

Brasil: ¿gran potencia latina?



Marco Aurelio García, Federico Ysart, Peter Hakim y Carlos Malamud



Peter Hakim

El próspero Brasil: las opciones que se le presentan

Peter Hakim

No es probable que a alguien se le ocurra hoy repetir la declaración que en su día hizo Charles de Gaulle: "Brasil no es un país serio". En los últimos doce años aproximadamente, el prestigio y la influencia de Brasil en el mundo han ido adquiriendo una envergadura cada día más acorde con la dimensión y la riqueza del país.

177

Brasil es actualmente un polo de poder regional en el hemisferio occidental y ocupa un rango especialmente importante en Suramérica, donde en muchos aspectos ha desplazado a EE.UU. como protagonista. La envergadura, autoridad e influencia de Brasil en la política global y en los asuntos económicos también han ido cobrando fuerza. Además de China y la India, con sus gigantescas poblaciones y su rápido crecimiento económico durante muchos años, y de Rusia, con sus descomunales reservas de recursos naturales y poseedora aún de una considerable destreza militar, Brasil puede ser ahora el país en desarrollo más poderoso del mundo.

Se encuentra entre los cuatro candidatos principales a obtener un nuevo asiento permanente en el Consejo de Seguridad

de Naciones Unidas, junto con Alemania, Japón y la India, y ya es la sede oficial de la Copa del Mundo de 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016. Se ha convertido en una escala obligatoria para los dirigentes estatales de todo el planeta. Su Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, es uno de los líderes mundiales más respetados. Brasil es un país que está despertando mucho interés, y en la mayoría de los casos, favorable.

No obstante, también es objeto de críticas, que sugieren que la política exterior del país carece de un código moral (que parece principalmente concebido para satisfacer los limitados intereses económicos del propio Brasil y, quizá, su vanidad). Según este prisma, Brasil no ha resultado de ayuda a la hora de proponer normas o valores internacionales. Al contrario, se trata de un país que evita tomar partido en asuntos complicados y que ha entablado relaciones estrechas y nada críticas con países parias como Irán y Venezuela.

178

¿Qué podemos entonces esperar de un país como Brasil, con un poder recientemente adquirido y cada vez más influyente? ¿Qué ha hecho hasta ahora, y cómo se puede utilizar la influencia y la buena imagen que se ha forjado en los asuntos regionales y mundiales? ¿Consagrará activamente esfuerzos a la tarea de hacer frente a los principales retos regionales e internacionales, como la pobreza y la desigualdad, la democracia y los derechos humanos, la proliferación de armas nucleares, y el cambio climático, entre otros? ¿Decidirá luchar unilateralmente por sus propios intereses económicos y estratégicos u optará por hacerlo a través de la cooperación multilateral? ¿Y en qué sentido puede Brasil marcar la diferencia?

El ascenso de Brasil

En parte, era previsible que Brasil adquiriera influencia internacional debido a diversos factores. Se trata del quinto país más extenso del mundo y, con casi 200 millones de habitantes, el sexto con mayor población del mundo. Ya se encuentra entre los diez primeros productores del mundo, con un PNB de 1,8 billones de dólares, y tiene como objetivo ocupar, en el plazo aproximado de una década, el sexto puesto. Los pozos de petróleo recientemente descubiertos convertirán probablemente al país en uno de los principales exportadores de este recurso. Es la nación dominante de Latinoamérica, siendo abrumador su dominio en Suramérica.

En los últimos años, la democracia en Brasil ha ido consolidándose y su economía, que no hace mucho tiempo quedó devastada por la inflación crónica y masiva, ha conocido la estabilidad y la expansión. Brasil ha salido relativamente airoso de la crisis financiera mundial (y ahora parece que está listo para reanudar su rápido crecimiento). Junto con Rusia, la India y China, es hoy en día ampliamente considerado como uno de los cuatro mercados emergentes (los llamados BRIC) con el mayor potencial a largo plazo. Asimismo, es uno de los mayores exportadores de productos alimentarios y primarios, ha desarrollado una impresionante planta industrial, es un importante inversor internacional, y ya es autosuficiente en producción energética.

A pesar de estos progresos, Brasil sigue siendo un país relativamente pobre, azotado por las omnipresentes pobreza e injusticia social, la extendida corrupción política, y delincuencia y violencia endémicas. Solucionar estos problemas

domésticos es lo que más ayudaría al país a destacar. Brasil necesita mantener durante muchos años un crecimiento económico sostenido, algo que requerirá aumentar la productividad, mejorar considerablemente el sistema educativo y reforzar las infraestructuras. Sus inestables instituciones políticas necesitan una profunda reforma y la calidad de los programas y servicios estatales debe mejorar. Además, es vital que Brasil adquiriera un compromiso mucho más sólido encaminado a reducir la pobreza y las extremas desigualdades sociales.

180

El florecimiento de Brasil se ha visto impulsado también por determinados factores inusuales. Entre los más importantes se encuentra el excepcional liderazgo presidencial que ha conocido la nación durante los últimos 15 años. El presidente Luiz Inácio Lula da Silva, y su predecesor inmediato, Fernando Henrique Cardoso, son dos de los líderes latinoamericanos más respetados en la historia. Ambos han repetido mandato, y esta presencia más marcada de Brasil en el ámbito internacional está íntimamente vinculada a sus legislaturas presidenciales. Brasil también cuenta con un cuerpo diplomático que dirige las relaciones exteriores cada vez mejor preparado, así como con un grupo de gestores de excepcional talento que vela por la economía del país.

Brasil disfruta de una ventaja atípica entre los países grandes y poderosos: no se enfrenta a hostilidades serias con ninguno de sus vecinos ni con ningún otro país por el hecho de ser grande y poderoso. Está muy alejado de los principales conflictos armados del mundo, y no se encuentra involucrado en ninguno de ellos. Según el Ministro de Defensa Nestor Jobim, Brasil no tiene enemigos (El País, 28 de octubre).

Las fuerzas armadas de Brasil están integradas por un ejército pequeño y defensivo que ningún otro país considera como una amenaza. Sus actuaciones más importantes han consistido en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU y, ocasionalmente, en la lucha contra bandas urbanas de narcotraficantes. A diferencia de la mayoría de los demás grandes países, Brasil ha renunciado por completo a las armas nucleares, que son ilegales según la Constitución del país y tres tratados internacionales.

Existen otros motivos por los que Brasil es considerado un buen ciudadano internacional. Paga sus facturas a tiempo. Hace años que no ha faltado a sus pagos de deuda. De hecho, las tres agencias calificadoras internacionales otorgaron a los bonos de Brasil la calificación de inversión de calidad (un logro notable en un momento de crisis financiera global). El país agradece las inversiones extranjeras en todos sus sectores industriales y se ha convertido en un destino excepcionalmente atractivo para el capital extranjero aunque no ocupe un puesto destacado en el ranking de los "países con situación favorable para los negocios", elaborado por el Banco Mundial y otras entidades.

181

Pese a seguir habiendo enormes desigualdades y la discriminación racial es generalizada, Brasil es un país que resalta y alaba su diversidad de razas, religiones y nacionalidades. En los últimos años ha registrado grandes avances en la reducción de las marcadas diferencias económicas existentes entre los ciudadanos blancos y negros, así como en su intento de eliminar la exclusión social de la población descendiente de africanos.

Entre las naciones en desarrollo, se trata de un líder de prestigio en programas sociales y ha librado una batalla especial-

mente eficaz frente al VIH/sida. A pesar de su pasado poco halagüeño, actualmente está empezando a mostrar un gran interés por la protección de la selva amazónica y por hacer frente a los problemas medioambientales y del cambio climático. Antes de la conferencia de Copenhague se ha marcado un objetivo realmente ambicioso de reducir su huella de carbono.

182 Brasil, además, participa activamente en acuerdos multilaterales. Dirige las fuerzas de seguridad de la ONU en Haití y participa en otras iniciativas de mantenimiento de la paz. Ha asumido más mandatos en el Consejo de Seguridad de la ONU que ningún otro miembro no permanente. Está desempeñando un papel fundamental en la ronda de Doha de negociaciones comerciales mundiales, y ha sido uno de los más destacados defensores de la posibilidad de proporcionar a los países en desarrollo un mayor peso en las instituciones internacionales. Además, ha asumido el liderazgo en la fundación de nuevas organizaciones regionales y en el fomento de la unidad de Suramérica.

Aún así, al igual que ocurre en la mayoría de los principales países, la política exterior de Brasil otorga una prioridad especial a sus vínculos económicos y políticos bilaterales. De hecho, el factor que más distingue a la política exterior de Brasil es el extraordinariamente amplio espectro político e ideológico de naciones con las que el Gobierno mantiene relaciones cordiales y activas. En el hemisferio occidental, políticamente dividido, no tiene ni un solo adversario. Se lleva bien con prácticamente todos los países: con Colombia y sus principales antagonistas Venezuela y Ecuador; con Chile, Bolivia y Perú, siempre a la gresca los unos con los otros; con Cuba y EE.UU., y un largo etcétera. Y lo mismo ocurre en el ám-

bito internacional, donde Brasil se lleva bien con Israel, Irán y casi todas las naciones árabes, así como con los Estados, tanto democráticos como autoritarios, de Europa del Este, Asia y África.

Pero en este ímpetu de Brasil por entablar y mantener buenas relaciones con todas las naciones hay un inconveniente. Brasil ha evitado, con muy pocas excepciones, tomar posturas firmes en asuntos internacionales vitales. Por ejemplo, no ha sido un defensor enérgico de la no proliferación de armas nucleares, algo que sin duda ofendería a Irán, la India y Pakistán. Tampoco ha sobresalido en la defensa de la democracia y de los derechos humanos. No ha criticado las recientes elecciones de Irán ni el trato dado a los que las impugnaron. Nunca ha mostrado su disgusto por la concentración de poder de Hugo Chávez ni por otras medidas antidemocráticas adoptadas en Venezuela, ni tampoco ha condenado la represión en Cuba o en China. La cuestión reside en saber si Brasil puede sacar partido a la excepcional calidad y diversidad de sus relaciones bilaterales para desempeñar un papel moderador y mediador en la propuesta de objetivos internacionales fundamentales, o si su capacidad para el liderazgo se encuentra comprometida por su renuencia a tomar posturas firmes en asuntos internacionales vitales.

183

¿Cómo utilizará Brasil su influencia regional e internacional?

A diferencia de la mayoría de los restantes países importantes, Brasil ha delineado sus prioridades y políticas internacionales al margen de fuerzas externas. No ha tenido que hacer frente a amenazas de invasión o de conflictos armados, ni de-

pende especialmente de naciones más grandes, más ricas, o más fuertes en el ámbito militar.

Sus intereses económicos han prevalecido sobre la seguridad a la hora de esbozar la política exterior. Especialmente en los últimos años, en los que las exportaciones han adquirido una mayor importancia en la estrategia de crecimiento del país, los flujos de capital extranjero se han disparado y las empresas brasileñas han ido tomando un cariz cada día más internacional. Aún así, según ha demostrado la crisis financiera internacional, Brasil es menos dependiente de la economía y el comercio internacionales que la mayoría de los países más ricos del mundo. Incluso en la actualidad, el comercio exterior únicamente representa un 24% de su actividad económica. Los intereses económicos ocupan un lugar importante en las decisiones sobre política exterior de Brasil, pero no son tan determinantes como lo son en muchos otros países. Y, por su parte, los votantes brasileños nunca han prestado demasiada atención a la política exterior. Todo esto, en pocas palabras, significa que los gobernantes brasileños han tenido una amplia libertad a la hora de diseñar y ejecutar la política exterior del país.

184

La ideología política ha constituido un factor relativamente secundario en el enfoque adoptado por Brasil en los asuntos exteriores. Inquietaba que la elección de Lula llevara al poder a un Gobierno de izquierdas, lo que, a su vez, podía llevar a aflojar los lazos entre Brasil y Estados Unidos, aumentar la convergencia del país con Venezuela y Cuba en Latinoamérica, y a no aceptar las instituciones financieras internacionales y las políticas promovidas por éstas. Sin embargo, Lula ha mantenido buena parte de las directrices que siguió su predecesor en materia de política exterior y economía. Aunque un respe-

table embajador de Brasil en Estados Unidos ya retirado, Roberto Abdenur, ha apuntado que en el equipo de política exterior del Gobierno de Lula hay una tendencia sistemáticamente antiestadounidense, Brasil ha mantenido, por lo general, una relación cordial y constructiva con Estados Unidos, aunque ambos países hayan defendido posturas enfrentadas en diversos asuntos. El asesor jefe de política exterior, Marco Aurélio García, insistió en un foro público en 2006 en que los lazos entre Brasil y EE.UU. eran más sólidos que los existentes durante la legislatura de Cardoso, pero en realidad no han sido muy diferentes. Lula y Cardoso, en líneas generales, han perseguido objetivos similares en materia de política exterior, aunque con diferentes énfasis y estilos.

Ambos presidentes opinan que Brasil constituye una potencia continental que, dadas su envergadura y su población, debería participar en la definición de la agenda internacional y en la delineación de los acuerdos multilaterales. El Ministro de Asuntos Exteriores de Cardoso, Celso Lafer, sostenía que los intereses de Brasil y otros "países monstruo" (refiriéndose a EE.UU., Rusia, China y la India) están más allá de las cuestiones y resultados específicos. Han hecho una apuesta de proporciones y, por lo tanto, deberían tener una mayor influencia en el manejo de los asuntos globales.

Vista esta autopercepción, no es de sorprender que Brasil haya asumido una agenda internacional mucho más ambiciosa, que ansíe lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, o que se considere a sí mismo como el líder natural de Suramérica. El compromiso de Brasil en la alianza Mercosur y sus esfuerzos por promover la unidad del continente se derivan de esta perspectiva, al igual que la in-

sistencia del país en asumir un papel de liderazgo en la delimitación de acuerdos continentales, y su renuencia a dejar que sea EE.UU. quien elabore o domine los acuerdos regionales.

Papel regional de Brasil

Desde finales de la década de 1980, cuando se restauró la democracia en Brasil y finalizó la Guerra Fría, Brasil ha tomado un enfoque más diversificado en lo que respecta a los asuntos internacionales, y EE.UU. ha ido perdiendo fuerza como principal punto de referencia para Brasil. No sólo dejó de considerarse esencial una alianza con Washington, sino que los gobernantes brasileños empezaron a considerar a ésta última como un obstáculo para el logro de las ambiciones internacionales del país. En las dos últimas décadas, Suramérica se ha convertido en el sostén de la política exterior brasileña.

186

Los resultados de la estrategia suramericana de Brasil han sido, hasta ahora, desiguales. El país ha establecido relaciones pacíficas y esencialmente constructivas con todos sus vecinos. Tiene importantes discrepancias con diversos países, pero ningún conflicto serio con cualquiera de ellos. En los últimos años, ha resuelto controversias con Bolivia y Paraguay (esencialmente a través de la toma de medidas razonables para las exigencias de ambos países y alcanzando compromisos aceptables para ambas partes). Asimismo, ha resuelto una tensa situación con Colombia, aceptando la explicación que dio el presidente Uribe respecto a la autorización que concedió a EE.UU. para utilizar sus bases militares.

Brasil se ha esforzado mucho por evitar las desavenencias con otros países. Desde la debacle económica de Argentina en

2001, Brasil ha tolerado las políticas proteccionistas del país, así como otras violaciones del acuerdo comercial de Mercosur (antes que arriesgarse a un perjudicial enfrentamiento con su vecino más importante). Haciendo caso omiso de los abusos de poder de Hugo Chávez en su país y de las medidas irregulares adoptadas por éste en toda la región, e incluso felicitando a su Gobierno en muchas ocasiones, Brasil ha cimentado una relación cordial con Venezuela. El comercio entre ambos países se multiplicó por diez entre 2003 y 2008, hasta alcanzar un volumen de 4.600 millones de dólares. Aunque Brasil no se ha mostrado partidario entusiasta de muchos de los planes de Chávez para lograr la unidad suramericana, el Gobierno de Lula ha visto con buenos ojos la adhesión de Venezuela como nuevo miembro de Mercosur (algo que aún no ha sido formalmente aprobado por los parlamentos brasileño y paraguayo).

187

Los países de Suramérica han ido reconociendo progresivamente el liderazgo de Brasil en el continente. En 2002, el presidente Cardoso organizó la primera cumbre de las 12 naciones suramericanas, en la que se fijó el objetivo de lograr un continente política y económicamente unido. Seis años después, en 2008, Lula presidió la cumbre en la que se fundó formalmente UNASUR (Unión de las Naciones Suramericanas), que se ha convertido en la herramienta institucional para la unidad prometida. Y Lula ha sido la persona clave en posteriores reuniones de los presidentes de UNASUR, lo que además de reflejar la influencia de Brasil, demuestra el papel moderador de este país en muchos asuntos controvertidos.

Aun así, Brasil no puede sentirse muy orgulloso de la reciente evolución de los acontecimientos en Suramérica. La unidad política y económica sigue constituyendo un objetivo lejano. Des-

pués de dos décadas, el pacto de Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) está sumido en la confusión. La fundación de Mercosur a principios de la década de 1990 contribuyó a poner fin a un largo período de conflictos políticos entre Brasil y Argentina, pero como bloque comercial ha fracasado estrepitosamente. La entidad no ha sido capaz de desarrollar normas comunes o políticas convergentes; no ha formalizado convenios institucionales eficaces para la resolución de controversias por los cuatro presidentes; y no ha conseguido negociar ni un sólo acuerdo comercial con ningún otro país o grupo de países. Chile continúa siendo un observador, ya que se negó a ser miembro titular. La incorporación de Venezuela, si es que se incorpora, añadirá un elemento disruptivo a la toma de decisiones y es probable que complique aún más la cooperación entre los países.

188

Brasil ha centrado ahora su atención regional en UNASUR (entidad con la que se pretende establecer un esquema de integración al estilo europeo y que cuenta con una comunidad económica, convenios políticos fundamentales y un mecanismo de defensa mutuo). Dado que se fundó hace menos de dos años y que su concepto y sus objetivos continúan evolucionando, es pronto aún para emitir juicios de valor firmes acerca de su probabilidad de éxito. Ya ha demostrado tener cierta capacidad para resolver conflictos regionales. Fue decisiva a la hora de aplacar las tensiones entre Venezuela y Colombia, tras la incursión de este último país en Ecuador con el fin de capturar al líder de las FARC, Raúl Reyes. Ayudó a Bolivia a resolver una crisis política incipiente y se ha asignado a sí misma la función de analizar y controlar la autorización de Colombia al uso de sus bases militares por parte de las tropas estadounidenses. Pero, por motivos que no están del todo

claros, hay otras controversias en las que UNASUR no se ha involucrado.

Así, resulta complicado vislumbrar un rápido progreso de UNASUR en sus objetivos más generales, especialmente a la luz de (1) la desafortunada experiencia de Mercosur, la Comunidad Andina y otras iniciativas integracionistas de Suramérica, (2) las diferencias en política económica entre los países miembros, y (3) las fragmentaciones políticas e ideológicas y el nivel de desconfianza, o incluso la hostilidad abierta, existente entre muchos de los miembros. Colombia y Venezuela se ven mutuamente como inminentes amenazas a la seguridad, y esta última amenaza abiertamente con declarar la guerra. Las amargas controversias entre Argentina y Uruguay y entre Chile y Perú se están dirimiendo ante el tribunal internacional de La Haya. Chile y Bolivia se están llevando mejor de lo esperado, pero no han encontrado un modo de retomar serias alianzas diplomáticas. Estas circunstancias no son muy prometedoras para la creación de una comunidad de naciones. Y hasta ahora no se ha progresado mucho en el desarrollo de una base institucional mínima y un claro conjunto de normas. UNASUR podría salir más airosa que otros proyectos integracionistas llevados a cabo con anterioridad en Suramérica pero, al igual que éstos, parece más una aspiración que un objetivo real.

189

Ya sea a través de iniciativas multilaterales, ya sea unilateralmente, Brasil se ha mostrado prudente y vacilante a la hora de involucrarse en controversias entre otros países. En cambio, sí tomó el liderazgo en las medidas de éxito adoptadas por UNASUR en Bolivia y en el conflicto entre Colombia y Venezuela de 2008. Pero se ha mantenido al margen de la enco-

nada contienda entre los socios de Mercosur, Argentina y Uruguay, y se ha negado a involucrarse en las prolongadas controversias de Chile con Perú y Bolivia. El ofrecimiento de Brasil a mediar en las recientes hostilidades entre Venezuela y Colombia podría atribuir al país un papel más agresivo en la resolución de problemas en la región. Pero la renuencia habitual de Brasil para involucrarse en controversias de terceros países arroja probablemente la conclusión realista de que su intervención no siempre sería bienvenida o podría implicar el pago de un alto precio. En los asuntos regionales, la influencia de Brasil conoce ciertos límites.

190

Brasil se ha mostrado más reacio aún a involucrarse en los asuntos internos de sus vecinos o a criticar sus políticas, tanto interiores como exteriores, aun en el caso de que éstas repercutan en su propia seguridad y/o perspectivas económicas. A pesar de su envergadura y potencial influencia, el país ha evitado siempre las intervenciones de este tipo, lo que podría explicar, al menos en parte, sus relaciones pacíficas y amistosas en toda Latinoamérica.

En los últimos años, por ejemplo, ha evitado con asiduidad criticar los múltiples cercenamientos de la democracia y las violaciones de los derechos humanos por parte de Hugo Chávez, o incluso sus intromisiones en otros países de la región. Asimismo, ha hecho caso omiso de las contravenciones de este tipo cometidas por otros. Los gobiernos brasileños anteriores, tanto civiles como militares, han actuado de manera similar. A pesar de haber desempeñado un papel importante en la frustración de un golpe de Estado en Paraguay, el Gobierno Cardoso en ningún momento se mostró dispuesto a cuestionar las violaciones de los principios democráticos por parte del pre-

sidente Fujimori ni a mostrarse especialmente preocupado por la destitución irregular de los presidentes electos en Ecuador y en Bolivia.

Además, Brasil se ha abstenido de apoyar a países vecinos como Colombia y Perú en sus prolongadas luchas contra las guerrillas y el tráfico de drogas. Ni el Gobierno de Lula ni el de Cardoso han puesto mucho de su parte por ayudar a Colombia. En parte, todo ello se debe a la postura no intervencionista de Brasil. Otro factor que influye es la limitación de recursos económicos y militares del país. Una limitación fundamental para el potencial de liderazgo de Brasil en la región reside en su modesta capacidad y su limitada voluntad de pagar los costes económicos y políticos de una intervención más firme. Brasil nunca ha ofrecido una ayuda significativa de ningún tipo a países vecinos.

191

Esto contrasta con Venezuela, donde Chávez se ha mostrado dispuesto (al menos mientras el precio del petróleo ha sido elevado) a aceptar tanto los costes económicos como los riesgos políticos de una política agresiva e intervencionista en la región. En algunos casos, Venezuela ha apoyado lícitamente a algunos países: con la compra de bonos argentinos, que no se podían vender en los mercados internacionales; con la inversión en el desarrollo energético de Bolivia y la recuperación de las pérdidas en exportaciones tras la retirada por parte de EE.UU. de los privilegios arancelarios del país; y con la concesión de líneas de crédito especiales en la venta de petróleo al Caribe y a Centroamérica.

Sin embargo, ha ido más allá del apoyo legítimo y ha violado normas mínimas de los principios de no intervención y de

igualdad soberana. Se dice que Chávez ha respaldado a candidatos políticos afines, así como a los partidos de estos últimos y a otras organizaciones no gubernamentales, y parece ser que ha apoyado manifestaciones callejeras y protestas en determinados lugares. La realidad demuestra que ha brindado refugio a las guerrillas colombianas de las FARC, les ha facilitado cierto apoyo económico y logístico, y les ha ayudado a conseguir armamento.

192 Brasil no puede alegrarse de las constantes intervenciones de Venezuela en los asuntos internos de sus vecinos. No obstante, por lo general, ha hecho caso omiso de dichas intervenciones, lícitas o no, al tiempo que ha mantenido una relación cordial con el Gobierno de Caracas. El Gobierno de Lula ha recibido con los brazos abiertos la incorporación de Venezuela a Mercosur y se ha adherido a diversos planes integracionistas con carga política propuestos por Venezuela (como la fundación de un banco regional, Bancosur, y una cadena de televisión, Telesur).

Puede dar la impresión de que Brasil, al no cuestionar las transgresiones de Venezuela, está haciendo caso omiso de sus propios principios no intervencionistas. Y seguramente Brasil considera injusto criticar el acuerdo militar entre Colombia y EE.UU., al tiempo que hace caso omiso del apoyo de Venezuela a los guerrilleros de las FARC o de la compra por parte de este país de enormes cantidades de armas rusas. Pero puede que Brasil haya escogido el modo más pragmático para tratar con Venezuela. Está claro que Brasil ha adquirido cierta habilidad a la hora de moderar el comportamiento perturbador de Venezuela, lo que, por su parte, puede que esté ayudando a evitar mayores conflictos en las relaciones regionales. Si Brasil se enfrentara o reprendiera abiertamente a Venezuela, reduciría

su propia capacidad de influencia en este país, además de poner en riesgo su creciente relación económica bilateral.

La influencia de Brasil en el hemisferio está principalmente limitada a Suramérica. No puede competir con la intensidad de los vínculos estadounidenses (económicos, políticos, demográficos e históricos) con Centroamérica, el Caribe y México. Por cierto, Brasil ha contribuido enormemente al establecimiento de la seguridad y de la estabilidad en Haití a través del liderazgo de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU en dicho país. Y podría desempeñar un papel importante en la eventual transición de Cuba si cumpliera su promesa de invertir más de 1.000 millones de dólares en la economía de la isla (compensando potencialmente la influencia de Venezuela).

Pero las limitaciones de Brasil han quedado ampliamente demostradas en el conflicto de Honduras. Aunque Brasil ha dejado clara su postura (es decir, que el regreso de Zelaya al poder era esencial para solucionar el conflicto), no ha puesto mucho de su parte para lograr el objetivo. Por ejemplo, no se ha mostrado activo en las diversas negociaciones que se han entablado ni ha ejercido una influencia palpable sobre las medidas tomadas por ambos bandos, a pesar de que Zelaya haya estado residiendo en su embajada durante dos meses.

No existe una manera sencilla de describir o explicar el papel de Brasil en Suramérica, en Latinoamérica o en el hemisferio en general. La influencia de Brasil en Suramérica es considerable y el país puede ser determinante en el desarrollo de los acontecimientos de la región. Pero no puede llevar sistemáticamente la batuta; no puede contar con que los demás vayan a aceptar ordinariamente su autoridad o a seguir sus direc-

trices. Otras naciones no quieren que Brasil sea su representante. En muchos aspectos, Washington no puede desarrollar su programa en la región sin el apoyo de Brasil. Pero, en cualquier caso, siempre es difícil que Brasil pueda competir con el poder, la riqueza y la influencia de EE.UU. China también está ganando influencia en muchos países de la región a medida que se expande su presencia económica. Y Venezuela puede tirar de las relaciones regionales y llevarlas por caminos impredecibles.

Puede que Brasil sea más un *primus inter pares* que un líder regional. Pero sí que ejerce influencia y en muchos casos se espera que asuma el liderazgo, en parte debido a su envergadura, poder, recursos e influencia internacional, pero quizá aún más debido a su moderación, a su estilo esencialmente pragmático, y a su asombrosa habilidad para salvar las diferencias ideológicas de la región.

194

Brasil en el ámbito internacional

Es difícil no quedar impresionado por la rápida propagación de la influencia internacional de Brasil. Hace quince años, Brasil era considerado como una nación insular, con una economía tambaleante y proclive a la crisis, un sistema político inestable e informal, y una sociedad marcada por las profundas desigualdades e injusticias. Hoy en día se le considera como uno de los países más influyentes del mundo en la toma de decisiones, miembro del pequeño club de naciones que participa en la delineación del plan de acción mundial y en la dirección de organismos internacionales. No fue hasta 2003 cuando se invitó por primera vez a Brasil a una reunión del G-8 en la que estaban presentes las potencias económicas más influyentes

del mundo. Hoy en día se invita sistemáticamente a Brasil a participar en prácticamente todas las asambleas de líderes internacionales. Es cierto que Brasil no tiene el peso de los países más ricos o más poderosos a nivel militar del mundo, ni comparte la importancia de países situados en lugares más estratégicos como Egipto o Pakistán, pero año tras año se ha ido convirtiendo en un actor de mayor renombre e influencia en una gran cantidad de asuntos internacionales.

Los logros internacionales más importantes de Brasil se han debido a sus constantes esfuerzos por cambiar el escenario de la toma de decisiones económicas en el ámbito internacional y por conferirle a sí mismo y a otros países en desarrollo un mayor peso en los organismos y convenios multilaterales.

Brasil ha ganado una particular influencia en asuntos comerciales internacionales. No ha pasado mucho tiempo desde la época en la que los acuerdos comerciales internacionales se redactaban principalmente en función de las negociaciones entabladas entre Estados Unidos, Europa y Japón. Hoy en día las cosas han cambiado. En la actual ronda de Doha de negociaciones comerciales, Brasil, junto con China, la India y otros países en desarrollo, participa en el poderoso grupo de los 20 (G-20), que se encuentra en plenas negociaciones. Hasta ahora, el G-20, en el que el liderazgo de Brasil es ampliamente reconocido, ha logrado bloquear acuerdos que consideraba insatisfactorios. Sus esfuerzos aún no han desembocado en un convenio o tratado que pueda darnos una idea acerca del programa comercial internacional (y la ronda de Doha se encuentra en estos momentos paralizada), pero si se llegara a firmar, Brasil desempeñará, sin duda, un papel protagonista.

Brasil también ha sido fundamental en la transferencia de las negociaciones económicas internacionales del grupo de los ocho países industrializados al grupo de los 20, del que forman parte los países más ricos de África, Asia y Latinoamérica. Este giro en los acuerdos económicos internacionales es crítico y subraya la espectacular redistribución del poder económico mundial. Brasil se encuentra asimismo en el núcleo de los debates sobre la estructura de gobierno de las principales instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el FMI.

196

La participación de Brasil en los debates y en las decisiones sobre política internacional ha sido, sin embargo, más reducida, lo que en parte refleja sus limitaciones en recursos militares y económicos, aunque también se debe a las decisiones concretas que ha ido tomando con respecto a los objetivos por los que desea luchar, a la naturaleza de sus actuaciones en política exterior, y al modo en el que equilibra las relaciones bilaterales y las obligaciones internacionales.

El papel de Brasil, sin embargo, no es en absoluto inalterable. A lo largo de los años, el país ha renovado la delineación y orientación de su política internacional. Todo apunta a que continuará redefiniendo sus intereses, objetivos y estrategias globales, en respuesta a su cambiante posición internacional, a la asunción de su nuevo liderazgo y a las evolutivas exigencias políticas internas, así como a un contexto internacional que está en plena transformación. De nuevo aquí, a la hora de formular su política exterior, Brasil se encuentra menos condicionado por las amenazas a la seguridad, por la dependencia económica o por las políticas domésticas que la mayoría de las restantes naciones influyentes del mundo.

En el futuro próximo, no hay duda de que se va a ejercer una intensa presión sobre Brasil (tanto por parte de Estados Unidos como por otras naciones) para que tome complicadas decisiones políticas sobre diversos asuntos urgentes de ámbito internacional.

En materia de energía y cambio climático, Brasil podría desempeñar un papel especialmente importante. En la conferencia sobre el cambio climático en Copenhague, está llamado a desempeñar un papel protagonista en negociaciones críticas entre los países industrializados y los países en desarrollo sobre los compromisos con respecto a una reducción del uso de carbono y al modo en el que deberán pagarse dichas reducciones. Brasil ha comenzado a adoptar determinadas iniciativas importantes, como reducir los gases de efecto invernadero en un 40% con respecto al nivel de emisiones previsto para 2020. Sin embargo, es cierto que se contempla con un considerable escepticismo la capacidad de Brasil para cumplir dicho compromiso. Hoy en día, las demandas de la población de Brasil en materia de crecimiento económico, creación de empleo y paliación de la pobreza son enérgicas, y los productos agrícolas, para cuyo cultivo se han empleado grandes extensiones de tierra y se han talado amplios bosques, constituyen una parte fundamental del conjunto de las exportaciones del país.

El nivel de aplicación de medidas ecológicas en Brasil es confuso. Su uso energético deja una huella de carbono relativamente pequeña porque el país hace un uso intenso de la energía hidráulica y de los biocombustibles. Sin embargo, con la destrucción a gran escala de sus bosques (a pesar de haberse moderado en los últimos años), Brasil sigue siendo un gran productor de gases de efecto invernadero. El éxito en una me-

dida encaminada a proteger el Amazonas (por motivos simbólicos y de fondo) reforzaría significativamente la imagen de Brasil en el ámbito internacional, pero dicho esfuerzo conlleva costes internos, tanto económicos como políticos.

198 La no proliferación de armas nucleares presentará a Brasil una serie de retos aún más complicados. Además de Japón y Alemania, se puede decir que Brasil es la nación más importante del mundo sin armas nucleares. Su propia Constitución prohíbe la compra de armamento nuclear y además el país se encuentra adherido a tres tratados diferentes a este respecto: el tratado sobre la no proliferación de armas nucleares (TNP), el tratado latinoamericano de Tlatelolco y un acuerdo bilateral con Argentina. Brasil debería ser un "emblema" para los defensores de la no proliferación de armas nucleares. Sin embargo, el asunto es fuente de considerables roces entre Brasil y EE.UU. y la agencia de supervisión nuclear de la ONU. Hoy en día nadie cree que Brasil esté planeando, ni siquiera contemplando, la posibilidad de desarrollar armas nucleares, pero el Gobierno de Lula ha impedido a los oficiales de la ONU que lleven a cabo una inspección de gran alcance de sus instalaciones de enriquecimiento de uranio. Asimismo, se ha negado a firmar una versión modificada del TNP, el llamado protocolo adicional, con argumentos que la mayoría de los expertos en armas nucleares consideran poco convincentes. La negativa ha sembrado entre algunos la duda de si Brasil mantendrá durante mucho tiempo su compromiso de no adquirir armas nucleares. Con el tiempo, especialmente a medida que vaya controlando el ciclo del combustible nuclear y produciendo sus propias provisiones de uranio enriquecido, Brasil se verá cada vez más presionado a demostrar sin ambigüedades su compromiso con la política de la no proliferación global.

Y lo que ha preocupado más aún a los Gobiernos de Estados Unidos y de Europa ha sido la constante y prácticamente incondicional defensa del programa nuclear de Irán por parte de Brasil. A pesar de las dudas planteadas en múltiples informes de la ONU, la censura de Irán planeada por la agencia nuclear de la ONU, y el creciente enfado y la consternación expresados por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (incluidos China y Rusia), el Gobierno de Lula ha aceptado sistemáticamente la argumentación de Ahmadinejad de que su único objetivo reside en el uso pacífico del átomo. También han sido objeto de decepción el rápido apoyo de Brasil este año a las elecciones presidenciales de Irán, a pesar de las extendidas impugnaciones por fraude, su indiferencia ante la dura represión de las protestas y de la discordia en Irán, el caso omiso que hace el país del apoyo iraní a los grupos terroristas en Oriente Próximo, y su parca reacción ante las declaraciones de Ahmadinejad negando el holocausto y pidiendo la destrucción de Israel. Puede ser, tal y como defienden Lula y otros altos cargos brasileños, que las relaciones amistosas con Irán aportarán a Brasil la oportunidad de moderar entre bastidores las ambiciones nucleares de Irán y otros comportamientos de este último. Si es así, más tarde o más temprano, Brasil tendrá que enfrentarse a la siguiente disyuntiva: o bien demuestra la dedicación de esfuerzos en este sentido o los resultados obtenidos, o bien se une al abrumador consenso existente en la comunidad internacional, que considera que Irán es un país despiadadamente represivo que representa una grave amenaza para la paz internacional.

Sus relaciones con Irán también han centrado la atención en el limitado interés de Brasil por la democracia y los derechos humanos en su política exterior. Nadie duda del sólido compromiso

de los líderes brasileños con la democracia doméstica. Sin embargo, dicho compromiso, además de estar salpicado por la relación cordial y nada crítica con Irán y otros regímenes opresivos, es incongruente. Sin duda, el golpe de Estado de este año en Honduras puso el dedo en la llaga en gran parte de Latinoamérica. Pero la política de Brasil con respecto a Honduras, en cuyo caso ha insistido en que el presidente electo Zelaya debe ser restituido en su cargo, se ve comprometida por el hecho de que aquél no se encuentra dispuesto a reconocer la violación de los principios democráticos por parte de Hugo Chávez en Venezuela, así como por su falta de censura ante la destitución inconstitucional de otros presidentes latinoamericanos. La cuestión reside en aclarar si Brasil está dispuesto a reconsiderar su histórica deferencia por la soberanía nacional y por el principio de no intervención (aunque alguna vez inobservada, como en el caso de Honduras), para convertirse en un defensor más significativo de la democracia y de los derechos humanos.

200

El liderazgo de Brasil, como he indicado anteriormente, podría posiblemente hacer que las reuniones comerciales internacionales de la ronda de Doha desembocaran en una solución fructuosa. Pero esto exigiría, en primer lugar, que Brasil negociara y alcanzara un consenso con Estados Unidos sobre diversos asuntos controvertidos (en los que ambos países tienen que hacer concesiones políticamente complicadas), y, en segundo lugar, que Brasil presionara intensamente a la India y a China, así como a otros países en desarrollo, para que cedieran terreno en dichos asuntos (tales como las subvenciones a la agricultura, el comercio de servicios, los aranceles, y la propiedad intelectual). En resumen, si Brasil quiere ayudar a conseguir que la ronda de Doha llegue a buen fin, lo que le proporcionaría jugosos beneficios económicos y ensalzaría su

posición internacional, tendrá que arriesgarse a sembrar la discordia con varios de sus más cercanos aliados de Doha.

Debe quedar claro que las opciones que tome Brasil con respecto a Doha y a los demás retos internacionales afectarán intensamente a las relaciones del país con EE.UU. En la mayoría de los casos (como la no proliferación nuclear, los vínculos con Irán, el comercio, y la democracia y los derechos humanos), un cambio de la postura actual de Brasil significaría un acercamiento al enfoque estadounidense de dichos asuntos. Es muy probable que este acercamiento cambiara la percepción de la comunidad internacional con respecto a Brasil. El país podría perder su imagen de actor incondicionalmente neutral e independiente, dispuesto en todo caso a hacer frente a Washington. Incluso podría llegar a ser identificado como aliado de EE.UU. en algunos aspectos, lo que podría o no redundar en beneficio de sus intereses, pero que sin duda representaría un cambio en el enfoque de la política exterior del país y posiblemente alteraría muchas de sus otras relaciones bilaterales. Existe un buen número de países, entre los que se encuentran países amigos y aliados de EE.UU., que prefieren que Brasil mantenga la distancia con Washington.

201

Y en algunos aspectos, dicha distancia no tiene por qué ser únicamente beneficiosa para Brasil, sino que también puede ser ventajosa para los intereses estadounidenses e internacionales. Obama, por ejemplo, ha pedido ayuda a Brasil para negociar con Irán en lo que respecta al asunto de las armas nucleares. Esta solicitud de ayuda sólo tenía sentido porque Brasil había desarrollado una relación cercana con Irán, posible, en parte, por su disposición a pasar por alto muchas de las transgresiones del país.

Como ya se ha resaltado anteriormente, su cooperación y colaboración con Venezuela ha permitido a Brasil asumir un papel moderador en la política sudamericana. Si Brasil mantuviera una constante postura antichávez, restringiría su propia capacidad para convencer a Venezuela en cualquier aspecto.

En resumen, no está en absoluto claro qué opciones debe tomar Brasil en política exterior, o bien en beneficio de sus propios intereses, o bien para delinear la política internacional a través de medidas más constructivas.

Pero cualesquiera que sean sus opciones en el futuro próximo, lo que más determinará su influencia y su protagonismo internacional será lo que avance en la resolución de sus problemas domésticos. La capacidad de actuación regional e internacional de Brasil dependerá principalmente del éxito que tenga a la hora de hacer frente a cuatro retos domésticos interrelacionados:

202

En primer lugar, aunque en los últimos 15 años Brasil se ha forjado una economía estable y mucho mejor gestionada, su ritmo de crecimiento se ha mantenido en un nivel modesto durante la mayor parte del período. Una expansión económica sostenida y sólida durante muchos años aportaría a Brasil los recursos que necesita, tanto para hacer frente a una serie de problemas apremiantes en el ámbito nacional, como para adoptar mayores responsabilidades en el internacional. Gracias al hallazgo de los grandes yacimientos de petróleo, al rápido crecimiento de su capacidad de exportación y a la expansión de la clase media y del mercado doméstico, este objetivo es, sin duda, factible. Pero el país deberá invertir más en educación, tecnología e infraestructuras, centrarse más en

aumentar la productividad nacional, y elaborar políticas fiscales más disciplinadas.

En segundo lugar, a pesar de que la democracia de Brasil ha ido consolidándose y asegurándose cada vez más, la gestión del Gobierno es a menudo inconsistente, muchas instituciones públicas, entre las que se incluyen el Congreso y los Tribunales, demuestran a menudo faltas de responsabilidad y formalidad, y la corrupción política es desenfrenada. Los servicios públicos de todo tipo necesitan mejoras. Las necesarias reformas institucional y política serán complicadas y llevará años concluir las. Pero evitarlas complicaría el logro de los restantes objetivos del país.

En tercer lugar, Brasil ha logrado el respeto internacional por los progresos que ha realizado en los últimos diez años en la reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la discriminación racial, pero la brecha entre ricos y pobres sigue siendo una de las mayores del mundo. Cuando Fernando Henrique Cardoso fue nombrado presidente en 1995, dijo que la sociedad de Brasil era una sociedad injusta. Dicha afirmación sigue siendo cierta hoy en día. Nada podría mejorar más el prestigio moral de Brasil en el mundo que una lucha sostenida contra las fragmentaciones sociales y raciales del país. Los avances hacia una mayor justicia social aumentarían la influencia internacional de Brasil en muchos frentes.

Por último, al igual que en la mayoría de los demás países latinoamericanos, Brasil tiene que encontrar una solución a la violencia delictiva que domina y debilita sus ciudades (y que afecta principalmente a los pobres). Brasil se encuentra entre los países con más homicidios del mundo, ocupa el segundo

lugar del hemisferio occidental en el consumo de drogas ilegales, después de EE UU, y se ha convertido en un punto de correspondencia fundamental para el tráfico de drogas con destino a África y Europa. La candidatura de Río de Janeiro para albergar los Juegos Olímpicos de 2016 parecía especialmente amenazada por la intensidad de la delincuencia violenta en la ciudad.

En fin, casi con independencia de lo que haga a nivel internacional, el prestigio y la influencia global de Brasil dependerán principalmente en el futuro próximo del modo en que satisfaga las necesidades de sus ciudadanos a nivel nacional.