



La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea

Bruno Ayllón *

Tema: La política exterior de Brasil se está traduciendo en un endurecimiento de las posiciones con la Unión Europea. Especialmente en materia de negociaciones comerciales multilaterales, Brasil se está guiando por un maximalismo de principios que impide avances sustanciales en las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE. En contrapartida, la política exterior de Lula ha contado con la simpatía de los líderes europeos, tanto de los socialdemócratas como de los liberales, que han sintonizado con la figura de Lula y su fuerte carga simbólica, tan cautivadora para la conciencia europea

Resumen: Este ARI se divide en cuatro secciones. En la primera se analizan a grandes rasgos algunos antecedentes de las relaciones euro-brasileñas. Con este telón de fondo, se presentan en la segunda sección las reacciones que suscitó en Europa la elección de Lula en octubre de 2002, así como sus primeros viajes presidenciales y su impacto en las percepciones y actitudes de los líderes políticos europeos y en la opinión pública. En la tercera sección se abordan las divergencias comerciales surgidas en las relaciones entre Brasil y la UE durante el gobierno Lula a partir de tres estudios de caso. Por último, se presenta un balance y algunas conclusiones

Análisis: Durante el gobierno Cardoso (1995-2002) se fue consolidando en Brasil la idea y la práctica de la existencia de un interés estratégico en mantener el paralelismo en las negociaciones comerciales en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y con la UE. El éxito de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE constituía para Brasil un objetivo de relevancia estratégica pues, delante de la aceleración de las negociaciones del ALCA, se deseaba mantener el patrón de equilibrio de la inserción brasileña en la economía internacional. Las negociaciones hemisféricas no debían suponer la disminución de los tradicionales lazos con Europa y, en consecuencia, era saludable fortalecer el paralelismo entre los procesos negociadores. Cardoso llegó a reconocer que sería más fácil, “ideológica y políticamente”, negociar acuerdos comerciales con la UE que con los EEUU para el ALCA.

El reconocimiento de mayores facilidades para negociar con Europa no significó condescendencia con las prácticas proteccionistas del bloque. Es verdad que se reconocía el papel de la UE como el socio más importante para el MERCOSUR pero, al mismo tiempo, se adoptaba una postura realista respecto a las posibilidades de una apertura comercial y se criticaba –como hizo Cardoso en su discurso ante la Asamblea Nacional francesa– la hipocresía de la UE con un discurso librecambista y una práctica proteccionista.

* *Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, Investigador pos-doctoral del MEC/España en la Universidad de São Paulo, Brasil*

Deben registrarse diferencias sustanciales en la teoría y en la práctica de la acción diplomática, entre la política exterior de Cardoso y de Lula hacia Europa. Mientras para Cardoso, la UE era el más importante socio de MERCOSUR, para Lula la UE es apenas un socio importante. Si para Cardoso era posible establecer relaciones cooperativas con la UE, pero sin llegarse al extremo de hacer del Viejo Continente una “palanca estratégica” en oposición a las relaciones necesarias con los EEUU, para Lula la UE tiene un papel político de “aliado estratégico” para frenar el “unilateralismo hegemónico” de la superpotencia. Si Cardoso realizaba una crítica precisa y concreta del proteccionismo agrícola, Lula se limita a condenar de forma genérica esta práctica comercial. En el terreno de las relaciones entre la UE y MERCOSUR, en la fase Cardoso se configuró el principio del equilibrio en las negociaciones con la finalidad de obtener las mayores ventajas posibles en los procesos de liberalización comercial. En la fase Lula, por lo menos en el terreno retórico y en un momento inicial, se predicaron las bondades de un acuerdo comercial entre la UE y MERCOSUR, debido al mayor potencial de beneficios del que sería posible alcanzar con los EEUU en el contexto del ALCA. En esta línea, el canciller Amorim reiteró la importancia estratégica de la conclusión de un acuerdo comercial con la UE, más allá de sus ganancias económicas, pues lo que estaba en juego era un objetivo político mayor: garantizar una saludable multipolaridad en las relaciones con el mundo desarrollado.

Lula y las relaciones con Europa: convergencias políticas

El triunfo de Lula en las elecciones de 2002 fue recibido con alborozo en Europa. La prensa dedicó grandes espacios a exaltar la figura del ex obrero metalúrgico y sindicalista que, después de tres intentos fallidos, había conseguido auparse a la más alta magistratura de Brasil. No faltaron comentarios que trazaban paralelismos entre Lula y Lech Walesa y analistas que resaltaron que su victoria representaba la gran esperanza para la izquierda latinoamericana y mundial. Entre los líderes políticos, las simpatías demostradas fueron la tónica general, superando hipotéticas diferencias ideológicas. Hacia la izquierda y hacia la derecha, todo fueron congratulaciones.

El peso de su imagen en la opinión pública europea lo dan algunas declaraciones de eminentes representantes académicos. Anthony Giddens no dudaba en afirmar que “Lula podía cambiar el mundo” y Eddy Stols, catedrático de historia de América Latina en Lovaina, destacaba que “encarnaba el espíritu libertador que muchos en Europa sueñan para un continente marcado por las injusticias sociales”.

Entre las primeras visitas presidenciales de Lula al exterior destacaron las realizadas en febrero de 2003, a Francia y Alemania, y su presencia en Davos y en Evian como convidado del presidente Chirac en la reunión del G-8. En julio de 2003, participó en una reunión de la Tercera Vía, en Londres, y la diplomacia brasileña intervino en la redacción del documento de la cumbre de la Gobernanza Progresista, logrando incluir una referencia a la creación de un fondo internacional contra el hambre. En esa ocasión se entrevistó con Tony Blair para abordar la reforma de la ONU y solicitar el apoyo británico para un puesto permanente en el Consejo de Seguridad.

En la agenda de la política exterior del Gobierno Lula con Europa han destacado dos temas: las cuestiones políticas bilaterales y multilaterales y los asuntos comerciales en sus dos principales vertientes, las negociaciones de la Ronda de Doha en la OMC y los intentos por sacar del atolladero las negociaciones entre la UE y MERCOSUR. En los temas políticos bilaterales destacan avances en la tónica de cordialidad existente. En definitiva, nada sustancial que altere las relaciones euro-brasileñas. Apenas pequeños cambios de énfasis en los temas tradicionales y la inclusión de nuevas cuestiones como canjear la deuda exterior de Brasil por inversiones en educación, un mayor esfuerzo de los países europeos para mantener e incrementar el flujo de inversiones en Brasil y una serie de bienintencionadas declaraciones que, a final de cuentas, son siempre gratis y no

afectan a los presupuestos nacionales.

En cuanto a la dimensión política multilateral, los esfuerzos del Gobierno brasileño se han dirigido a concitar adhesiones para la acción internacional contra la pobreza y el hambre auspiciada por Lula, en la Iniciativa de Ginebra de la que forman parte, entre otros, Brasil, Francia, España, Chile, Alemania y el secretario general de la ONU y a recabar apoyos europeos para la pretensión brasileña de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. Resulta paradójico que Lula haya concitado más apoyos para la candidatura brasileña entre los gobiernos más conservadores de Europa y, por el contrario, haya encontrado la resistencia de los teóricos aliados ideológicos, en concreto, del Gobierno de Rodríguez Zapatero. En efecto, frente a la simpatía demostrada por Aznar a las pretensiones brasileñas, como fue manifestado en su visita a Brasil en octubre de 2003, la diplomacia del Itamaraty se ha encontrado con el rechazo de Madrid a su modelo de reforma del Consejo de Seguridad, pues el Gobierno español prefiere una ampliación que dé lugar a miembros semi-permanentes, en detrimento del aumento de los miembros permanentes a que aspira Brasil. En sentido contrario, Chirac se reafirma como un sólido apoyo de Brasil.

En lo tocante a la Iniciativa de Ginebra, nuevamente España ha contrariado las propuestas de Lula de tasar con un impuesto especial los billetes aéreos, para crear un fondo mundial contra el hambre, pero el sector turístico español ha hablado más alto que las supuestas afinidades entre Lula y Zapatero, lo que no ha sucedido con Chirac que, nuevamente, ha apoyado de forma entusiasta las propuestas brasileñas.

En resumen, en la agenda de temas políticos bilaterales y multilaterales hay un alto grado de retórica en la política exterior de Brasil y apoyos discretos para algunas de sus pretensiones. La agenda personal de Lula recoge frutos para la imagen del presidente y sus ambiciones de liderazgo de la izquierda moderada latinoamericana. Sin embargo, los efectos de la crisis política brasileña, a partir de mayo de 2005, se han sentido también en Europa traduciéndose en una merma del prestigio personal y político de Lula.

En términos más generales, se puede incluso cuestionar que Brasil tenga con Lula una política exterior hacia Europa propiamente dicha y no apenas una práctica minúscula y malograda de negociaciones comerciales regidas por un pragmatismo anti-pragmático. Y ello, porque resulta imposible tener política exterior cuando existe una ausencia de proyecto político interno. A pesar de todo, los hechos parecen indicar que en el período Lula se han registrado convergencias con Europa en el ámbito político, lo que no puede predicarse del ámbito comercial.

Lula y la Unión Europea: divergencias comerciales

En el campo comercial, los hechos apuntan más hacia las tensiones, dificultades y la elevación del nivel de conflictividad entre la UE y Brasil. Estas divergencias no son nuevas. Las dificultades existentes desde 1995 para alcanzar un acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR han reflejado los desencuentros derivados de la relación de los dos bloques en el tema del comercio agrícola. Esta situación se ha visto replicada en ámbitos como la OMC, en donde las posiciones más extremas han correspondido a la UE, al MERCOSUR y al G-20, con Brasil a la cabeza. En los años del Gobierno Lula los debates se han empantanado considerablemente. Sirvan tres estudios de casos para apoyar esta afirmación.

Las victorias de Brasil en la OMC y el G-20

Un buen ejemplo de la extensión de estos conflictos al ámbito comercial multilateral son las victorias de Brasil en los paneles de solución de disputas de la OMC, con triunfos en la banana, el azúcar y el pollo, reclamando la reducción de los subsidios de la UE para su producción. En el caso del azúcar, la Comisión Europea solicitó a Brasil, Australia y

Tailandia que retirasen su demanda pero los tres países no se plegaron a las exigencias comunitarias. La UE reaccionó proponiendo un corte en los subsidios al azúcar y adoptando medidas de presión política, indicándose desde Bruselas que podrían ofrecerse cuotas mayores de acceso al mercado comunitario para los productos brasileños en el ámbito de las negociaciones UE-MERCOSUR, si Brasil no recurriese en los tribunales de la OMC las prácticas desleales de la UE.

En realidad, las victorias brasileñas, que se produjeron entre 2004 y 2005, venían precedidas de un ambiente enrarecido como consecuencia del impacto negativo que tuvo en Bruselas la constitución del G-20 y el liderazgo brasileño en la reunión ministerial de Cancún. En palabras del canciller Amorim, en Cancún, el mundo en desarrollo demostró su capacidad de resistir a las presiones de los países ricos con una actuación articulada y pro-activa, en defensa del mandato negociador de la Ronda de Doha. Gracias al liderazgo brasileño, en la perspectiva de Amorim, se produjo una nueva correlación de fuerzas que propició la ruptura de la tradicional dinámica de bipolaridad en el sistema GATT/OMC, entre la UE y los EEUU, y puso de manifiesto que las grandes potencias habrían sucumbido a la tentación proteccionista de resguardar sus regímenes nacionales (*Farm Bill* y PAC), sin promover reformas en el sistema internacional de comercio vigente y, consecuentemente, menospreciando el mandato de Doha para la agricultura. Pero no fue ésta la visión de los negociadores europeos que relegaron a un segundo plano el documento sobre liberalización agrícola presentado por el G-20, calificándolo como propio “de locos que pretenden la luna”. Al mismo tiempo, la UE lanzó una ofensiva diplomática que buscó presionar a los países del G-20 para convencerlos de desistir del documento, lo que fue denunciado por el ministro Amorim como un asedio inaceptable. Por su parte, el entonces comisario europeo de Comercio, Pascal Lamy, se despachaba en la prensa con ironías sobre la consistencia del G-20, señalando lo “interesante” que resultaba que Brasil e India se pusiesen de acuerdo en el área agrícola cuando el primero estaba a favor de la liberalización y la segunda era muy proteccionista.

La parálisis de las negociaciones UE-MERCOSUR

El segundo caso apunta hacia los desencuentros entre el MERCOSUR y la UE. En este caso existe una relación directa con el deterioro del diálogo euro-brasileño, como consecuencia del recrudecimiento de posturas antagónicas en torno a la eliminación de los subsidios a la agricultura, la reducción de las ayudas internas y el acceso a mercados. Las negociaciones entre la UE y MERCOSUR se vieron afectadas por el clima de desentendimiento y por el cruce de acusaciones entre los diplomáticos brasileños y la Comisión Europea, que fueron *in crescendo* desde la reunión de Cancún y se tradujeron en el colapso negociador reconocido en octubre de 2004. Por otra parte, la pérdida del *timing* negociador, complicado con la toma de posesión de un nuevo colegio de comisarios europeos y con los efectos de la ampliación al Este, y el solapamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR con los encuentros previos de preparación de la Cumbre de Hong-Kong de la OMC contribuyeron al fracaso del diálogo entre los dos bloques. La fecha barajada inicialmente (2005), para anunciar la creación de un área de libre comercio interregional UE-MERCOSUR fue postergada hasta 2006, siempre que se lograse cerrar un acuerdo previo en el ámbito de la OMC.

La cumbre de la OMC en Hong-Kong

La Cumbre de la OMC en Hong-Kong retrata el grado de enfrentamiento entre Brasil y la UE en el ámbito comercial. La escalada de declaraciones hostiles y acusaciones mutuas, en el afán de encontrar un responsable por el fracaso de las negociaciones, tuvo su origen, probablemente, cuando en octubre el comisario europeo de Comercio, Peter Mandelson, manifestó que “la UE no daría un paseo gratis a Brasil en la Ronda de Doha”. El comisario se refería a la necesidad de que Brasil y los países del G-20 realizasen concesiones en los sectores de servicios y productos manufacturados, igual de sustanciales a las que esperaban obtener en materia agrícola.

Apenas 20 días antes, el presidente Bush prometía abolir todos sus subsidios agrícolas en el caso de que los países más avanzados, y la UE especialmente, hiciesen lo mismo. Por su parte, la UE presentó su propuesta para la reunión de Hong-Kong, rechazada tanto por los EEUU como por Brasil y el G-20.

El canciller Amorim inició un movimiento diplomático, interpretado por la UE como una alianza tácita entre Brasil y EEUU, añadiendo así más leña al fuego, al mismo tiempo que los líderes europeos recibían una carta del presidente Lula exhortándoles a que influyesen para que “la propuesta de la UE sobre acceso a mercados en agricultura representase un verdadero impulso a las negociaciones agrícolas”. En este clima, Chirac amenazó con vetar cualquier acuerdo en Hong-Kong si la UE continuaba haciendo concesiones. El presidente Lula criticó la actitud del Gobierno francés, achacándola a la proximidad de las elecciones y al peso político de sus agricultores. Lula llegó más lejos y acusó a la UE de “perpetuar la pobreza en el mundo” con su oferta para Doha. Para poner la guinda en este pastel, el ministro brasileño de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Luiz Fernando Furlan, declaraba que los subsidios dados por los gobiernos europeos a sus productores rurales eran “medievales”.

En estas circunstancias, y en vísperas de la reunión de Hong Kong, el clima no podía encontrarse más enrarecido. No por ello la diplomacia y el gobierno brasileño dejaron de pedir, a sus socios del MERCOSUR y del mundo en desarrollo, que continuasen presionando a la UE. El discurso de Amorim en la apertura de la 6ª Conferencia Ministerial de la OMC representó, por su dureza y agresividad, el máximo exponente del maximalismo de principios de Brasil, durante el Gobierno Lula, en sus relaciones con la UE, en una especie de *revival* del perfil reivindicatorio de la política exterior brasileña en décadas pasadas. Amorim, en clara referencia a la UE, acusó a los países ricos de “intentar vender al resto del mundo una Ronda barata”, añadiendo que “después de tantos años –¿debería decir décadas o siglos?– resquicios de feudalismo permanecieron junto a otras formas de privilegios inaceptables”. Días antes, Amorim había calificado la actitud de la UE en las reuniones previas de Hong-Kong como “inmoral”, transfiriendo la responsabilidad por el fracaso de la Ronda del Desarrollo a los europeos, a la vez que elogiaba la oferta de EEUU al estimar que, por lo menos, dieron un primer paso con nuevas propuestas en el sector agrícola.

La escalada verbal no se hizo esperar y, en días siguientes, varios negociadores europeos iniciaron una contraofensiva. Mandelson, aseguró en referencia a Brasil que “hacer progresos requería negociación, y no posar”; la ministra de Comercio Exterior de Francia, Christine Lagarde, afirmó que tanto EEUU como los países en desarrollo “nos quieren quitar todo, hasta la ropa interior”; y un alto funcionario de la UE declaró que el G-20, liderado por Brasil y la India, habían hecho “un matrimonio de conveniencia con los EEUU”. Con esta tensión no extraña que Mandelson y Amorim mantuviesen duros enfrentamientos, así como agrios intercambios de acusaciones que llegaron a su paroxismo cuando el comisario europeo golpeó en la mesa y dirigiéndose a Amorim, al representante norteamericano Robert Portman y al director general de la OMC, Pascal Lamy, les acusó de estar conspirando contra él: “*You are ganging up to beat me*” (“Os estáis uniendo para atacarme”).

La reunión de la OMC desembocó en un callejón sin salida, sin que se vislumbrase otra solución a no ser la prolongación del plazo establecido para 2006 y la apertura de un compás de espera para contactos políticos al más alto nivel, en un intento desesperado de recomponer el diálogo de sordos entre el G-20 y la UE y de salvar una Ronda que se encontraba hecha harapos.

Conclusiones: Un balance provisional de la política exterior de Brasil hacia Europa, en el período Lula, arroja un saldo negativo, tanto para los intereses brasileños en el Viejo Continente, principalmente en el ámbito de los resultados concretos en las negociaciones comerciales, como para el estado y las perspectivas poco halagüeñas de las relaciones euro-brasileñas. Es verificable el aumento de la tensión y la multiplicación de las incertidumbres y riesgos en las relaciones Brasil-UE, propiciadas por el empecinamiento europeo en defender la PAC y por el relanzamiento del perfil reivindicatorio, con tintes más agresivos, de la política exterior brasileña. Se puede constatar también un fuerte sesgo tercermundista que ha privilegiado alianzas Sur-Sur en detrimento de la profundización de las relaciones con la UE, uno de los primeros socios comerciales de Brasil. Además, la política exterior brasileña de Lula ha preferido invertir en fomentar la confrontación en perjuicio del pragmatismo y la moderación constructiva que existió en la etapa Cardoso.

Las explicaciones para esta situación podemos encontrarlas en lo que José Augusto Guilhon Albuquerque ha calificado como “un exceso de voluntarismo y una desconsideración hacia el contexto internacional en la formulación de los objetivos, en la elección de los medios y en la ejecución de las acciones de política exterior” del Gobierno Lula. En el caso de la política hacia la UE, se puede afirmar que en la etapa Lula se ha procedido al desmantelamiento del complejo conjunto de estrategias diversificadas y complementarias montado en la etapa Cardoso, como consecuencia de una lectura equivocada de las relaciones con las grandes potencias, EEUU y la UE, propiciado por la desconsideración de las limitaciones sistémicas, desafíos externos, recursos de poder y capacidad de movilización para su proyección internacional. Otros autores han reafirmado estas tesis. Celso Lafer, ministro de Exteriores en el último gobierno de Cardoso, ratifica estos argumentos al defender que “el Gobierno Lula y sus colaboradores en el Planalto y en el Itamaraty cometieron errores de concepción y de ejecución diplomática, además de la falta de pericia en el establecimiento de prioridades como son ejemplos la parálisis de las negociaciones comerciales MERCOSUR-UE”.

En definitiva, el balance que puede efectuarse del Gobierno Lula en sus relaciones con la UE apunta hacia una maximización política y hacia pobres resultados concretos en el ámbito multilateral comercial. Esta ausencia de resultados ha sido propiciada por una intransigencia negociadora con la UE, consecuencia de una evaluación incorrecta y al alza de las posibilidades reales y de los recursos de poder de Brasil para modificar, con base en un exagerado voluntarismo, la “geografía del comercio mundial” y, por extensión, la realidad de las relaciones euro-brasileñas en una especie de ejercicio por parte de la diplomacia brasileña de “querer y no poder”.

Bruno Ayllón

*Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid,
Investigador pos-doctoral del MEC/España en la Universidad de São Paulo, Brasil*