

Brasil: ¿actor global sin ser potencia regional?

Carlos Malamud

¿Es Brasil un actor global, una potencia media, una potencia emergente, una potencia regional o, como nos interroga el organizador del evento, Federico Ysart, una potencia latina? ¿Es varias cosas a la vez, o sólo una al tiempo? O, más importante, ¿puede Brasil ser un actor global sin ser una potencia regional? Responder a estas preguntas implicaría una larga explicación teórica, a la vista de la abundante literatura académica producida recientemente por la disciplina de las Relaciones Internacionales,¹ donde no se deja de acuñar conceptos con el objetivo de describir mejor la realidad, pero que muchas veces terminan confundiendo más de lo que está.

221

Por tanto, manejeémonos en el presente análisis más con realidades que con conceptos, aunque no se pueda eludir totalmente la dependencia de estos últimos. En 2001, Jim O'Neill, economista global en Goldman Sachs presentó en sociedad a los famosos BRIC (Brasil, Rusia, India y China), un grupo de cuatro países que en 2050 estarían entre las seis mayores economías del planeta (junto a Estados Unidos y México). Para Brasil, que todavía soñaba con ser el país del presente, en lugar del paraíso del futuro venturoso que pronosticó Stefan

¹ Andrés Malamud discute todas estas cuestiones en relación al problema que aquí nos ocupa en "Leadership without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and the Global Performance of Brazilian Foreign Policy", 2009, mimeo.

Zweig, aunque un futuro que nunca llegaba, se trataba de un respaldo importante, pero no suficiente.

Fue a partir de entonces, especialmente en el quinquenio 2003 a 2007, cuando Brasil conoció un importante crecimiento económico, del cual ya se ha hablado en capítulos anteriores de este trabajo, estabilizó su sistema político, dando claras señales de continuidad y aprovechando las numerosas sinergias existentes entre las presidencias de Fernando Henrique Cardoso y Luis Inácio Lula da Silva y se convirtió en un actor global. Uno de los grandes méritos de Lula como presidente fue no haber caído en la tendencia general de la región de reinventar la rueda coincidiendo con cada cambio de gobierno. Otro, que merece la pena ser mencionado aquí, haber huido de los cantos de sirena reeleccionistas. Todo esto ha permitido reforzar la institucionalidad del país, una de las claves para entender su dinámica externa.

222

Hoy es indudable el peso de Brasil en la escena internacional, y no sólo porque sea el país organizador del Campeonato Mundial de Fútbol de 2014 o los Juegos Olímpicos de 2016, que sólo es un reflejo de lo anterior. A esto hay que agregar un hecho que puede ser fundamental para el porvenir brasileño como es el descubrimiento de grandes yacimientos de gas y petróleo en alta mar, o el futuro de su política de defensa.

Hasta ahora, en tanto que país emergente, los pasos dados por Brasil y sus dos últimos presidentes fueron vistos con gran simpatía por buena parte de los actores internacionales. Esto explica, de algún modo, que estemos, indudablemente, ante la historia de un éxito. Pero también estamos ante una encrucijada, un punto crítico, en la evolución e inserción internacio-

nal y regional de Brasil, que de no adoptar las decisiones correctas, podrían cambiar el final feliz del relato. No es la primera vez que ocurre que naciones marcadas por un futuro venturoso terminaron arruinadas.

Brasil tiene de vecino a un país, Argentina, que teóricamente estaba destinado a ocupar una posición destacada en América Latina y en el escenario mundial. Un día decidió tomar el camino equivocado y hoy, con la ayuda del matrimonio Kirchner y de un cúmulo de bufones como Maradona, que lamentablemente ocupan un lugar destacado en el escenario mediático nacional, está donde está. Y el actual estar argentino pasa por permanecer al margen de la atención de los centros internacionales de decisión. Pese a integrar el G-20 Argentina es un país intrascendente para la mayor parte del resto del mundo. Con problemas y circunstancias diferentes, México es otro ejemplo de destino venturoso infaustamente desaprovechado.²

223

Mi intervención, por tanto, se centrará en analizar la inserción actual de Brasil, algunas constantes de su política exterior y los problemas que debe afrontar. Se partirá de ver cómo se pueden armonizar los roles simultáneos de actor global y potencia regional y de considerar algunas, no todas, de las opciones estratégicas que actualmente maneja Brasil. Entre ellas está la disyuntiva entre América del Sur o América Latina, qué hacer con Mercosur y con la alianza con Argentina, cómo manejar la relación especial con Estados Unidos (Obama incluido), si resulta creíble, y sobre todo realista, seguir apostando por un sillón permanente en el Consejo de Seguridad, qué hacer con la política africana, hacia dónde van las relaciones con China, Irán y Rusia, o con la Unión Europea y España (alianzas estratégicas, negociación del tratado de aso-

² Moisés Naim, "México, no; Brasil, sí", *El País*, 25/x/2009.

ciación con Mercosur y el futuro de las Cumbres Iberoamericanas y ALCUE).

A éstas disyuntivas hay que sumar una que puede tener grandes repercusiones, especialmente regionales e internacionales, como es la evolución de su política de defensa, especialmente a partir de su opción por dotarse de un submarino nuclear, importante para la defensa de los yacimientos de petróleo del *presal*, pero sobre todo por la discusión ya no tan implícita de desarrollar el arma atómica, como solicitó el vicepresidente José Alencar, bien que a título personal.

Política exterior y hegemonía

224

Desde hace bastantes décadas Brasil posee un modelo de país que considera la política exterior como una política de Estado, desvinculada de la cotidianidad de la lucha política interna e, inclusive, por encima de ella. Esta situación fue impulsada por dos factores: 1) el papel que la política externa ha jugado como factor clave del desarrollo nacional³ y 2) el fuerte componente institucional presente en la formación de la política exterior, que pasa por el papel preponderante que juega en su formulación el ministerio de Relaciones Exteriores, popularmente conocido como Itamaraty.⁴ Ahora bien, esta situación no existiría si no se tratara de una aspiración compartida por buena parte de las elites brasileñas, comenzando por las diplomáticas.⁵

³ Ésta ha sido un a constante desde la época del Barón de Río Branco, el gran impulsor de la política exterior brasileña desde principios del siglo XX. Es significativa esta frase del embajador Araújo Castro: "Ningún país escapa a su destino y feliz o infelizmente el Brasil está condenado a la grandeza".

⁴ El nombre alude al palacio del barón de Itamaraty, construido a mediados del siglo XIX y que de 1889 a 1898 fue sede del gobierno republicano y que albergó a la cancillería brasileña entre 1899 y 1970, cuando se trasladó a Brasilia. Sin embargo, es tal el peso del nombre, y su imagen de "marca", que el ministerio de Exteriores mantuvo su nombre, algo que da una idea del peso que Itamaraty tiene en la política brasileña.

⁵ La creencia de que dadas su extensión continental y sus recursos naturales, sumadas al "liderazgo natural" que ejerce entre sus vecinos, está muy difundida. Por ello, está muy instalada entre las elites y en buena parte de la diplomacia brasileña la creencia de que el país está destinado a jugar un papel relevante en la escena internacional y su reconocimiento como

Así fue como el discurso de Itamaraty se centró en la idea de que la política exterior era clave para potenciar el desarrollo nacional y también en la de que por su naturaleza se trataba de una política de Estado, que debía mantener su continuidad y ser independiente de la postura política o ideológica de los distintos gobiernos. De esta forma, la diplomacia brasileña supo combinar de forma eficaz, a la vez que heterodoxa, un principio idealista de defensa de un cierto orden internacional igualitario y un comportamiento "realista-pragmático" que aceptaba las desigualdades existentes en la representación internacional. Consecuentemente Brasil potenció su papel de mediador en distintos conflictos, especialmente regionales. Las funciones de mediador, según Maria Regina Soares de Lima, permiten eclipsar las contradicciones entre los objetivos particulares del mediador y los objetivos comunes del conjunto de los países sin poder, que son los que admiten la función del mediador.⁶

225

Una de las notas distintivas de la política exterior brasileña es su fuerte nacionalismo,⁷ aunque es posible encontrar al menos dos líneas programáticas en el interior de Itamaraty, una más pragmática y otra más nacionalista y más cerrada sobre sí misma.

La aspiración por el reconocimiento internacional del potencial brasileño llevó al país a estar presente, desde fechas muy tempranas, en los más diversos foros multilaterales. De ahí la constante reivindicación de la diplomacia brasileña de contar

actor global por las principales potencias mundiales. Es significativa en este punto la siguiente frase del embajador Araújo Castro, el último ministro de Exteriores democrático antes del golpe militar de 1964: "Ningún país escapa a su destino y feliz o infelizmente el Brasil está condenado a la grandeza".

⁶ Maria Regina Soares de Lima, "Aspiração internacional e política externa", RBCE, N°82, pp 4-8.

⁷ El embajador Araújo Castro señaló: "El nacionalismo no es para nosotros una actitud de aislamiento, de prevención o de hostilidad. Es, por el contrario, una gran voluntad de participación internacional. Es un esfuerzo para situar a Brasil en el mundo"; citado por Regina Soares de Lima, "Aspiração internacional e política externa", RBCE, N°82, p. 6.

con un sitio permanente en el Consejo de Seguridad. Esta reivindicación existe desde la época de la Liga de las Naciones.⁸ Sin embargo, su traslado a la cabeza de la agenda depende de la voluntad gubernamental y del sesgo de la fracción de Itamaraty que dirija la política exterior. De este modo, la reivindicación por un sitio permanente en el Consejo de Seguridad se ha convertido en una especie de "obsesión" de la diplomacia brasileña, un verdadero símbolo del reconocimiento del Brasil como actor global.

226

En este momento, a la postura "multilateralista" (con un cierto sesgo "tercermundista") que caracteriza al gobierno de Lula, hay que agregar el enfoque más nacionalista y bastante anti norteamericano (especialmente con una clara orientación anti ALCA) de la actual dirección de Itamaraty, encabezada por el ministro Celso Amorim (que ya ocupó el cargo en el gobierno Figueiredo) y por quien hasta hace muy poco fue su segundo y secretario general de Relaciones Exteriores Samuel Pinheiro Guimarães. Esta línea se ve reforzada por la presencia de Marco Aurélio García, uno de los fundadores junto con Lula del PT (Partido de los Trabajadores), principal asesor del presidente en política internacional. Se da el caso de que García es, después de muchas décadas, el primer no diplomático en ocupar el cargo que desempeña.

Desde la década de 1990, la reforma del Consejo de Seguridad y el acceso a un puesto permanente en él ocupó la agenda diplomática del Brasil, aunque el énfasis puesto por los distintos presidentes fue distinto, como se puede ver en los distintos enfoques en la política exterior del país entre los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula. Uno de los

⁸ Unos pocos datos ilustran la vocación de protagonismo internacional, que contrasta con algunas tendencias más aislacionistas de sus vecinos, especialmente de Argentina. En su condición de único país latinoamericano que participó en la Primera Guerra Mundial, Brasil garantizó su presencia en la Conferencia de Paz de 1919. Años más tarde participó en la Conferencia de Bretón Woods, en 1944 y en la Conferencia de Comercio y Empleo, organizada por las Naciones Unidas en 1947, cuya ratificación daría lugar al surgimiento del Gatt (Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio). Regina Soares de Lima, "Aspiração internacional e política externa", RBCE, N°82, pp. 7-8

argumentos que actualmente maneja Brasil en su aspiración es similar al de la década de 1920: la condición de Brasil como miembro permanente le daría al Consejo de Seguridad una mayor y más adecuada representación geográfica, económica, política e incluso moral. La reivindicación del puesto permanente era apoyada, según una encuesta de 2001, por el 76% de los entrevistados, pertenecientes a la "comunidad internacional del Brasil", aunque otra encuesta, ésta de 2002 realizada con 500 miembros de la élite nacional, tuvo un resultado claramente contradictorio, ya que sólo un 25% apoyaba la apuesta por el asiento permanente.⁹

Brasil, potencia regional

Por superficie y población Brasil es con México uno de los grandes países latinoamericanos. Por el contrario, hasta fines del siglo XX su economía había tenido un desempeño no tan acorde con sus potencialidades. Pero el paso se dio y hoy el país juega en otra división. De ahí la emergencia de Brasil como potencia regional. Un solo dato, hasta hace no poco tiempo atrás, Argentina exportaba más carne y más cereales que Brasil, en la actualidad la situación es totalmente inversa.

227

Sin embargo los brasileños no son muy partidarios de hablar de América Latina, prefieren centrarse en América del Sur, a la que consideran su hábitat natural. Esta opción implica dejar de lado a México y América Central, de modo de poder ejercer más fácilmente un "liderazgo natural" en la mitad austral del continente. Esta opción por el sur ha sido facilitada por México, que desde hace algunos años ha optado más por mirar hacia el norte y descuidar sus tradicionales lazos con América Latina. A esto hay que sumar la complicada situación

⁹ Regina Soares de Lima, "Aspiração internacional e política externa", RBCE, N°82, p. 9-10.

interna que atraviesa el país. No se debe olvidar, tampoco, las difíciles relaciones entre los palacios de Itamaraty y Tlatelolco, sedes de los ministerios de Exteriores de los dos países.

La rivalidad entre ambas naciones se centra en la aspiración común de ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad, un deseo compartido durante mucho tiempo por Argentina, aunque últimamente parecería que la diplomacia rioplatense, en una nota insólita de realismo, al que nos tiene tan poco acostumbrados en los últimos tiempos, parece que ha tirado la toalla. De todos modos, habría que plantearse el grado de posibilidad de que dicha aspiración termine concretándose algún día, más allá de las simpatías mostradas por parte de la comunidad internacional o de la integración en determinados grupos de presión, como el G-4, integrado por Brasil, Japón, Alemania e India, que busca conseguir el mismo resultado.

228

Hay un punto de contradicción, no explicitada totalmente por la diplomacia brasileña, en su aspiración a contar con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad y la forma en que Brasil proyecta su política exterior, apoyándose en el *soft power*, en el poder de seducción de su gente, en la preparación de sus elites y en la capacidad de sus dirigentes. Una de las premisas básicas de Itamaraty es no pisar callos. Bajo la norma del todo el mundo es bueno se trata de provocar el menor número de conflictos posibles, a fin de no ganarse enemigos. Un reciente artículo de Marcel Biato, diplomático brasileño y principal colaborador de Marco Aurélio García en la presidencia brasileña, es fiel reflejo de esta postura.¹⁰

Sin embargo, ser un miembro permanente del Consejo de Seguridad, una instancia donde se puede decidir una guerra, una

¹⁰ Marcel Fortuna Biato, "La política exterior de Brasil: ¿Integrar o despegar?", *Política Exterior*, N°131 (2009).

invasión contra algún país determinado, sanciones o embargos en castigo por determinadas conductas, donde las grandes potencias mundiales discuten de asuntos muy serios, como la carrera nuclear iraní o el terrorismo internacional, implica tomar partido, ejercer responsabilidades, elegir amigos y enemigos. En una instancia semejante no se puede pasear de puntillas por el mundo absteniéndose un día sí y otro también en las votaciones. A partir del día que Brasil integre el Consejo, más pronto que tarde deberá tomar partido.

Recuérdese, también, la inhibición, al menos pública, de Brasil para mediar en el conflicto que enfrentó, todavía enfrenta, a Uruguay con Argentina por la construcción de dos plantas de pasta de celulosa a orillas del río Uruguay y el bloqueo de los puentes que comunican a ambos países. La actitud brasileña dejó en evidencia la indigencia de Mercosur y su incapacidad de resolver de forma negociada los conflictos.

229

Por otra parte, en un reportaje a *Der Spiegel*, en mayo de 2008, Lula señaló que Chávez es "el mejor presidente que ha tenido Venezuela en los últimos cien años" y que "Las victorias de Hugo Chávez, Evo Morales en Bolivia y de otros, el último Fernando Lugo en Paraguay, son señales de avance democrático. Era hora de que fueran elegidos presidentes que provienen verdaderamente del pueblo".¹¹ Un poco más de matiz no hubiera estado mal, especialmente en lo relativo a considerar a Chávez el mejor presidente venezolano del último siglo. La tesis brasileña, compartida por muchos latinoamericanos y también por seguidores de la realidad regional, de que algo muy interesante y muy positivo pasa en América Latina debería comenzar a matizarse. Está bien que un tornero, un militar golpista, un obispo padre de familia, probablemente un ex

¹¹ <http://www.clarin.com/diario/2008/05/10/um/m-01669157.htm>

guerrillero tupamaro, un indígena (no el primero, que fue en el siglo XIX Benito Juárez, y probablemente mestizo), un economista católico bastante *sui generis* y dos mujeres, una con su marido, sean presidentes. Pero, esto en sí mismo es sólo un reflejo de una realidad mucho más compleja y con demasiadas luces y sombras.

230 Una de las cosas que se reclaman a Itamaraty es una política algo más clara en lo referente a la promoción y defensa de la democracia en América Latina. La respuesta oficial, también la oficiosa, sería: miren lo que estamos haciendo en Honduras, nuestro rechazo del golpe de Estado y la defensa de la democracia. Se trata de una explicación claramente insuficiente que elude los continuos silencios sobre otros atropellos a la democracia en la región, como el fraude del gobierno sandinista en las elecciones locales en Nicaragua; o el hecho de que se hubiera forzado la interpretación de la Constitución venezolana para repetir un referéndum que le abriera a Hugo Chávez la posibilidad de la reelección indefinida, por citar sólo dos ejemplos.

Nadar y guardar la ropa no es la forma de comportarse de un destacado actor global y una potencia regional. La política exterior china, por ejemplo, se ha significado internacionalmente por su apoyo al régimen sudanés de Omar Al-Bashir, lo que le ha valido la condena de la opinión pública internacional. Ser líder implica asumir mayores compromisos y una presencia constante en los organismos multilaterales. Desde esta perspectiva el rechazo brasileño a formar parte de la OCDE es algo totalmente incomprensible. Preguntados por las razones de esta postura, distintos altos, muy altos, responsables de la política exterior brasileña, me contestaron: "¿Y qué gana Brasil con eso?". La lógica interna de tal pregunta es la misma que

descansa detrás de no querer asumir los costos del liderazgo: ¿qué gana Brasil con eso, especialmente si no tenemos los recursos para hacerlo? Y eso, en este caso, es nada menos que el liderazgo regional.

Es evidente, o al menos lo es para numerosos estudiosos y analistas, que las posibilidades de Brasil en tanto actor global serán mayores si consolida su posición como líder regional. Marcelo Coutinho señalaba que sólo como representante de América del Sur Brasil puede estar en condiciones de ocupar nuevos espacios en la gobernanza global.¹² En este punto, la pregunta es si es viable el mono liderazgo brasileño en América del Sur, descartada la posibilidad, por diversos motivos, de compartirlo bien con Argentina (que no puede) o con Venezuela (que no sabe); o si, comparando lo ocurrido en Europa, se podría reeditar algo equiparable al eje franco-alemán.

231

De ser esto así, la única solución posible pasaría por una convergencia de las posiciones de Brasil y México, con el objetivo de llegar algún día a ejercer un liderazgo simultáneo en América Latina. En este caso, las resistencias a vencer son múltiples y provienen de ambos lados, comenzando por la resistencia de los dos países de asumir los costes del liderazgo, con el argumento compartido, pero falaz, de que ninguno tiene los recursos suficientes. Del líder no sólo se reclaman recursos tangibles, sino también intangibles, y esto es algo que no se suele considerar lo suficiente. Los riesgos, costes y responsabilidades para Brasil disminuirían en el caso de asumir un liderazgo compartido, a la vez que su credibilidad internacional aumentaría. No es lo mismo, ante la comunidad internacional, hablar en nombre de toda América Latina que hacerlo sólo en representación de América del Sur.

¹² Marcelo Coutinho, "O papel do Brasil", *O Globo*, 22/xii/2008. http://observatorio.iuperj.br/pdfs/116_artigos_2008-12-22%20Coutinho%20-%200%20papel%20do%20Brasil.pdf

Pero, ¿qué es realmente lo que quiere Brasil al respecto? Probablemente haya múltiples respuestas, que tienen que ver con la multiplicidad de actores involucrados en el diseño y la gestión de la política exterior brasileña. Para Marcial Biato, por ejemplo, "Brasil no pretende ejercer liderazgo [¿en América del Sur o en América Latina?], pero confía en que sus avances en estabilidad económica con inclusión social sean de relevancia más allá de sus fronteras".¹³ No es éste el mejor modo de vencer las resistencias de quienes no quieren ser liderados o, de momento, se muestran más reticentes a aceptar el liderazgo brasileño. Uno de los temores de Brasil, que lo llevan a no asumir el liderazgo regional es a ser tratado como Estados Unidos. Según el presidente Lula, algunos países vecinos han seguido la doctrina de ver a Brasil "como un imperio, un adversario" e incluso los empresarios latinoamericanos han tenido "más miedo" de las industrias brasileñas que de las estadounidenses. Por eso, no quieren ser líderes de nadie sino ser tratados como iguales, "en igualdad de condiciones y, gracias a Dios, los países de Suramérica están descubriendo que Brasil es un socio y no el coco". Pero en vez de ver la parte irracional de la comparación insiste en la diferencia, y por eso llama a no "repetir los errores del siglo XX", como subordinarse a Estados Unidos, considerándolo "la salvación" de América Latina.¹⁴

Sin embargo, la apuesta de Brasil por América del Sur de momento es clara. En enero de 2003, con motivo de su toma de posesión, el ministro brasileño de Exteriores lo dejó muy claro: "*No Governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade*".

Posteriormente, tras hacer una referencia a Mercosur concluyó: "*Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A for-*

¹³ Marcel Fortuna Biato, "La política exterior de Brasil: ¿Integrar o despegar?", *Política Exterior*, N°131 (2009).

¹⁴ http://www.infolatam.com/entrada/brasil_lula_cree_que_la_integracion_sura-17507.html.

mação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infra-estrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. Vários de nossos vizinhos vivem situações difíceis ou mesmo de crise. O processo de mudança democrática por que o Brasil está passando com o Governo Lula pode ser elemento de inspiração e estabilidade para toda a América do Sul. Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção, da mesma forma que velaremos para que seja respeitado por outros. Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade. Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar".¹⁵

233

La opción brasileña por América del Sur no se puede entender sin incorporar la dimensión de la construcción de la integración regional. En este punto la incorporación de Venezuela al Mercosur es una cuestión digna de analizar. ¿Qué gana Brasil y, sobre todo, qué gana Mercosur con esta incorporación? ¿Se promueve así la integración regional? De ahí que unas declaraciones de Lula, de fines de noviembre de 2009, sean a la vez profundamente esclarecedoras y terriblemente frustrantes. Para el presidente de Brasil, consolidar la integración suramericana costará "entre cinco y diez años", aunque se considera "muy satisfecho" con los avances logrados. Lula estima que los plazos de la integración son más lentos de los inicialmente esperados: "Hay un tiempo de maduración de la confianza entre los gobiernos, después entre los políticos, más

¹⁵ Celso Amorim, discurso de toma de posesión de su cargo, 2/1/2003, http://209.85.229.132/search?q=cache:SKegPr1z5WUJ:www1.uol.com.br/fernandorodrigues/030106/discurso_de_posse-relacoes_exteriores.doc+Governo+Lula,+a+Am%C3%A9rica+do+Sul+ser%0C3%A1+nossa+prioridade&tcd=5&hl=es&tct=clnk&gl=es.

tarde los empresarios y (por último) el pueblo con los pueblos de otros países". Ocorre, sin embargo, que este proceso viene de lejos y el tiempo de maduración ya debió haber dado, al menos, algunos frutos. Por el contrario, sigue instalado en la autocomplacencia absoluta y en una región, América Latina, donde al parecer no existen los conflictos ni las divisiones. Lula cree que para avanzar en la integración se necesita "mucha paciencia política, mucha disposición para conversar, muchas reuniones y muchos acuerdos, hasta que todo esto sea madurado".¹⁶ El problema radica en que, en su concepción, todo sigue dependiendo de la inspiración y la gestión presidencial.

234

Según Paulo Roberto de Almeida, en un enfoque algo complaciente respecto de la política exterior brasileña, "La diplomacia regional, en la cual se inserta la política de integración, es ciertamente el área de política internacional que más distingue al gobierno de Lula".¹⁷ Pese a las expectativas brasileñas, o justificando algunos de sus principales temores, la emergencia del liderazgo brasileño está provocando algunas reacciones de otros países de la región, especialmente de aquellos que demandan mayores prestaciones del líder emergente. Sin lugar a dudas, y por tratarse de una agenda demasiado complicada, se trata de uno de los grandes desafíos de la diplomacia brasileña para el futuro inmediato, ya que los distintos países tienen sus reivindicaciones particulares unidas a una larga lista de agravios. Es el caso de Bolivia, Ecuador y Paraguay, cada uno de ellos cargada con su particular agenda de reivindicaciones frente al coloso brasileño.

Es obvio que Brasil está decidido a dar algunos pasos en la línea correcta de consolidar su liderazgo regional, aunque de momento no se observa una estrategia clara a seguir con los

¹⁶ http://www.infolatam.com/entrada/brasil_lula_cree_que_la_integracion_sura-17507.html.

¹⁷ Paulo Roberto de Almeida, "Políticas de integração regional no Governo Lula", *Política Internacional*, N° 29 (Lisboa, 2005).

demás países sudamericanos, especialmente con los más pequeños y más pobres, como Bolivia y Paraguay. En relación con Bolivia, la historia de malentendidos arrancó con la nacionalización de los hidrocarburos por parte de Evo Morales y la ocupación militar de las instalaciones de Petrobras en Bolivia. Posteriormente, y tras haber cesado el 15 de diciembre de 2008 los beneficios arancelarios que le otorgaba EEUU en relación con la ATPDEA, la Ley de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de Droga, Brasil decidió comprar textiles bolivianos por un importe de 30 millones de dólares. Para poder hacerlo fue necesario flexibilizar una norma del Mercosur que impedía las importaciones de textiles boliviano debido al origen de la materia prima utilizada.

En este punto también será interesante ver la respuesta brasileña a las demandas bolivianas respecto al consumo de gas en su mercado interior, un tema que muestra, igualmente, cómo más allá de la retórica todavía queda un largo camino para que la energía se convierta en un motor de la integración regional. Sin embargo, esta aparente claridad de objetivos que Brasil tiene con Bolivia no se ve en su relación con los otros países señalados. Quizá porque la simpatía de Lula por Morales todavía es mayor que la que siente por Correa o por Lugo. Quizá, también, porque si bien el gobierno brasileño desea sacar a estos países de la influencia venezolana, tampoco está dispuesto a romper la relación intensa que tiene con Hugo Chávez.

Argentina, el rival tradicional de Brasil, tampoco tiene demasiado claro qué actitud seguir en esta nueva situación. Por un lado, siguiendo la estela de viejas conductas, el país del Plata todavía es partidario del enfrentamiento, más o menos abierto,

con Brasil, y por ende de cuestionar su liderazgo. Por el otro, sus principales dirigentes saben que no hay calor fuera de la sombra de su poderoso vecino, y por ello se plantean diversas políticas de cooperación. Es lo que ocurre con el Consejo Sudamericano de Defensa y la posibilidad de que el sector manufacturero argentino se vincule de algún modo a la industria brasileña de defensa.

236

Ecuador ha tenido problemas recientes con Petrobras, en la renegociación de un contrato de explotación de un yacimiento petrolero; también ha expulsado a la empresa constructora Odebrecht por algunas deficiencias en la construcción de la presa hidroeléctrica San Francisco y, como consecuencia de lo anterior, ha declarado ilegítima la deuda contraída con el brasileño Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) por un importe de 234 millones de dólares, que se negaba a pagar. La respuesta brasileña fue dura y el presidente Lula ordenó la llamada a consultas de su embajador en Quito. Tras la correspondiente negociación bilateral entre los presidentes Lula y Correa, aprovechando las Cumbres de Costa do Sauípe (diciembre de 2008), se logró reconducir la crisis, aunque la parte ecuatoriana siguió insistiendo durante un tiempo en que toda la responsabilidad era brasileña y que el error era de Brasilia y no de ellos. Finalmente, el 29 de diciembre de 2008, Ecuador decidió pagar 28,1 millones de dólares, la parte del principal y los intereses que vencían. El pago se efectuó después de que el asesor de asuntos internacionales del presidente Lula, Marco Aurélio García, declarara a la prensa de su país que la crisis con Ecuador estaba superada y que el embajador brasileño en Quito, llamado a consultas hacía un mes atrás, ya podría retornar a su puesto.

Paraguay, por su parte, reclama a Brasil un mejor trato para el excedente energético generado en la presa binacional de Itaipú, una reclamación incrementada a partir de la llegada de Fernando Lugo al poder. El nuevo gobierno paraguayo ha vinculado la reivindicación con su lucha contra la corrupción y por incrementar sus ingresos fiscales para desarrollar nuevos programas sociales. El tema se ha complicado por lo que el gobierno brasileño estima como un acercamiento del presidente Lugo, partidario de la Teología de la Liberación, al Movimiento de Campesinos sin Tierra (MST), de Brasil, y otros movimientos sociales con el fin de aumentar la presión sobre Itaipú. También, desde hace un tiempo, las autoridades de Asunción se quejan del trato que reciben de Brasil y Argentina en las instituciones del Mercosur.

La relación con Brasil se ha complicado a partir de unas maniobras militares brasileñas en la frontera común y por la amenaza del gobierno paraguayo de expropiar explotaciones agrarias, básicamente de soja, en manos de ciudadanos brasileños (los brasiguayos). La situación de los brasiguayos se ha convertido en una preocupación constante para el gobierno brasileño, a tal punto que a fines de 2008 el ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, envió a la Cámara de Diputados un informe detallando la amenaza que suponen los campesinos sin tierra paraguayos para millares de brasiguayos propietarios de tierra en Paraguay. Esta situación se ha visto agravada tras la elección de Fernando Lugo y sus promesas de reforma agraria que han "exacerbado las tensiones" en el campo. Sin embargo, el gobierno Lula ha decidido acceder a algunas de las reivindicaciones paraguayas, lo que ha permitido encauzar el conflicto por las tarifas eléctricas.

Pese a su voluntad de recluirse en América del Sur, la realidad regional envía a Brasilia mensajes contradictorios. Primero fue Haití y luego Honduras. El protagonismo que decidió ejercer Brasil en la misión de paz de la ONU, Minustah, en Haití y su papel en la crisis de Honduras, fundamentalmente tras la ocupación, muy a su pesar, de su embajada en Tegucigalpa, hacen pensar, como ya se ha señalado, que en algún momento sus autoridades deberán revisar el papel de Unasur (Unión de Naciones del Sur) y la posibilidad de ejercer un coliderazgo continental junto con México, lo que sin lugar a dudas sería sumamente beneficioso para Brasil y sus intereses de actor global.

238

La marcha de la integración suramericana está relacionada con Unasur (Unión de Naciones del Sur), un proyecto anteriormente impulsado por Brasil bajo la denominación de Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). La CSN había visto la luz en Cuzco, en diciembre de 2004. El cambio de denominación respondió a una inspiración, nunca explicada, del comandante Chávez, en la I Cumbre Energética Suramericana (Isla Margarita, Venezuela, abril de 2007) y aprobada sin discusión, casi sumisamente diría, por todos los presidentes presentes. Cosas de Chávez dirían algunos. Chávez, calificó como perfecta a la Cumbre Energética "porque en ella se tomaron decisiones concretas, producto del debate, entre las cuales destaca el cambio de nombre de la Comunidad Suramericana de Naciones al de Unión de Naciones Suramericanas".¹⁸ Éste es uno de los problemas de la región, que Brasil no enfrenta y algún día debería enfrentar: ¿cuánta retórica vacía, pero costosa, se ésta dispuesto a tolerar?

En Brasilia, en mayo de 2008, bajo la égida del presidente Lula, se firmó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sud-

¹⁸ <http://uniondelsur.menpet.gob.ve/>.

americanas (Unasur), presentado por sus impulsores, y por los medios de comunicación que se hicieron eco de los mismos, como un paso histórico en el proceso de integración de América Latina. En efecto, según Lula se habría dado un paso gigantesco para "ser más soberanos" y para "dejar atrás una historia de aislacionismos recíprocos". Por eso, "Brasil quiere asociarse al destino de los países de América del Sur", como si en realidad no formara parte de la propia realidad sudamericana.

Ahí radica, precisamente, parte del misterio y del porvenir de la integración regional en América del Sur. ¿Por una vez en toda su historia reciente, está dispuesto Brasil a asumir plenamente los costes y los riesgos, y no sólo los beneficios, del liderazgo regional? ¿Serán capaces Lula e Itamarati y todos quienes les acompañan desde el gobierno y desde fuera de él, de asumir plenamente las responsabilidades que implica el liderazgo regional y que situarían a Brasil como una de las grandes potencias mundiales del siglo XXI? ¿O, por el contrario, seguirán mirando temerosos a la experiencia bolivariana y sintiendo necesario aplacar al comandante, "sin duda, el mejor presidente que tuvo Venezuela en los últimos cien años", en la ya mencionada frase del presidente Lula.

239

En las actuales circunstancias, con una región fuertemente polarizada y dividida, con un sinnúmero de conflictos bilaterales antes inexistentes, como los que enfrentan a Argentina y Uruguay o el más grave entre Ecuador y Colombia, con sus derivadas venezolanas, resulta prácticamente imposible avanzar en la integración sin un claro y fuerte liderazgo. Pero siendo esto último importante, en sí mismo resulta insuficiente. Es importante tener las ideas claras y renunciar a cualquier ten-

tación retórica y demagógica, del estilo que tanto atrae a muchos de los líderes regionales.

Por eso, hay que reconocer que las cosas han comenzado mal, tal y como ha reconocido con su renuncia el ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, que en mayo de 2007 había sido elegido Secretario General de la Unasur. Borja dimitió por tres razones: 1) es incomprensible que Unasur no sea el único organismo que impulse la integración regional, dada la supervivencia de la CAN (Comunidad Andina) y de Mercosur; 2) la "falta de vigor institucional" de la propia Unasur, ya que en lugar de una secretaría general fuerte se instaure un órgano colegiado formado por un representante de cada uno de los doce países miembros y 3) en vez de apostar por "una organización institucional apretada y firme" los mandatarios se han inclinado por un formato más deliberativo, un foro que incluye plenos de los presidentes y de los ministros de exteriores. La duda que surge es qué presidentes estaban por una estructura fuerte y cohesionada y quiénes por un foro más laxo y carente de los poderes necesarios para seguir avanzando.

240

Pese a que el proceso de integración latinoamericano tiene más de medio siglo de antigüedad parece que sus impulsores han aprendido poco de la experiencia. En vez del gradualismo prefieren los grandes objetivos, a ser posible de esos que se alcanzan ayer en vez de mañana, y en lugar del consenso, algunos de los líderes más radicales, o al menos de los más grandilocuentes, han descubierto las dos velocidades. Esto viene a cuento del intento brasileño de sancionar el Tratado Constitutivo de la Unasur junto a la creación del Consejo Sudamericano de Defensa, el último producto estrella del proceso de integración regional.

En los últimos años la energía se había constituido, o debería haber sido, en el verdadero motor impulsor de la integración y, sin embargo, el fracaso estrepitoso de la integración energética es la prueba palpable de la crisis total en la que está sumido el proceso de integración latinoamericano. Sin embargo, son tantos los inconvenientes y los conflictos que algunos han creído ver que ése no era el mejor camino para avanzar.

Por eso, algunos estrategas de la integración han apostado por la defensa. El ministro brasileño de Defensa, Nelson Jobim, estuvo viajando por casi toda América del Sur en las semanas previas a la Cumbre de Brasilia para promocionar el proyecto. Pero no todo salió como estaba previsto ya que a Álvaro Uribe no le sedujo mucho la idea, no sólo por el masivo apoyo que recibe de Estados Unidos, sino también su enfrentamiento con Ecuador y Venezuela. Los restantes países aceptaron la idea, aunque nadie aclaró sus objetivos ni cómo se financiaría el Consejo. Finalmente éste fue condicionado a la libre determinación de los pueblos, a la soberanía nacional y a lo no injerencia en asuntos de terceros países. Pese a las ambiciones venezolanas no se constituyó nada parecido a una OTAN sudamericana, aunque Brasil pudo vincular el futuro del Consejo a la industria regional de armamentos, que no casualmente resulta ser mayoritariamente brasileña.

241

Tampoco quedó claro después de la Cumbre de Brasilia el papel que va a jugar el comercio en el proceso de integración regional. Conocemos la ojeriza que Chávez, Morales, Correa y los Kirchner le tienen al libre comercio, y también sabemos que Perú y Chile tienen firmados sendos Tratados de Libre Comercio (TLC) con estados Unidos, y que Colombia está pendiente de que el parlamento de Washington ratifique el suyo. Uruguay

hubiera sido otro candidato a la firma de un TLC de no haber mediado la frontal oposición de los grandes del Mercosur, comenzando por Brasil.

La resolución de la dicotomía entre el libre comercio y el comercio de los pueblos, pieza esencial del ALBA (Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América), será fundamental para saber hacia dónde se inclina Unasur y cuál será su futuro. Pese a ello, no sería inverosímil, en el mejor estilo del realismo mágico latinoamericano, que la contradicción no se resolviera y poco se avanzara en la integración.

242

En la actualidad la integración latinoamericana, o suramericana si se opta por el modelo brasileño, es más necesaria que nunca. Pero para avanzar se deben dar los pasos necesarios y con un profundo estudio previo. Antes de reunir a los presidentes es necesario que los fontaneros y los técnicos hagan su labor y elaboren los informes correspondientes. ¿Qué agregará el Consejo de Defensa a la integración? ¿Qué aportará el Parlamento Sudamericano al mismo proyecto, un parlamento que se superpone al parlamento del Mercosur, al de la CAN y al Parlatino? Si se sigue construyendo la casa de la integración por el tejado habrá que seguir esperando algunas décadas más para arribar a buen puerto.

Brasil actor global

La idea de convertir al Brasil en actor global es compartida por la "comunidad brasileña de política internacional" y es constitutiva de la identidad nacional. Esto lo prueban distintas encuestas. Según una realizada en 2001, un 99% de estaba de acuerdo en que el país debía implicarse más y participar más

activamente en las cuestiones internacionales, ejerciendo un liderazgo compatible con su territorio y con su tradición diplomática. El colectivo considerado también prioriza el enfoque multilateral y las acciones colectivas a través de instituciones multilaterales como la ONU. De este modo, un 88% de los encuestados apoyaban el envío de tropas brasileñas a misiones de paz.¹⁹ aunque la cosa cambió sustancialmente cuando se enviaron tropas a Haití. Entonces arreciaron las críticas de "hacer el trabajo sucio a los EEUU".

Durante su gestión, el gobierno de Lula abrió 36 nuevas embajadas y actualmente cuenta con 94, incluyendo sedes en Corea del Norte, Gabón, Bangladesh, Sri Lanka y Tanzania. También se crearon 400 nuevos cargos para diplomáticos de carrera, aunque la aspiración brasileña es tener 1.400 diplomáticos profesionales y más de 200 embajadas, consulados o misiones comerciales.²⁰ Otra herramienta muy bien utilizada por Brasil, desde los tiempos de Fernando Henrique Cardoso, fue la diplomacia presidencial, que le ha permitido situarse en el centro de la escena mundial.

243

Según Lula, "en este mundo globalizado, un país con el potencial productivo de Brasil no puede quedarse sentado en una silla esperando que la gente venga a descubrirlo". Si Cardoso realizó 115 viajes al exterior en sus ocho años de gobierno, Lula casi lo duplicó, con más de 200 viajes en siete años de mandato.

El ministro Amorim es un buen complemento, ya que entre principios de 2003 y abril de 2008 hizo 210 salidas al exterior. Habría que preguntarle a Marco Aurélio García cuántos viajes ha realizado, ya que es muy de agradecer la facilidad con la que pone la voz de Brasil en encuentros en el extranjero. Todos es-

¹⁹ Regina Soares de Lima, "Aspiração internacional e política externa", RBCE, N°82, p. 10.

²⁰ Rodrigo Mallea, "Brasil, por qué seduce al mundo", *La Nación*, 11/III/2009, <http://m.lanacion.com.ar/1188640-brasil-por-que-seducer-al-mundo>.

tos viajes tienen su contracara en el elevado número de jefes de Estado y de gobierno, ministros y responsables políticos, de todas partes del mundo, que han visitado Brasil en los últimos años. Así no es difícil que se elija al país para ser sede de los Juegos Panamericanos 2007, del Mundial de Fútbol 2014 y de los Juegos Olímpicos 2016, algo inédito en América del Sur.

No hay que olvidar la presencia brasileña en foros internacionales, comenzando por su participación en el G-20, aunque buena parte de sus vecinos latinoamericanos se quejan de una falta de coordinación regional. Una de sus actuales preocupaciones es mejorar su presencia en los órganos de dirección de las instituciones financieras multilaterales, como el FMI o el Banco Mundial.

244

La política energética y la política de defensa son dos terrenos en los cuales, en el futuro inmediato, se medirá la capacidad de Brasil para convertirse en un actor global. En el terreno energético no debe olvidarse que hasta hace poco tiempo Brasil era un país totalmente dependiente, especialmente en lo que se refiere a gas y petróleo, y no tanto en generación hidroeléctrica, donde cuenta con un enorme potencial. Esta dependencia energética explica el gran desarrollo logrado por la industria brasileña en lo relativo a biocombustibles, tanto en lo que se refiere a su producción a partir de la caña de azúcar, como en el desarrollo de motores capaces de combinar gasolina y biocombustibles.

Sin embargo, la situación había comenzado a cambiar en los últimos años, de la mano del gran desarrollo de Petrobras en lo relativo a exploración de nuevos yacimientos, especialmente *off shore*, frente a las costas de Santos y Rio de Janeiro. Rápidamente la dependencia, tanto en gas como en petróleo

comenzó a reducirse, lo que también acarreó algunos problemas con ciertos vecinos, como Bolivia, un gran abastecedor de gas, especialmente para la región de Sao Paulo. Sin embargo, 2007 fue un año trascendental a partir de nuevos descubrimientos, que serían el eje del llamado *presal*, la franja de 800 km. de largo por 200 de ancho, frente a la costa atlántica, que alberga unas reservas de aparentemente 50.000 millones de barriles de petróleo, ubicados a una profundidad entre 5.000 y 7.000 metros bajo el nivel del mar.

Para poder poner estos recursos en explotación, sólo en los próximos 10 años se requerirá una inversión superior a los 210.000 millones de dólares. Imbuido de un cierto tono mesiánico, hasta el propio Lula se ha dejado llevar por el exitismo petrolero cuando afirmó que el *presal* es el pasaporte al futuro del Brasil, cosa que podría ser cierta si se apartan todos los riesgos de la enfermedad holandesa (o la maldición de las materias primas). Sin embargo fue más allá y cuando anunció sus planes de futuro para el sector, en compañía de la candidata presidencial Dilma Rousseff y del presidente del Senado José Sarney, a fines de agosto de 2009, dijo que se trataba de un "nuevo día de la independencia" de Brasil. Con parte de los ingresos del *presal*, Lula pretende crear un fondo social de desarrollo que financie inversiones en educación, I+D+i, protección ambiental y lucha contra la pobreza. Es evidente que entre el modelo venezolano y el noruego Lula ha apostado claro a favor del segundo.

245

Frente a esta brutal demanda de capital inversor, el actual gobierno y especialmente los próximos se sitúan frente a dos opciones, teniendo en cuenta que ni el ahorro interno y ni siquiera el BNDES pueden aportar un capital semejante. La

primera opción se vincula con la apuesta de los gobiernos bolivianos, que en lo que respecta al sector energético han optado claramente por asociarse con otras empresas públicas, incluidas rusas y chinas, a las que habría que sumar, obviamente a PDVSA. Ni por los recursos disponibles, ni por el *know how* del que disponen, parece que éste sea el mejor camino.

246 La segunda, más interesante y productiva, es en líneas generales la seguida hasta el momento por Petrobras, que ha sabido combinar hábilmente la inversión pública con la privada. A esto hay que agregar una cuestión no menor, que pasa por los sofisticados conocimientos y dominio tecnológico que se requieren para acometer una empresa semejante y que no está al alcance de ninguna de las empresas públicas mencionadas. Sin embargo, los próximos gobiernos brasileños también deberán optar por un programa de inversiones centrado en la búsqueda del crecimiento económico y del desarrollo, como el del PAC (Programa para la Aceleración del Crecimiento), o por un programa más respetuoso del medio ambiente y que sea auto sostenible.

Muy vinculada al desarrollo de su política energética está el futuro de la política de defensa. El programa de adquisición de armamentos impulsado por el gobierno brasileño tiene su lógica y es coherente. Por un lado, se trata de dotar a sus fuerzas armadas para de las capacidades necesarias como para defender los yacimientos energéticos descubiertos y por descubrir. Esto se ha hecho más perentorio, desde la perspectiva brasileña, luego de la reinstalación de la IV Flota de Estados Unidos en los mares del hemisferio americano. Por el otro, se trata de elaborar una doctrina sobre el marco de actuación de las Fuerzas Armadas, a las que se quiere moderni-

zar desde todo punto de vista. Sin embargo, el movimiento ha levantado suspicacias en varios gobiernos de la región, y el temor de Lula de ser comparados con Estados Unidos aparece como muy real.

Conclusiones

Para Brasil, en tanto un emergente actor global que es, no es lo mismo presentarse ante la comunidad internacional como un líder regional que únicamente en función de sus propios méritos. Estos aumentan más que proporcionalmente en el primer caso. Sin embargo, desde esta perspectiva, no es lo mismo ser un líder latinoamericano que el líder de América del Sur. Para erigirse en líder de América Latina se debería llegar a un acuerdo, bastante difícil de momento, con México. Ni Brasil tiene demasiadas ganas de mirar al norte, ni México sabe qué hacer para volver a instalarse en la centralidad latinoamericana.

247

Ahora bien, el ejercicio del liderazgo requiere, en primer lugar, la voluntad de hacerlo, y, en segundo término, asumir sus costes. Hoy por hoy Brasil es renuente a ambas cosas. Por un lado insiste en que no quiere ser líder de nadie en América del Sur sino uno más entre todos, un buen socio. Simultáneamente, la realidad y la actuación de la diplomacia y gobierno brasileños dicen cosas bastante diferentes. En los hechos Brasil marcha en dirección de ser la potencia regional que no quiere ser y el líder que todos reconocen como tal. Cada vez que estalla un nuevo conflicto en la región son más los ojos que se dirigen hacia Lula y hacia Brasilia intentando descifrar cuál será su movimiento. Dentro y fuera de América Latina.



Paulo Cesar de Oliveira Campos