña, Revista Mexicana de Política Exterior, pp. 27-66.

- Muñoz, Creusa (2013), “Brasil: ¿detrás de la bomba atómica?”, Explorador Brasil, Le Monde Diplomatique.
- Nolte, Detlef (2006), “Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis”, Research Programme: Dynamics of Violence and Security Cooperation, GIGA, N° 30, Alemania.
- Nunes Pereira, José María (1982), “Relaciones Brasil-África: problemas y perspectivas”, Nueva Sociedad, N° 60, pp.77-90.
- Palermo, Vicente (2013), “Un vira-lata sin complejos. Brasil frente al siglo XXI”, Revista Debate, Belo Horizonte, v.5, n° 2, pp.7-15.
- Pedersen, Thomas (2002), “Cooperative Hegemony. Power, Ideas and Institutions in Regional Integration”, Review of International Studies, N° 28, pp. 677-696.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2007), “El mundo multipolar y la integración sudamericana”, RD, Segunda Época, Nro 1.
- Puig, Juan Carlos (1971), “La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo”, Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas, Rosario, UNR.
- Soares de Lima, Maria Regina (2007), “Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur”, Foreign Affairs, www.offnews.info, consultado en Diciembre del 2014.
- Russell, Roberto; Tokatlian, Juan (2001) “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, POSTData, 7.
- Salomón, Mónica (2003), “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 1-30.
- Sanahuja, José Antonio (2007), “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, Pensamiento Iberoamericano, www.fundacioncarolina.es, consultado en Diciembre del 2014.
- Serbín, Andrés (2010), “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”, Nueva Sociedad, <http://www.cebem.org>, consultado en Diciembre del 2014.
- Waltz, Kenneth (1988), “Teoría de la política internacional”, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

- Vigevani, Tulio; Ramanzini Jr., Haroldo (2009), “Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración”, Nueva Sociedad, N°219, pp. 76-94.
- Wendt, Alexander (2005), “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”, Revista Académica de Relaciones Internacionales, N° 1.
- www.africainfomarket.org, consultado en diciembre del 2014.
- www.bbc.co.uk, “Brasil cai em ranking global de gastos militares em 2013”, consultado en Diciembre del 2014.
- www.economist.com, “¿The lion kings?” (6/1/ 2011), Londres, Inglaterra, consultado en Diciembre del 2014.

ANEXO

ENTREVISTAS

A continuación se va a realizar un breve perfil de las personas que fueron entrevistadas en el marco de la presente tesis de posgrado, las cuales accedieron a que sus opiniones sean reproducidas íntegramente.

-Celso Amorim: diplomático de carrera que desde 1987 ha desempeñado distintos cargos al interior de Itamaraty. Entre 1993 y 1995 actuó como canciller durante el gobierno de Itamar Franco, una vez que Cardozo llegó al poder fue designado para liderar la Misión Permanente de Brasil en las Naciones Unidas, cargo que ocupó hasta 1999.

Después de pasar por la embajada brasileña en el Reino Unido, Amorim regresó al país en el 2003 para desempeñarse como canciller durante el gobierno de Lula da Silva. Luego de un “impassé” en la función pública, el 4 de agosto del 2011 fue convocado por la Presidenta Dilma Rousseff para hacerse cargo del Ministerio de Defensa, tarea que desempeña en la actualidad.

-Marco Aurelio García: Licenciado en Filosofía y Derecho en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, profesor retirado de historia latinoamericana en la Universidad Estadual de Campiñas.

Luego del fin de la dictadura regresó a Brasil y, junto a Lula, fue uno de los fundadores del Partido de los Trabajadores. Durante la década del noventa, en su rol de Secretario de Relaciones Internacionales del PT, promovió la creación del Foro de Sao Paulo, un encuentro que aglutina a buena parte de los partidos políticos de izquierda de América Latina y el Caribe. En el año 2007 fue nombrado Asesor de Asuntos Exteriores de la Presidencia de Brasil, cargo que aún desempeña en la actualidad.

-Darío Pignotti: corresponsal del diario Página 12 en Brasilia, periodista de la agencia ANSA.

-Eduardo Davis: periodista, corresponsal de la agencia EFE en Brasilia.

-Eric Nepomuceno: periodista, corresponsal del diario Página 12 en Río de Janeiro.

- Flavio Saraiva: Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

- Eiti Satto: Director del Instituto de Relaciones Exteriores (IREL) de la Universidad de Brasilia.

-Francho Barón: periodista, corresponsal del diario El País de España en Río de Janeiro.

-**Sabrina Medeiros:** Profesora Adjunta de Relaciones Internacionales en la escuela de Guerra Naval y en la Universidad Federal de Río de Janeiro

- **Raymond Colin:** periodista, corresponsal de la agencia Reuters en Brasilia.

¿Qué parámetros se tomaron en cuenta para definir el interés nacional brasileño durante el gobierno de Lula?

Había una cosa que yo acostumbraba a decir cuando era canciller era que muy pocas veces yo había visto antes un gobierno en la que la ejecución de la política exterior haya correspondido tanto con lo que fue anunciado en los discursos iniciales del presidente. En el caso mío la descripción fue más detallada, ya que el presidente en la toma de posesión se encarga de dar un discurso más general.

Los parámetros de alguna manera están ahí. Muchas de las cosas que hicimos, sino todas, tenían como base lo que ya estaba ahí previsto. Claro que la realidad internacional es dinámica y por eso hay otras actitudes que se tomaron más tarde que no se podían prever: por ejemplo ni Lula no yo jamás íbamos a pensar que íbamos a estar involucrados en un acuerdo para resolver la cuestión nuclear en Irán. Eso fue algo que apareció después, tampoco se habla de BRICS por ejemplo, al menos no específicamente. Pero si tú lees los documentos vas a ver que además de hacer hincapié en los vínculos con los países de América del Sur se da una prioridad a la relación con los países en desarrollo. O sea que las iniciativas de IBSA y BRICS de alguna manera ya estaban presentes en esas directrices. También se habla de adoptar una postura en las negociaciones comerciales internacionales, al respecto (aunque no específicamente sobre eso) habla de la necesidad de impulsar una política “activa y altiva”. Eso fue lo que inspiró nuestra posición en relación al ALCA y la OMC. ¿Si tu me preguntas si yo ya preveía crear el G20 junto a Argentina y otros? Obviamente que yo no podía pensar eso en aquel momento. Las dinámicas de las negociaciones me llevaron a eso, pero la decisión de privilegiar las relaciones con los países en desarrollo -además de los de América del Sur-; algo que estaba contrapuesto a la dinámica de la negociación; nos llevó a eso.

Entonces yo diría que los parámetros estaban ahí. Algunas de tus preguntas son más complejas. ¿Como por ejemplo como se hace cuando hay una diferencia de intereses? Esa es una cuestión general para cualquier política exterior. Yo creo que quien está en una posición de decisión, en algunos casos el canciller o bien el propio presidente, no debe elegir un interés contra otro, como por ejemplo agricultura contra industria. Creo que en Brasil eso pasó de otra manera. Tampoco es que se pueda hacer una media en términos aritméticos. Yo creo que la función del político no es hacer un equilibrio entre los variados intereses, o escoger uno en detrimento de otro. Muchas de las cosas que hicimos no contentaban del todo al sector industrial ni al agrícola, por ejemplo nuestra posición en la ronda Doha era un poco distinta a la de Argentina. Esta no era la ideal para el sector agrícola, el cual esperaba que hiciéramos mas concesiones en industria para obtener más beneficios en agricultura. Por otro lado esta situación tampoco era la ideal para los sectores industriales porque algunos de ellos iban a tener que hacer algunos sacrificios para sostener el resultado.

Pero digamos que en aquel momento prevaleció la idea de que Brasil tenía que tener una inserción internacional y que esta era mejor impulsarla a nivel multilateral global que en negociaciones bilaterales con los Estados Unidos y la Unión Europea. Es necesario siempre tomar en cuenta los intereses pero esto no quiere decir que siempre se tenga que elegir uno por sobre otro.

-Muchos sectores, sobre todo en los ámbitos empresariales, vienen abonando la idea de que Brasil abandone el Mercosur ya que este es un “lastre para su desarrollo”. En este marco muchos vieron al ALCA con simpatía. ¿Cómo fue la negociación de este tratado?

En relación al ALCA inicialmente quien tenía la posición más dura en temas de negociaciones comerciales era Brasil. Yo diría que con el tiempo Argentina tomó una posición muy fuerte a través del presidente Kirchner. Brasil tenía una gran preocupación con este tema. Una de las grandes preocupaciones de Brasil en las negociaciones, pero sobre todo en el ALCA y en los

diálogos con la Unión Europea, era la cuestión de las compras de gobierno. Hoy en día vos estas en Brasil y estás viendo como esas compras de gobierno están siendo utilizadas como un instrumento de política industrial, algo absolutamente fundamental y sin depender de las normas de la OMC porque nosotros no somos miembros. Para darte una idea esa era una de las preocupaciones. Otra era que las reglas en relación a la propiedad intelectual no fueran tan rigurosas que nos impidieran desarrollar nuestros medicamentos y cosas así. En esas cuestiones, en el inicio, yo siempre digo que la posición de Brasil era más reñida que la de la Argentina, mucho más que la de Paraguay y Uruguay. El trabajo inicial nuestro fue convencer a Argentina y al resto de los países del Mercosur para establecer una negociación conjunta frente al tratado. En la negociación con la Unión Europea algunos sectores industriales si remarcaron que el Mercosur era un “lastre” ya que Brasil por si sólo podía establecer una negociación más provechosa con ese bloque, pero esa nunca ha sido la posición del gobierno. Para nosotros es muy clara la centralidad del Mercosur, que no es solamente económica sino también política, estratégica.

En donde no fue posible tener una coordinación tan precisa; coordinamos en un 98 %, pero igual tuvimos algunas diferencias; fue en la ronda de Doha. Pero eso finalmente no termino. Porque ese es un error del sistema de negociación que precede a nuestro gobierno y que no ha sido posible cambiar. En el ALCA establecimos claramente que los países miembros iban a votar de manera conjunta, más allá de que había posiciones distintas éramos conscientes de que teníamos que coordinar y actuar en bloque. Con la Unión Europea pasó lo mismo. Pero en la OMC, quizás por culpa de una tradición que venía de otras épocas, no fue así. Claro que esto terminó siendo muy minimizado porque buena parte del Mercosur pasó a formar parte del G20 de la OMC y gracias a eso las posiciones se coordinaron bien. Pero hubo matices sobre todo en la parte industrial al final.

Pero yo diría que nunca tuvimos la preocupación de atender a ese o aquel sector de manera específica. Claro que tuvimos que escuchar a todos. Por ejemplo nuestra posición en relación al ALCA era mejor comprendida por los sectores de máquinas, equipamiento, y no tanto por el sector textil.

-¿Qué herramientas se utilizaron para tratar de ampliar el margen de autonomía de Brasil en el escenario internacional?

Primero había mucha claridad sobre la importancia de Brasil en las negociaciones. Por eso no había que entrar en ellas ya con miedo de tener que hacer concesiones. Claro que una negociación es una negociación, pero nosotros entramos para defender nuestro interés. Si vos ves los grandes principios de la política anterior no era muy distinta a la nuestra: multilateralismo, integración, pero con diferencias porque ellos no pusieron ningún énfasis en África por ejemplo. Igual lo importante es cómo se hacen las cosas en la práctica. No había que tener ningún miedo de defender el interés brasileño, tal como lo entendíamos nosotros y la sociedad en su conjunto. Porque la gente habla mucho de los empresarios pero no habla de los trabajadores, de las clases medias. Nosotros tratamos de escuchar a la mayor cantidad de sectores. No necesariamente para hacer exactamente todo lo que ellos quieren pero sí para escucharlos.

En fin de cuentas no había que tener miedo de defender el interés. Pero para ello era necesario construir alianzas con países que tenían afinidades con nosotros. En primer término obviamente estaban el Mercosur y América del Sur. Pero más allá de eso es indudable que había que hacer concesiones en relación a nuestro propio interés para poder tener esas alianzas. Tuvimos que sacrificar cosas nuestras. Nosotros pasamos a admitir demandas de países africanos de menor desarrollo. En este caso es mejor hablar de la OMC porque es un ejemplo más grafico. Ahí aceptamos posiciones que desde un punto de vista egoísta podían parecer de que no eran de nuestro interés, pero si lo eran dentro de la estrategia global.

Nosotros logramos poner a Estados Unidos y a la Unión Europea a la defensiva en relación a los subsidios agrícolas porque logramos hacer esta amplia coordinación. En el G20 y más allá.

¿Cómo surgió la idea de juntarse con esos países y establecer coaliciones?

Yo te digo mi versión, después vas a ver que cada país tiene la suya propia. Desde mi punto de vista el momento fundamental se dio en una reunión ministerial que tuvimos en Montreal, dos o tres meses antes de Cancún, en la que quedó muy claro que nosotros (en esto incluyó a la Argentina y al resto de la región) teníamos un potencial de alianzas con países como Australia, India. China en esa época no estaba tan activa aún, pero también sin dudas también era muy importante. Nuestro embajador en Ginebra me preguntó: ¿Qué debo hacer si hay un choque de intereses entre Australia e India? Siempre tratar de conciliar, pero si esto es imposible es mejor integrarse con India porque con eso nosotros logramos una gran legitimidad en la ronda. Antes la Unión Europea decía Brasil, la Argentina, Australia, están buscando ventajas porque son grandes productores agrícolas. Nosotros incluimos a Tanzania, establecimos también coordinación con los países de menor desarrollo. Esa fue la decisión fundamental. Ya en el pasado se habían establecido alianzas políticas entre los países en desarrollo pero de una manera muy negativista y que se había derrumbado en la Ronda Uruguay cuando los productores agrícolas quedaron a un lado. Nosotros teníamos el objetivo de recrear todo eso. No sólo para obstruir la negociación, sino que también buscábamos impulsar propuestas concretas. Las cuales, si vos miras la evolución de la negociación, fueron la base del acuerdo agrícola que no se terminó cristalizando al final.

Construir esta alianza fue algo difícil, en algunos casos tuvimos que hacer concesiones en relación a nuestro interés específico para poder ganar espacios en el escenario internacional.

-¿Vos crees que la permisibilidad internacional que gozaba la región contribuyó al “éxito” de la política de inserción internacional?

Yo creo que ese fue un factor que realmente facilitó las cosas. Yo, quizás otros sí, no planteé la necesidad de aprovechar la oportunidad ya que los Estados Unidos estaban ocupados. Pero en la práctica eso ocurrió sin ninguna duda. El hecho de que EEUU estuviera ocupado en otros sitios influyó por ejemplo en relación a la crisis de Venezuela del 2002, cuando Brasil impulsó la creación del “grupo de amigos”. Yo diría que en esa ocasión Washington prácticamente nos entregó la conducción de ese tema. No es que nosotros íbamos a hacer lo que ellos querían, pero como ya tenían muchas cosas de ocuparse decidieron cedernos el protagonismo.

Eso nos permitió también trabajar con cosas como la Comunidad Sudamericana, Unasur. Pero no es que de antemano dijimos vamos a aprovechar ese momento porque no sabíamos que iba a pasar. En realidad yo no podía saber ni cual iba a ser nuestra capacidad de resistencia frente a los Estados Unidos. En gran parte esto ocurrió gracias a la disposición del presidente, lo que permitió que sea posible mantener una posición firme en relación al ALCA, a la guerra de Irak y de alguna manera en la OMC. Con eso definido nos dimos cuenta que teníamos fuerza para continuar adelante con algunas ideas que eran antiguas pero que, por diversos motivos, se habían dejado de lado.

Lula no fue el primero en remarcar que la prioridad de la política externa brasileña es América del Sur, este concepto se comenzó a barajar en el gobierno de Itamar Franco. Yo también fui canciller durante esa época. En una reunión del Grupo de Rio en 1993 él me instruyó para hablar de eso, y también hice algo similar en 1994 en una reunión del ALADI. Después Cardozo tuvo una muy buena iniciativa, siempre digo eso, de hacer una reunión de presidentes de América del Sur. Entonces el concepto de alguna manera ya surgió. Porque el concepto que existía era sobre América Latina. Yo no tengo nada en contra de América Latina, por el contrario esta en nuestra constitución que tenemos que trabajar por la integración del continente, pero es un concepto demasiado amplio. Yo no puedo intentar llevar adelante una integración con América Central, o con México, sino refuerzo primero mi propia base que es América del Sur.

¿Cuál ha sido nuestro énfasis inicial? El énfasis inicial, aunque el asunto sea político, ha sido el aspecto económico-comercial. Porque eso es lo que va creando los vínculos, incluso para contraponerse un poco al ALCA.

Como no podíamos tener un Mercosur para todos, por la cuestión del arancel externo común, hicimos mucho énfasis en la ampliación del área de libre comercio sudamericana. Esa ya era

una idea que venía del 93-94. Esa fue la primera propuesta de Itamar Franco en el grupo de Río en Chile. Cuando Cardozo hizo la reunión de mandatarios sudamericanos no se habló de ese tema, el principal tema de la agenda fue la infraestructura que un aspecto importante también. Nosotros en dos años más o menos logramos establecer un acuerdo entre el Mercosur y la Comunidad Andina. Como ya teníamos un convenio con Chile, en realidad; a excepción de Guayana y Surinam; con eso logramos abarcar a toda América del Sur. Con eso se creó la base real para tener lo que antes llamábamos Comunidad Sudamericana de Naciones y que después se cambió a UNASUR. Otra cosa muy importante ahí fue la creación del Consejo de Defensa, yo personalmente no había pensado en ese tema, ya que en ese momento pensaba que era importante tener la integración económica como base de la integración política. Yo no lo había pensado pero otras personas en el gobierno sí lo hicieron.

-¿Vos crees que la permisibilidad internacional varió con la llegada al poder de Barack Obama?

No, no cambió mucho. Podía variar porque los demócratas tienen más fuerza de atracción en América del Sur. Pero en realidad Obama no tuvo ninguna política para América del Sur para decir la verdad. En realidad no cambió mucho, nosotros seguimos consolidando Unasur y los proyectos que habían sido anunciados, como por ejemplo el Consejo de Defensa que fue propuesto antes pero concretado después.

-Yo planteo más a si cambió la forma en la que Brasil era visto desde los Estados Unidos. Mucho se habla sobre su negativa a visitar Brasil en el cierre del gobierno de Lula y de que a los cuarenta días del gobierno de Dilma decidió realizar una visita oficial al país.

Bueno ahí entran en juego otros aspectos que podemos discutir. Yo no creo que Obama haya ni facilitado, ni dificultado la integración en América del Sur, que continuo adelante y se consolidó. Las primeras reuniones del Consejo de Defensa incluso fueron muy importantes incluso para resolver la crisis entre Colombia y Venezuela. El presidente Néstor Kirchner estuvo muy involucrado en eso. Toda la arquitectura que habíamos hecho permaneció, no fue afectada. Si hubiera venido al menos con una iniciativa nueva, con una nueva edición de la Alianza del Progreso o que se yo, podría quizás haber obtenido algún tipo de repercusión. Pero creo que Estados Unidos entro en una fase no digamos de declive pero sí de retracción, de no involucramiento. Quizás la única diferencia era que Bush era en un sentido un poco más pragmático, pero no creo que en general la relación haya cambiado.

-Pasando al plano multilateral. ¿Cuáles fueron los objetivos planteados por el gobierno con la creación de iniciativas como BRICS o IBSA?

En primer término hay que decir que todas estas iniciativas no serían posibles si no hubiera una buena integración en Sudamérica, eso es importante. Si uno tiene problemas con los vecinos siempre es difícil actuar en un plan más macro. Esa es una tarea de todos los días. Una vez leí una declaración de alguien que decía: la "cuestión de la integración sudamericana ya está resuelta". No, nunca esta. Es como un matrimonio, uno tiene que refrendar el compromiso todos los días. Eso no quiere decir que uno tiene que complacer siempre a sus socios, pero hay que estar siempre presente. Muchas veces hay que presentar una iniciativa nueva para también motivar. Eso nos obligo a desarrollar el Mercosur Social, el FOCEM. Es importante para todos mantener eso siempre vivo.

Esas otras iniciativas forman parte del desdoblamiento natural del que habíamos hablado al inicio. IBSA surgió en el segundo día del gobierno, eso lo explico yo en un libro que se llama conversaciones con jóvenes diplomáticos.

En el segundo día de gobierno yo recibí a la canciller de Sudáfrica que, entre otras cosas, me vino a proponer la creación de un grupo de países ya que ellos no formaban parte del G15 debido a las sanciones vinculadas al Apartheid. Por alguna razón, yo no sé bien cuál es, no les interesó entrar en el G15. Desconozco los motivos de esta decisión, no sé si habrá habido una resistencia en el gobierno porque en ese foro ya había varios países africanos. Entonces nos

propusieron crear un grupo de siete u ocho países, que en este momento no me acuerdo cuales eran todos. Mi reacción fue: ¿Por qué no hacemos una cosa más sencilla? Seamos tres. Hacer algo de a dos ya es complicado, con tres aún es más difícil, pero con ocho es imposible. Los representantes de India luego concordaron con esta mirada. Tres países democráticos, multiculturales, multirraciales y cada uno con presencia en un continente distinto del mundo en desarrollo.

Así que no entraba en contradicción con los procesos de integración que cada uno tenía. El foro tampoco entraba en contradicción con la participación de Brasil en el Mercosur. Claro que el nombre IBSA surgió un poco después. A la canciller sudafricana le pareció muy buena la idea y justo tenía pautado un viaje a India. A su vez representantes del gobierno indio tenían pautado un viaje a Brasil en el mes de junio. Yo le dije a ella que venga también así hacemos una reunión de los tres.

Desde el inicio esta iniciativa despertó la atención de buena parte de la comunidad internacional. Yo he hablado al respecto con el canciller ruso Igor Ivanov, me tocó mucho hablar con él por el tema de Irak en donde teníamos una posición común. Él hablaba muy bien español, le gustaba hablar conmigo en ese idioma e incluso sus asesores no entendían nada. Javier Solana, el alto representante de la Unión Europea, pidió una reunión para tener un diálogo con nosotros. Es que veían el potencial que este grupo tenía en el escenario internacional.

-¿El IBSA también llevó a potenciar lo que Brasil estaba haciendo en África?

Sin dudas ayudo, pero nuestra posición en África sobre todo ayudo en la creación del G20. Esa confianza que se creó entre India, Brasil y Sudáfrica fue muy importante. Fue difícil porque India nos veía con alguna suspicacia sobre todo en la parte económica, ya que Nueva Delhi estaba muy preocupada por la protección de su pequeña agricultura. Por eso fue muy útil crear ese espacio.

Con BRICS ha sido un poco distinto, ya que este ha sido una creación de la economía. Pero la decisión de llevar adelante el foro fue inicialmente de Rusia, el canciller Sergei Lavrov fue el primero en pensar en hacer una reunión. Esta se dio en Nueva York durante la Asamblea General de la ONU en la que sólo concurrieron los cancilleres. El primer encuentro a nivel presidencial fue en la sede de las Naciones Unidas, una cosa un poco rápida, simbólica. Al año siguiente hicimos un almuerzo en la residencia de Brasil. Ya era un paso. Ahí sí, en base a una propuesta brasileña, se acordó hacer una reunión de cancilleres en uno de los países. Los rusos invitaron y entonces hicimos la primera reunión en Ekaterimburgo de cancilleres y un año después de presidentes.

-¿Estos foros también permitieron limitar las asimetrías que existen en el plano internacional?

Buscaban generar mayor igualdad en el orden internacional. Brasil es un país grande, sea un gran país o no otros dirán. Pero cuando uno compara Brasil con los Estados Unidos, Brasil con la Unión Europea, te das cuenta de que no es tan grande. Por eso es muy importante para nosotros la integración de Sudamérica, desde el punto de vista egoísta te puedo decir; aunque al mismo tiempo esto ayuda a los otros. Pero también son muy importantes estas asociaciones que nos permitieron llevar adelante acciones conjuntas.

Brasil, Sudáfrica e India fueron los únicos tres países en desarrollo invitados a la Conferencia de Anápolis sobre Palestina e Israel. México también pidió ingresar pero estuvo como observador. Fueron los únicos tres países en desarrollo no musulmanes.

Un año y medio después hicimos una reunión en Brasil del IBSA y el canciller Palestino vino hasta al país exclusivamente para tener un desayuno de trabajo con los tres cancilleres.

-¿Vos mantenías un diálogo fluido con Lula al momento de tener esos encuentros?

Eso iba más o menos de intuición. Cuando pensé la idea del IBSA no es que estaba pensando en que eso nos iba a permitir coordinar con otras potencias emergentes y así aumentar nuestra

presencia en el escenario internacional. No se me paso por la cabeza que íbamos a desempeñar un rol, aunque bastante secundario, en la cuestión de Palestina. Hoy en día tenemos incluso una maniobra naval conjunta entre India, Brasil y Sudáfrica. Eso es muy importante para el Atlántico Sur, también quizás algún día tendremos interés en el Índico, realmente no lo sé. Los intereses son globales. En el caso de BRICS se intuyo muy rápidamente que era muy importante la parte económica, claro que la importancia creció mucho después de la crisis del 2008. Eso permitió una gran inclusión. Ahí sí los BRICS pasaron a tener una influencia importante, una muestra de ello es la reestructuración de las cuotas del Fondo Monetario.

-¿Cómo hace Brasil para competir con India por ejemplo en la disputa por el asiento permanente del Consejo de Seguridad de la ONU?

Yo no creo que haya disputa entre Brasil e India sobre ese tema. India tiene un arma nuclear y mil millones de habitantes. Brasil no tiene esa población pero su territorio es mucho más grande que India. Tiene otros recursos. Yo creo que es difícil imaginar que entre India y que no entre Brasil. Yo no sé qué va a pasar con la reforma del Consejo de Seguridad. Aunque este reclamo no ha sido sólo del gobierno de Lula, si nosotros no hubiéramos tomado una posición fuerte en relación a esto probablemente en 1994-1995 se hubiera hecho una para incluir sólo a Japón y Alemania. Esa era la idea de los Estados Unidos. ¿Por qué se retomo esa discusión en las Naciones Unidas? Porque en la primera guerra de Irak los Estados Unidos, a pesar de que eran la potencia global indiscutida, necesitaban de la plata de los otros. Contrariamente a lo que la gente dice no es que ha sido una obsesión de Brasil estar en el Consejo de Seguridad, pero nosotros no podemos permitir que este siga así como esta. Ahí hay que optar por una fórmula que sea mínimamente equilibrada. Una vez se propuso que Alemania y Japón entren como miembros permanentes y nosotros ocuparíamos un lugar rotativo. Para eso prefiero dejar las cosas como están porque entonces es consagrar la injusticia. Yo no sé qué va a pasar la verdad, capaz se dé una reforma de afuera para adentro tal como ocurrió con la parte económica, en donde el FMI fue reformado solamente porque se creó el G20.

-Yendo más al plano regional. ¿Qué le aportó la creación de la Unasur a la política externa brasileña?

Yo creo que es importante que haya un nivel de integración y de coordinación para toda Sudamérica. Si estuviera dibujando un cuadro ideal obviamente tendría a todos en el Mercosur, pero eso no es posible porque algunos tenían acuerdos de libre comercio con otros países. La creación de la Unasur permitió lograr un cierto nivel de coordinación, el nivel de comercio de Brasil con todos los países creció mucho. No sólo las exportaciones sino también las importaciones. Eso repercute en la política, hoy en día hay un consenso de que la Unasur tiene que actuar en los escenarios de crisis que se pueden llegar a desatar. Ya lo hizo en Paraguay, en Bolivia. Todas son ventajas para nosotros. Yo no tengo nada en contra de Estados Unidos y pretendo que las relaciones bilaterales cada día sean mejores, pero nuestra región tiene otros parámetros, otra manera de ver las cosas. Porque dejar que la OEA venga aquí a resolver una cuestión entre Colombia y Venezuela, si podemos nosotros encaminar esos temas de manera más positiva. Claro que hay mucho por hacer, pero se han logrado avances importantes.

-¿Vos crees que este organismo le permite a Brasil consolidarse como la potencia regional en Sudamérica?

No es necesario definirnos como potencia regional porque nosotros no dominamos la Unasur sino que formamos parte de ella. Muchas de las cosas que pasan ahí no se dan como querriamos nosotros. Al consolidar la integración conseguimos disminuir los problemas en la región, eso a su vez nos posibilitó impulsar un plan de acción internacional. Eso no hay duda. El concepto de potencia regional encajaría con Unasur o sin Unasur, por el tamaño que Brasil tiene. Pero no miramos por ese ángulo.

-¿No lo ven por el lado de la plataforma?

En parte sí, pero no es una plataforma solamente para Brasil. Es una plataforma para todos en la que también tenemos que hacer concesiones. Cuando nosotros hicimos el acuerdo de libre comercio con Perú había cosas para Brasil que eran muy importantes y que tuvimos que abandonar. Una cosa ayuda a otra. Algunos países habían salido del G20 de la OMC por la presión de los Estados Unidos sobre todo después de Cancún. La gran mayoría volvió. Yo creo que los trabajamos que hicimos en la Unasur contribuyó también para eso. Sin que una cosa estuviera necesariamente condicionada a la otra. Es parte de un proceso más grande.

-¿Cómo calificas la relación del gobierno de Lula con otras potencias medias como por ejemplo Argentina y Venezuela? ¿Existieron focos de tensión como consecuencia del rol internacional adoptado por Brasil? ¿Vos crees que Estados Unidos está respaldando a Colombia para contrabalancear el liderazgo brasileño?

Yo creo que tuvimos una relación muy buena en el plano político con la Argentina y muy buena también con Venezuela. Aunque fueron distintas, la integración que existe entre Brasil y Argentina es mucho más grande de la que existe con Venezuela. Ahora con los últimos acuerdos firmados con Caracas esta última viene siendo llevada delante de arriba para abajo, por decirlo de alguna manera. En Argentina no. Pese a lo que dicen los empresarios, que reclaman. Eso es normal. Yo trabajé algunos años como embajador en el GATT, ahí lo que más había eran quejas de Estados Unidos contra Canadá y de Canadá contra Estados Unidos. Las tensiones comerciales normales que vienen del contacto íntimo. Ítem 1: Estados Unidos contra Canadá por bebidas alcohólicas. Ítem 2: Canadá contra Estados Unidos por bebidas alcohólicas. Con Argentina pasa lo mismo. Claro que si las distorsiones llegan muy lejos, para un lado u para otro, ahí hay que tener atención. Yo creo que siempre buscamos encontrar soluciones a través del diálogo. Siempre es necesario mirar para adelante, que podemos ganar juntos. Además el comercio sigue creciendo. Este es superavitario para Brasil, en compensación Argentina capaz tiene un balance más superavitario con otros países que Brasil no tiene. Es parte de la dinámica del comercio internacional.

¿Cómo fue el acuerdo para impulsar la Comunidad Sudamericana de Naciones?

Si quieres una opinión muy sincera, yo creo que había ahí un matiz entre la cancillería y los políticos. Los políticos estaban más comprometidos con la integración sudamericana, Cristina Kirchner fue una de las integrantes del “comité de sabios” que trabajó en los planes de creación de la Comunidad Sudamericana. Yo creo que en la cancillería podía haber un poco, como en la nuestra también hay, de esas visiones del pasado que fomentaban las divisiones. Pero hubo una comprensión muy grande, quizás ayudó en eso la buena relación de Argentina con Venezuela. Nosotros estamos pegados a casi toda Sudamérica, incluido Surinam y Guyana, por eso tenemos que tener una política para ellos. Mejor que tener una política para ellos y otra para el Sur, lo mejor sería – claro siempre habrá necesidades bilaterales puntuales- tener una política lo más posible única para toda Sudamérica. De ahí la Unasur. Entonces yo creo que la participación de Argentina ha sido muy positiva. En el inicio hubo quizás algunos reparos, ya que consideraban que la prioridad era el Mercosur. Yo creo que toda esa situación ha sido superada y la asunción de Kirchner como secretario general de la Unasur ayudó a consolidar esa percepción. Pero Kirchner no aceptó eso porque se trataba solamente de un cargo internacional, eso es porque realmente creía en la integración sudamericana. Si vos ves los discursos de su mandato y los de Cristina las referencias a Sudamérica eran más constantes en comparación a los comunicados de la cancillería que hablaban más de Latinoamérica.

-¿Cuáles son los nuevos desafíos en el plano que tiene por delante el gobierno de Dilma Rousseff?

Entenderás que yo no puedo hacer comentarios respecto a eso. Pero para compensar esta no respuesta puedo agregar en relación a Colombia que yo creo que el gobierno de ese país percibió que era mejor para su propio interés no quedar solamente en manos de los Estados Unidos. Claro que tiene una relación muy importante con Washington por la ayuda que reciben para combatir a las FARC y al narcotráfico. Eso crea un vínculo muy importante, pero creo que hay una percepción (que ya había con Uribe, pero que es más fuerte con Santos) de que interesante equilibrar eso estableciendo una relación más profunda con Sudamérica. Colombia es uno de los países que inicialmente no estaba tan convencido de la Unasur, pero después tuvieron a la primera secretaria general del organismo.

-Sobre todo lo que a mí me llama la atención también su posición sobre el desarrollo del Consejo Sudamericano de Defensa

El tema es que acá en el Sur todos tenemos una visión más o menos similar. Si Estados Unidos quiere hacer eso no sé, pero no va a funcionar.

-¿Qué opinas en relación a la histórica dependencia de los países de la región hacia los Estados Unidos en temas vinculados a la defensa, sobre todo la compra de armamentos?

Eso quiere decir dos cosas. Primero que Brasil no se siente amenazado por ninguno de sus vecinos, entonces esa idea de una carrera armamentística en Sudamérica para nosotros está totalmente fuera de lugar. Pero Brasil no puede desconocer que tiene la obligación de proteger su extenso litoral, no de la Argentina, Colombia, Venezuela, ni de nadie. Pero tenemos que protegerlo porque si se llega a dar un conflicto entre la superpotencia A y la superpotencia B, y alguna de ellas se interesa en obtener nuestros recursos, nosotros tenemos que tener la capacidad de decir aquí NO.

Cuando nos planteamos la compra de los nuevos aviones, y el desarrollo del submarino nuclear y todo eso, no es pensando en la región sino afuera de la región.

Yo quiero fortalecer la cooperación en este campo entre los países de Sudamérica, ya que la mejor disuasión es la cooperación a decir verdad. En cambio para afuera sí es necesario que haya disuasión. Pero no con un enemigo determinado sino con cualquiera que sea. Cualquiera que busque amenazar nuestros recursos, rutas marítimas, nuestra Amazonia. Esto atañe a todos los países, así que en un futuro progresivamente tenemos que pensar en una capacidad disuasoria sudamericana. También es necesario desarrollar una base industrial de defensa sudamericana. Eso no es un eufemismo para Brasil solamente. Nosotros ahora estábamos necesitando lanchas patrullas para la zona de la Amazonas y compramos cuatro a Colombia. También tenemos participación de Argentina, de Colombia en la construcción del nuevo avión de carga C390. Podemos desarrollar un área de innovación aeroespacial, en donde Argentina tiene mucho desarrollo.

-¿Eso se ha ido trabajando solo en el plano bilateral o también en el multilateral?

Depende, en realidad hay que hacer las dos cosas al mismo tiempo. El plano multilateral es muy bonito y más simpático pero más costoso, es más difícil. Pero no hay que despreciarlo.

Entrevista a **Marco Aurelio García** realizada en Julio del 2012 en Brasilia

-¿Qué parámetros se tomaron en cuenta para definir el interés nacional a lo largo del gobierno de Lula? ¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones? ¿Hubo elementos de continuidad o quiebre en relación a lo que se venía haciendo hasta el momento?

La primera cosa que nosotros establecimos desde el comienzo era que debía haber una conexión muy fuerte entre la política interna y la política externa. En un doble sentido, porque la política externa del país no podía ser pensada solamente como una proyección de Brasil en el mundo, sino que también debía ser entendida como un elemento constituyente de nuestra propia identidad nacional. Sobre todo cuando tu vives en un mundo mucho más interconectado. Además de eso había un aspecto particular, que si quieres después podemos desarrollar, que era el problema de América del Sur. Nosotros teníamos desde el comienzo la firme intención de establecer una ligazón muy clara entre el proyecto nacional de desarrollo de Brasil y el desarrollo de la región.

Una de nuestras metas principales era el crecimiento. Brasil vivió veinte años en los que su economía osciló entre el pequeño crecimiento y la recesión. Otro de nuestros objetivos era la inclusión social y el combate a la pobreza. En fin estaba la idea de que el país no iba a poder avanzar si antes no se procedía a la reducción de la desigualdad, que para nosotros era la cuestión clave en el gobierno. A su vez se busco hacer este proceso sin ningún quiebre de las normas macroeconómicas: control de la inflación, situación fiscal, etc. Lo que nos obligo incluso en un primer momento a tener una política por muchos caracterizada como conservadora, pero nosotros teníamos bien en claro que esto había que hacerlo.

Otra de nuestras metas era fomentar la reducción de la vulnerabilidad externa del país. Eso tuvo una expresión muy clara en el momento en que nosotros equilibramos las cuentas internas, pasamos a tener excedentes importantes, reservas muy grandes. Cuando nosotros llegamos al gobierno teníamos 30 mil millones de dólares en reservas, una parte de las cuales eran préstamos del Fondo Monetario Internacional. Hoy en día tenemos 370 mil millones de dólares, eso crea un colchón de protección muy importante que le permite al país por ejemplo ir al G20 y decir nosotros vamos a prestar tanto al FMI, como por ejemplo paso en la pasada cumbre de México.

El quinto aspecto fundamental de nuestra política es la democracia. Ese es un rasgo de América del Sur en general, algunos países más otros menos. Pero el hecho de que nosotros podamos desarrollarnos con crecimiento, con inclusión social, equilibrio macroeconómico, y además con democracia y con una buena convivencia entre los países, es una cosa absolutamente insólita para el mundo en el cual vivimos hoy en día. Mira lo que está pasando en los otros continentes y ahí ves la dificultad.

El sexto y último aspecto era que la política externa debía proyectar un poco ese ideario, por así decirlo; esa proyección debía ser también un elemento fundamental para la constitución de nuestro proyecto nacional de desarrollo.

Creo que la cosa funcionó en gran medida. Nosotros en ese entonces, en la medida en que tú pones énfasis en estos aspectos internos que te había mencionado que suponían incluso una presencia muy fuerte del estado (el cual debía encargarse de la regulación del mercado), nos permitió tomar una posición en el gobierno muy clara en relación a los proyectos de integración que existían en el mundo en ese momento. Yo particular en la región.

Nosotros teníamos aquí un Mercosur que estaba un poquito paralizado por algunas ambigüedades no resueltas, incluso entre ellas el hecho de que había todavía un resabio neoliberal muy fuerte dentro del bloque. Además había una fuerte presión en relación al Acuerdo de Libre Comercio, el ALCA. Esos elementos hacían una presión muy fuerte sobre la política externa brasileña.

-En relación a las presiones internas. ¿Cómo conciliaron las presiones de determinados sectores que dependen del comercio internacional?

Había una actitud ambigua por parte de muchos sectores empresariales. Por una parte esos sectores tenían una adicción muy fuerte con lo que era el proyecto del ALCA, pero a la vez ellos no querían darse cuenta que esa iniciativa podía significar un golpe fatal para buena parte de la estructura productiva del país. Sobre todo porque el ALCA, más allá de ser un proyecto de libre comercio, tenía implicaciones mucho más fuertes en el sector industrial, intelectual, en el sector de servicios. Que fue lo que ocurrió y esta con varios tratados bilaterales de libre comercio que se establecieron. Yo me acuerdo de un debate que nosotros tuvimos ya luego de la reelección de Lula cuando un diplomático de la vieja guardia decía: ¿Bueno ustedes porque no hacen un acuerdo? ¿Por qué rechazar el ALCA? ¿Por qué no hacen un acuerdo con los Estados Unidos? Ese debate se hizo en Río. Y un diplomático que estaba con nosotros le contesto diciendo: fulano, si yo siquiera tu consejo dentro de un rato cuando tuviera que salir de acá para ir a Copacabana tendría que hacer una llamada pero la misma pasaría por Texas. Tú no te estás dando cuenta. Incluso sectores muy conservadores desde el punto de vista económico, como son los bancos en general, muchos de ellos sabían que si había una adhesión ALCA podía significar una internacionalización muy fuerte del sector bancario.

Cuando nosotros llegamos tuvimos que hacer una revisión muy clara. En primer lugar establecer la prioridad para América del Sur. En el último año del gobierno Cardozo hubo una inflexión hacia América del Sur, pero sin calidad. Lula llevó además un elemento importante que era África, el mundo árabe y una relación más calificada, más ecuánime, con los “poderosos” del mundo desarrollados: Estados Unidos, Europa, Japón. Pero a la vez un acercamiento muy particular y estudiado con países como Sudáfrica, India; ya al comienzo de nuestro gobierno establecimos el IBSA. Poco después establecimos un acercamiento con China, Rusia y ahí salió un poco lo que vendría a ser los BRICS.

La asunción de esa idea en un primer momento fue una cosa muy divertida. Yo me acuerdo que nosotros fuimos a Japón a una reunión del G7 ampliado. Brasil empezó a ser visitado a varias reuniones de ese tipo y ahí se dijo acerca de la posibilidad de hacer un pequeño encuentro de los BRICS. La reunión duro un minuto, fue sólo una foto. Los cuatros presidentes saludaron para la foto y luego cada uno siguió su rumbo. El primer encuentro sustantivo donde se discutieron cosas más concretas se hizo en Ekaterimburgo y luego paulatinamente fue ganando más consistencia.

Yo diría que de cualquier manera se desarrollaron varias percepciones de nuestra parte, por una parte esa percepción fundamental que era tenemos que hacer una fuerza fuerte en América del Sur. En este caso nosotros en un primer momento conseguimos expandir el Mercosur, no en términos de membresía plena, sino que en términos de asociaciones. Pero comprendiendo muy claramente que el Mercosur era en buena parte un proyecto comercial que no se había logrado materializar, una muestra de ello es la incapacidad de alcanzar el arancel externo común. Si nosotros insistíamos con eso: ¿qué iba a pasar? Chile, que en esa época era gobernado por la centroizquierda, no iba a subir los aranceles al nivel de los nuestros y tampoco nosotros íbamos a aceptar bajar los nuestros en el mismo nivel que ellos hayan bajado los suyos.

Igualmente había un clima de mucho acercamiento. Yo me acuerdo cuando fuimos a Perú en una visita de estado se aprovechó la ocasión para que Toledo firmara su adhesión como estado asociado al Mercosur. Me acuerdo que Toledo dijo: hoy día estamos dando un paso definitivo para la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la que después se transformó en la UNASUR. ¿Qué paso? Nosotros dijimos puesto que no podemos zanjar todos los problemas comerciales que nosotros tenemos, porque no aprovechar otras posibilidades. A mí me tocó ser el representante de Lula en la preparación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. ¿Qué trate yo de hacer? Bueno hay que hacer un diagnóstico sobre el potencial de la región. Nuestro potencial es gigantesco, grandes fuentes de energía (quizás las más grandes del mundo si sumamos todos los tipos de energía que tenemos acá), gran capacidad de producir alimentos, gran disponibilidad de minerales, biodiversidad, etc. Elementos de vital importancia y que son funcionales a las demandas mundiales. Otra cosa que dé a poquito se fue afirmando era que teniendo casi 400 millones de habitantes, los cuales estaban evidenciando una mejora de sus condiciones sociales en la mayoría de sus países, nosotros estamos constituyendo acá un gran mercado. Además teníamos unas ventajas inmateriales que también son importantes para el desarrollo económico: democracia, zona de paz, ausencia de conflictos, relativa homogeneidad

cultural dentro de la región en el marco de su saludable diversidad. Nosotros constatamos que para que ese potencial pueda materializarse había necesidad de resolver problemas de infraestructura y logística. Sobre todo facilitar la accesibilidad de los países entre sí.

-¿Hubo un respaldo generalizado al momento de la CSN o se registraron discrepancias por parte de algunos estados?

Había matices ideológicos aquí y allá, pero en el fondo todos estábamos de acuerdo. Allí se registro una experiencia muy interesante. La jefa negociadora de Argentina era Cristina, que era senadora en ese momento. También al final vino Maduro, quien fue de gran ayuda.

Ahí hay otro elemento importante también. La apuesta que Lula hacía por la integración sudamericana iba obviamente más allá de las definiciones político-ideológicas de los gobiernos. Nosotros tuvimos una larga y buena relación con Toledo, con Nicanor Duarte Frutos en Paraguay. Con los sucesivos gobiernos en Ecuador, con Goni (ndr: Gonzalo Sánchez de Losada) en Bolivia.

No obstante esto, es evidente que el movimiento progresista que tuvo lugar en la región facilitó en gran medida la integración. En la medida en que la gente decía: si en otros países las políticas están resultando, ¿por qué no pueden resultar en el mío?

Eso de cualquier manera ayudó. No podemos decir que esa cercanía político-ideológica haya sido determinante, pero yo diría que fue importante para poder alcanzar los objetivos.

-¿A través de que herramientas se buscó ampliar el margen de autonomía de Brasil en el escenario internacional?

Ahí habría que hacer una digresión muy larga, que en todo caso eso lo harás tú en la tesis, sobre en qué medida el contexto internacional ayudó – o no-. Yo creo que eso es una cosa importante de explotar. Yo puedo dar algunas opiniones. Yo creo que sí ese contexto ayudó, pero igual creo que hubo una voluntad política de impulsar una inserción internacional soberana en el mundo. Esa es una cuestión fundamental. Se buscó establecer alianzas prioritarias, lo que es interesante es que eso no significó que nosotros tuviéramos conflictos con las grandes potencias, todo lo contrario. Lula se llevó muy bien con Bush. Éste estuvo dos veces en Brasil, yo no sé de ningún presidente que haya estado dos veces acá o incluso en algún otro país de América Latina. Se llevaban bien, eso a pesar de que durante las primeras semanas de nuestro gobierno Lula estaba defendiendo una política completamente opuesta a la de EEUU, explícitamente opuesta en la cuestión de Irak en donde articuló posiciones con Jaques Chirac, con Schröder, con Putin. Hizo una articulación fuerte al respecto, sin embargo eso no tuvo una influencia negativa sino todo lo contrario. Nosotros tuvimos muchas señales de parte de Bush, una muestra de ello es que el mandatario invitó a Lula a Camp David, lo que sin dudas constituye un gesto muy importante. Incluso algo similar ocurrió con la Unión Europea. Tanto es así que nosotros fuimos, después de China, el primer país al que la UE le propuso una alianza estratégica. Mucha gente decía que nosotros teníamos una política tercermundista, una política “antinorteamericana”. Nosotros teníamos una política en la que nuestro Norte era el Sur, pero eso no significó que nosotros tuviéramos una relación de conflictividad con los países desarrollados.

Empezamos de a poco a participar en los grandes mítines internacionales, ya en el 2003 el G7 ampliado en Evian, al año siguiente nadie del “tercer mundo” fue a la reunión realizada en EEUU, pero sí estuvimos al otro año en Escocia, luego en San Petersburgo, Saporó, etc. La otra cosa es que Brasil tuvo una actitud muy activa; ese es uno de los tantos méritos de Celso Amorim; en la ronda Doha de la OMC. Ahí creamos el G20, no el actual aunque este caso también es interesante. Cuando se desarrolló la crisis de Lehman Brothers en Estados Unidos Lula hizo un discurso muy fuerte en las Naciones Unidas, ya incorporando su análisis sobre la crisis financiera internacional. La situación empezó a deteriorarse y en septiembre del 2008 Bush llamó a Lula por teléfono, lo sé porque yo estaba justo al lado de él en ese momento. Le dijo: mire la situación internacional está muy grave y yo estoy pensando de convocar una reunión. ¿Quién le parece que yo debo convocar? Lula le dijo al G20 financiero. Esta era una organización teóricamente de ministros de hacienda, pero en la práctica en realidad concurrían a

estas reuniones las terceras o cuartas líneas de cada ministerio. ¿Por qué está decisión fue importante para nosotros? Porque en el G20 financiero, que después devino en el G20 actual, estaban la Argentina, México, había varios países de África y de Asia.

Para resumir nosotros conseguimos dar una cierta homogeneidad a estas iniciativas hacia África, el mundo árabe, América del Sur, sin que eso signifique concretamente una pérdida de diálogo con los países más importantes. Si yo tuviera que hacer tu tesis me dedicaría completamente a ver cuál es la articulación real que hubo entre una situación objetiva, que sin dudas fue favorable, y las decisiones políticas que fueron tomadas, las cuales permitieron que la situación objetiva pueda tornarse favorable. Yo siempre soy muy opuesto a esta cosa de condiciones objetivas y subjetivas, yo creo que las dos siempre tienen que ser pensadas juntas. La voluntad política, una cierta inteligencia y una intuición muy grande, porque Lula es un hombre de una gran intuición, sirvieron mucho para que nosotros sacáramos provecho de esa situación inicial.

-¿Vos crees que esa permisibilidad que gozó Brasil durante el gobierno de Bush se modificó con la llegada al poder de Barack Obama en el año 2009?

Ahí yo creo que hubo algunas cosas. Los EEUU, no podemos omitir este asunto, creían que nosotros jugábamos un rol de moderación en la región. Después cada uno sacara sus conclusiones al respecto. Pero la verdad de las cosas es que nosotros nunca hicimos nada en contra de ninguno de nuestros vecinos y socios, así sean críticos. Nosotros, personalmente yo creo que ese es un aspecto muy importante, tuvimos una relación muy fuerte con la Argentina y con Venezuela. En un primer momento incluso la relación con Argentina podría haber sido más cercana, no lo fue debido a una serie de razones: sobre todo por la marcha del proceso político y económico en aquel país y del Mercosur, los cuales no eran absolutamente sincrónicos por así decirlo. Fueron relaciones muy buenas. Se estableció incluso una relación personal entre Néstor y Lula, algo que ya hubo durante el pequeño interregno del gobierno Duhalde. Creo que logramos redescubrir la importancia que nosotros teníamos y con Chávez también. No te olvides que antes de que Lula asuma la presidencia de la república se desencadenó la crisis gravísima en Venezuela. Yo me acuerdo que Serra, que fue el candidato derrotado en ese entonces, decía que si Lula llegaba al gobierno iba a ser una mezcla de Argentina y Venezuela. La Argentina desde el punto de vista económico, en donde recién se había desencadenado la crisis de la convertibilidad, y Venezuela desde el punto de vista político.

Antes de comenzar a desempeñar mis funciones Lula me pidió que vaya a Venezuela para en cierta medida darle una garantía a Chávez y desde allí ya se estableció una relación muy cercana entre los dos gobiernos.

Yo creo que este eje Buenos Aires-Brasilia-Caracas, sin ánimos de excluir a nadie, fue un importante elemento. Yo siempre digo que sólo con ese eje, o con la relación Argentina-Brasil, no se hace la unidad sudamericana; pero sin ese eje tampoco es posible alcanzar esa meta.

Es un eje complicado porque son tres países que tienen tradiciones políticas distintas, orientaciones diferentes, problemas económicos y sociales diversos, etc. Creo que hay una observación que es interesante hacer y está un poco relacionada con la tradición diplomática brasileña. Brasil tuvo en fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta un movimiento muy importante en política externa que es conocido como Política Externa Independiente. Algunos diplomáticos, hombres que tenían incluso un pasado conservador, fueron los que impulsaron esta política: San Thiago Dantas, Carlos Falinos, entre otros. Eso dejó una cierta marca en Itamaraty. Durante el gobierno Quadros y el de Joao Goulart hubo una inflexión ahí sí podemos decir tercermundista, el sesgo no era tan marcado pero sin dudas había una tendencia. Como dijimos eso se perdió con el golpe de estado, el cual instauró una orientación pro Estados Unidos. La idea del régimen era que Brasil tenía que atenerse a las fronteras ideológicas, más que defender las fronteras físicas había que proteger las fronteras ideológicas. Recuerdo que un canciller de la época, un general si mal no recuerdo, dijo lo que “es bueno para los Estados Unidos es bueno para Brasil”. Pero eso duro muy poquito, porque después, por varias razones, el país hizo un giro en su política interna. Y hay que tomar cuenta que la dictadura acá se caracterizo por su fuerte contenido desarrollista. Mientras en Argentina estaba Martínez de Hoz

y su política antindustrial, aquí nosotros teníamos un proyecto autoritario que quería llevar hasta las últimas consecuencias el proceso de industrialización sustitutiva.

-¿Por qué crees que se dio esa diferencia en relación al resto de los países de América Latina?

Esa es otra tesis posible sobre la naturaleza de los militares brasileños. Aquí había una larguísima tradición nacionalista acá, que creo que ustedes tienen menos porque entre otras cosas la mayoría de los generales nacionalistas en Argentina terminaron fusilados. A mi juicio en la Argentina hay una línea de continuidad que va desde 1955 hasta el 2002, con pequeñas interrupciones frustradas. Es una orientación distinta: liberal en lo económico, autoritaria en lo político (aunque con algunas concesiones) y sumisa en lo que se refiere a la política externa. Con interrupciones claro. ¿Acá nosotros que tuvimos? Desde el 60 hasta el 64 tuvimos la política externa independiente; después esta la primera fase del de 1964 a 1968, con una orientación económica muy conservadora y un ajuste brutal; luego empezó un período muy autoritario en el cual se registró la represión más salvaje en el país, a tal punto que la mayoría de muertos y de desaparecidos en Brasil tienen lugar entre 1969 y 1975. Pero no obstante esto se continuó adelante con el proceso de fortalecimiento del estado y la nacionalización de la economía. La asunción en 1974 de Geiser como presidente coincide con dos hechos importantes: una es la crisis del petróleo, lo que obligó a llevar el proyecto de industrialización sustitutiva de importaciones hasta las últimas consecuencias. En esa época se promovió la industria informática, nuclear, química. En ese tiempo también se creó la Embrapa, la gran potencia científica y tecnológica en agricultura.

Otro factor que ayudó también es el cambio en los Estados Unidos. Por un lado Jimmy Carter presiona para garantizar la protección de los derechos humanos en Brasil y eso produce un encontronazo con la cúpula militar. No tiene una política de apoyo a las dictaduras, sino todo lo contrario.

-¿Cómo calificas la relación con la Casa Blanca durante el gobierno de Lula? ¿Vos crees que de alguna manera el liderazgo brasileño en la región era bien visto por el gobierno estadounidense?

Nosotros nunca trazamos esos temas, incluso porque esto forma parte de una tesis conservadora. Recordarás que en el gobierno Nixon el secretario de estado Henry Kissinger proclamó la famosa frase “hacia donde vaya Brasil ira América Latina”. Si nosotros tuviéramos mínimamente la intención de impulsar esa política estaríamos realmente jodidos. Nosotros nos dimos cuenta, sin gran dificultad quizás por nuestra base de izquierda, que era necesario hacer una política solidaria acá porque si no iba a ser imposible cualquier tipo de articulación con nuestros vecinos.

Fíjate una cosa. Desde el punto de vista económico el tamaño y la complejidad de la economía brasileña nos ubica en una situación muy favorable para nuestros intereses. Incluso con un país que tiene una economía importante, como es Argentina, siempre logramos mantener el superávit. Si uno hace una relación de ese tipo la cosa no funciona, no marcha. Por eso es necesario pensar en otro tipo de relación que signifique inversiones, complementariedad, solidaridad, etc.

Si eso es valedero desde el punto de vista económico, donde las cosas son más difíciles (porque los empresarios están siempre protestando cuando tú haces concesiones); sin dudas es mucho más difícil desde el punto de vista político. Yo te cito dos ejemplos al respecto que me parecen muy importantes. Uno es cuando Evo decide nacionalizar el petróleo y pone tropas, no dentro como dicen algunos acá, pero cerca de las instalaciones de Petrobras; nosotros dijimos es su derecho. Y eso finalmente se terminó arreglando. Lo mismo que cuando nosotros hicimos el acuerdo con Paraguay, subiendo dos veces el precio de la remuneración por la energía de Itaipú. En los dos casos la oposición nos acusó de ponernos de rodillas frente al “indio” en Bolivia y los paraguayos. ¿Por qué hicimos eso? Porque nos parecía fundamental que la relación tuviera una base más sólida, para ello era necesario que nosotros no sólo fuéramos solidarios sino que también apareciéramos como solidarios. Vos sabes que en política la apariencia y la esencia son igualmente importantes.

-¿Por qué a pesar de que Brasil estuvo presente en la mayoría de las decisiones importantes el protagonismo político muchas veces fue acaparado por Argentina y sobre todo Venezuela?

Ahí yo creo que tu entras en un terreno muy complejo, que es el de evaluar las políticas nacionales, las personalidades, etc. Chávez tiene sus reglas, nosotros tenemos las nuestras, Néstor tenía las suyas, Tabaré también, etc. Pero lo importante es que a pesar de esa diversidad conseguimos establecer una línea directa. Yo participe de la negociación en la cual Álvaro Uribe adhirió al Consejo Sudamericano de Defensa. En un principio él estaba muy opuesto, eso se estableció después de la reunión que hubo en el sur de Argentina, en Bariloche. Se maneja muy bien todo eso. Ese no es sólo un mérito de Brasil sino un logro colectivo. En el caso del Consejo nosotros jugamos más fuerte la carta. Yo acompañe al Ministro de Defensa en muchas de las reuniones para conversar y así tratar de convencer a los presidentes. En algunas de ellas hay que decir que no hubo ninguna dificultad pero en la reunión con el presidente Uribe si hubo. El Ministro de Defensa Santos también era durísimo, quien hoy en día es presidente de Colombia y con el que tenemos una relación muy buena. Claro que la personalidad de Lula fue un hecho muy importante.

-¿Fueron a fondo con el tema del Consejo de Defensa para poner fin a la histórica dependencia de los países de la región hacia los Estados Unidos en relación a este tema?

Dejar de sudar calor ajeno. Coincidió en ese momento que muchos países justo estaban revisando sus políticas de defensa. Nosotros incluso. Establecimos la estrategia nacional de defensa que dibuja claramente una política disuasiva.

-Yendo un poco al plano multilateral. ¿Qué objetivo persiguió el gobierno de Lula con la puesta en funcionamiento de nuevas iniciativas multilaterales, como por ejemplo la Unasur, BRIC, IBSA?

Nosotros teníamos varias esferas de intervención multilateral. UNASUR para nosotros era importante por una razón muy sencilla. Estábamos convencidos, es decir estamos convencidos todavía y creo que fue un buen razonamiento, que marchamos hacia un mundo multipolar, un mundo en transición y por lo tanto había que preparar el polo sudamericano. Una cosa es que tu vayas hacia un mundo multipolar, otra cosa es que tu tengas que buscar tu espacio propio. Otra esfera de intervención en la cual no tuvimos éxito fue la OMC. Ahí no tuvimos éxito porque creo que en ese momento ya se estaba dibujando muy claramente las limitaciones de ciertas actividades multilaterales. En el fondo la ronda Doha fracasó por el hecho de que los dos países que se oponían eran países que estaban con elecciones, comicios en los cuales los temas comerciales jugaban un rol muy importante. Estos países eran Estados Unidos e India. Otro tema es la reforma de las Naciones Unidas. Eso está paralizado. No creo que haya habido una regresión pero está paralizado. A nosotros nos parece importante. En el Fondo Monetario avanzamos un poquito. Nosotros tenemos hoy día una presencia más grande de la que teníamos antes, por ejemplo estamos participando de un directorio importante sobre las cuestiones mundiales. No es que tenga una gran eficacia pero quizás es el que tenga más eficacia hoy día. Es interesante observar una cosa. En determinados momentos, sobre todo cuando intentamos intervenir en “peleas de perro grande”, tuvimos dificultades. El caso paradigmático es lo de Irán.

-¿Eso como la catalogas? ¿Como un error de percepción?

Hay gente que cree eso, yo no lo creo. Mi opinión es que en un cierto momento, por una serie de factores incluso internos en los Estados Unidos y en otras partes, se llegó a la conclusión de que no era bueno el acuerdo que habíamos establecido con Irán, que lo mejor sería la política de sanciones. Creo que había además un tema lateral que por eso no es menos importante. ¿Quiénes son esos señores que se están metiendo en ese asunto en el cual no fueron llamados?

¿Cuál es la situación hoy día? Es peor de lo que era hace dos años. Y eso que en aquel entonces nosotros no teníamos una percepción más fina de las contradicciones al interior de Irán. Yo me imagino que EEUU, con todos los mecanismos de información que tiene, debe saber todas esas cosas. A pesar de su imagen Ahmadineyad era un hombre más blando, de negociación, que los demás.

Se podrá decir desde el punto de vista realista que nos equivocamos y que eso no iba a poder resultar de ninguna manera. Pero hoy en día comienzan a aparecer muchos análisis por fuera de nuestro país que dicen Turquía y Brasil tenían razón.

Todo se vino abajo porque la división de la política norteamericana es muy fuerte y eso fue crucial. En el libro de Celso Amorim hay una cosa muy interesante. Nosotros llegamos al acuerdo, además estaba la carta de Obama. Hasta el último momento mi percepción, que justo estaba en la reunión, era que había sectores del gobierno iraní que no querían el acuerdo. Luego de cerrar todo y dar a difundir la noticia hablamos con Hillary Clinton y ella crítica los términos del acuerdo. Celso le dice que era eso lo que estaba en la carta de Obama. Silencio. Celso ahí se da cuenta que ella no conocía la carta. Yo me reí mucho porque acá se decía que había dualidad en la política externa. Celso y yo nunca padecemos una situación como esta, todo lo contrario.

-¿Qué rol juega la UNASUR como plataforma para el desarrollo del interés nacional brasileño?

Yo creo que ahí entraron a jugar varios factores. En primer lugar el tamaño de la economía brasileña y el hecho que durante un período relativamente largo, distinto de lo que ocurrió en los veinte años anteriores, nosotros tuvimos crecimiento, estabilidad macroeconómica e inclusión social. El problema clave de Brasil, y todavía hay un resabio importante de esto, era la desigualdad. Esos tres elementos actuaron como factores de estabilidad política. Creo que eso proyecta a Brasil o las buenas relaciones con América del Sur. Igual ahí hay siempre una ambigüedad, ayuda y no ayuda. En este último aspecto siempre está presente la famosa frase de Kissinger, eso no lo queremos. En tercer lugar hay un factor subjetivo que a mi juicio es importante que es Lula. Esa intuición e inteligencia política extraordinaria que él tiene y la capacidad de hacer de ella un instrumento de atracción personal muy grande. Eso creo que ayudó muchísimo.

Tampoco debiera omitir para nada el hecho de que nosotros tenemos un buen servicio diplomático. Es como un equipo de fútbol, ay que tener buenos jugadores.

-La política de larga duración que siempre se le reconoce a la política externa brasileña.

Así es. Aunque siempre hay que establecer que aunque es de larga duración nosotros conseguimos cambios. ¿Cuál es la crítica fundamental que suele hacer la oposición de derecha a la política externa? Rompieron con la tradición de Itamaraty y empezaron a ser una política partidaria. Fíjense que al final del gobierno Celso incluso se afilió al PT y Marco Aurelio estaba en la presidencia como un comisario político del PT. Tonterías. ¿Quiénes fueron los ministros de relaciones exteriores de las últimas décadas? Fernando Henrique Cardozo, tucano. Celso Lafer, tucano. Lampreia no creo que fuera afiliado, pero era simpatizante de alma. Algo similar ocurrió con Santiago Dantas, Bofarinos?, hay una gran tradición de afiliación partidaria. No obstante esto es una diplomacia muy profesional en su composición, sabes que no hay ningún funcionario de Itamaraty que no sea de carrera. El único que puede no ser de carrera es el ministro y los embajadores. En el gobierno Lula, cuando se ejerció una “diplomacia de partido” supuestamente, todos los embajadores eran de carrera. Incluso porque algunas experiencias que tuvimos con embajadores políticos no fueron realmente las mejores.

-¿Cómo fue la relación con otras potencias medias como Argentina y Venezuela? ¿Existieron focos de tensión como consecuencia de rol internacional asumido por Brasil?

Mira intenciones pueden existir montones. De cualquier manera nosotros nunca ayudamos a ninguna política con un país por fuera de América del Sur que pudiera representar cualquier descalificación para las políticas regionales. ¿Vos me preguntas si tenemos problemas con

Argentina? Siempre los tuvimos, tenemos hoy en día y seguramente vamos a tener en el futuro. Como pasa con Alemania y Francia, aunque nuestros cortocircuitos son muchos menores en comparación. Pero siempre tenemos una gran apertura para tratar de resolver esos problemas. Sí nos interesa tener excedentes comerciales, pero no con América del Sur. Incluso seguimos una actitud que puede ser considerada como tonta. Nosotros somos un gran mercado para el resto de los países de región, y Sudamérica es un gran mercado para nosotros. Entonces es como matarse recíprocamente las “gallinas de los huevos de oro”. Una vez un consultor chileno me decía: mire me peleo mucho con los empresarios de mi país que tienen sueños sobre China. Y yo le digo si ustedes tienen a “China” aquí al lado, que es Brasil. Hay países en los cuales Brasil podría absorber toda la producción. Eso no es bueno en un sentido, ya que un país no debe quedar anclado a un solo socio como ocurre con otros casos por fuera de América del Sur.

Yo creo que nosotros estamos condenados por inteligencia a la buena relación. ¿Hay sentimientos “antiargentinos” en Brasil? Claro que los hay, como también debe pasar allá. Pero tampoco me gustaría que hubiera un sentimiento conservador en la Argentina sobre las relaciones con Brasil. Porque hay también.

Acá en el comienzo del gobierno allá por el año 2004, mucha gente -que hacía una crítica por izquierda al gobierno de Lula- nos decía que nosotros teníamos que hacer igual que Néstor en la Argentina. Pero a la vez yo sabía que había críticos de derecha en la Argentina que decían porque no hacen igual que Lula. Todos estaban equivocados. Con eso no quiero decir que las políticas de acá y allá fueran perfectas y no necesitaran correcciones o cambios.

-¿Cuáles son los nuevos desafíos que tiene por delante el gobierno de Dilma Rousseff a raíz del rol asumido por el Palacio Planalto?

Nosotros doblamos el presupuesto de Itamaraty y aún así hay que decir que es un presupuesto pequeño en comparación a otros.

En relación a la asunción de Dilma es indudable que los presidentes son distintos. No es que Dilma no tenga interés en la política externa, ella obviamente está muy impactada con el tema de la crisis económica. Acompaña el tema como si fuera un editor de un diario. Para ellos lee todos los días los medios europeos, norteamericanos, boletines de consultorías. Obviamente ese no era el estilo de Lula. Es entendible que en una situación como la actual, con retos internacionales tan precisos, que ella haga una distinta economía de su tiempo. Como Lula hizo en varias ocasiones. Yo recuerdo que siempre me decía: ¡Basta de viajes, que tengo que ocuparme del país! Igual cuando uno viaje se ocupa del país, esa era una forma coloquial de plantear la cuestión.

-¿De qué manera cambio el papel del país luego del gobierno de Lula?

La política no sólo se rige por las grandes iniciativas de largo alcance, sino que también tiene mucho que ver el día a día. Por eso es muy importante que vos tengas un buen servicio diplomático. Nosotros venimos ahora de una muy buena experiencia que fue más allá de lo que nosotros pensamos, que fue la Rio más 20. La evaluación que nosotros hicimos es muy favorable y eso que era una reunión difícil. Ojo que creo que es la mayor reunión diplomática en la historia de las Naciones Unidas. No sólo se llegó a un acuerdo que no era necesario que se llegará, aunque era importante; sino que las conquistas fueron más importantes de lo que se suponían. Además fue una cosa ben organizada, que funcionó sin ningún contratiempo. Hubo una gran afluencia de jefes de estado, los que no vinieron son los que sintomáticamente hoy en día están con el agua hasta acá

Ahora todo va a depender mucho de la evolución internacional y tú sabes que nosotros no tenemos control sobre ello. A Dilma le preocupa mucho la “marcha de la insensatez”, así que no es imposible que se produzca una gran implosión en Europa que a nosotros no nos va a afectar tanto. Pero es como esas bombas nucleares, no te destruye tu ciudad pero la radiación en algún momento llega. Ojala no llegué.

Entrevista a **Darío Pignotti** realizada en abril del 2011 en Brasilia.

¿La política exterior de larga duración en cierta forma contribuyó a potenciar la notoriedad de Brasil (a partir del gobierno Lula) en el escenario internacional?

Si usas como primera medida la política externa argentina, desde Malvinas en adelante, Brasil es Suiza. Nosotros fuimos de aliado privilegiado en la lucha contra la subversión hasta 1982, enemigo militar de Occidente a raíz del conflicto militar con Gran Bretaña y luego aliado preferencial con extremos de obsecuencia que no se registran ni en las naciones coloniales o los miembros del Commonwealth a partir de Menem, con las relaciones carnales, un alineamiento que sólo se ve en los países de la constelación británica. Es decir Argentina propuso un nivel de subordinación que ni Estados Unidos quería. A esto se sucedió una política externa de mínima restitución de autonomía e independencia, de decisión inconsulta en las decisiones externas. Léase cesación de pagos con los acreedores externos y otras iniciativas del mismo tipo tomadas por el gobierno de Néstor Kirchner..

Frente a esa comparación claro, las diferencias son notorias. Si analizamos un poco la política interna brasileña un poco más puertas adentro yo no sería tan asertivo en eso de que lo que manda es la continuidad. Lo que predomina son largos trazos estratégicos de largo plazo, pero igual te advertiría que hay una guerra de posiciones entre dos líneas de pensamiento de la política externa. Para no utilizar categorías que todavía no están debidamente teorizadas, las podemos identificar por sus referentes: por un lado están Lula, el ex canciller Celso Amorim, el ex canciller “adjunto” Marco Aurelio García y el ex vicecanciller, y actual autoridad del Mercosur, Samuel Pinheiro Guimarães. La otra es la línea encarnada por el ex Presidente y canciller, Fernando Enrique Cardozo, y sus adláteres. Sus tres voceros más militantes, y que también son diplomáticos de carrera, son Rubens Barbosa, ex embajador de Brasil en Estados Unidos. Acá hay un detalle, Barbosa ocupó este cargo no sólo durante la última gestión de Cardozo, sino que también -demostrando el poder con que cuenta Itamaraty dentro de la conformación del Estado- fue el embajador de Lula durante sus primeros años. No porque éste le tenga simpatía, sino porque al flamante presidente no le quedó otra que hacer concesiones ante el establishment diplomático. Otro diplomático que podemos mencionar como uno de los exponentes de esta línea de pensamiento es Advenur, quien también fue embajador en Estados Unidos y a fines de los ochenta en China. El tercero es el no diplomático de carrera, pero sí dos veces canciller, Celso Lafer. Aunque él lo oculte, fue canciller de Collor de Melo y después sí con más orgullo y ostentación ocupó el cargo durante el gobierno de Fernando Enrique.

Las marcadas divergencias que separan a estos protagonistas te hablan de diferencias en política externa no tan suaves. Dos o tres puntos donde las diferencias se hacen ostensibles: relaciones con Estados Unidos, el plan de vuelo de la política de Lula frente a EEUU fue distinto al de Cardozo. Sería injusto achacarle a Cardozo que él conciliaba con el ALCA, pero sin dudas si hubiera gobernado tres veces capaz lo firmaba. O hubiera buscado algún atajo. Yo me inclino sobre todo por la primera tesis, ya que Cardozo antes que nada representa a la alta burguesía industrial de San Pablo, la Federación de Industrias del estado de San Pablo(la Fiesp). Esta es su principal sustento de poder. Las contradicciones de la alta burguesía industrial con la alta burguesía norteamericana son intensas, si entraba en vigencia el ALCA la principal presa de los halcones estadounidenses iba a ser la eliminación de las trabas a las exportaciones industriales. La otra que quieren hacer es entrar en la disputa por la provisión de insumos y mercaderías de todo tipo al estado brasileño. El estado brasileño es un comprador fantástico.

La política de integración latinoamericana de Cardozo a Lula son completamente distintas. Lula por ejemplo siempre decía que el ALCA era un proyecto que iba a determinar la anexación de Brasil a los Estados Unidos, esto sin embargo no nos tiene que llevar a pensar que existía una política de enfrentamiento u antagonismo ante la potencia hegemónica. Lula jamás arropó principios nacionalistas y antiimperialistas como los de Chávez, pero aún así muy distinto a lo hecho por Cardozo.

En el plano de la construcción de un área de supremacía brasileña, por momentos de subimperialismo brasileño, esto hay que decirlo tal cual. Aún así la política Lula fue mucho más

benévola y conciliadora hacia los países de la región, sobre todo por el talante de Lula, por ser él un líder internacional y popular

Un claro ejemplo de ello fue la crisis del 1 de mayo del 2006 cuando Bolivia nacionaliza sus recursos energéticos, sus hidrocarburos. Los halcones de la política externa brasileña, es decir los miembros de la Fiesp, insinuaban que Brasil responda hasta de forma militar a la ocupación de “nuestras refinerías”. Algunos intelectuales de la oligarquía paulista, como por ejemplo Rubens Barbosa, describían a la situación como una afrenta a la soberanía nacional. Esto obviamente era repetido por las propagadoras periodísticas las cuales que, a diferencia de Argentina, responden a un único mandato.

No obstante las diversas presiones provenientes de distintos sectores, y ante el riesgo de quedar a merced de una verdadera masacre informativa, Lula salió a explicar públicamente que Bolivia estaba en su todo su derecho. Esto sin dudas llevó a que Evo tenga mucha gratitud hacia Lula, pese que éste estaba muy irritado con Morales ya que no le avisó con anterioridad la acción que iba a llevar cabo. Lo que decía Lula era “Evo somos compañeros, antes que presidentes, me hubieras dicho”. Yo lo entiendo a Evo ya que esto era una decisión de seguridad nacional y no podía correr riesgos por más amigo de Lula que sea (aunque no lo es tal, son más compañeros) ya que allí entra en juego la responsabilidad de los estados.

Este es un claro ejemplo de las dos posiciones que convivían en la política externa brasileña, por un lado los halcones de la FIESP (liderados por Cardozo, Barbosa y Lampreia) y el liderazgo benévolo- podríamos decir así- y dialoguista de Lula con los líderes regionales, especialmente sudamericanos y populares. Hay otra deuda de gratitud de Evo hacia Lula cuando Argentina y Brasil envían una misión cuando estaban ocurriendo las revueltas del 2003 y presionan para que el presidente Sánchez de Losada se vea forzado a exiliarse en Miami.

En relación al acercamiento con Irán, tal vez sea el único momento en que Brasil decide antagonizar con los Estados Unidos en un problema de seguridad global.

En mi opinión en este caso el gobierno brasileño sobredimensionó sus propias capacidades, el patriotismo de Lula muchas veces hizo que el mandatario vea a su país más grande e influyente de lo que es en realidad. Esto lo llevó a incursionar en una agenda que es prioritaria para la seguridad nacional de la principal potencia imperante en el sistema internacional. Claro que si entrarnos a analizar esta situación en detalle vamos a ver que todo se trató de un conjunto de malentendidos y pequeñas grandes traiciones. En trazo grueso Lula y Amorim, porque Marco Aurelio García no está ya en ese momento, deciden que Brasil se convierta en uno de los actores del conflicto de Oriente Medio. En el marco de este objetivo a fines del 2009 Lula recibe a Simón Pérez, al canciller israelí Liebermann y a Mahmud Abbas en un periodo de tres meses. La política externa de Brasil hacia Medio Oriente no es sólo Irán, por ejemplo Brasil participa de la reconstrucción de Gaza después de los bombardeos del 2008/2009 como uno de los mayores donantes, después de las potencias claro, pero su aporte es realmente significativo. Asimismo el país es invitado a la reunión del grupo de donantes de la Franja de Gaza que se reúnen -amparados en la comunidad de estados africanos- en Egipto en el 2009. Y otros ejemplos, Lula invita a Khadafi en el 2003, también visita a Siria durante su primer mandato. También visita a Mubarak durante sus primeros años en la presidencia. O sea no estamos hablando de un exabrupto; de un impulso menemista que llevó a que la Argentina salga del Movimiento de Países No Alineados ya que nuestro Presidente antojadizamente consideraba que éramos una nación de “primer mundo”. Pero no obstante la existencia de una política focalizada a alcanzar ese objetivo, lo de Irán fue demasiado. Recibió a Ahmaninyead y después viajó a Irán. Lo que el propio Lula dice es que él actuó siguiendo un escrito de Washington. Lula es como Fidel no miente, o calla o evade un poquito, pero es muy raro que mienta. Sin dudas es un pícaro político, que negocia con la izquierda y la derecha en la misma noche y le jura amor a los dos; pero no es un tipo que utiliza a la mentira como un método sistemático. Y él decía eso, yo hice lo que me dijeron que hiciera.

-¿Crees que el gobierno brasileño, el cual hizo una correcta lectura de la permisividad internacional que gozó la región entre el período 2003-2007, no supo leer el cambio suscitado en el contexto internacional luego de la llegada Obama, cuando los márgenes de autonomía para una potencia media como Brasil se redujeron notablemente?

Lula es un realista, en lo que tiene que ver tanto con la política interna como con la política externa. Es pragmático, pero es un político pragmático, no un economista.

Eso que decís es cierto, Lula ve como su producto bruto crece a partir del 2007 alrededor de 4 puntos porcentuales por año. El año pasado creció 7,5%. Que es el país que recibe más inversiones extranjeras, junto a China, durante el 2010. Son números globales. Lula todos los años desayunaba con los corresponsales, a mi me sorprendió que en el desayuno del 22 de diciembre del 2010 él prácticamente no habló de América Latina. Habló como líder global. Inclusive yo le pregunte al respecto sobre ello y él, que es un tipo humilde por carácter, me dijo que no se olvidaron de Latinoamérica. El tema es que ahora estamos jugando en Irán, en el Consejo de Seguridad de la ONU, salvamos al G20. China, India, nosotros y Rusia salvamos la debacle de la crisis financiera mundial, o sea somos boxeadores de la pelea estelar de la noche. Brasil continúa siendo un actor regional, pero desde hace tiempo se viene proyectando en una política global.

¿Cuáles son los grandes hechos en materia militar- económica del 2009/ 2010?

La crisis e Irán, en los dos estaba presente Brasil. En una de ellas no sólo como protagonista, sino como bombero. Brasil adquirió un protagonismo en el G20 por la dimensión de su economía. Mientras EEUU caía en una recesión de un punto negativo, medio punto, el aparato económico brasileño sólo caía 0,3 %. Y Al año siguiente cinco positivos, al otro 7,5 positivos. Es interesante que aquí se diera la recesión relación al producto bruto, pero no hubo recesión del consumo. El mercado interno siguió funcionando.

-Igualmente esta situación no solo se dio en Brasil, sino que también ocurrió en el resto de los países de la región.

Claro. Recuerdo que un periodista anglosajón dijo al respecto que si seguimos así dentro de quince años Brasil se va a convertir en la China de América latina y Argentina va a ser la Taiwan. Ahí hay muchos componentes en juego, inclusive yo creo que por mérito de la propia política externa argentina se ningunea su protagonismo internacional, el desplante de Obama que no pasó por el país no significa que Argentina sea insignificante, sino que es un reproche por la política internacional autónoma implementada durante estos últimos años. Es una combinación de varios factores, no es que Argentina se haya ido empequeñeciendo en relación al socio mayor. Pero si es cierto que en la década del cincuenta Vargas le pedía consejos y plata a Perón. No es el caso ahora. No me imagino al Partido de los Trabajadores pidiendo plata al Partido Justicialista para hacer la campaña, con un millón trescientos mil afiliados.

En relación al acercamiento a Irán, sin dudas representó el momento de mayor autonomía diplomática, acertada o no. En mi opinión no creo que esta política haya sido tan equivocada. Cuando Lula se acerca a Chávez a Estados Unidos le puede llegar a molestar, pero cuando se aproxima a Irán los propios estadounidenses reconocen la importancia de Brasil y se dan cuenta de que no puede seguir siendo un país amigo. En la propia Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes se planteó esta situación, decían que la situación era muy grave ya que Brasil era uno de los principales socios estratégico de EEUU en la región desde fines de la Segunda Guerra Mundial.

- Muchos autores plantean que durante varias décadas ocupó el rol de estado pivot de EEUU en Sudamérica

Una clara muestra de ello es el Plan Cóndor, éste sin la cooperación del gobierno de Brasil no hubiera existido. Vos crees que Pinochet iba a encabezar la guerra sucia contra los movimientos populares y la resistencia armada. Un país de sólo 9 millones de habitantes, Pinochet era el chagal pero no era el comandante.

Hubo decisiones de política económica, de política comercial, que demostraban que Estados Unidos estaban muy irritados por el comportamiento de Lula; y lo más importante Lula se quedó sin su foto con Obama en Brasil cuando hizo todo lo que tenía a su alcance para lograrlo. En marzo del 2009 un portavoz de la cancillería me dice por teléfono, en el marco de la visita de

Hillary Clinton al país, que estaba seguro que este hecho era una antesala a la visita de Obama a Brasil. En el Planalto me decían lo mismo; después de la visita de Hillary la de Obama es cuestión de ajustes de vuelos y aeropuertos. Esto nunca se dio, sin dudas a ello contribuyó el hecho de que luego de la visita de Hillary Lula se fue a Teherán en mayo de ese año. Lo que son las diferencias, a sólo setenta y cinco días de que asumió el nuevo gobierno Obama vino a Brasil a abrazar a Dilma.

¿Que perseguía Lula a través de ese acercamiento a Irán, más allá de obtener visibilidad en el escenario internacional?

Un diplomático importante de Argentina me dijo una vez, con respecto a los planes atómicos de Brasil, que el tema “les rompía bastante las pelotas”. Cuando el componente atómico entra en la agenda bilateral de actividad diplomática todo se contamina digamos, los movimientos son mucho más esquivos, las señales más ambiguas. Entonces no se puede hacer una afirmación rotunda sobre el tema. Pero sí en política externa están los documentos, la materia prima de nuestro estudio. Hay documentos y declaraciones de los responsables de la política externa, del propio Lula quien más de una ocasión reivindicó el derecho iraní y de cualquier otro país a desarrollar tecnología nuclear con fines pacíficos. Esto es como decir que quieres desarrollar fósforos que no tengan fines de calentamiento.

En relación al tema de Irán Cardozo y la socialdemocracia actuaron como verdaderos adláteres de Washington, si vos querías saber lo que opinaba la Casa Blanca sobre este tema tenías que ir al Congreso y escuchar lo que decían los legisladores de Cardozo y la socialdemocracia.

Lo nuclear sin dudas tiene que ver, ya que en el marco de las relaciones internacionales no hay proyección internacional sin poder militar. Eso se le ocurre sólo a Marina Silva o a Costa Rica, que en realidad es un protectorado norteamericano en América Central.

Esto no quiere decir que yo tenga alguna simpatía por los militares brasileños que todavía son más absurdos que los argentinos ya que aún continúan reivindicando los golpes de estado. Hasta cuestionan la investigación de los delitos que cometieron. Sin poder militar y sin armamento Brasil no tiene capacidad de mantener su posición en el escenario internacional. Por algo los EEUU, poco después que el gobierno del PT anuncia el descubrimiento de setenta mil millones de barriles de petróleo, deciden enviar a la Cuarta Flota a ver si encuentra algas marinas en el puerto de Santos.

¿Cual crees que fueron las herramientas utilizadas para diseñar la política de inserción internacional de Brasil en el sistema global?

Emir Sader, que es un muy buen cuadro político del PT y además es muy didáctico, siempre explica que no puede haber política externa divorciada de la política interna. Y lo inverso, la política externa es la continuidad de la política interna. Te doy una primicia, me lo dijeron hoy, dentro de veinte días Lula se va al Foro de Sao Pablo en Nicaragua. Con quien se abraza el ex presidente Lula, con Chavez, con Ortega. Se abrazó con Mujica y Tabaré hace un mes y medio por los treinta años del Frente Amplio, donde fue el principal orador; se abrazo con Lugo, con Cristina. Esa fue su política externa, quien le hizo la despedida festiva a Lula, el Mercosur.

Una cosa es el método y otra la herramienta. Me refiero con herramienta sobre los fundamentos del poder. En la medida en que Lula incorpora al final de su mandato treinta y un millones de personas, diecisiete millones logran salir de las favelas, de la pobreza extrema; pero también son muchos los que logran ascender de clase social. Como por ejemplo los que van de la clase media baja a la clase media. Acá la clase media es en serio, son tres autos, dos casas de fin de semana. La clase media es una fortuna de un millón de dólares, la clase media alta. Hay muchos brasileños con más de un millón de dólares.

Esta situación llevó a que el mercado interno brasileño crezca de manera notable durante ese último tiempo, a tal punto que ya logró ubicarse en el podio de las potencias emergentes (detrás de China e India), mucho más que Rusia. Eso es el argumento de poder, Lula puede ser muy simpático, pero eso no te garantiza de por sí poder tener éxito en el escenario internacional.

Brasil hoy en día tiene 190 millones de habitantes, tiene 1,6 billones de producto interno, (aunque seguramente dentro de muy poco se va a ir 1,8 billones de dólares), de esos 190 hay treinta que están consumiendo cada vez más y tiene entre 70 o 90 mil millones de barriles de petróleo en su plataforma marítima continental. No olvides que cuando se va Cardozo el país estaba a oscuras porque no generaba energía y no hay que olvidar que Lula no encontró el petróleo, lo buscó. Para encontrar petróleo a 4000 metros de profundidad hizo inversiones de alrededor de 1000 millones de dólares, cuando Cardozo estaba vaciando Petrobras. Lula es desarrollista, la tesis seguida por Lula la escribió Raúl Presbich hace cincuenta años. El desarrollismo nacional, incorporar las masas al mercado. Brasil está ahora a las puertas del pleno empleo, eso no significa solamente mercado, significa usinas, poder militar, fábricas, un país funcionando.

Yo creo que esa es la herramienta de poder, el hecho de que el país se haya puesto de pie es lo que hace a Brasil un actor global. En términos de masa crítica Brasil se puso de pie. Por ejemplo hoy en día el país tiene el cuarto mayor mercado mundial de automóviles. ¿Sabes quién es el quinto? Alemania. Claro que acá se produce autos de quince mil dólares y en Alemania de cuarenta mil

¿Como calificas la posición internacional de Brasil luego de finalizado el gobierno de Lula? ¿Va a poder seguir ocupando un rol de notoriedad en el sistema a pesar de que la coyuntura económica ha cambiado notablemente consecuencia de la crisis?

Quedó pendiente una respuesta de la pregunta anterior, cuando ustedes hablan del soft power brasileño. Sin dudas Brasil es un enano militar, si comparamos la relación entre el producto bruto interno y los gastos en defensa en relación a un país como Colombia vamos a ver que el gobierno brasileño sólo gasta un tercio de lo que anualmente desembolsa en materia militar la Casa de Nariño.

Lula no es Fidel Castro, pero en la historia política brasileña no hay nadie con su estatura. En la historia del progresismo en la izquierda latinoamericana hay pocos como él. Ahí sí es donde estalla el soft power de Brasil. El programa de gobierno que éste propuso fue contemporáneo con la declinación del poder unipolar de Estados Unidos. Bush invade Irak sólo tres meses después que el PT llegó al poder, el flamante gobierno criticó fuertemente la invasión. Son variables importantes y mucho más para un liderazgo en una zona sin conflictos militares. ¿El liderazgo en Medio Oriente quien lo tiene? Israel, porque tiene la bomba atómica. Acá estamos hablando de una región esencialmente de paz.

Con Lula Brasil descubre que es latinoamericano. Aunque todavía le cuesta, por ejemplo los informativos hegemónicos hablan de “noticias del exterior y de América Latina”. ¿Y Brasil entonces sería qué? ¿Un apéndice como fue durante tres siglos de Gran Bretaña o como fue de EEUU en la época del barón de Rio Branco?. Entonces claro ahí sí me parece que entre en juego lo de las herramientas, el soft power de Brasil, de Lula y de una diplomacia que aunque es muy profesional adolece de varios defectos en sus relaciones con América Latina. Por ejemplo la torpeza y los movimientos precarios de Brasil en la crisis de Honduras son un ejemplo de esto. Brasil no sabía qué hacer en Honduras. La iniciativa de conceder asilo a Zelaya fue muy plausible, pero Brasil no tenía interlocutores con el país centroamericano, tenía que consultar. Vos veías en esos días por ejemplo a los diplomáticos confundiendo Honduras con Guatemala.

O sea la diplomacia brasileña es muy competente, cuentas con numerosos cuadros de servicio exterior bien calificados, pero más entrenados para dominar el francés y el inglés que para establecer relaciones con los países de América Latina. Guarda el pomo con eso. Ante esto Lula arremete con una política externa latinoamericanista, y claramente sudamericanista. No es solamente prioridad en el ámbito discursivo, y eso le redanda prestigio, influencia y proyección. Así como, siguiendo lineamiento de otros autores, la política externa es continuidad de la política interna; en mi opinión la proyección global es una continuidad de la política regional.

Por eso en este último tiempo EEUU le hace zancadillas a Brasil. Acabo de enviar una nota para el diario, en la que concluyó que la alianza de integración profunda que la Casa Blanca busca construir con México, Colombia, Perú y Chile es un regalo del departamento de Estado para el gobierno brasileño, con el cual Washington busca evitar que el liderazgo brasileño se consolide

en la zona andina. En su razonamiento la administración Obama es consciente que tiene el control de Colombia, Perú y Chile, Ecuador es nada geopolíticamente. Por eso Brasil está jugando mucho con Humala, pero no lo dice porque cuida las formas. La única vez que perdió las formas en política externa en una elección ocurrió el 2003 con Kirchner, cuando Lula recibió a éste último y no hizo lo mismo con Menem. Fue la única vez en que el gobierno incurrió en un acto explícito e unilateral. Por ejemplo recibió a Lugo, pero luego hizo lo mismo con los otros dos candidatos que disputaban la presidencia. En Bolivia también guardó las formas, en Argentina no. En el caso de Perú las señales son claras, por algo hay dos tipos del PT en la campaña de Humala, dos cuadros relevantes dentro de la estructura partidaria. Un de ellos es el argentino Luis Fabre, y en esta semana Marco Aurelio García hizo declaraciones en las que no necesitas ser ningún experto para saber de qué lado está jugando. Dijo esta alianza de integración profunda tiene validez hasta el 5 de Junio. Y este domingo Humala dio una entrevista a una revista de acá y remarcó su intención de convertirse en el socio más confiable de Brasil en el Pacífico.

Brasil es prácticamente uno de los principales mercados de todos los países de América del Sur, la influencia es alta, ya sea por lo que representa su mercado o por tener inversiones. En el caso de Perú por ejemplo se están construyendo hidroeléctricas, la carretera que une el estado de Acre con el Pacífico, entre otras cosas. En cambio el liderazgo de Brasil sobre los demás países de la región no es tan marcado, el liderazgo sobre Colombia es muy relativo, sobre Chile también.

¿Crees que va a haber un cambio en la política exterior brasileña a raíz de la llegada al poder de Dilma Rouseff?

Encima, respondiendo a la pregunta de lo que se viene, Dilma tiene mucho menos liderazgo, mucho menos carisma y vuelo internacional. A Dilma internacionalmente la conocen como la sucesora de Lula. En mi opinión la nueva mandataria echa mano de su tragedia personal y política, con toda legitimidad, y con ello involucra toda su política externa. En su primera entrevista a un medio internacional, el Washington Post, puntualizó en dos cuestiones: su política va a tener el foco en los derechos humanos y no voy a consentir las violaciones a los derechos de las mujeres en Irán. A los ochenta días (chequear bien cuando fue la visita de Obama a Brasil) de instalado el nuevo gobierno estaba Obama acá. Y no se lo dijo al New York Times, se lo dijo al Washington Post, sin intermediarios. Por eso yo creo que ahora sí hay una inflexión en política exterior, capaz si hablamos dentro de ocho meses vamos a poder tener una mejor perspectiva de la profundidad de ese cambio. Hay que ver la agenda que empieza ahora, ella va a Paraguay, Uruguay, va a recibir a Chávez, yo creo que Lula será para Dilma lo que Marco Aurelio García fue para el propio Lula. Lula no tiene que pedir permiso a Dilma, pero esta sabe que va a ir a Nicaragua. Igual cuando este regrese seguramente se reportará. Es Claro que Dilma sabe lo que fue a hacer Lula a Qatar hace un mes cuando Estados Unidos presionaba para aprobar en el seno de la ONU la resolución 1973. No fue por las suyas solamente, sino que fue justamente en los días que Chávez afirmaba públicamente que él podía ser un mediador del conflicto. Y cuando le preguntaban al respecto se agarraba la barba, no decía que no. Tampoco es que decía sí. Esos no son movimientos que colisionan contra las posiciones de Dilma, eso sí yo creo que ella va a perder interlocución. Brasil pierde liderazgo con la llegada Dilma, influencia no, pero liderazgo sí. Prestigio pierde... La Federación de Industriales desde hace años está proponiendo denunciar al Mercosur, para que Brasil pueda firmar tratados de libre comercio con terceros países. En eso también hay algo de virilidad impostada, porque eso lo dicen para atacar a Argentina, para atacar al Mercosur, ocultando el hecho de que es este bloque de integración regional el principal destinatario de las exportaciones industriales brasileras. Ahí sí hay un política clara de imperialismo regional, ellos quieren extraer de los países del Mercosur toda la rentabilidad posible sin impórtales en absoluto el costo social que eso signifique. Ante esto el gobierno de Lula les llamó la atención en varias ocasiones, hay una reunión el 2010 -preliminar del aniversario de los 30 años del PT- donde se presentaron documentos que iban a formar parte de la plataforma de la campaña de Dilma en los que directamente se llegó a hablar de "subimperialismo". En esa ocasión hubo delegados partidarios

que plantearon en una mesa encabezada por Marco Aurelio García el riesgo de que Brasil empiece a ser visto como subimperialista, precisamente por esa política externa que lleva a Lula como la cara amable y el compañero mientras por detrás viene la Odetrech, A raíz del altercado entre el gobierno ecuatoriano y la empresa como consecuencia de la construcción fallida de una represa hidroeléctrica en Quito; ha quedado en evidencia de que Lula no tiene mucha simpatía por Correa, ya que este ha sido el único que le ha dicho todas las cosas en la cara. En un encuentro en Manaos le remarcó, no en una forma explícita y dura, la corrupción de la Odetrech; la cual intentó sobornar a los fiscales de gobierno y después al propio gobierno. La Odetrech creyó, planteo Correa, que cuando el gobierno le dijo que aquí no acostumbramos a tutearnos con la corrupción en realidad le estaba pidiendo más. Y por eso los mando a la cárcel. El representante de la empresa estuvo semanas sin poder salir de Ecuador. Lula tiene liderazgo en serio, porque tiene una biografía que lo respalde; Dilma en cambio no la tiene. Sin dudas tiene una extensa militancia política, ya que hacia política cuando Lula se dedicaba a tomar cerveza y jugar al fútbol. Pero no tiene estatura en la política estatal brasileña.

¿Qué crees que va a pasar con las herramientas multilaterales creadas por el gobierno de Lula (como por ejemplo Unasur, Ibsa) luego de la llegada al poder de Dilma Rouseff en Brasil?

Si hoy en día me preguntan si con la salida de Lula se va a morir el Unasur, obviamente te digo que no. Claro que ese ente dependía mucho del poder blando.

Entiendo que esa alianza de integración profunda, este acuerdo para el Pacífico, concuerdo con la chicana de Marco Aurelio en que eso es una chicana de Washington hacia Brasil. Eso trae concatenado varias consecuencias. Hay que ser prudentes con la prospectiva, ya que sólo se trata de una declaración de principios. Hay una segunda reunión prevista para Noviembre en México. No creamos que ellos sean Alemania, Suiza y Austria, estamos hablando de Peru, Chile, Colombia y México. Esos dos últimos países en guerra civil, una declarada y otra en vías. No son los estados de la costa este norteamericana, pero bueno ellos están respondiendo a sus mandos naturales, que es Washington. Calderón, que me parece es el más cuadro político de todos, hizo comentarios en que esta medida podría llegar a extenderse a otros capítulos además del comercial, también a la guerra contra el narcotráfico. Eso que significa? Exportar el Plan Mérida, el Plan Colombia, y regarlos por América del Sur, sobre todo en el área andina. Y oh casualidad que esto lo digo en Perú, horas antes de que la canciller mexicana, Patricia Espinoza, viajara a Washington y recibiera felicitaciones de parte de la propia Hilary Clinton por lo bien que marcha el Plan Mérida. Si esto prosperará, que es apenas un atisbo, en caso de México no va a cambiar mucho ya que seguramente el Pri o el Pan van a resultar vencedores en las elecciones presidenciales del año próximo. Si todo esto prosperara sin dudas va a significar un contrapeso para la influencia de la Unasur en la región. Hay una herramienta, que es el Consejo de Defensa, que sin dudas va a tener que enfrentar varios obstáculos de acá al futuro. Primero porque los únicos que están más convencidos de hacerlo funcionar son los brasileños. Las fuerzas armadas de otros países saben que las fuerzas armadas brasileñas siguen creyéndose como las fuerzas armadas de América del Sur. Las fuerzas armadas no son menos imperialistas que la Fiesp. También hay otro elemento que todavía esta medio eclipsado pero en cualquier momento puede levantar vuelo, es el hecho de si Dilma finalmente acepta comprar los cazabombarderos norteamericanos. Yo creo que no lo va a hacer. Igualmente ella hizo gestos hacia Obama, el primer gesto fue archivar los aviones franceses, no matarlos sino que los mandó a un cajón. Eso significa un retroceso para los franceses y un avance para los norteamericanos, sin que esto signifique que finalmente se termine volcando por los norteamericanos. En mi opinión si Dilma llegará a comprar los norteamericanos va a perder mucha autoridad para hablar de una industria latinoamericana de armamentos. Además es mucha plata, aunque los números son vagos se habla que la inversión rondará entre 7 y 12 mil millones de dólares. Un Buen monto sin dudas, pero no es esto tanto lo que importante, sino que estamos hablando de equipamiento militar de vanguardia. ¿Y quienes van a ser los mecánicos? ¿De quién va a ser la tecnología? Los franceses prometen y juran por la Marsellesa que van a dar la tecnología, yo realmente no creo que den tanto pero sin dudas van a ceder más que los norteamericanos. Y si toda esa secuencia de suposiciones se cumple en alrededor de

quince años Brasil estaría en condiciones de exportar los aviones Rafale al resto de los países de América del Sur. Si comprar los Superhornet de la Boeing que lección de nacionalismo le va a poder dar las fuerzas armadas brasileñas a sus pares peruano o argentinos.

Hay un precedente sobre este tema que solía citarlo Lula y es importante. En el 2005 el país recibió un pedido de Venezuela de 20/25 súper tucano, que son aviones de ataque para guerra de baja intensidad. A pesar de que ya le había vendido unidades similares a Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador; la operación finalmente se terminó cayendo a raíz de las presiones de Estados Unidos. A pesar de que ese avión es de tecnología brasileña, también cuenta con parte de tecnología estadounidense. Así que Estados Unidos tenía autoridad para prohibir la operación, algo que finalmente terminó ocurriendo. Algo que Lula cada vez que se encabrona lo recuerda y que también ha sido recordado por el muy conservador y arrogante Ministro de Defensa, Nelson Jobim.

En lo que es industria de armamento no hay que ser tan puritano, el armamento da poder de lobby a las fuerzas armadas y a la corrupción militar. Ese es un tema arriesgado en el que se embarco Lula, digamos que él en fin de cuentas es un tipo políticamente moderado pero audaz. Los acuerdos políticos que hace Lula son audaces. Como por ejemplo el tema de Irán o lo del equipamiento militar, que es robustecer en términos políticos a unas fuerzas armadas que no lo quieren a Lula y tampoco la quieren a Rouseff. Y que así pasan a convertirse en un actor de poder mucho más importante dentro del país.

Entrevista a **Eduardo Davis** realizada en abril del 2011 en Brasilia

-¿Vos crees que la política exterior de larga duración llevada adelante por Brasil contribuyó al éxito de la política de inserción internacional del gobierno de Lula?

Sí, creo que sí. Hay una continuidad histórica en la escuela de la diplomacia brasileña, la cual es reconocida por su eficiencia y su profesionalismo. La diplomacia brasileña nunca se ha contaminado demasiado con la política. A tal punto que también hubo una cierta continuidad durante el gobierno militar, los cuales estuvieron durante veintiún años en el poder. Muchos de ellos eran gobiernos militares que tenían una fachada democrática, a tal punto que el Congreso continuaba funcionando. Tenía un nivel de represión bajo en relación a las otras dictaduras que existían en América Latina. Era una dictadura que estaba más vinculada con los regímenes de facto que imperaron durante la década del cincuenta; los cuales se caracterizaban por ser desarrollistas; más que a las dictaduras contrainsurgentes de la década del setenta. Era una dictadura mucho más de censura que de represión, si había represión pero no era tan elocuente. Claro que este contexto favoreció al gobierno de Lula. Pero no sólo a este sino también al gobierno de Cardozo y a los anteriores. Eso sí Lula le dio un toque más ideológico a su política externa. No es necesariamente eso lo que ayudo a proyectar internacionalmente a Brasil, pero sí es indudable que Lula llevó adelante una actividad frenética en lo que hace a política externa.

-¿Vos crees que la permisibilidad internacional que gozaba la región, como consecuencia de la guerra antiterrorista llevada adelante por EEUU, facilitó el desenvolvimiento de la política externa brasileña?

Yo creo que más que eso lo que más pesó fue el pragmatismo a toda prueba de Lula sobre todo. Una muestra de ello es que Lula era tan amigo de Chávez como de Bush. Tenía muchas mejores relaciones con el PP (Partido Popular) en España que con el PSOE (Partido Socialista).

Lo de Lula eran negocios, puro y duro. Si bien hacia el final de su segundo mandato ideologizó su política exterior, la mayor parte de los ocho años del gobierno de Lula se caracterizaron por un pragmatismo comercial y económico puro y duro. Salvo algunas que otras concesiones como las que pudo hacer con Evo Morales en su momento, en cambio con Chávez no hizo muchas concesiones. Con Lugo hacia el final, pero claro hay que ver qué tipo de concesiones. No les vamos a para 300 millones les vamos a pagar 900, los paraguayos con eso hacen una fiesta y Brasil ni se entera. Un monto de esas características, si tomamos en cuenta lo que es su PBI, no existe.

A muchos diplomáticos de la región no les gustaba mucho el estilo de Lula. Había frases que el líder del PT machacaba constantemente, seguramente las conocerás, como por ejemplo de que Brasil no podía ser una isla de prosperidad rodeado de naciones miserables. Eso es textual. Eso les resultaba muy ofensivo a varios gobiernos, sobre todo a los de la zona andina (Bolivia, Perú, Ecuador, etc). Y estamos hablando de gobiernos amigos. Esto resultaba muy ofensivo incluso para los argentinos.

Lo que pasa es que es el poder, no sólo poder político sino también el económico. Brasil es el que le compra el gas a Bolivia. Si La Paz quisiera sustituir a Brasil es algo que le va a llevar no se cuanto pero sí seguramente mucha miseria. No les queda otra que vender el gas a Brasil, así que no se pueden pelear con este (al menos no abiertamente). Con Lugo, o quien este en Paraguay, ocurre exactamente lo mismo. Y así ocurre con el resto de los países de Sudamérica, incluido Argentina.

-¿Según tu opinión, cuáles fueron las herramientas utilizadas por el Palacio Planalto que finalmente permitieron ampliar el margen de autonomía del país en el escenario internacional?

Lula se empezó a volcar marcadamente hacia afuera a partir de su tercer año. De nuevo es necesario resaltar el pragmatismo del dirigente. Este no salió con ideología ni nada de eso, Lula salió a vender a Brasil. ¿Con que? Con lo que el mundo quiere comprar, fundamentalmente materias primas. Yo no sé si este “boom de Brasil” fue realmente provocado por Brasil o fue

provocado por una coyuntura que Lula aprovechó muy bien. El escenario económico internacional, e incluso el político, fueron absolutamente favorables para el país. En lo regional no había figuras aglutinantes que permitan hacer de contrapeso a Brasil. A Chávez sólo le da para ser portavoz del ALBA y poco más. A Correa tampoco, Ecuador por su tamaño no puede ser líder de nada. Por su propio peso económico Brasil tiene un liderazgo natural en el continente.

Aparece primero el fenómeno personal de Lula, con toda la carga emotiva que significaba que un obrero metalúrgico perseguido por la dictadura haya podido llegar a la Presidencia de la República.

¿Además insisto es necesario ver quien estaba en América Latina? ¿Kirchner? No. ¿Bachelet? Tampoco, aunque hay que reconocer que la gordita es simpática. Ante esto obviamente apareció más grande de lo que era, justamente por eso, por la carencia de gente de peso en la vecindad.

Yo creo que a eso Lula lo ve bien. Si algo caracterizó al ex presidente es su cabeza megalómana, será por su propio origen. Además él tiene la idea de que Brasil tiene un destino imperial.

El mundo todavía sigue necesitando de materias primas, así que Lula sale hacia afuera a vender commodities. También tuvo la suerte de que apareció incluso el tema del petróleo, el famoso pre-sal. Se pone de moda la energía verde, a vender biocombustibles. Uno comienza a desmontar después todo eso y ve que hay muchas mentiras. ¿Donde están los biocombustibles? Al etanol brasileño no lo quiere nadie. El etanol como energía limpia hoy en día es de tercera o cuarta generación.

Recuerdo frases muy bonitas dichas allá en la FAO culpando del alza del alza de las materias primas al precio del petróleo. Lula salió a vender y el mundo estaba necesitando lo que éste tenía para ofrecer. Sin dudas consiguió una gran proyección. ¿Pero ahora donde están mis dudas? Lo que yo creo que recién ahora se va a ver cuánto de esa proyección era de verdad o no. Algunos dicen que ganó presencia en los organismos internacionales, pero por ejemplo Brasilia perdió en todas las elecciones a las que se presentó un candidato brasileño a un cargo ejecutivo. Otra gran apuesta de Lula en política exterior: la ronda de Doha. Bien gracias. El Palacio de Planalto tampoco pudo impulsar el tratado de libre comercio Unión Europea- Mercosur, a pesar de que este era uno de sus principales objetivos en lo que hace a la política comercial. En relación a las reformas del Consejo de Seguridad de la ONU, e incluso de los organismos financieros, lo que ha habido es una reformita y no fue forzada por Brasil sino por una parte del mundo que se vino abajo.

Días antes de que Estados Unidos convoque a la cumbre de Cancún había por casualidad una cumbre de ministros del G20, hasta ahí era eso sólo un grupo ministerial que se iba a reunir en San Pablo. Justo EEUU convoca la Cumbre y entonces esa reunión de rutina, para que los ministros paseen, gana un peso exponencial ya que se convierte en la preparatoria de la primera cumbre de presidentes del G20.

En relación a la presencia de Brasil en los organismos internacionales yo creo que es más propaganda que otra cosa. Por un lado está la propaganda oficial y por el otro una prensa absolutamente seducida por Lula, y lo digo en general, o sea que incluyo en esto tanto a los de aquí como a los del extranjero. Le compraron absolutamente todo lo que Lula vendió. No hubo voces críticas, te diría que los medios se posicionaron en términos ideológicos militantes con Lula.

¿Por qué crees que ese discurso fue tan atractivo?

-Porque era nuevo, diferente. Ese discurso explica porque Lula se fue del gobierno con un 90 por ciento de popularidad. Te digo lo que me dijo el hijo de una amiga, que tiene catorce-quince años. Mientras estaba jugando a la computadora nos remarcó que toda unanimidad resulta sospechosa. Y es verdad. Es más que sospechoso, es la prueba de que algo está mal. ¿Por qué? Si un banquero y un obrero están de acuerdo en que están en el mejor de los mundos, y el mundo en el que estamos tiene al banquero en una mansión y al obrero en la favela; resulta evidente que hay algo que está mal.

Lula tiene la gran capacidad de venderle espejitos a todo el mundo. ¿Hay cosas reales? Sí. Pero por ejemplo el anuncio de que se logró sacar a veinte millones de brasileños de la pobreza. A Estados Unidos un discurso de esas características dentro del capitalismo le parece fantástico. A un Chávez, si vamos para el otro espectro ideológico, también le parece fantástico. La prensa “ideologizada”, la cual en los últimos años ha decidido tomar claramente partido a favor o contra de los gobiernos, entra también en ese juego. Claro Lula es el personaje ideal. El ex presidente es un tipo aclamado tanto por la derecha como por la izquierda.

En el gobierno de Lula estuvieron, y están todavía, el partido Progresista, el Partido Popular. Son herederos directos de Arena que era el partido de la dictadura. Los militares tenían un partido político en Brasil. La izquierda aclama a un Lula que en derechos humanos por ejemplo posicionó a su gobierno en un juicio que hubo en el Tribunal Supremo en el que se decidía si se anulaba o no la ley de amnistía que los milicos se dieron en su momento. Lula se posicionó en contra de la derogación y la izquierda no digo nada.

Lula llegó a tal perfección en el arte de complacer a todo el mundo que sin dudas le permitió ser aclamado por la mayor parte de la sociedad. Pero eso no le alcanzó para influir en el escenario internacional. Sino no se entiende como por ejemplo no pudieron imponer un candidato brasileño ni siquiera para la UNESCO.

¿Es verdad todo esto o es una gran bola que ahora que no está Lula se empieza a desinflar? Esa es mi gran duda. Ahora veremos cuanto de verdad había en ese gran peso “político e internacional” alcanzado por Brasil en estos últimos años. De hecho el gobierno Dilma se ha caracterizado por una extrema parálisis en lo que hace a política exterior. Ahora tenemos que empezar a preguntarnos porque ese párate. Alguien piso el freno aquí. Si alguien pisa el freno y este funciona, pues entonces no era el país el que tenía peso sino el gobierno.

-¿Si hablamos en términos en política exterior ese sería el principal logro del gobierno de Lula?

No sé si sería un logro, pero digamos que sí. Obviamente eso ayuda en lo que son inversiones, también hubo un lobby muy importante del gobierno con el asunto del Mundial de Futbol y de los Juegos Olímpicos. Eso yo no sé tampoco hasta que punto va a ser bueno para Brasil. Por ejemplo al mundial lo blanquearon de una forma absolutamente megalómana, va a tener doce sedes, van a construir estadios en lugares donde no se juega al futbol. Van a estar regadas en todo el país. A pesar de que en Brasilia no hay equipos de futbol, aquí van a construir un estadio FIFA. Van a construir un estadio para setenta mil personas. Brasilia tiene dos equipos de futbol, uno en segunda división y otro en cuarta. O sea que no siquiera los dos equipos de la ciudad se van a poder cruzar porque están en divisiones totalmente diferentes.

¿El evento le va a dar visibilidad a Brasil? Sí eso es indudable, el asunto es ¿visibilidad para qué? Para que hagan negocios los inversionistas, igual los hacen de todas maneras.

Otro argumento es que va a fomentar turismo, algo que es totalmente falso. A pesar de toda la visibilidad que Lula le dio a Brasil no se consiguió incrementar el caudal turístico. Brasil sigue recibiendo, al igual que antes, cinco millones de turistas al año. O sea que Brasil enteró recibe menos turistas que Buenos Aires.

En fin de cuenta podemos concluir que la visibilidad sólo se dio en el ámbito de los negocios. En ese aspecto se ha avanzado muchísimo, muchas empresas han venido a instalarse aquí en estos últimos años.

-¿O sea que la política externa no contribuyó a mejorar el nivel de vida de la sociedad?

Obviamente que contribuyó, aunque no creo que haya sido determinante. Yo creo que hubo otros factores más determinantes, sobre todo el impacto de la coyuntura favorable.

Muchos chilenos en su época hablaban del “milagro chileno” de Pinochet. Si olvidamos la dictadura, y sólo vemos la gestión económica, es verdad que Chile levanta. No porque Pinochet fuera un genio de las finanzas, sino porque el precio del cobre se fue a la estratosfera. El caso de Lula es más o menos lo mismo, había una coyuntura internacional totalmente favorable. Te diría una de las más favorables que ha tenido Brasil en décadas o hasta en su historia.

-Si por eso muchos hablan de que la Argentina en el año 2003 dejó pasar una oportunidad que capaz no vuelva a repetirse en su historia.

Argentina y Brasil venden las mismas cosas. ¿Entonces porque Brasil se supo vender y Argentina no?. Mucho pudo haber influido que nuestro país todavía tenía secuelas como consecuencia de la crisis. Además Kirchner en un comienzo no tenía poder sino que lo fue construyendo poco a poco. Además el peronismo nunca tuvo la visión externa de los brasileños.

-¿Qué objetivo persiguió el gobierno de Lula con la puesta en funcionamiento de nuevas iniciativas multilaterales, como por ejemplo la Unasur? ¿Por qué privilegió estos canales en detrimento de otros organismos de integración más consolidados como por ejemplo el Mercosur?

Justamente. En el Mercosur Brasil lidia con un país que tiene cierto peso en el escenario internacional, como es Argentina, y con otros chiquitos que no cuentan.

Obviamente que Unasur refuerza el aparato político brasileño. Brasil quiso ir más allá, quiso ir incluso hacia Centroamérica, pero gravitó bastante poco. Con este objetivo se inventó a la Celac donde también metieron a Cuba, pero claro el futuro de este organismo realmente no está muy claro. Y mucho menos ahora sin Lula. Dilma no tiene el mismo feeling personal que Lula sí tiene con buena parte de la izquierda latinoamericana. Pero claro la cosa esta latinoamericana y caribeña no creo que vaya para ningún lado.

Yo creo que todas estas iniciativas tienen que ver con un ansia de proyección personal junto con algún proyecto nostálgico del propio Lula y del PT. Así como en su momento fueron promotores del Foro de Sao Pablo y de otras iniciativas dentro de la izquierda latinoamericana, en fin de cuentas en términos absolutos continúa siendo el mayor partido político de izquierda en toda América Latina. En términos políticos también, hoy por hoy es el partido de izquierda más articulado, más movilizad. Se buscó aprovechar esa coincidencia que había con otros países en términos “ideológicos” para hacer una articulación regional, todo eso de cara siempre a conseguir una mayor proyección internacional del país.

De esta manera se buscaba limar las asimetrías de poder con las naciones más importantes. Esta estrategia le permitió al Palacio Planalto poder comenzar a disputar espacios a Estados Unidos incluso. A EEUU aquí y a chinos y europeos en África. El continente negro adquirió un peso bestial durante el gobierno de Lula.

Durante el anterior gobierno Brasil impulsó una fuerte campaña de cooperación y solidaridad con África. Pero esto no era gratuito sino que de esta manera se buscaba allanar el camino para la instalación de los grandes conglomerados empresariales brasileños.

Yo recuerdo una vez que Amorim fue al Congreso para una reunión con la gente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. El Brasil se Lula se caracterizó por abrir embajadas en lugares insólitos, donde antes no había ni siquiera un consulado pues ahora hay una embajada. Charlando sobre como habían aumentado los gastos un tipo de la oposición le pregunta: ¿cómo se explica que ahora tengamos una embajada en Santo Tomás y Príncipe? La respuesta fue fantástica. Le dice que la embajada cuesta tantos millones de reales por año. Pero resulta que ahora mismo el gobierno de Santo Tomás y Príncipe está pensando en construir un nuevo aeropuerto y nosotros ya hemos logrado asegurarnos de que el mismo sea construido por una constructora brasileña. El tipo le dice que de esta manera estaba confirmando que la diplomacia brasileña estaba al servicio de las constructoras y las empresas privadas.

Son sólo business, no es otra cosa. Lo mismo ocurre con África y con Centroamérica. Lo que pasa es que allí no les salió tan bien. Ahí fueron con el cuento de los biocombustibles, del etanol. La idea del Palacio Planalto era utilizar a Centroamérica como puente, ya que Estados Unidos es un fuerte comprador de etanol. Pero también fabrica, lo hace con maíz. Al de azúcar, que produce Brasil, les pone unas tazas exorbitantes. Brasilia vive peleando con Washington para que elimine las tasas esas. ¿Entonces que quiso hacer Lula? Llevar el biocombustible a aquellos países de la región que tienen tratados de libre comercio con los Estados Unidos, para

así usarlos de puente. Claro el discurso es otro, se hace énfasis en la cooperación y el deseo de ayudar al desarrollo de las naciones sudamericanas.

-¿Qué actores tuvieron influencia en la toma de decisiones de la política externa del gobierno de Lula?

Amorim, Marco Aurelio García, también tuvo influencia Samuel Piñeiro Guimaraes.

El caso de Irán se dio en el último año, yo estoy haciendo más hincapié en los primeros años de gestión. Ahí hubo otra cosa, yo creo que estos fueron a quemar cartuchos digamos. Sobre todo pensando en forzar las cosas en la ONU. La obsesión brasileña del asiento en el Consejo de Seguridad. No en vano en el último año y medio Lula, de buenas a primeras, decide meterse en Medio Oriente. Lo que sucedió con Irán viene después de que Brasil decide presentarse como un mediador confiable del conflicto árabe-palestino. Nosotros somos la prueba de que los judíos y los palestinos pueden convivir en paz, ahí están viviendo en Brasil.

Si uno se pone a desmenuzar este discurso se da cuenta que es patético. Un país que no tiene absolutamente nada que ver, que está en la periferia de la periferia del conflicto.

¿Obviamente que busca Lula con eso, con África? Está pensando en los votos. Irán. ¿Cómo se mete Brasil en eso? Lula se mete en la historia de Irán a pedido de Obama. Por eso después que se desencadenaron los hechos Lula denunció que tenía en su poder la carta que le envió el demócrata pidiéndole mediar en el asunto nuclear iraní.

Si Obama decidió usarlo a Lula es porque en esa jugada también estuvo metida Europa. No la pensó solamente Obama y su grupete en el Salón Oval.

Este hecho pone en duda cual era el verdadero peso político de Lula en términos políticos.

-¿Detrás del asunto iraní no se esconde el anhelo brasileño de poder desarrollar energía atómica propia?

Eso también y de hecho Lula lo dijo siempre. Nosotros defendemos para Irán el mismo derecho que defendemos para Brasil. Brasil tiene algunas partes de todo ese proceso que nos las muestra, pero en rasgos generales no tiene ningún problema con la AEIA.

-¿Cómo calificas la relación de Brasil con otras potencias medias como Argentina y Venezuela? ¿Existieron tensiones con ellas como consecuencia del nuevo rol internacional asumido por Brasilia?

Si analizamos las relaciones vuelve a aparecer la misma palabra que hacíamos mención anteriormente: pragmatismo. Con la Argentina si hubo una química personal con Néstor, en cambio hay más distancia entre Dilma y Cristina.

Si hay algo que define las relaciones diplomáticas entre Brasil y la Argentina es la obligación. Tanto la Argentina como Brasil preferirían estar mucho más lejos de lo que están. Pero bueno no se puede. Estamos condenados a ser vecinos.

Más allá de la obligación lo cierto es que Lula y Néstor construyeron una relación personal que ayudó mucho.

Yo no sé hasta qué punto es verdad esa teoría conspirativa que hace hincapié en el fortalecimiento del eje Buenos Aires- Caracas buscando frenar el predominio brasileño.

Yo nunca creí eso. Estuve muchas veces en cuestiones en las que estaban los tres juntos, es decir Chávez, Néstor y Lula, y nunca note un resquemor o algo por el estilo. Aquel episodio durante el nacimiento de la Comunidad, en fin, yo creo que se sobredimensiono. Que nadie estaba muy convencido de la Comunidad eso sí es verdad. Yo creo que toda esta historia se fue desmontando sola con el paso del tiempo.

Yo tampoco creo que la relación de Argentina con Venezuela tenga mucho que ver con Brasil, tiene que ver más con necesidades mutuas. En el caso de Venezuela necesidades de alimentos. Argentina y Brasil son los únicos que le pueden dar lo que necesita, no lo va a ir a buscar a Bolivia y Ecuador. Por su parte Argentina está necesitada de combustibles, por eso decide profundizar su relación con el chavismo.

-¿Como catalogas la relación con los EEUU?

Una de las mejores relaciones personales que tuvo Lula durante su mandato fue con los Estados Unidos, más precisamente con George W. Bush. Eran casi como hermanos, estaban realmente a gusto.

Tuvieron incluso gestos personales que no eran necesarios. Por ejemplo Bush invitó a Lula a Camp David a pasar un fin de semana en un momento en el que él estaba de vacaciones. Esa no es una cosa normal. De hecho Bush lo hizo con muy pocos presidentes. El único latinoamericano fue Lula. Por su parte Lula le preparó aquí una parrilla, se la preparó el. Pequeñas cositas que demuestran el buen estado de las relaciones.

Las relaciones comerciales fueron espléndidas, en términos políticos pudo haber surgido una que otra diferencia pero fueron muy aisladas. Había diferencias en relación a Doha, a Irak; pero eso en ningún momento enfrió la relación Brasil-EEUU. En cambio con Obama sí la relación se enfrió totalmente.

-La diplomacia brasileña incurrió en un error de percepción al considerar que el escenario internacional con Obama iba ser igual o mejor que con Bush

Puede haber algo de eso, pero también hay que resaltar que son diferentes “Lulas”. Cuando construye la relación con Bush el brasileño es un recién llegado que está aprendiendo los secretos de su negocio, en cambio el que coincide con Obama es otro personaje. Ya se siente “semidios”, lo han llevado a los altares en medio mundo. De hecho en varias declaraciones remarcó la necesidad de que Obama se tome un año para aprender cómo son las cosas.

Para empezar se pone por encima de Obama en lo personal. Luego pone a Brasil por sobre Estados Unidos incluso con eso de que “la crisis es de ellos no es nuestra”. Acá hay un poco de manipulación por parte de Lula. Esta última crisis fue buena para Brasil, pero también para Uruguay, Argentina, Chile. Por eso yo no entiendo porque en América Latina se le da tanta importancia al manejo que tuvo Brasil de la crisis. Los únicos dos países latinoamericanos que han sufrido feo con la crisis han sido México y Venezuela, como consecuencia de la dependencia brutal que tienen con Estados Unidos.

¿A qué voy con eso? A que cuando Lula machaca con el escaso impacto de la crisis en su país, en realidad se vivieron situaciones similares en el resto de los países de la región. A los demócratas estadounidenses no les gustó la prepotencia de Lula. Así que la relación paulatinamente fue empeorando, terminó de enfriarse desde el lado brasileño con el tema de Irán. En ese tema Lula fue directamente a confrontar a Obama cuando planteo que ellos sabían cómo resolver el conflicto en oriente medio. Confrontó en términos políticos globales (oriente medio), en términos económicos (el desarrollo de la crisis), en el G20, en todo. Obviamente la relación ya no fue lo mismo que era con Bush.

-¿Esa posición adoptada por el Palacio Planalto apuntaba a fortalecer la imagen de Brasil como potencia emergente de alcance global? ¿Al atacar a EEUU Lula buscaba ponerse a la par de otras naciones más grandes como por ejemplo India y China?

¿Donde estaba antes y donde está hoy Brasil? Yo creo que más allá de la propaganda no cambió mucho el rol de país en el escenario internacional. Obviamente está mejor, sobre todo por un asunto económico.

Indudablemente Brasil se ha consolidado como una economía en crecimiento. Lo que pasa es que se confunden muchas cosas. Se confunde el PBI con poder económico. Se confunde el PBI con poder político. Los grandes actores globales, desde que el mundo es mundo, son las potencias militares. Brasil no tiene armas nucleares, eso ya lo relega a un segundo u tercer escalón. Si todo sale bien en el 2021 Brasil tendrá un submarino nuclear. Estados Unidos hoy por hoy tiene alrededor de 170/180 submarinos nucleares. Francia por ahí tanto. Así que cuando Brasil tenga uno en el 2021 los otros van a tener 250.

Se confunde mucho hoy por hoy eso del actor global. Es verdad que en términos absolutos el país se ha consolidado como el séptimo PBI más importante del mundo, el asunto es preguntarse qué poder político da eso. Brasil reclama poder político por eso, pero lo que ha demostrado la historia es que esto se alcanza de otra forma.

Tiene sí más proyección que el pasado. Pero hay que ver las cosas como son, por ejemplo mucho se habla sobre el BRIC pero éste no es una unidad y a la hora de la chiquita cada uno hace su juego.

Pero ahora hay que ver que va a pasar ahora. En estos meses vamos a ver si realmente era la proyección y el peso propio del país o el empuje desaforado y frenético que le dio un personaje muy particular. Yo me inclino más por la segunda opción.

Brasil está atrasado un silo en compra de armas en comparación con las grandes potencias. Brasil no tiene como ser una gran potencia. No tiene como convertirse en una Francia, no digamos EEUU.

-¿A nivel regional si ha logrado consolidarse como la potencia predominante?

A nivel regional sí, pero ojo en términos bélicos Brasil está muy atrás de países como Colombia, Chile, Venezuela. Con los doce Sucoy que tiene, a ver si Venezuela no tiene más poderío aéreo que el propio Brasil.

Según la óptica de los propios militares y de Itamaraty la compra de armas a Francia busca no perder el tren regional, porque si no lo pierden. Perú también ha comprado mucho. Colombia por razones obvias.

-¿Cuáles son los desafíos que tiene por delante el gobierno de Dilma Rousseff como consecuencia del nuevo rol adquirido por Brasilia en el plano externo?

El desafío más grande es mantener el nivel de presencia. El desafío ese, mantenerlo ahora en función del verdadero peso del país. Esto se va a ir aclarando poco a poco. Lentamente las cosas se van a ir poniendo en su sitio. Cuando Brasil vaya a la próxima reunión de Doha ya no será lo mismo, ya no sé si le harán caso las naciones que forman parte de estos grupos que se fueron creando en estos últimos años.

Entrevista a **Eric Nepomuceno** realizada en abril del 2011 en Río de Janeiro

-La diplomacia brasileña siempre se ha caracterizado por su marcado profesionalismo.

Desde principios del siglo veinte siempre hubo aquí en Brasil la preocupación de crear un cuerpo diplomático muy profesional, de muy alto nivel, muy preparado. De tal forma que el país pudiera tener una política de estado en lo que hace a los asuntos externos y no tanto una política de gobierno. ¿Que quiero decir con eso? Yo noto, me doy cuenta, que hay una especie de continuidad en la política externa brasileña adaptándose a circunstancias del mundo y también a la personalidad de los distintos gobiernos. Pero siempre con una consistencia muy fuerte, como si hubiera un eje alrededor del cual se fueran adaptando las circunstancias externas e internas.

Aun así ese profesionalismo de la política externa hizo que en determinados momentos de la historia contemporánea Brasil tuviera un papel más o menos adecuado en términos morales y éticos. Siempre muy profesionales, no me refiero a la cuestión ideológica pero sí a la cuestión ética. Ya te explicare lo que quiero decir con eso.

Gracias a característica del profesionalismo y el esfuerzo para que sea una política de estado y no de gobierno, hay por supuesto una continuidad. Lo que creo que es curioso e interesante de la política externa brasileña es que ese eje central permite a los gobiernos practicar una política ya sea a la izquierda o a la derecha. No te diría que es un péndulo, pero sí le da la tranquilidad al jefe de estado de contar con una base sólida y muy profesional para aplicar lo que él quiera defender como política de su gobierno.

O sea hay políticas externas de gobierno, la de Fernando Henrique fue una, la de Lula otra, la de Dilma será quizás distinta. Son distintas políticas de gobierno pero que tienen como base una misma política de estado.

Brasil se caracteriza por un pragmatismo muy sólido, por la búsqueda de resultados y yo pienso que juegan bien. Son diplomáticos muy capaces. Lula llega al gobierno con ideas muy propias que en el fondo son muy parecidas a la de Cardozo, pero imprime un estilo personal que marca la gran diferencia. Cuando Lula asumió en el 2003 apostó por llevar adelante una diplomacia presidencial, personalista, y le resultó muy bien. Tanto es así que a fines de su primer gobierno el decide cambiar profundamente la ruta de la política externa brasileña. Acercándose a gobiernos polémicos, Irán por ejemplo. Defendiendo que Brasil jugara un rol que de hecho no tiene que jugar, no tiene peso para tanto. Con la propuesta de mediación del conflicto árabe-israelí fue más allá de lo que era recomendable por los manuales de la política externa, pero igualmente deja como resultado un avance enorme. La inserción de Brasil en el escenario global es muy distinta a la que había antes de Lula.

Igualmente uno puede decir: bueno las condiciones económicas favorecieron al desarrollo del país. Sí, pero ya hubo antes largos períodos en que las condiciones económicas favorecieron las condiciones económicas de Brasil y nunca pasó nada de esto. Entonces hay que reconocer ese mérito.

Yo pienso que en los últimos cuarentas años Brasil tuvo dos momentos muy fuertes en el panorama global. Uno ha sido en el año 1975 cuando se produjo el fin de las colonias portuguesas en África y Brasil se anticipó a reconocer la independencia de Angola, Mozambique, cuando todavía el mundo trataba de entender que pasaba. Con eso el gobierno brasileño ocupó en las antiguas colonias el papel que antes era de Portugal. Fue la primera vez que el país asumió el papel de un cierto liderazgo en otro continente. Esta bien somos todos ex colonias, todo lo que quieras, pero Brasil tenía en la época una dictadura militar atroz. Igualmente supo arreglárselas y conquistar eso. Y ojo era una dictadura muy conservadora.

El otro gran papel positivo sin dudas ha sido con Lula que supo establecer un dialogo entre pares. No tenemos que conquistar a las potencias centrales, porque ahí avanzaremos todo lo que ellas permitan. Ahora eso cambio, ahora Brasil dialoga aquí para luego dialogar allá. En el mismo contexto geopolítico de Sudamérica se terminaron esas rivalidades ridículas con la Argentina sobre quien era la potencia regional. Eso se dejó atrás. No es que Brasil haya asumido al fin el puesto de líder que siempre mereció. Hay una correlación de fuerzas. Brasil puede más, no porque sea mejor, sino porque es más grande. No hay que discutir eso, al contrario vamos a juntarnos así vamos a pelear con los grandotes.

Entonces eso también es mérito de Lula, por supuesto esta no es una iniciativa del ex mandatario, es decir que no es una idea original de él. Se empieza de manera muy tibia con Sarney y Alfonsín. Luego vino Fernando Henrique, quien era y es un tipo más teórico que práctico. En esa época se sentaron bases de negociación importantes.

Ahora hay una cosa que no por ser menor deja de ser muy significativa. Durante el gobierno de Cardozo el canciller brasileño de ese entonces (Celso Lafer) se quitó los zapatos por orden de un funcionario aduanero en el aeropuerto de Miami. Lula, ni bien asumió, remarcó que el ministro que se quite los zapatos se queda, no vuelve.

-También hubo un conflicto con EEUU con el tema de las visas.

Hay cosas que son muy de la intención de Lula, quien es un tipo que posee muy poco bagaje intelectual. Dudo que haya leído algo de la historia brasileña o de relaciones internacionales. No tiene ni idea de eso. Pero es un tipo de gran intuición y de gran conocimiento.

El siempre cuenta que la primera vez que fue como invitado a una reunión del G8 estaban todos los mandatarios hablando en una sala. El alemán, el francés. Lula sólo habla un portugués razonable, así que utilizaba a su intérprete para intercambiar bromas con uno y con otro. De pronto escucha un estruendo y se da cuenta que llegó Bush. Todos los presidentes fueron a saludar al norteamericano mientras Lula continuaba sentado. Amorim atinó a levantarse pero el presidente le ordenó que se quede en su lugar ya que cuando él entro nadie se paró a saludarlo. Es demagógico, será populista o lo que tú quieras; pero funcionó. Lula es un sindicalista así que por lo tanto es un negociador

Esas cosas son la marca individual. Yo siempre que hable con él tuve la impresión de que si le preguntabas la hora te iba a responder: "bueno más o menos que hora quieres que sea. A ver que te puedo conceder".

Entonces gracias a eso se avanzó muchísimo. Dilma seguramente va a tener un estilo muy distinto. Es una persona más discreta, es una técnica. Es una gestora mientras Lula era un encantador de multitudes. En estos últimos años se avanzó muchísimo, seguro que algo ahora se va a retroceder. Tampoco vale la pena que Brasil tenga un rol tan participativo en cosas que nada tienen que ver con nuestra identidad. Así por ejemplo nada tenemos que ver con Irán, encima impulsando un plan de mediación que en su momento fue pedido por Obama. Además es necesario preguntarse qué tenemos que hacer en Haití, seguramente todo eso ahora será revisado. Pero sobre lo que se avanzó no.

-¿Qué objetivo persiguió el gobierno de Lula con la puesta en funcionamiento de nuevas iniciativas multilaterales, como por ejemplo Bric, Ibsa, Unasur, etc? ¿Por qué privilegió estos canales en detrimento de otros organismos de integración más consolidados como por ejemplo el Mercosur?

Brasil no dejó Mercosur a pesar de que en el plano interno hay muchas críticas sobre el funcionamiento del bloque y éstas son muy justas. No obstante esto Lula apostó por fortalecer a este mecanismo de integración junto a la Argentina.

Algunas veces yo pienso que hay que escuchar antes a los poetas que a los políticos. En la campaña de Dilma, en un acto que organizamos aquí en Rio, Chico Buarque explicó porque iba a votar por ella. Entre las múltiples razones dijo que era la continuidad de un gobierno que por primera vez dejó de hablar grueso con Paraguay y Bolivia y hablar fino con Washington. El gobierno de Lula aguantó iniciativas de Bolivia, disidencias de Paraguay en relación con Itaipú. ¿Y porque lo aceptó? ¿Por idiota, por demagogo? No, porque estos reclamos son justos. El pedido paraguayo técnicamente, legalmente, es absurdo. Cualquier abogado recién salido de la universidad puede tumbar el reclamo de Asunción con base a la ley y los contratos.

Entonces ese es un cambio personal que dio Lula a una política de estado muy sólida. El tiene una estructura, dispone de medios para poder flexibilizar tanto sus demandas.

Esa estructura está disponible desde el año treinta, desde el año diez del siglo pasado. Entonces ahí viene la característica de cada presidente.

Lula fortaleció mucho los organismos multilaterales en Sudamérica. Y no es que Brasil haya asumido un rol de liderazgo que no creo, pero hizo valer su peso como Kirchner hizo valer el suyo en la Argentina. Quizás la Argentina haya tenido en ciertos ámbitos una política externa más avanzada y más coherente que Brasil. Pero el peso brasileño finalmente se terminó imponiendo.

Aun que yo tengo entendido que la relación personal entre ambos mandatarios no era de la mejores, Kirchner y Lula actuaron muy bien juntos. Yo me imagino que si se hubiera caído bien el uno al otro que más hubieran hecho. Lula se lleva bien con Cristina, pero compartió muy poco tiempo con ella en el poder.

Más allá de que si hubo química o no, es necesario resaltar todo lo que se avanzó en estos últimos años. Unasur ha sido una iniciativa más de Kirchner que de Lula. El brasileño consideró que a través de esta iniciativa iba a poder calmar a Hugo Chávez ante los ojos del mundo, es decir Europa y los Estados Unidos.

-La Unasur no buscaba también desbancar la presencia de la OEA, un organismo que siempre ha respondido ante los designios de la Casa Blanca.

Yo pienso que la OEA esta fortalecida en comparación de lo que era hace diez años, porque si no iba a desaparecer. Se fortaleció implementando una nueva óptica. Ya no es más la organización de los Estado Unidos en América Latina, ahora ha vuelto a ser una organización de estados americanos.

Yo estoy seguro que ya en las discusiones del ALCA, un tratado comercial que iba a ser fatal para el futuro de América Latina y que Brasil y la Argentina lograron detener en el año 2005,

El ALCA era un tratado comercial que iba a ser fatal para América Latina y que fue detenido por Brasil y Argentina en el año 2005. Luego de este revés le quedaba otro ámbito a Washington, que era la OEA. Ahora si tú creas entidades con una fuerza y un entendimiento interno tan ágil, después resulta nada fácil imponer tus designios. Es un ámbito de diálogo y negociación. Incluso para dividir intereses, que era el rol de la OEA, para eso fue creada.

Por eso si esta no se acercaba a lo que ocurre en el continente paulatinamente iba a desaparecer. Yo creo que los países latinoamericanos se han dado cuenta de ello y Washington también. Entonces la OEA ha vuelto a tener un peso considerable, sobre todo en la cuestión de los derechos humanos.

-¿Cómo calificas la relación de Brasil con otras potencias medias como Argentina y Venezuela?
¿Existieron tensiones con ellas como consecuencia del nuevo rol internacional asumido por Brasilia?

Vamos a regresar al 2004 cuando hubo ese incidente, el malestar, la posición argentina, etc.

En ese época tanto Lula como Kirchner llevaban sólo un año en el poder. Lo que pasó en los años subsiguientes demuestra que ese ruido, ese malestar, no tuvo mayores consecuencias.

¿Hubo un acercamiento Chávez- Kirchner? Sí. ¿Este fue más intenso que la relación Chávez-Lula? Sí. ¿Más intenso que Kirchner-Lula? Muchísimo. ¿Y cuál es el problema acerca de esto? ¿Esto perjudico las relaciones de Brasil con esos dos países? Para nada.

Yo pienso que ahí se impuso una química personal que funcionó, además de la consolidación de intereses bilaterales entre Buenos Aires y Caracas. Yo no veo a eso como una forma de contrabalance al predominio brasileño, lo que sí creo es que Kirchner supo sacar mejor provecho de su relación personal con Chávez. Mientras que Lula buscó usar su carisma y prestigio para neutralizar un poquito el malestar entre Caracas y Washington. Lula optó por ese rol.

Las relaciones económicas Brasil- Venezuela tienen un peso importante, pero no tanto como las relaciones entre Venezuela y Argentina. El pragmatismo entonces vale para justificar la política de un país y yo insisto que hay que sumar la cuestión personal.

Yo no veo que haya una rivalidad, ni que haya divergencias; lo que hay son diferencias. Es totalmente diferente a lo que ocurría durante la década del setenta, cuando existía un fuerte

encono entre ambos países. Ya no veo tampoco tanto el malestar que existía entre Brasil y Uruguay hace quince años.

Yo creo que ha quedado bien claro en la región de que Brasil es diferente y desempeña un cierto liderazgo (aunque no me gusta la palabra) en el vecindario. En estos últimos años se ha cimentado una asociación que ha permitido dejar de lado las rivalidades y diferencias.

Argentina es actualmente el tercer mayor comprador de los productos brasileños y está muy cerca del segundo. La diferencia que lo separa de los EEUU es de un punto. Por su parte Brasil es el mayor comprador de Argentina, adquiere alrededor del 22 por ciento de las exportaciones argentinas.

Si vemos esto desde la teoría de la interdependencia rápidamente observamos que hay una relación muy intensa. Ya no caben disputas. No porque Brasil se impuso como líder. Yo pienso que en el escenario mundial, que es totalmente distinto al bilateral, si caminan juntos ganan los dos. Eso está muy claro para los dos gobiernos hoy en día. Hay lugares donde Brasil puede defender mejor los intereses regionales, hay otros donde Argentina. Por ejemplo el diálogo de Buenos Aires con Madrid es mucho mejor que el diálogo de Brasilia con Madrid. En términos generales la Argentina actúa mejor como interlocutor ante Unión Europea en comparación que Brasil.

La UE es un socio importante para nuestros países, a tal punto que sólo Telefónica invirtió aquí alrededor de setenta mil millones de euros en los últimos trece años. Sin embargo Brasil no tiene con España la fluidez de diálogo que tiene Argentina. Por otro lado Brasil tiene un diálogo más fluido con otros bloques de países. Yo pienso que hay que sacar provecho de esto y hasta lo que yo entiendo lo están haciendo bien. Es un juego delicado, donde las vanidades personales influyen y muchas veces contribuyen a la generación de conflictos.

Pienso que con la salida de Lula esa situación se va a solucionar, porque el ex mandatario brasileño es un tipo tan exuberante que podía provocar roces sin quererlo. Era tan parlanchín que muchas llegaba a cansar. Ahora con Dilma y Cristina no pasa eso, ya que no hay un pop star que acapare los flases. Yo pienso que ahora hay una posesión más equilibrada. Pero hay que reconocer siempre que el avance en el caso brasileño fue con Lula como en el caso argentino fue con Néstor Kirchner. Sobre todo luego del canje de deuda del 2005, ahí veo una inserción internacional más de Kirchner que de la Argentina.

-¿De qué manera influyo el bagaje ideológico que poseía Lula en el desarrollo de su política externa?

Como te dije antes Lula es un negociador. Es un encantador de multitudes y es muy vanidoso. Cardozo también era un tipo muy vanidoso. Este fue quien empezó a hacer uso de la diplomacia presidencialista, pero en una esfera. El quería que las potencias lo trataran como un igual. En cambio Lula quería ser tratado como un igual por quien sea. El sigue la costumbre que fue inaugurada por su antecesor pero fue mucho más allá. No se contentaba con títulos de doctor honoris causa en Cambridge o en hablar en inglés con el presidente de los Estados Unidos. Lula no habla nada, era una cosa de determinación personal.

Por ser un tipo que hizo su carrera política juntando a sus pares para pelearse con los patrones, no hay presencia de una ideología clara en su política externa. No empleo una ideología de izquierda ni tercermundista, por lo menos yo lo veo así. Lo que sí tuvo claro era quienes eran sus pares y estos se encontraban en el hemisferio Sur. Obviamente en primer lugar Sudamérica, pero también se esforzó por cultivar relaciones diplomáticas con diversos actores.

Pero tanto en el plano interno como en el externo yo nunca vi una motivación ideológica. Yo creo más que es una cuestión intuitiva del negociador, del sobreviviente. En cambio Dilma sí es mucho más ideológica, tiene una formación teórica mucho más fuerte. Lula nunca ha sido un tipo de izquierda, jamás. Actuó toda su vida como si fuera por intuición. El objetivo es sobrevivir en todos los sentidos: como país, como nación, como pueblo.

Lula se cansó de decir que él no era de izquierda, sino que era obrero. No podemos olvidar su origen político que fueron las grandes huelgas metalúrgicas de la década del setenta. Eran huelgas de la elite obrera de Brasil, de los cerebros metalúrgicos de *¿Córdoba?*, en búsqueda de mejor salario para cambiar la televisión por una más grande. Era un fenómeno absolutamente

corporativista, elitista y local. Lula nunca defendió en una huelga a los hacheros del nordeste de Brasil. Nunca se arriesgó ideológicamente.

Durante las huelgas corporativistas de la elite obrera descubrió el mundo. Se dio cuenta que si esos metalúrgicos habían logrado lo que querían, si se juntaban a los panaderos, a los sastres, etc, iban a poder lograr mucho más. Esta estrategia se fue desarrollando debido a su intuición y así actuó como presidente incluso en el escenario externo.

Hizo cosas impensables en Sudamérica para un gobierno brasileño. Primero: lograr un diálogo sin roces con los vecinos. Siempre va a haber diferencias, pero lo importante es que estas han logrado pasar a un segundo plano. Segundo: participó muy activamente en la búsqueda de la integración regional.

-¿Qué influencia tuvo Marco Aurelio García en el diseño de la política externa?

Inmensa, porque es un tipo con transito libre entre la izquierda sudamericana, en una época en la que había una mayoría de gobiernos de izquierda en la región. Marco Aurelio no es profesor universitario como se presenta, es un gran conspirador. El no negocia, conspira. Su rol con el gobierno de Kirchner y ahora con el de Cristina es esencial. Tiene llegada a Evo y hasta a Piñera, que es un tipo que está en sus antípodas ideológicamente. Seguramente no va a tener con Dilma el rol que tuvo con Lula. No es necesario, esa etapa ya fue superada.

-¿Cuáles son los desafíos que tiene por delante Itamaraty como consecuencia del nuevo rol adquirido en el plano externo?

El mayor desafío es como mantener a Brasil en el espacio que ocupó y también como mantener el equilibrio de las relaciones regionales entabladas por el país. Sobre todo como no volver atrás. El nuevo canciller (Antonio Patriota) es un clásico funcionario de carrera, más cumplidor que creador. Un tipo que habla ingles con las hijas no me parece el más indicado para dar continuidad a la política externa brasileña. Esa tarea recaerá en Dilma y en otros cuadros intermedios de Itamaraty. Amorim fue un tipo muy sacrificado. Muchas veces tomó iniciativas que no hubiera apoyado sino no fuera por petición personal de Lula. El ex presidente es un tipo muy testarudo. A pesar de que su canciller en reiteradas ocasiones lo alertó sobre las dificultades que generaba el acercamiento con Irán Lula decidió seguir adelante con la iniciativa.

En relación con los desafíos venideros yo pienso que si es necesario recomponer las relaciones diplomáticas con Washington. Quedaron muy deterioradas al final como consecuencia de los encontronazos entre Lula y Obama. El presidente norteamericano se portó pavorosamente mal con Brasil en la cuestión iraní. Estaría bueno que la relación diplomática vuelva al nivel que tuvo durante la gestión Bush.

Con Europa no se qué va a pasar. Con Sudamérica seguramente se va a seguir trabajando bien. El gran desafío es moderar los desequilibrios que hubo durante la gestión Lula, pero sin perder terreno.

Entrevista a **Flavio Saraiva** realizada en Brasilia en julio del 2012.

-¿Hasta qué punto influyo la permisividad internacional que gozó la región durante el periodo en el “éxito de la política de inserción internacional brasileña”?

Creo que hubo una ola muy importante en los últimos diez años que Brasil aprovechó para aumentar – como diría Helio Jaguaribe- su permisibilidad internacional. ¿Qué es esto? Es la capacidad de participar de la construcción del orden y reglamento internacional. Los que interesan a Brasil son: los de desarrollo, crecimiento económico, una reforma del sistema internacional. En cambio tiene un muy modesto interés en temas transversales como por ejemplo el terrorismo. El terrorismo es un tema relevante que aglutina una atención importante de la agenda internacional.

Pero no obstante esto no llamó la atención del gobierno Lula que decidió priorizar el desarrollo con inclusión social. Brasil se presenta al mundo no como un país del Norte, sino como un país del Sur que tiene capacidad de hacer escuchar su voz en la agenda de los temas del desarrollo, en el tema político vinculado a la reconfiguración del sistema de decisiones internacionales. En este sentido impulsó el G20, un sinfín de coaliciones con las demás potencias nuevas del Sur, para así tratar de alcanzar una reforma del sistema multilateral económico y social.

Sin dudas la permisibilidad internacional de Brasil ha aumentado en esta área. Todo eso llevó a darle un menor interés a los temas planteados por las grandes potencias, sobre todo en lo que hace al sistema de seguridad internacional.

La nación no tiene capacidad para interferir en los grandes temas, léase el terrorismo, la cuestión nuclear, etc. Cuando se intentó mediar, conjuntamente con Turquía, en la cuestión nuclear el iraní la sociedad brasileña rápidamente le salió a decir a Lula que el país no tenía nada que hacer en ese asunto. Hay un cálculo, casi intuitivo te diría, de que los temas nuestros son los asuntos vinculados al desarrollo.

En base a esta premisa el gobierno Lula se dio cuenta de que era posible participar de la arena internacional y paralelamente mejorar el nivel de vida de la población en lo que hace a la educación, a la mejora en el nivel de ingresos. Esto es lo que nos interesa y lo que llevó a Brasil a África, fortaleció los programas de cooperación en este campo, etc. En fin de cuentas esto contribuyó a que la política externa brasileña pase de una modesta participación en los escenarios internacionales hacia una posición más activa y menos reactiva.

-Sin dudas fue favorable para ello tanto la coyuntura política como económica del periodo analizado.

Eso es la estructura existente, pero también es necesario resaltar que hubo una decisión política de hacer esto con responsabilidad.

-¿Vos crees que cambio la permisibilidad internacional de Brasil con la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos?

La afinidad de Lula con Bush era mayor que la de Lula con Obama. Aunque eran tan distintos en sus concepciones políticas; uno por su parte provenía de los sectores más conservadores de la clase política estadounidense, mientras que el otro provenía de una línea más bien socialdemócrata; los intereses de Brasil eran más bien compartidos con los intereses norteamericanos. Había una suerte de entendimiento en relación a que Brasil debía jugar un papel preponderante al sur del Ecuador, en su región de influencia. Eso era tenido muy claro por los neocons. En los temas de Bolivia, Venezuela y en especial los de Colombia, Brasil debía fungir como un garante de la estabilidad regional.

Eso fue muy hábilmente aprovechado por el Palacio Planalto. Hubo entre los dos países un interés común en lo que hace a la promoción de las energías limpias, más precisamente el etanol. Este fue el único proyecto bilateral de importancia a lo largo del período. No obstante

esto se profundizó la pérdida de importancia de EEUU en la balanza comercial de Brasil, ya que nunca logró superar la barrera del 15 %. Aunque luego de la llegada de Dilma el intercambio comercial con EEUU aumentó un poco ahora.

Es decir que hubo intensidad entre esos dos presidentes tan disimiles. La llegada al poder de Obama generó una expectativa en Lula de que la relación bilateral iba a poder profundizarse aún más. Pero lo cierto es que el mandatario demócrata no se interesó mucho por Latinoamérica, se interesó más por los temas económicos y como la crisis repercutía en el plano interno. El contexto no era el más favorable que digamos. Todo eso contribuyó a que no se de esa sinergia tan importante en las relaciones internacionales.

Los intereses y los valores contribuyeron a que se dé el acercamiento entre Bush y Lula. Con el comienzo de la administración Obama los intereses de EEUU variaron. Mientras Brasil se esforzaba por fortalecer las relaciones con África, con Sudamérica, con las otras potencias emergentes en el marco del IBSA, BRIC, etc; Estados Unidos decidió ir para otro lado.

-¿Este cambio de contexto repercutió en el proceso de inserción internacional impulsado por el gobierno del Partido de los Trabajadores?

Ojo, Brasil es el único país del continente – además de Canadá- que ha mantenido históricamente una alianza estratégica con los Estados Unidos. Esta premisa jamás ha sido abandonada, ni por los regímenes de facto ni por los sucesivos gobiernos democráticos. Recordemos que Brasil fue a dos guerras con los norteamericanos.

-¿Cómo se hizo para pasar de ser una suerte de estado pivote a una política de corte más autonomista?

Esta es una línea histórica, ellos allá y nosotros acá. No somos México. Tenemos una capacidad industrial que se ha desarrollado, un proyecto de desarrollo que es diferente. Justamente la alianza supone que uno es diferente al otro y no que uno se tiene que imponer sobre el otro.

Las clases medias de este país históricamente adhirieron a los Estados Unidos, por ejemplo hay un sinnúmero de empresas brasileñas internacionalizadas en el sistema económico norteamericano.

Hay un sector de la sociedad brasileña que tiene un discurso antinorteamericanista, pero ese sector, que se encuentra presente tanto en las agrupaciones políticas de izquierda como de derecha, no tienen influencia significativa en los procesos decisivos y tampoco tienen la fuerza ideológica necesaria para plasmar su mirada sobre el resto de la sociedad. Si uno no entiende eso es imposible comprender las relaciones bilaterales Estados Unidos-Brasil. La relación es esa. Hay un gigante ahí arriba y hay un pequeño gigante acá abajo. Ellos allá y nosotros acá, nos necesitamos todos ya que el mundo es de todos.

A veces se deprecia las ganancias históricas generadas producto de la relación Brasil-EEUU. Ambos países jamás tuvieron tensiones fuertes entre sí, es indudable que hubo diferencias y desconfianzas pero jamás se llegó al punto de hacer peligrar la continuidad de la asociación estratégica.

-¿El nuevo rol a escala global que aspira a ocupar Brasil, que lo ha llevado a reclamar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no contribuirá al surgimiento de tensiones más fuertes?

No creo, porque esta propuesta es muy antigua viene desde la Sociedad de las Naciones. Esta hipótesis ya se barajó durante la Conferencia de San Francisco en 1945, la cual dio nacimiento a la Organización de Naciones Unidas (ONU). Fue una propuesta de Franklin D. Roosevelt que finalmente Winston Churchill no aceptó, ya que creía que aumentaba mucho el poder de Washington si se le brindaba dos asientos permanentes al continente americano.

Este es un reclamo que se encuentra siempre presente en la diplomacia brasileña, pero yo creo que se debería destinar menos energía a este esfuerzo. Porque el lugar de Brasil es este, América Latina. Por eso considero que es otro error estratégico juntarse con Alemania, con India y con Japón en el denominado G4. Porque los chinos no van a dejar que entre Japón y Europa teme de

Alemania en el Consejo de Seguridad, aunque esta sea pieza clave del G8 y del sistema económico mundial.

Brasil no debe pedir el ingreso y debe fortalecer su rol como garante de la tranquilidad de Latinoamérica. Además representa de la mitad del PBI de la región, tiene buenas relaciones con sus diez vecinos, con África, etc.

El tema del Consejo de Seguridad es como una nube que nos sigue a lo largo de la historia a través de la cual el gobierno busca dejar bien en claro que “nosotros también existimos” y por lo tanto tenemos interés en aumentar nuestro rol en el sistema internacional. La búsqueda del asiento en Consejo es casi un pretexto para decir que queremos participar de la construcción del orden y reglamento internacional. Entonces es también un juego donde ocupa un rol preponderante la política.

-¿Cuál fue el objetivo perseguido por el gobierno de Lula con la creación de nuevos organismos multilaterales de corte autonomista, como por ejemplo el BRIC, IBSA? ¿Vos crees que cumplieron las expectativas con las que fueron creadas?

La estrategia es aumentar la inclusión de las naciones en desarrollo en el sistema productivo mundial. Es aumentar la capacidad de consumo y de inclusión social de la gente del Sur, a su vez se busca incentivar el desarrollo de una nueva estructura global.

En este sentido el hecho más importante para mí fue la posición que adoptó Brasil en Cancún en el año 2003, lo que luego dio lugar al nacimiento del G20. Esto sin dudas es más relevante que la conformación del IBSA, BRICS. Este último ya era una fantasía del sistema financiero internacional hace diez años atrás. Los países que lo integran son muy diferentes, una es una dictadura, otro un continente. El BRICS era una plataforma previsible, pero el G20 no, este conlleva la creación de una nueva gobernanza económica global en la que los países emergentes desempeñan un rol significativo. Esa es la cabeza de Amorim. Ese creo ha sido el eje más exitoso de la inserción internacional de Brasil. El objetivo central no es el Consejo de Seguridad, sino incluirse en los escenarios que antes estaban reservados para siete u ocho actores y que en estos últimos años han sido ampliados a veinte. En especial es imprescindible ampliar la presencia del país en el sector financiero, igual tenemos que recordar que en ese foro también están presentes Argentina y México, es decir las tres principales economías del continente.

Los aspectos más salientes del modelo de inserción internacional se han dado en plano multilateral. Es importante participar de la construcción de la norma, en especial el campo del desarrollo económico. El océano de Atlántico es de paz, no hay ninguna contienda de envergadura excepto el tema de las Malvinas. Del otro lado está el continente africano que está creciendo entre un 6/7 % al año desde el 2001, lo que a permitido el surgimiento de una clase media en distintos países del continente negro. Esta se calcula en alrededor de 300 millones de personas. Este nuevo mercado ha permitido internacionalizar nuestras empresas, transportar nuestro conocimiento (como por ejemplo el programa Bolsa Familia).

-¿Que lo llevó a Lula a profundizar tanto la relación con África a diferencia de los anteriores gobiernos?

Yo tengo dos intuiciones. Cuando Lula comenzó con sus visitas a África notó que ahí había un lugar para que un país como Brasil -que aún tiene innumerables deudas internas pendientes- pueda colaborar: Para que de esta manera los africanos puedan alcanzar algún día el nivel de desarrollo alcanzado por nosotros. No obstante de que aún seguimos siendo un país netamente desigual, con alta concentración de ingresos, es innegable que en estos últimos años se ha logrado agrandar a la clase media.

Otro de los motivos del acercamiento es que África permitía exportar las empresas internacionalizadas que tiene el país, que es un fenómeno nuevo que ha tenido lugar en los últimos quince años. De esta forma marcharon hacia allá tanto Petrobras como las constructoras, empresas de logística que hacen carreteras, las cuales rápidamente se insertaron en los programas de desarrollo emprendidos por los gobiernos locales.

El capitalismo brasileño no va a ir con tanta fuerza para el Norte, pero puede ir para los dos lados: tanto para América del Sur como para África.

El hombre de tonto no tiene nada. Lula se creó en las industrias, en las fábricas. En San Pablo, durante la época de su juventud, se desarrolló el principal cinturón industrial de América Latina. Lula entonces puso estos empresarios en sus espaldas y los llevó para allá. Sin dudas el contexto financiero internacional fue muy propicio, ya que el alto precio de los commodities permitió que ingresen al país una gran cantidad de reservas.

Gracias a ello se pudieron impulsar un sinnúmero de programas tendientes a fomentar el desarrollo de las empresas brasileñas. También se desarrollaron iniciativas orientadas a ayudar al continente negro en lo que hace al mejoramiento del cultivo de arroz, la agricultura tropical y otros sembrados como por ejemplo la soja.

-Yendo más al plano regional, ¿por qué crees que Brasil decidió fomentar la creación de un nuevo organismo regional (la Unasur) en detrimento de otros foros ya consolidados como por ejemplo el Mercosur? ¿Que rol crees que desempeña la Unasur en la política de inserción internacional del gobierno de Lula?

En primera instancia cualquiera podría concluir que existen contradicciones entre la Unasur y el Mercosur, pero en realidad no las hay. Mercosur cumplió su función histórica de fomentar la integración económica en la región. Se han dado pasos importantes en lo que hace a la integración empresarial, social, educativa, etc. Cumplió su misión. Pero es evidente que aún hay mucho camino por recorrer en lo que hace a la consolidación de un mercado común, de una moneda común. Ese objetivo es de muy difícil alcance dado la diversidad ideológica de los gobiernos de nuestra región. A esto que sumarle los problemas económicos. Acá hay una gran desconfianza y disgusto con el proteccionismo del gobierno argentino. Nunca hubo una confianza para avanzar un paso más allá.

La Unasur nace del eje estratégico Argentina- Brasil, Uruguay y Paraguay al lado y una ampliación. Del 1991 al 2011 el Mercosur cumplió la función democrática, también sirvió para acercar a las sociedades y fortalecer las economías. A tal punto que éste representa entre un ¼ o por los menos un 1/5 de la actividad económica de Brasil. Alrededor de 40 mil millones de dólares anuales.

A pesar de las presiones de ciertos sectores el Mercosur se mantiene porque es un eje estratégico. Es de donde se sale. Además la percepción es que Brasil no puede ir sólo, sino que tiene que ir acompañado de su entorno, y el contexto de Brasil es el Mercosur.

Unasur en cambio es una necesidad estratégica. Debido a la predominancia del capital en estos últimos años hemos visto como quebraron un sinnúmero de países. Por esta razón el país, siguiendo la línea planteada por el viejo profesor Helio Jaguaribe, debe fomentar la creación de medios que fortalezcan su autonomía decisoria en el campo económico, político y logístico.

Quien empezó todo esto no fue Lula, sino Fernando Henrique Cardoso con la Cumbre de Brasilia en el año 2000. La idea fue hacer una gran reunión con motivo de los 200 años de la formación de los estados nación en Sudamérica. Unasur debe desempeñarse como un foro de intercambio de experiencias y de cooperación en un nivel muy liviano, muy discreto. Unasur es un plan más arriba que busca consolidar un área de cooperación y de discusión política de alto nivel. No debe apuntar a ser más que eso.

-¿El impulso de una “economía solidaria y activa” (Amorim dixit) contribuyó a que los vecinos no vean al crecimiento brasileño como un proceso amenazante para sus intereses?

Eso es discurso diplomático. Brasil tiene una historia diplomática en la que siempre se ha esforzado por vivir en paz con sus vecinos. Es una tradición, aquí siempre se le ha dado prioridad a la solución pacífica de los diferendos. ¿Pero solidaria? Eso es puro “bla bla” de los políticos.

-Muchos ven a la Unasur como una plataforma a través de la cual el gobierno brasileño busca consolidarse como una potencia regional de alcance global. ¿Que opinión tenes al respecto?

Es que el mundo lo ve a Brasil de esa manera. La mayor parte de las élites, y buena parte de la clase política, también comparten esta mirada. Nadie va a decir eso. Al ser profesor puedo decir lo que puede acercarse a la idea aristotélica de la verdad.

El discurso que se utiliza no está equivocado, es un retórica que combina intereses y valores. Es decir una suerte de soft power como argumentaba Nye. No es que este engañando a sus vecinos, que se muestra solidario y en realidad lo que quiere es meter el cuchillo. No es eso. Hay una dialéctica que hace hincapié en vivir en paz, en ampliar los programas de desarrollo para limar las desigualdades sociales existentes. Tenemos unos indicadores sociales muy similares a los de nuestros vecinos. Nuestra diferencia es el tamaño no el nivel de desarrollo. El tamaño y la población. Pero en educación, en IDH por ejemplo, todavía estamos detrás de Argentina y Chile. Estamos estancados en el puesto 83-84 del ranking de que mide el índice de desarrollo humano. Son aun enormes los retos de inclusión social, educacional, en este país.

Brasil tiene hoy en día una población de cerca de 200 millones de personas, un PBI que ya se ha posicionado como el séptimo más importante del planeta, tiene una importante base industrial. Más allá de que aun continúa vigente la asociación estratégica con Argentina, en estos últimos años se ha empezado a estrechar las relaciones diplomáticas con los vecinos que están ubicados al norte de Brasil. Nadie conocía Colombia, Venezuela, eso era como otro mundo. Entonces se comenzó a brindar mayor atención a una región estratégica para el mundo como es la Amazonía, con sus características, con sus problemas de tráfico de narcóticos, de guerrilla, etc. El interés nacional en este sentido es establecer allí una zona de paz, amistad y cooperación con los vecinos.

No se puede romantizar en exceso al discurso diplomático, pero tampoco se puede decir que es mentira. Es necesario destacar del gobierno de Lula los valores de cooperación establecidos con los vecinos y la paulatina ampliación del capitalismo brasileño en la región sudamericana. Al igual que hizo Alemania en la llamada Unión Europea.

Hasta los procesos de integración más consolidados y capaces de establecer una estructura supranacional, como ha ocurrido en el caso de la UE, dependen en buena medida del accionar de los “socios mayores”. Hoy en día sabemos bien que Alemania es el principal motor que mantiene en vida a la zona euro.

Esto acá no existe en la misma proporción que Europa, pero hay un país que geográficamente representa la mitad de Sudamérica, que representa alrededor del sesenta por ciento del PIB de la región. Esto el liderazgo de Brasil surge de una manera casi natural.

Igual es necesario rescatar el discurso de Helio Jaguaribe al respecto, Brasil no puede actuar de manera unilateral ya que eso sólo es posible en el caso de las antiguas potencias: Estados Unidos, Rusia, China.

Si analizamos las capacidades internas de Brasil: ¿qué vamos encontrar? Tenemos tierras, buenas relaciones con los vecinos (no hay conflictos directos), además tenemos experiencias históricas afines con el resto de los países del continente. Hemos establecido un acuerdo de cooperación con Colombia. Es impresionante la vitalidad de la economía colombiana, de la gente. También hemos estrechado los lazos con Venezuela (un país lleno de potencialidades), con Chile.

Para que vamos a abrirnos al mundo para establecer una relación económica con España y Portugal si acá podemos compartir un proyecto de desarrollo común.

Pero dentro de ciertos límites claro. Brasil no tiene porque enseñar a los paraguayos lo que ellos tienen que descubrir por sus propios medios. La integración no es la solución de todos los males, esta muchas veces se ve entorpecida como consecuencia de las condiciones internas. En este país por ejemplo había sectores industriales que estaban ampliando sus inversiones en Argentina. Luego del cepo cambiario establecido en aquel país muchos empresarios están pensando dos veces antes de emprender un negocio. Hay una preocupación grande en relación a la seguridad jurídica de las inversiones.

No obstante estos obstáculos hay un sentimiento, un valor diría yo, de que precisamos ir juntos a nuestros vecinos. Pero para que esto pueda prosperar es preciso que haya confianza. No se pueden estar cambiando reglas de un año al otro. Es necesario que haya previsibilidad.

-¿Como calificas la relación de Brasil con otras potencias medias como por ejemplo Argentina y Venezuela?

El eje estratégico en la actualidad es Buenos Aires, Brasilia, Caracas; es un eje natural que en algún momento tendrá que pasar por Bogotá también.

A pesar de las diferencias en la forma de gobernar y en la relación de los gobernantes con la sociedad civil, aquí hay actores más diversos con intereses diferentes que necesitan comunicarse y negociar entre sí. En la Argentina me da la impresión de que hay menos actores. Cuando hablo de actores me refiero al sector empresarial industrial, es decir las empresas dedicadas a la venta de tecnología, la gente del sector agrario, los representantes de las pequeñas y medianas empresas. Toda esta gente tiene mucha influencia en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Todo es muy negociado, hasta el más mínimo detalle. O sea es un sistema de balance y contrabalance.

El gobierno es de coalición, es decir que no es sólo el PT el que gobierna. Entonces el presidente acá no tiene el poder que ostentan los demás jefes de estados de la región. No obstante esto Lula se caracterizó por ejercer una diplomacia netamente presidencialista, en cambio a Dilma no le interesan tanto los asuntos externos. Le interesa más la economía, como resolver los impactos de la crisis financiera global en el país.

El tema es que también cambió el mundo. La crisis del 2008 no fue tan grande como parece que va a ser la crisis del 2011. En aquellos tiempos todavía se podía incorporar gente a la clase media gracias a la política crediticia impulsada por el gobierno de Lula. ¿Pero qué pasó? Ahora la gente esta endeudada. Hubo mucho crédito para reactivar el consumo interno, pero ahora es necesario destinar esos recursos en pos del desarrollo de la infraestructura nacional. No hay infraestructura nacional.

-¿Vos crees que con la llegada al poder de Dilma se va a dar un retraimiento de la política externa brasileña?

Es indudable que se ha decidido dar un paso atrás en relación a la activa política externa llevada adelante por Lula. En relación a la política de inserción internacional llevada adelante durante el gobierno anterior creo que coincidió el perfil del hombre (es decir Lula) con el contexto económico mundial, el cual fue determinante para consolidar el crecimiento económico del país. Para que el crecimiento de Brasil en el mundo se pueda consolidar, Dilma Rousseff cree que primero es necesario realizar un sinfín de reformas en el país (de carácter tributario, educativas, etc) tendientes a poner fin a las desigualdades sociales existentes.

Si comparamos lo hecho por Lula con la gestión de Dilma rápidamente vamos a ver que no hay grandes cambios en lo que hace al manejo de la política externa. Pero si, en cambio, disminuyo el esfuerzo por estar presente en los foros internacionales. Gracias a lo hecho por Lula la gente ya sabe que Brasil está presente en el mapa. Esta política de inserción va a continuar pero ahora va a ser llevada adelante de una manera más sigilosa, sin tanto estruendo.

Entrevista a **Eiti Satto** realizada en Abril del 2011 en Brasilia.

¿La política exterior de larga duración en cierta forma contribuyó a potenciar la notoriedad de Brasil (a partir del gobierno Lula) en el escenario internacional?

Yo pienso que la condición de potencia no es en realidad el producto de la política sino de la situación, de los medios. En realidad la posición del país no cambió tanto en sí. La dimensión de la economía brasileña continuó más o menos igual en relación a otros países del continente. Los medios (militares, económicos) también continuaron en una situación similar. En cambio la política sí cambió un poco, pero no creo que haya sido suficiente para cambiar la situación de potencia regional o no. Yo creo que es una dependencia más directa de los medios, de las situaciones. La capacidad material del estado brasileño continua siendo muy limitada, porque los recursos que éste tiene son pocos. El estado es muy grande pero muy ineficiente. ¿Entonces donde están los medios para hacerte grande? Hay una historia al respecto que cuando Colombia hizo el acuerdo por las bases militares con los Estados Unidos el gobierno brasileño (esto era antes de la llegada al poder de Lula) se propuso trabajar en conjunto con Colombia. Eso era lo que decía la diplomacia brasileña, no traigan a los norteamericanos para acá, nosotros podemos trabajar en conjunto. No hay registro al respecto, pero la historia que apareció en la prensa fue esa. La respuesta del gobierno colombiano más o menos fue en esta dirección: los norteamericanos están poniendo acá dos mil millones de dólares y ustedes cuanto están dispuestos a poner. Eso no ha cambiado tanto aquí.

-¿Hasta qué punto influyó la permisividad internacional que gozó la región durante el periodo en el “éxito de la política de inserción internacional brasileña”?

Tampoco creo que haya habido una gran influencia en eso. Brasil desde hace bastante tiempo no ha sido objeto de la atención internacional, si lo logró con el intento de intento de mediación en Irán hacia fines del gobierno Lula. Pero a través de esto se buscaba llamar la atención, algo que de mi parte creo que es muy malo. Es mejor trabajar en silencio y hacer lo que se necesita de manera callada, en vez de hacer barullo.

Durante la gestión de Lula el gobierno la mayor parte del tiempo trabajo muy fuerte para centrar la atención de la comunidad internacional sobre Brasil. La idea de que el país podía trabajar conjuntamente sobre los problemas de Oriente Medio apuntaba en ese sentido. No creo que ese sea el camino. Esto no sólo se dio durante la administración de Lula sino que viene de antes.

-¿Vos pensas que esta estrategia no tuvo éxito?

Algunos creen que tuvo éxito. Pero si ese éxito fue una cosa buena o mala todavía no está muy claro.

-¿Según tu opinión, cuáles fueron las herramientas utilizadas por el Palacio Planalto en su búsqueda de ampliar el margen de autonomía del país en el escenario internacional?

Se buscaron hacer acuerdos y se intentó fortalecer la presencia del país en los organismos multilaterales. Se buscó ejercer algún tipo de liderazgo en el seno del G20. Algo similar se busco hacer en América del Sur. El gobierno brasileño hizo todo lo posible para usar al Mercosur como una suerte de plataforma. A mi juicio fue algo muy malo eso. Es decir una cosa es la profundización del Mercosur, el avance de los acuerdos existentes y la profundización de las relaciones comerciales y políticas entre los países miembros. Otra cosa es intentar hacer de eso una plataforma para que el país asuma un liderazgo que en realidad no tiene. Ese es el problema. Algo similar ocurrió con la Ronda Doha. El gobierno salió a decir que iba a ejercer un liderazgo en ese foro a pesar de no tener ni siquiera el respaldo de la sociedad brasileña para ello. Ahora tenemos un problema muy grave con los precios de la gasolina y parte de ello es porque los productores de alcohol (etanol) están vendiendo mucho para el extranjero. No sé cuanto estaríamos pasando por la gasolina hoy si se hubieran hecho realidad los pedidos en la

Ronda Doha que buscaban poner fin a los subsidios y así facilitar el ingreso del alcohol y la azúcar a los mercados de Estados Unidos y Europa.

Fíjate cuando debemos pagar por la gasolina hoy. La inflación esta elevada. Era una propuesta de liderazgo que ni siquiera tenía el respaldo de la sociedad brasileña. Otro ejemplo. Hubo una encuesta sobre la política externa que abarcaba al segundo período de Fernando Henrique y al primer período de Lula. Entre las preguntas una de ellas era la siguiente. Los que participaban de la encuesta eran profesores de la universidad, políticos, diplomáticos, periodistas, era un grupo muy significativo. La misma incluyó a más de 1500 personas. Una de las preguntas: ¿Cuál cree usted que debe ser el principal objetivo la política externa del gobierno brasileño? Ahí tenías dieciocho respuestas posibles, una de ellas era obtener el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta respuesta quedo en el puesto 16, es decir sólo le gano a dos opciones. Muy poco representativo. Esto no era un objetivo de la sociedad brasileña, puede ser del gobierno.

-¿Qué objetivo persiguió el gobierno de Lula con la puesta en funcionamiento de nuevas iniciativas multilaterales, como por ejemplo la Unasur, BRIC, IBSA? ¿Por qué se privilegió estos canales en detrimento de otros organismos de integración más consolidados como por ejemplo el Mercosur?

Eso es una cosa de los gobernantes. No creo que eso pueda ser referido a la sociedad. Yo creo que eso es una aspiración de la clase gobernante. Algunos gobernantes tenían el anhelo de ser reconocidos a nivel regional; más bien que su liderazgo sea reconocido mundial.

En este marco uno acompaña algunas iniciativas como por ejemplo la ronda Doha; sin embargo se ha dado una desconexión muy grande entre el gobierno y la sociedad. Todo gobierno tiene un sueño de ejercer un liderazgo, cuanto mayor mejor. Yo creo que una parte del gobierno de Lula pensaba así. El sistema de formulación de política externa no está tan maduro como por ejemplo al nivel del de los Estados Unidos, donde existen grupos de presión, todo un movimiento de la sociedad, vinculado al desarrollo de las políticas externas implementada por la Casa Blanca. En países como Brasil esto no está tan claro. La manera como el gobierno trabaja en las distintas temáticas no tiene una relación muy estrecha con la sociedad. Uno no puede conocer todo.

-Muchos analistas argumentan que gracias a la correcta utilización del “poder blando” Brasil logro ganar importantes espacios de poder en el escenario internacional. ¿Estas de acuerdo con esta mirada?

Yo tengo dudas si hay esta facilidad para desarrollar consensos. Creo que en los asuntos más importantes eso es muy difícil. Eso continuo siendo tan difícil como siempre fue. Si uno compara por ejemplo la situación con lo sucedido a fines de los años cuarenta rápidamente nos vamos a dar cuenta que antes la obtención de consensos era más fácil. ¿Por qué? Porque los Estados Unidos tenían todos los medios necesarios para llegar a ellos. Los EEUU tenían muchas cosas para ofrecer, lo que les daba una capacidad de arbitraje muy fuerte. Siempre que surgía una disputa los norteamericanos se encargaban de llamar a las dos partes y así paulatinamente se limaban las discrepancias.

Pero hoy, sobre todo como consecuencia de la irrupción de un mundo multipolar, se torna más difícil poder llegar a este tipo de acuerdos. Una nación como China no tiene la misma capacidad y visión que los norteamericanos en relación al sistema internacional. Si surgen problemas vamos a tener que resolverlo nosotros.

-Mi preguntaba apuntaba a los nuevos consensos que se están impulsando por fuera del ejido de Washington.

Si uno tiene un actor como los Estado Unidos y un actor como Brasil la naturaleza no va a cambiar así nomás. Puede aparecer una cierta circunstancia específica, pero la naturaleza de las relaciones internacionales no cambia de esa manera. La diferencia con el caso americano es que ellos tenían un objetivo, tenían los medios de hacer eso. Pero creer que la diplomacia y la

capacidad de los diplomáticos brasileños son suficientes para hacer eso es una presunción que no tiene ninguna garantía.

-No hay un poder que los respalde.

La naturaleza de los estados son los mismos. Muchos piensan que los Estados Unidos tienen una cabeza muy mala y que por eso la relación no puede prosperar. Los brasileños se jactan de ser muy sensatos y capaces. Habría que preguntarles a los ecuatorianos y a los chilenos si piensan igual. Cuál es la posibilidad de Brasil de realizar una intervención diplomática y que sea efectiva en cuestiones complicadas como por ejemplo la relación de Perú y Chile.

Uno tiene que pensar que el llamado poder blando no es la capacidad diplomática en ese sentido, sino que depende de la coyuntura. Si uno tiene un ambiente favorable la cosa puede acontecer, pero si no es tan favorable resulta difícil.

La disputa comercial continúa acaparando la atención de las naciones. Si uno tiene forma de satisfacer la demanda bueno, pero sino tenemos un problema.

-Con la crisis financiera del 2008 el escenario internacional viró de una manera muy brusca hacia un fuerte proteccionismo. ¿Este cambio de contexto perjudicó los intereses brasileños?

En esos casos lo más interesante es mirar la cosa en sí. Cuando uno piensa sobre política internacional debe compararla con el juego de ajedrez. En el tablero de ajedrez vos tenes sesenta y cuatro casilleros. Los movimientos de las fichas son todos predeterminados, vos no puedes mover las piezas según la manera que te parezca. El caballo se puede mover en L, el alfil en diagonal y así sucesivamente. Las reglas son pocas pero muy precisas. En cambio en la política internacional el número de cuadrados aumenta o disminuye de acuerdo a las circunstancias. Las piezas tampoco son iguales, estas pueden cambiar de valor y se pueden mover en direcciones muy variadas. Entonces es un juego muy complejo.

Me parece que en conjunto la situación de Brasil no cambió tanto. La percepción que uno tiene puede que haya cambiado.

-La percepción del resto de los países también.

Sin duda ha cumplido su función. Por ejemplo la crisis del 2008, las circunstancias de la crisis fueron muy particulares. Sobre esto hay que decir que la firmeza del sistema financiero brasileño fue construida durante el segundo mandato de Fernando Henrique. Cuando tuvo lugar la gran crisis financiera en Brasil en 1999 se hizo la reforma bancaria que permitió crear mecanismos de protección que permitieron que la banca local no pueda participar tan libremente del juego que estaban haciendo los principales bancos internacionales, sobre todo los norteamericanos y los europeos.

Luego de esta crisis no estaba en los planes que ocurra otra crisis de ese tipo. Pero se continuó la idea de que el sistema bancario debía mantener las garantías para así evitar posibles colapsos. Ya que cuando un banco se quiebra también se perjudica a los clientes que confiaron en depositar sus ahorros en el sistema bancario. Se crea entonces un problema social. La reforma del 99 sentó las bases para la sanidad del sistema bancario y financiero en Brasil. No tiene nada que ver con el gobierno de Lula.

En su propuesta original de gobierno Lula iba a acabar con todo eso. Por eso es algo importante que no haya modificado ese sistema. Entonces cuando estalló la crisis pudimos soportar el embate bastante bien, a diferencia de lo que sucedió con los bancos europeos y norteamericanos. Durante el gobierno los bancos fueron el sector de la economía que ganó más plata. Los grupos industriales -paralelamente a sus actividades productivas -también invirtieron sus ganancias en el sistema financiero. Porque eso es lo que ahora está dando plata. Ahora mismo la tasa de interés del Banco Central es de 12 por ciento al año. Mientras que la de EEUU está debajo de 1 por ciento. En Europa están 2, 2,5 o algo así. Eso es una parte de la explicación de por qué los productos brasileños están perdiendo competitividad. Están quedando muy caros, no sé cómo esto va a influir a largo plazo. La razón es muy simple. Si la tasa de interés del Banco Central

está ofreciendo doce por ciento al año, yo no voy a empezar ninguna actividad productiva, de industria, de comercio que no me dé una rentabilidad por lo menos igual a esa.

Lo que es Toyota, General Motors y todos los otros fabricantes de coches que están aquí tienen una ganancia que no se compara con la registrada en otros países.

Hay coches que son fabricados acá en Brasil y luego son vendidos en el mercado local a un precio que oscila entre los 30/35 mil dólares, mientras que en el extranjero ese mismo coche es vendido en los Estados Unidos y México en alrededor de 18 mil dólares. No es que es el mismo modelo, es el mismo coche. Hay un sistema de protección de mercado y eso no fue una invención de Lula, aunque sí podemos decir que el perfecciono eso y aumentó la rentabilidad de los bancos.

A nivel global la industria automovilística fue una de las más afectadas por la crisis del 2008, pero en cambio el mercado de coches en Brasil no resultó afectado. En Corea por ejemplo al menos el 60 por ciento de la producción automotriz es exportada. Como consecuencia de la crisis las exportaciones coreanas cayeron notablemente.

Algo similar ocurrió con los japoneses y con los europeos. A diferencia de estos casos en Brasil – al tratarse de un mercado cerrado- el 80 por ciento de los coches se venden en el mercado doméstico. Solamente el quince por ciento es exportado. Esto permitió que el país se encuentre relativamente a salvo de la crisis externa, ya que como consecuencia del colapso financiero la venta mundial de coches se redujo a la mitad.

Para hacer frente a este difícil panorama el gobierno brasileño adoptó la medida más sencilla que fue ofrecer facilidades fiscales, así que disminuyó en un ocho por ciento el total de los impuestos. Eso contribuyó a aumentar la influencia del mercado doméstico en más de un veinte por ciento, lo que contribuyó a compensar la caída de las exportaciones. Entonces la crisis paso de largo.

-¿Cómo calificas la relación de Brasil con otras potencias medias como Argentina y Venezuela?
¿Existieron focos de tensión como consecuencia del nuevo rol asumido por Brasilia?

Hasta el inicio de la crisis del 2008 la Unión Europea estaba progresando, no hay duda que la integración europea es la más efectiva. Si uno piensa que son sesenta años sin ningún conflicto entonces podemos concluir que se trata de un gran proyecto político. Los líderes europeos siempre se preocuparon por retirar de la agenda la política para así evitar el surgimiento de posibles discordancias. El énfasis se puso en el aspecto comercial, de desarrollo, pero no en la esfera política.

A diferencia de esto en América del Sur, en el Mercosur, la política siempre está presente en todas las cuestiones. Nuestros líderes siempre hacen hincapié en que el Mercosur no es sólo un proyecto comercial, sino que este debe ser una plataforma que contribuya a relanzar la presencia de los países de la región en el escenario internacional.

¿Porque la UE se esfuerza en sacar a la política de la agenda? Porque todas las cuestiones políticas dividen por naturaleza. Si uno, bien Chávez o el propio Lula, sale a decir que quiere liderar el Mercosur, o el BRICS; todos los demás seguramente se van a oponer. Cuando Brasil pone como una de sus prioridades estratégicas ocupar una silla permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pone en entredicho su discurso que pregona una igualdad entre los países del continente sudamericano.

Esa visión de establecer un objetivo político más que ayudar crea problemas. Cada vez que un país buscaba ingresar a la UE desde Bruselas hacían hincapié en la necesidad de revisar las condiciones técnicas primero para luego definir si era posible –o no- su ingreso al bloque. Las cosas son muy distintas en nuestra región, sino fijate lo que paso con la inclusión de Venezuela en el Mercosur. Toda la argumentación fue política.

-Es muy difícil erradicar la política ya que los organismos de integración en cierta manera dependen de la voluntad de los estados.

Uno tiene que analizar qué es lo que ocurre en nuestros países. Es algo diferente a lo que ocurre en los EEUU donde la sociedad civil está mucho más organizada, lo que lleva a que la política exterior del país tenga que estar mucho más cerca de la sociedad.

-¿Que grupos o intereses representaría la política exterior del gobierno de Lula?

En Estados Unidos los intereses privados siempre aparecen en forma de grupos de presión. Los industriales y los grupos económicos tienen una estrecha relación con los senadores y diputados. Pero en el caso de Brasil es un poco diferente. Muchos de esos grupos al mismo tiempo están en el gobierno y entonces se da una situación muy difícil. Si el gobierno lograra sacar adelante las propuestas de la ronda Doha esto no va a representar un gran beneficio para el conjunto de la sociedad sino sólo para los productores de azúcar, alcohol, soja, etc.

Así por ejemplo está el caso del café. Después de la Segunda Guerra mundial la política externa de Brasil era la política del café. El café representaba al interés nacional. El gobierno tomaba deuda en el mercado de Londres para comprar el excedente de café producido en Brasil. El país compraba alrededor del 17 por ciento de la producción mundial de café. De esta manera el productor estaba tranquilo, ya que sabía que lo que no podía vender en el mercado internacional luego se lo vendía al gobierno.

Entonces la historia del gobierno haciendo algo en esa dirección es vieja. Puede repetirse de otras maneras.

¿Cómo catalogas la relación bilateral del gobierno de Lula con los Estados Unidos a lo largo del período? ¿Cuáles son los desafíos que tiene por delante Itamaraty como consecuencia del nuevo rol internacional asumido por Brasil?

Yo creo que la expresión muy poco pragmática define la relación de Brasil con los Estados Unidos durante el gobierno de Lula. La política empleada no apunta a construir una integración más fuerte con EEUU. Fue muy poco pragmática. Cuando terminó el gobierno de Lula y empezó el de Dilma Rousseff se evidenció una intención de restablecer los canales con Washington. Ella está mostrando un pragmatismo mucho mayor. Eso significa varias cosas. No sirve reclamar que se vuelva a establecer una relación como la que existió durante los años sesenta/setenta; hay que adaptarse a una realidad diferente porque el mundo también cambió. El rol que un país como Brasil puede desarrollar en ese mundo no está tan claro aún. Lo que yo estoy viendo ahora es que hay un ambiente más pragmático. Los Estados Unidos no son la salvación pero tampoco es el diablo del que uno tiene que huir. Es un país con una economía muy importante que no se puede desconocer.

Durante el gobierno Lula el presidente Bush intentó varias veces una aproximación y la administración brasileña no quiso saber nada. Cuando Obama inició su gobierno ocurrió una situación similar. Esto no quiere decir que Brasil tiene que establecer una relación privilegiada con los norteamericanos, sino que hay que ver pragmáticamente lo que se puede hacer en conjunto. Brasil no puede hacer algo que sea bueno solamente para Brasil. Argentina por ejemplo es un socio muy importante para Brasil. Siempre lo fue pero tal vez ahora represente oportunidades mucho más importantes. Yo sé que Brasil para Argentina representa lo mismo. Los Estados Unidos ahora están preocupados con lo que ocurre con China y nosotros podemos aprovecharnos de eso de una manera positiva. Pero es difícil si se busca conseguir un acuerdo que sólo sea beneficioso para Brasil.

Lo que veo de bueno es que el nuevo gobierno tiene una visión más pragmática. Uno tiene que tener buenas relaciones con los norteamericanos para de esta manera evitar tener problemas. Pero para eso es preciso un trabajo diplomático constante; a veces eso es más importante que establecer acuerdos rimbombantes que buscan crear un “nuevo orden político y económico a nivel mundial”. En las relaciones entre los países no tiene que haber desconfianza. La palabra mágica me parece se llama pragmatismo. Tienen que negociar, mirar el cuadro y hacer el juego.

-¿Vos crees que la política del gobierno exterior estuvo excesivamente cargada de ideología?

Esa es la impresión. Hubo casos en los que no había ni necesidad de meterse en eso. A mí me parece que el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU es poco importante para Brasil, para Argentina. Hay que ver en qué tipo de problemas uno se puede llegar a meter. Por ejemplo si se resuelve el problema de Irán con sus vecinos: ¿Qué podemos hacer nosotros con eso? Eso considerando que nuestra participación va a ser decisiva para resolver el conflicto. Tenemos una gran cantidad de problemas domésticos y con nuestros vecinos. Hay problemas con las migraciones, en el norte de Brasil. Venezuela tiene una disputa con Guyana, a tal punto que Caracas se está adjudicando la mitad del territorio de Guyana. ¿Qué puede llegar a pasar si ese problema se radicaliza? Yo creo que en ese caso Brasil sí tiene la obligación de actuar porque un conflicto entre los dos sería desastroso para la región. Pero Irán en cambio está muy lejos. Además ese problema debe ser resuelto en el seno del Consejo de Seguridad, así que nosotros no tenemos nada que hacer al respecto.

Entrevista a **Francho Barón** realizada en Abril del 2011 en Rio de Janeiro.

¿La política exterior de larga duración en cierta forma contribuyó a potenciar la notoriedad de Brasil (a partir del gobierno Lula) en el escenario internacional?

No sólo es en el terreno de la política exterior, sino también en otros aspectos extremadamente sensibles como por ejemplo la política económica, en Brasil se viene haciendo política de estado desde hace décadas. Yo me atrevería a decirte que desde el fin del régimen militar, como para poner una frontera temporal, ha habido una continuidad. Sin dudas hubo diferencias entre los distintos gobiernos pero lo que ha caracterizado a Brasil en las últimas décadas es que ha impulsado políticas de estado de manera activa.

En el caso de la política exterior, que es lo que a ti te interesa, yo me atrevería a decirte que el país ha llevado adelante una política exterior real hasta la llegada de Lula. Es difícil hablar de la política exterior brasileña. Vos tenes que pensar que Brasil ha sido una especie de bunker en la región en muchos sentidos, en términos de política comercial, económica, en términos lingüísticos, culturales. Es un islote en América Latina. No hay una coordinación real con el resto del panorama latinoamericano. Esto solamente se empieza a vislumbrar de una manera muy tímida cuando llega Lula.

Sobre todo es durante el segundo mandato de Lula cuando vemos con claridad los primeros signos de que Brasil se propone el objetivo de ser la piedra de toque de la región. De ser el país que marca el paso. Hay varios momentos importantísimos en ese sentido. Por ejemplo cuando ocurrió el conflicto en Bolivia (la denominada Masacre del Porvenir) y Lula convoca en Santiago de Chile a una cumbre extraordinaria de la Unasur. Allí el brasileño sentó a Morales en la mesa y logró resolver el tema. Es interesante como Brasil interviene en la crisis de Honduras. Paulatinamente también comenzó a consolidar una cierta área de influencia en África. Todo esto en el marco de una estrategia que, desde mi punto de vista, reviste una buena dosis de cinimismo brasileño.

Lo que estamos viendo ahora con Dilma Rousseff para mí es “antibrasileño”. Esta tía demuestra a priori tener un grado de eficacia y efectividad que escasea. En cambio Lula representa la quinta esencia de Brasil, un tío que sin dudas tenía un don especial. Tiene un don del convencimiento, tiene el don de la llegada al gran público (el pueblo). Era un encantador de serpientes que entendió la política exterior como una manera de agradar a todo el mundo. Vio a la política exterior como un mecanismo para lograr que Brasil tuviera más peso en la esfera internacional pero sin tener bronca con nadie. Le daba la palmadita en la espalda a Bush hijo y después se la daba a Obama, al mismo tiempo que se abrazaba con Hugo Chávez y con el presidente de Irán.

Uno de los principales méritos del gobierno de Lula es haber potenciado el debate acerca del verdadero papel que debe asumir Brasil en el mundo. Eso no lo había hecho nadie y el logro que se hable acerca de la posibilidad de que el país ingresé en el Consejo de Seguridad, o que tenga un peso importante en el FMI o en el Banco Mundial

En resumen lo que te puedo decir es que Brasil empieza a desplegar una verdadera política exterior durante el gobierno de Lula, más precisamente durante su segundo mandato. Sobre todo gracias al cerebro pensante de Marco Aurelio García, este personaje es quien ha marcado la pauta de lo que ha hecho Brasil en el escenario internacional.

-¿Hasta qué punto influyó la permisividad internacional que gozó la región durante el periodo en el “éxito de la política de inserción internacional brasileña”? ¿Este contexto favorable cambio con la llegada de Obama a la presidencia de EEUU y con el estallido de la crisis financiera internacional en el año 2008?

Yo creo que el papel que Brasil está asumiendo ahora mismo es por mérito propio, no tiene nada que ver con el contexto internacional. Brasil ha demostrado ser capaz de dar un salto económico cualitativo que le permitió posicionarse entre las economías más importantes a

escala global. Hay varios elementos en los que se sustenta un estado en el plano internacional: el primero es la capacidad de fuego que tenga, el ejército; otro es la diplomacia. En los últimos años Brasil ha crecido en todos esos niveles, gran parte de esto ha sido gracias a Lula quien en reiteradas ocasiones ha argumentado que, si el país realmente quiere ser un actor importante en el tablero mundial, primero tiene que tener una defensa más creíble de la que tiene actualmente. En eso se está invirtiendo, aunque ahora ha habido una pequeña frenada.

La realidad es que Brasil se plantea volver a invertir en defensa muy recientemente, antes no. También durante el segundo mandato del gobierno de Lula el Palacio Planalto se decidió a incrementar el número de concursos públicos para Itamaraty; el cuerpo diplomático brasileño realmente ha crecido exponencialmente en los últimos dos o tres años.

Cuando hay una unanimidad tan aplastante entre analistas y sectores políticos respecto a que este hombre es un genio de la política es porque es verdad.

Yo pienso que lo que pasó con Brasil no tiene mucho que ver con el contexto internacional. Es indudable que hay factores que beneficiaron al país, como por ejemplo la voraz demanda de materias primas por parte de China. Pero no sólo hay materias primas aquí, también las hay en la Argentina. Yo creo que ha habido un factor de mérito propio y también un poco de suerte. Para mí lo del Presal no fue algo buscado. Lula podría haber invertido una cuarta parte de lo que invirtió en perforar el presal y a lo mejor la historia habría sido diferente. Prefirió apostar a lo bestia y le salió bien, ya que finalmente pudo encontrar petróleo.

-¿Qué objetivo persiguió el gobierno de Lula con la puesta en funcionamiento de nuevas iniciativas multilaterales, como por ejemplo la Unasur?

Para Brasil el Mercosur es como el clásico club al que tienes que pertenecer casi por obligación. El país no se juega nada allí, ni tampoco gana gran cosa con el Mercosur. Si analizamos el tamaño de la economía brasileña, vemos que el intercambio comercial con la Argentina – que es la piedra angular del Mercosur- es ínfimo en comparación con lo hecho con otros países. Es algo que ayuda indudablemente, pero no es algo relevante.

Por su parte la Unasur puede ser una buena caja de resonancia para lo que Brasil quiere en este momento que es marcar un liderazgo regional. En estos últimos años, según lo que yo he presenciado, el Palacio Planalto ha desarrollado una estrategia diplomática que podríamos denominar como “blanda”. Se ha buscado difundir un mensaje de liderazgo regional, pero lo destacable es que no ha utilizado herramientas de presión clásicas para demostrar que eso es así. Cuando Brasil ha tenido un conflicto con Bolivia por ejemplo por el tema del gas, tranquilamente le podrían haber pisado la cabeza a Evo Morales pero no lo hicieron. Es una estrategia blanda, pero siempre tiene presente algún tipo de sutiliza para así dejar bien en claro quién manda. Yo lo noto.

Esta posición ha hecho que Brasil incurra en ciertas incongruencias en términos de política exterior difíciles de explicar. Uno no puede presentarse como paladín de la lucha por la justicia social y a la vez justificar lo que está pasando en Irán en este último tiempo.

-El acercamiento con Irán generó un fuerte roce con los EEUU.

Hay que tener en cuenta que Lula jugó un pulso muy difícil, muy complicado, que fue el de intentar hacerse contrapeso de los Estados Unidos en el conflicto sobre el programa nuclear iraní. El intentó mediar, ofrecer una solución constructiva, y le salió el tiro por la culata.

-¿Para vos el intento de mediación en el conflicto de Oriente Medio se trató de un exceso de confianza?

Yo creo que fue un exceso de optimismo brasileño. Yo creo que Lula pensaba que su capacidad de negociación llegaba hasta esos extremos. Pero este conflicto no se puede resolver con cuatro palmaditas en la espalda y sentándose a tomar un café. Lula es un Maradona de la política pero también es un gran bocazas. Lula anunció el cierre del trato con Francia por la compra de los

aviones Rafale y era mentira, no se había cerrado nada. Yo recuerdo que publique una crónica a cinco columnas diciendo que Francia y Brasil habían cerrado un acuerdo militar y al final resultó que esto era falso.

-¿Este tipo de situaciones surgían como consecuencia de la forma de ser del mandatario o formaban parte de una estrategia a la que Kissinger suele denominar la “diplomacia del engaño”?

¿Qué gana Lula anunciando un acuerdo militar que no existe? Además de quedar bien con Sarkozy que era lo que en ese momento le interesaba. ¿Vale la pena eso cuando a la semana que viene tienes que salir a desmentir el trato? Lula es un tío que habla más de la cuenta, eso lo sabe todo el mundo. A veces eso lo llevo a pegar ciertos patinazos que no concuerdan con la imagen de seriedad que buscaba proyectar el país en el escenario internacional.

-¿Cómo calificas la relación de Brasil con otras potencias medias como Argentina y Venezuela? ¿Existieron tensiones con ellas como consecuencia del nuevo rol internacional asumido por Brasilia?

No hay ningún país en América Latina que pueda hacer de contrabalance a Brasil.

-¿Pero cuando el barril de petróleo estaba a 144 dólares el barril, vos crees que Venezuela no podía llegar a representar una amenaza al liderazgo brasileño? Obviamente que la influencia de Chávez luego fue decreciendo a medida que el precio del crudo volvía a su cauce normal.

Mi opinión es que no, de verdad, te lo digo en serio. Yo pienso que el liderazgo brasileño-volvemos a lo del principio- no viene tanto del contexto exterior sino de los propios logros que ha habido aquí adentro y de la manera que Lula utilizó esos loros para presentarlos en el exterior y decir somos un ejemplo. Tú ten en cuenta una cosa. Venezuela lo único que tiene es petróleo, que no es poca cosa, pero no tiene credibilidad: por ende lo que dice este país no pesa. Yo pienso que el liderazgo brasileño en la región no deriva de lo que puedan hacer Argentina y Venezuela, o de lo que pueda llegar a representar la Unasur; es un liderazgo natural que viene desde dentro y que después se proyecta hacia fuera una vez que la tarea dentro de casa se ha hecho convenientemente. A partir del 2007 esto se empieza a manifestar con contundencia.

-¿Cómo calificas la relación con los Estados Unidos a lo largo del periodo? ¿Crees que el impulso de políticas de corte autonomista por parte de Brasilia contribuyó a generar cortocircuitos en la relación?

Lula es un tipo que ha tensado la cuerda con los norteamericanos pero sin llegar a romperla nunca. Como sindicalista que es y como persona proveniente de la izquierda, siempre se ha cuidado mucho en no dañar la relación. Esto se debe a la influencia monstruosa de Marco Aurelio García. Aquí está el quit de la cuestión, muchas de las cosas que se han hecho en la política exterior brasileña a lo largo de estos últimos años es producto de la mano invisible de Marco Aurelio García. Es un tipo de profundas convicciones no si decirte marxistas, pero por ahí anda, es un típico cuadro de la izquierda brasileña. Este tío ha tenido una fuerte ascendencia en la política externa implementada en los últimos años. Es íntimo amigo de Hugo Chávez, de los Castro. Lula se dejó ver mucho en el exterior y siempre lo llevó dentro de ese acercamiento que tuvo la administración brasileña con los gobiernos de la izquierda latinoamericana.

El gobierno del PT siempre se caracterizó por tener una buena relación con EEUU, pero siempre dejando entrever discordancias en ciertos asuntos estratégicos. Esto se manifiesta más cuando se instala Brasil como potencia emergente, ahí fue cuando el Palacio Planalto comenzó a marcar más distancia con EEUU en ciertos aspectos.

Lo de los aviones Rafale es una decisión política. Brasil optó por comprar los aviones cazas a los franceses por una cuestión puramente de política exterior. Ahí no se tuvieron en consideración a las cuestiones técnicas, lo que realmente afectó por todas partes. Si la opción

francesa no es la más barata, ni es técnicamente la mejor, ¿entonces porque los están comprando? No porque han prometido transferencia tecnológica irrestricta e indefinida. Los norteamericanos también estaban dispuestos a hablar de ello, pero esto no le interesaba al gobierno brasileño. Era una decisión política que deriva del difícil momento que atravesaban las relaciones bilaterales con EEUU. Un contrato de ese nivel, de ocho mil millones de dólares, no es poca cosa.

Yo creo por ejemplo que hay cosas que van a empezar a manifestarse ahora con el nuevo gobierno. Yo creo que el tema del petróleo es clave aquí, vamos a ver qué pasa con el presal. A pesar de que este seguramente bajo control brasileño, una buena parte de lo que salga de este va a ir a los EEUU.

-¿Cómo calificarías la posición internacional de Brasil luego del gobierno de Lula?

Ya no se cuestiona más el papel regional de Brasil, quien tiene un incuestionable liderazgo en América Latina. El país actúa con un cierto grado paternalismo hacia sus vecinos, es el hermano mayor. A eso hay que sumarle que el talante brasileño es muy dado a la negociación, a que no llegue la sangre al río. Ese es un papel en el que ya no hay discusión. Desde hace tiempo está jugando en otra liga. Igualmente Brasil es consciente de que sólo no consigue nada y por eso necesita del apoyo de las otras potencias emergentes (China, India, etc) para intentar de alguna manera remodelar el orden mundial.

¿Qué rol puede jugar a partir de ahora? Desde mi punto de vista a Brasil le queda ahora un largo recorrido para subir escalones en la otra liga. Las aspiraciones de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad no se van a cristalizar en mucho tiempo y pienso que las reformas de las instituciones financieras internacionales también van a quedar en la nada. Es una guerra que acaba de empezar.

-¿Cuáles son nuevos desafíos que tiene por delante Itamaraty como consecuencia del nuevo rol adquirido por Brasil?

Yo creo que necesitan continuar fortaleciendo su papel a nivel internacional. ¿Cómo? Para empezar con credibilidad interna. Esto ha pasado con otros países. Alemania es lo que es no sólo porque tenga un músculo económico muy fuerte (a tal punto que hoy es la que sostiene a Europa), sino también porque ha demostrado durante mucho tiempo que es un país serio.

Entrevista a **Sabrina Medeiros** realizada en abril del 2011 en Rio de Janeiro

-¿La política de larga duración llevada adelante por Itamaraty fue importante para el “éxito” de la política de inserción internacional del gobierno de Lula da Silva?

Nosotros en Brasil tenemos bien en claro que la dictadura militar no hizo grandes diferencias en cuanto a nuestra política externa. Esto se debe a que nuestra política externa siempre se ha caracterizado por un total pragmatismo, a tal punto que en la época manteníamos relaciones diplomáticas con algunos países comunistas. Hay una apertura, una internacionalización muy contundente. Yo no diría que hay una larga duración en términos de política externa. Hay matices, hay diferencias. Por ejemplo hay diferencias concretas entre el gobierno de Lula y el de Fernando Henrique Cardozo, a tal punto que nosotros hablamos de una “mudanza de paradigma”. Nuestra política externa no cambió con las disputas internas domésticas. Pero sin dudas siempre ha existido una suerte de política pendular, existe una alternancia entre periodos de apertura completa y otros de cerramiento. También existe una política similar en relación con EEUU, a veces hay periodos de mayor acercamiento y en otros no tanto.

Durante el gobierno de Lula se hizo hincapié en la cooperación, a su vez se intensificaron las relaciones con otros actores estratégicos y se impulsó una política que podríamos denominar como de regionalización paralela. Es una política pensada desde una óptica sur-sur, la diferencia con Dilma Rousseff es que ahora el tema de los derechos humanos es más central que antes y toma relevancia sobre todo al momento de definir las asociaciones externas. Las cuales no sólo tienen que ser estratégicas sino que también tienen que respetar nuestros principios democráticos.

-¿La correcta lectura, por parte de Itamaraty, de la permisividad internacional que gozaba la región fue un factor importante que facilitó el desarrollo de la política de inserción internacional brasileña?

El crecimiento de la economía brasileña no se da sólo por obra del gobierno Lula, esta es una tendencia general que caracteriza al conjunto de los BRICS. No sólo es necesario fomentar la industrialización, si algo ha demostrado estos últimos años es que los productores de alimentos también pueden marcar diferencias.

En este sentido tenemos un país con mucha gente, nuestro mercado interno ha ido incrementando su valor de manera exponencial. Yo creo que ahora nuestra política externa está más consolidada.

-Se hizo mucho hincapié en el desarrollo de nuevos mercados. En este sentido un caso paradigmático es la relación que se estableció con África.

Tenemos vínculos culturales preferentemente con países de lengua portuguesa, pero nuestra cooperación va mucho más allá de eso, por ejemplo tenemos vínculos con Namibia desde hace más de quince años y no hablamos su lengua. El acercamiento a África busca establecer un control comercial del Atlántico Sur, se busca que esta zona se convierta en una fuente de recursos naturales estratégicos. Pero es una relación dinámica y que tiene muchas aristas, ya que tenemos cooperación militar con Namibia, cooperación en temas petroleros con Nigeria, en países donde estamos disputando con la influencia china. Con estos movimientos el Palacio Planalto buscaba cortar con la dependencia histórica con los Estados Unidos.

-¿Qué herramientas utilizó el gobierno de Lula para ampliar el margen de autonomía del país en el escenario internacional?

Yo creo que fue muy importante la estrategia de buscar concertar acuerdos multilaterales y también bilaterales. Estos últimos son muchos y muy importantes. Entonces de un lado tenemos acuerdos multilaterales de muchos tipos, algunas veces regionales. Los regionales son más

importantes que otros, ya que el Mercosur y la Unasur son de autoría brasileña. En segundo lugar están los proyectos multilaterales generales, como por ejemplo el IBSA o el BRICS. También no hay que olvidarse de los bilaterales. Nosotros tenemos acuerdos con Canadá, con otras potencias medias como Namibia, Argelia, etc.

-¿Cuál es el objetivo que persigue al impulsar estos nuevos esquemas multilaterales? ¿Qué va a pasar con otros proyectos más viejos como el Mercosur?

Para mí son dos proyectos distintos. Debido a la diversidad de intereses de los países de América Latina, sin dudas resulta mucho más difícil profundizar la integración en foros más grandes que en el Mercosur.

La Unasur y el Mercosur son dos proyectos distintos. Uno con legislación, con capacidad de instalación de un Parlamento. Para Brasil hay políticas claras de complementariedad económica en Mercosur que no hay en Unasur y no hay peligro de temer.

En la Unasur hay dos proyectos que son muy importantes para la estabilidad de América del Sur, incluso del Mercosur, que son los proyectos de seguridad y de salud. Las barreras fitosanitarias, vinculadas a la vaca loca y a otros elementos, pueden detonar los vínculos comerciales con otros países. Por eso la necesidad de crear una política de salud regional, que haya padrones de producción, de vacunas, una mejor distribución de los recursos y sobre todo hacer hincapié en la investigación vinculada a la salud. El otro ámbito de Unasur es la seguridad, un ámbito que no estaba incluido dentro del Mercosur.

En este aspecto el proyecto brasileiro es disminuir progresivamente las barreras jurídicas, políticas y económicas entre las partes. Para que de esta manera no tengamos que delegar en otras instancias como la OEA. O sea se busca crear un proyecto más pequeño y más controlado.

En fin de cuentas para mí la Unasur y el Mercosur son dos proyectos distintos que alcanzan un nivel de prioridad estratégica diferente. Se podría decir que el gobierno de Lula puso mayor énfasis a los nuevos regionalismos, pero cuando se tiene un número de decisiones importantes no se puede dejar de lado ciertos aspectos. Yo diría que la multiplicidad de intereses del gobierno de Lula caracterizó a Brasil como un actor que busca una interdependencia más compleja y menos estricta.

-Muchos analistas destacan que el Brasil de Lula se caracterizó por ser una suerte de “generador de soft power”. ¿Vos crees que esta capacidad de generar consensos fue importante para el desarrollo de la política de inserción internacional brasileña?

El no alineamiento en el que Brasil incursionó se trata de algo que no es característico de las potencias medias sino de las potencias emergentes. Pero hay muchos asuntos que no son tratados en este ámbito.

Yo pienso que el liderazgo de Brasil es un fenómeno nuevo, el cual se dio gracias al no alineamiento impulsado por el gobierno de Lula. Pero esto tiene un costo y ese costo político Dilma no lo quiere pagar más. Hay que diversificar pero sin estar tan lejos de nuestros principios fundamentales. Creo que ese es un nuevo camino. Nosotros pensamos que somos bien diferentes de las otras potencias emergentes, acá tenemos un sistema democrático y no hay divisiones étnicas como en India, tenemos buenas relaciones con nuestros vecinos, etc.

-Podemos decir que la crisis financiera internacional puso fin a la permisibilidad internacional que gozó la región (y sobre todo Brasil) desde el 2002 en adelante?

Yo pienso que con la crisis financiera Brasil consiguió un status internacional de potencia emergente estable, que es muy importante. Para mí nuestra reputación internacional está vinculada a un nuevo esquema de poder mundial en el cual estamos incluidos gracias al desarrollo de nuestra economía. Pero como mediadores no pienso que la política externa brasileña sea muy efectiva, sino basta recordar lo que paso en Honduras o con Colombia. También hay que recordar el caso de Irán. Yo pienso que nuestras misiones de paz sirven más

para tratar de ganar una reputación en las Naciones Unidas que en cuanto a mediación de conflictos internacionales se refiere.

- ¿Cómo calificas la relación de Brasil con otras potencias medias como Argentina y Venezuela? ¿Existieron tensiones con ellas como consecuencia del nuevo rol internacional asumido por Brasilia?

En cuanto a política energética hay mucha sinergia entre los actores sudamericanos para hacer frente a una hegemonía brasileña que no sería buena para nadie. Existe sin dudas una emergencia natural que está vinculada a su población. Si fuera como en el Parlamento, donde el voto es demográficamente distribuido, Brasil debería tener una hegemonía natural.

En temas energéticos la asociación entre Argentina y Venezuela puede representar una fuente de equilibrio regional, así que es muy importante. Para un proyecto de hegemonía, de más poder, son necesarias también más inversiones en infraestructura. Y ese costo, así como en la Unión Europea es de Alemania y Francia, le corresponde a Brasil. Por eso creo que es necesario equilibrar el costo de estas inversiones.

-¿Cómo calificas la relación bilateral de Brasil con los Estados Unidos a lo largo del período?

La balanza de comercio con los Estados Unidos es muy importante para nosotros, por eso no pienso que sea posible un alejamiento de Washington. Hay sectores del Ministerio de Relaciones Exteriores que están en contra de la cooperación con los EEUU, por cuestiones antiguas, ideológicas. A pesar de que este se caracteriza por ser un Ministerio que no se deja guiar por cuestiones políticas. La política controla de facto, había mucha autonomía en el Ministerio de Relaciones Exteriores incluso durante el régimen militar. Desde Lula ay un control más político sobre el Ministerio, este fenómeno se comenzó a evidenciar durante el gobierno de Cardozo pero sin dudas fue con el líder del PT que se terminó de cristalizar.

-El predominio de la política sobre la diplomacia perseguía el objetivo de convertir a Brasil en una potencia regional de alcance global. En este sentido apunto el intento de mediación en el asunto nuclear iraní y en el conflicto árabe-palestino.

El rol de mediador es una expresión que fue creada por Brasil, no necesariamente fue buscada o querida.

Nosotros tenemos una tradición de participación en las Naciones Unidas. Este voluntarismo autonomista, no muy vinculado a las Naciones Unidas, no creo que sea muy efectivo. Hay que mantenerse dentro del marco de la ONU, incluso en esos temas polémicos en los que Brasil prefería mantenerse al margen de la votación: como por ejemplo el asunto nuclear de Irán. La concertación de una reputación en las Naciones Unidas fue muy importante para el desarrollo de la política externa. Temas como la Corte Internacional de Justicia, la reforma de Consejo de Seguridad de la ONU, le dieron mucha visibilidad a Brasilia. El proyecto de reforma que se está discutiendo en la Asamblea es de procedencia brasileña. Brasil ya tenía la misión de mantenimiento de la paz en Haití pero ahora también tiene la del Líbano.

Pero la otra voluntad autonomista no es muy buena, solamente es necesario actuar de esta manera en América del Sur para consolidar un dialogo en bloque respecto a la solución de controversias. Esta fue la única consecuencia positiva. A causa de los litigios internos que perjudicaban las relaciones económicas entre los países, nosotros conseguimos implementar en la UNASUR una serie de medidas para controlar nuestras propias controversias y no delegar esto a la Organización de Estados Americanos.

-¿Cuales son los desafíos que tiene por delante Itamaraty como consecuencia del nuevo rol internacional asumido por Brasil?

El primer desafío es consolidar nuestros principios de igualdad, de democracia, de derechos humanos con nuestros intereses estratégicos. Este es nuestro principal desafío. No podemos

continuar ampliando el comercio con países que no respetan nuestros principios éticos. Segundo es el costo que estamos dispuestos a pagar para impulsar el proceso de ampliación de autonomía, no diría de hegemonía porque no hay un proyecto que busca imponer los intereses brasileños por sobre los de sus vecinos. La idea fundamental es la complementariedad. El principio de la complementariedad es de Ricardo y no de Adam Smith. Es un principio de equivalencia, no de proporcionalidad.

Si se busca continuar con el proceso de crecimiento es preciso pugnar por la quiebra de las barreras comerciales y de los subsidios que son contrarios a nuestras exportaciones y nuestros intereses. No hay un objetivo de hegemonía, el principal desafío para Itamaraty es económico. También es preciso controlar la inflación, con este fin ahora el gobierno está cortando todo. No hay dinero en el sector público para nada. Es un equilibrio difícil. Es un costo político importante pues no se sabe cuál es la mejor salida. Si el control de gastos y estabilización económica: pero el tema es que tampoco hay proyectos de inversiones.

Entrevista a **Raymond Colin** realizada en Abril del 2011 en Brasilia.

¿Cuáles fueron las principales herramientas utilizadas por Itamaraty para ampliar el protagonismo internacional de Brasil?

-El nacimiento del G20 comercial es una muestra de los esfuerzos de Lula por formar un frente común con los países en desarrollo contra los intereses europeos y estadounidenses. A partir de ahí también intentaron formar un grupo similar durante gran parte de la ronda de Doha. O sea podemos concluir que durante la administración Lula la diplomacia brasileña persistentemente buscó crear nuevos grupos, bien ya sea dentro de la OMC o la ONU. Aquí en América Latina también ocurrió una situación similar, se creó la UNASUR como contrapeso a la OEA. Estos nuevos mecanismos fundamentalmente buscaban oponerse a las estructuras tradicionales.

En este sentido también tenemos que entender el reclamo brasileño en relación a la reestructuración de la ONU, el Consejo de Seguridad, ahí comenzó la primera parte digamos.

-¿Vos crees que la correcta lectura de la permisibilidad internacional que gozaba la región, sobre todo durante el período 2003-2007, fue determinante para el éxito de la política

No sé si eso se dio en un primer momento, creo vino más tarde. Eso se reforzó un poco más tarde, con la crisis del 2008. Todos recordamos aquella frase famosa de Lula cuando dijo “la crisis fue generada por gente blanca y de ojos azules”. Eso resume un poco la actitud que tenía Brasil en ese momento.

En realidad se juntaron dos procesos. Me acuerdo cuando entreviste a Amorim en el año 2004 y le preguntaba ¿porque ahora el surgimiento de Brasil? El me contaba que antes los brasileros tenían varios problemas cuando se encontraban en el exterior: la falta derechos humanos, nuestra economía era un desastre, teníamos problemas ambientales, nos acusaban de querer acabar con La Amazonía. Si vos miras estos factores ves que de ese tiempo hasta acá han cambiado muchas cosas. Se consolidó la democracia, por primera vez tenemos un presidente que proviene de origen humilde. Esto es algo extremadamente simbólico, no sólo aquí sino también en el exterior. En varias oportunidades le han entregado premios.

En el 2003 la economía logra salir de la crisis y se ve un futuro un poco más promisorio. No te olvides que a lo largo de su vida Lula ha tenido esa visión, que no era tan ideológica como muchos esperaban, sobre todo aquí en Brasil que muchas veces se lo pintaba como un diablo. El tiene un bagaje ideológico bien marcado, eso es obvio. Siempre vio a los Estados Unidos como el gran opresor de América Latina. Ya era hora de que la región controle su propio destino, de tomar las riendas por delante, y esa iba a ser su gran tarea.

En la lucha contra el ALCA, por ejemplo, el vio que de prosperar la iniciativa EEUU iba a volver a imponer sus intereses comerciales en América Latina. Esto fue tajantemente rechazado por Lula, quien hizo hincapié en que los países de la región establezcan su propio andamiaje económico, para de esta manera resolver de manera autónoma nuestros propios problemas.

-¿Qué objetivo persiguió el gobierno de Lula con la puesta en funcionamiento de nuevas iniciativas multilaterales, como por ejemplo la Unasur? ¿Por qué privilegió estos canales en detrimento de otros organismos de integración más consolidados como por ejemplo el Mercosur?

Se parte de la premisa de que hay que fortalecer los vínculos sur-sur, va un poco en la línea de este frente común de países en desarrollo. Somos más fuertes mientras seamos más. Es imposible -desde el punto de vista político- enfrentar a EEUU y Europa sin antes consolidar el proceso de integración regional.

Como la negociación de un TLC Mercosur- Europa se estancó en el año 2004, el Palacio de Planalto era consciente de que había que buscar nuevos mercados para así poner fin a la dependencia de EEUU. En este marco Brasilia comenzó a posar su lupa sobre los países emergentes y no tradicionales: en oriente medio, en África, etc. Al momento de que lanzaron la

estrategia muchos críticos dijeron que no iba a funcionar. Pero si uno ve las cifras, rápidamente te puedes dar cuenta que las exportaciones brasileras crecieron en buena parte gracias a esta diversificación. Al final estos nuevos destinos tuvieron un potencial de crecimiento mucho mayor en comparación con los mercados más maduros. Esta diversificación también ayudó para que el país soporte con más facilidad la crisis del 2008.

Entre los objetivos de la política externa podemos destacar la búsqueda de unir esfuerzos, para así políticamente tener más poder. También se buscó expandir el comercio hacia mercados de crecimiento rápido.

A su vez la política externa de Lula siempre se caracterizó por poseer un factor doméstico. El siempre decía que si nosotros no nos valorizamos como lo van a hacer los demás. El discurso siempre estaba dirigido hacia el pueblo brasiler, después de cada viaje él volvía y contaba lo que hacía y porque lo hacía. Al lanzarse en estas aventuras internacionales era también una forma de valorizar la autoestima del brasiler. Al ver que Brasil ahora cuenta en los foros internacionales, en el sistema de comercio mundial; de alguna manera contribuyó a modificar la percepción que tenían los ciudadanos sobre su propio país.

-¿Vos crees que el andamiaje creado durante el gobierno Lula buscaba consolidar el rol de Brasil como potencia regional del continente?

Ahí se juntan varias cosas. La primera ya te comente, la idea de que América Latina – esto sólo incluye a América del Sur, México y el Caribe fueron excluidos- tiene que resolver sus problemas por sus propios medios. Los tumultos que puedan llegar a desencadenarse en Bolivia y Venezuela no nos ayudan a nosotros tampoco. Tenemos que crear una región estable, para de esta manera poder enfrentar a EEUU y Europa como un agente común.

Brasil se preocupó por mostrarse solidario con sus vecinos, como por ejemplo con Bolivia cuando el gobierno de Evo Morales decretó la nacionalización de las reservas de gas. Con Paraguay también ocurrió algo similar, cuando el año pasado (el 2010) se renegoció el tratado de Itaipú. Hubo una cierta tolerancia: Lula siempre recalcó que si nuestros vecinos no están bien nosotros tampoco estamos bien.

Detrás de este lenguaje tan “bondadoso” hay una parte de interés propio, ya que estas iniciativas estaban enmarcadas en un plan para crear nuevos mercados para las empresas brasileras. En este último tiempo han avanzado mucho las empresas internacionalizadas como por ejemplo Petrobras, o la Odebrecht quien desarrolló importantes obras de infraestructura en Ecuador y Bolivia. ¿Porque somos tan buenos con Chávez? Porque las empresas brasileras allí tienen contratos por cerca de veinte mil millones de dólares. Han construido carreteras, el metro de Caracas, un tercer puente sobre el río Orinoco, etc. Entonces hubo un interés propio de Brasil también. Se confunden un poco estos intereses en la política regional.

-¿Cómo calificas la relación de Brasil con otras potencias medias como Argentina y Venezuela? ¿Existieron focos de tensión como consecuencia del nuevo rol asumido por Brasilia?

Claro que hubo algunos conflictos. Algunas veces se entendieron los reclamos argentinos aquí en Brasil, otras veces se minimizaron, a tal punto que en algunos círculos políticos estos fueron motivos de burla.

A pesar de los chispazos creo que finalmente las diferencias se lograron resolver. Lula hizo varios viajes para charlar primero con Kirchner, y luego con Cristina Fernández. Más o menos lograron entenderse. Lo más problemático fue el área comercial, la guerra de las neveras. Igual las medidas para arancelarias se estaban impulsando por razones diferentes. En la Argentina era obvio que la industria iba mal y por eso fue necesario poner barreras para detener la invasión de productos brasileros. Luego se mejoró un poco la situación, además ya no son tan competitivos los productos brasileros.

En relación con Venezuela hay que decir que Lula nunca se terminó de llevar del todo bien con Chávez. Lo vio más bien como un factor desestabilizador en la región. En contraposición Lula se erigió como un moderador de los conflictos en el continente. Apagó incendios en Bolivia, en Venezuela, en Ecuador. No desarrollaron nunca una química personal Lula y Chávez. En las

visitas cuando Chávez empezaba con sus discursos de largas horas Lula siempre hacía gestos, como dando a entender que lo está aguantando. Decidió aguantarlo sobre todo debido a los intereses regionales de comercio bilateral.

-¿Como calificarías la relación bilateral entre Brasil y los Estados Unidos a lo largo del período? ¿Cuáles son los desafíos que tiene por delante el gobierno de Dilma Rousseff como consecuencia del nuevo rol adquirido por el país en el escenario internacional?

Eso de la química personal entre Bush y Lula puede ser, pero para mí fue superficial y no llevó a ninguna parte realmente, como máximo contribuyo un poco en que se rehagan las relaciones diplomáticas entre ambos países. Igualmente hubo momentos críticos sobre todo como consecuencia del caso de Irán, la tentativa de mediación fue un poco el cúmulo de este proceso. Durante ocho años realmente no hubo una gran sintonía entre Washington y Brasilia. Con la llegada de Dilma Rousseff es muy probable que se mejore la relación entre los dos países, una muestra de ello es la visita de Obama al país en el año 2011.

Pero esto no es sólo por Obama sino también por Rousseff. La presidenta tiene una visión de política exterior bastante más pragmática y menos ideológica que Lula. Quiere resultados. Los foros BRICS, G20 están bien, pero ella no se emociona mucho. Al contrario, ya hay una orientación hacia la diplomacia brasileña en pos de buscar resultados concretos.

-¿El gobierno de Lula tuvo un error de percepción al considerar que con la llegada al poder de Obama el país iba a poder profundizar su política exterior de corte autonomista?

Hay varias cosas. Primero creo que en los últimos años Lula se pasó un poco, a lo mejor se le subió a la cabeza el papel de Brasil y todo esto. Es normal, sobre todo cuando comienzas de cero y llegas a cien. Entonces te crees el rey, ¿no?

Por otro lado creo que igual cumplió su papel, ya que al adoptar una política de confrontación colocó a Brasil en el mapa mundial. A lo mejor exageró un poco, a lo mejor se creyó más de lo que era, pero sino nadie se hubiera dado cuenta de Brasil. Además se sabe que Washington normalmente presta atención cuando ve amenazados sus intereses de alguna forma. Entonces en ese sentido creo que Lula cumplió el papel de colocar a Brasil en el mapamundi. En cambio Dilma lo tiene un poco más fácil, puede bajar un poco el tono y así jugar más fácilmente. No tiene que decir somos los mejores de tal y tal cosa, sino que puede partir de que todo el mundo entendió que Brasil es un jugador por lo menos regional, sino mundial en algunos temas por lo menos.

En el viaje de Obama se habló acerca de la posibilidad de construir una relación estratégica Brasil-EEUU. El tema es que los chinos ofrecen mucho más que la Casa Blanca. El mandatario estadounidense tiene las manos atadas en el Congreso, no tiene la libertad que tienen los chinos. Cuando Hu Jin tao decide una cosa “decide” y así es. Entonces ha surgido una relación simbiótica entre China y Brasil, en cambio con Estados Unidos es mucho más complicado. Los dos producen productos agrícolas, hay conflictos de intereses en el tema del algodón y la soja. Entonces no veo que la influencia china se vaya a reducir y que EEUU vuelva a adquirir relevancia en América Latina, te diría más bien al contrario. Los chinos entendieron que América Latina, al menos Brasil busca diversificar sus intercambios comerciales. Es decir que no sean sólo recursos naturales, sino también productos con valor agregado que permitan hacer la diferencia.

En resumen creo que después de la despedida de Lula nace una nueva etapa, ahora empieza una fase más pragmática. No te olvides que Lula abrió no se cuantas embajadas en todo el mundo, hasta en países africanos que ni siquiera sabíamos que existían. También fue notable su capacidad negociadora para tratar con toda esta gente al mismo tiempo.