

Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno Lula

Luis Fernandes*

RESUMEN

Una de las dimensiones más innovadoras del Gobierno Lula en su primer año de mandato ha sido la dirección de su política exterior. Este texto analiza los elementos de continuidad y de cambio presentes en dicha política. Para ello, divide en primer lugar la política exterior en política de Estado y política de Gobierno. A continuación, analiza de qué forma la posición tradicional de la diplomacia brasileña en defensa del multilateralismo se ha combinado, en el Gobierno actual, con la comprensión de que los procesos de multipolarización en curso en el sistema internacional constituyen el cauce más favorable para defender y ampliar el margen de independencia de Brasil en el mundo. El texto debate la forma en que dicha orientación ha llevado al Gobierno a estrechar sus relaciones con diferentes polos de poder en el sistema internacional y a conceder una prioridad real a la integración económica y política de América del Sur. Finalmente, llama la atención sobre las tensiones existentes entre la nueva orientación de la política exterior brasileña y el perfil ortodoxo de la política de estabilización macroeconómica adoptada por el Gobierno para luchar contra la crisis cambiaria existente al principio de su mandato.

Palabras clave: Brasil, política exterior, integración regional, relaciones internacionales

*Profesor del Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, del Departamento de Ciências Políticas de la UFF y del Instituto Rio Branco del Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil
lfernandes@superig.com.br

Una de las dimensiones más destacadas e innovadoras del Gobierno Lula en su primer año de mandato ha sido la dirección de su política exterior. Este texto analiza los elementos de continuidad y de cambio presentes en dicha política. Para ello, se divide en primer lugar la política exterior en política de Estado y política de Gobierno. A continuación, se analiza de qué forma la posición tradicional de la diplomacia brasileña en defensa del multilateralismo se ha combinado, en el Gobierno actual, con la comprensión de que los procesos de multipolarización en curso en el sistema internacional constituyen el cauce más favorable para defender y ampliar el margen de independencia de Brasil en el mundo. En el texto se debate la forma en que dicha orientación ha llevado al Gobierno a estrechar sus relaciones con diferentes polos de poder en el sistema internacional y a conceder una prioridad real a la integración económica y política de América del Sur. Finalmente, se llama la atención sobre las tensiones existentes entre la nueva orientación de la política exterior brasileña y el perfil ortodoxo de la política de estabilización macroeconómica adoptada por el Gobierno para luchar contra la crisis cambiaria existente al principio de su mandato.

Para analizar las realizaciones y los desafíos de la política exterior brasileña durante este primer año de mandato del Gobierno Lula es necesario, en primer lugar, distinguir dos dimensiones en su planteamiento: la política exterior como política de Estado, que refleja los intereses más permanentes y consolidados del Estado brasileño; y la política exterior como política de gobierno, que recoge las prioridades, el estilo, el énfasis, y el tono definidos por las fuerzas responsables de la dirección del poder ejecutivo nacional durante los diferentes períodos.

En el ámbito de la política de Estado, la agenda exterior de Brasil se deriva de su condición de potencia media, de dimensiones continentales, situada en el corazón de América del Sur. Al enfrentarse, partiendo de esta condición, con las brutales asimetrías que caracterizan el sistema internacional, Brasil se inclinó siempre por el objetivo de defender y ampliar su margen de independencia en el mundo. En este aspecto, existen unas directrices claras de continuidad en la política exterior brasileña, materializadas en la consolidación de uno de los cuerpos diplomáticos más profesionales y mejor preparados del mundo en el Itamaraty (el Ministerio de Asuntos Exteriores). Junto con las Fuerzas Armadas, se trata, sin lugar a dudas, de una de las instituciones permanentes más consolidadas del Estado brasileño. El Itamaraty trató siempre de fortalecer la independencia de nuestra política exterior, de acuerdo con los intereses de protección de nuestro margen de autonomía en el mundo. Los principios de dicha política de Estado se inscriben en la propia Constitución nacional: defensa de la independencia nacional, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad entre los estados, la paz, la resolución pacífica de los conflictos, la cooperación internacional, así como el rechazo al terrorismo y al racismo. En consonancia con esta política, la diplomacia brasileña ha sido una firme defensora de la regulación del orden mundial por las instituciones multilaterales de alcance universal, basadas en normas y prácticas no discriminatorias.

Aunque la forma de ejecución de los principios anteriormente citados puede variar de un Gobierno a otro, estos principios constituyen la espina dorsal de nuestra agenda exterior, ya que proyectan una visión del mundo que delimita la propia actuación gubernamental. De este modo, a pesar de que el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso fue responsable de la consolidación de un modelo económico interno basado en el binomio liberalización-nacionalización, su política exterior se mantuvo reticente respecto a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), según el modelo propuesto por Estados Unidos, por entender que sería un obstáculo para nuestra capacidad de autonomía y debilitaría nuestro liderazgo regional durante sus dos mandatos.

Sin embargo, por lo que respecta a la actuación exterior como política de gobierno, hay dos diferencias básicas en la actuación del Gobierno Lula respecto al anterior. La primera es la decisión de situar la defensa de nuestra autonomía y liderazgo regional en el cauce de los procesos de multipolarización en curso en el mundo. Ante la actual opción unilateralista e intervencionista de la agenda exterior de Estados Unidos, la consolidación de varios polos de poder, capaces de compensar la prepotencia norteamericana en el mundo, pasó a considerarse como la alternativa capaz de rescatar o de posibilitar el multilateralismo como principio ordenador del ámbito internacional. Este enfoque es muy diferente del enfoque que prevaleció durante la mayor parte del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, orientado hacia la búsqueda de la “autonomía por la integración”, es decir, mediante la comprensión de que la vía de ampliación de los márgenes de autonomía de Brasil en un “mundo globalizado” pasaría por un mayor acercamiento a los polos centrales del poder en el sistema internacional (aunque sin alinearse automáticamente con cualquiera de esos polos). En los años noventa, esto implicó el retroceso de Brasil en una serie de contenciosos que le oponían a Estados Unidos en diferentes foros multilaterales.

Hoy en día, el Gobierno Lula vincula la defensa de la independencia y del liderazgo brasileño en el mundo a varios movimientos que tienden a descentralizar y a regular simultáneamente el poder en el sistema internacional. Es en esta perspectiva en la que se enmarca el protagonismo brasileño en la formación del G-3 (grupo que reúne a Brasil, Sudáfrica y la India en una postura común en los foros internacionales); en la creación del G-22 (que agrupa a los principales países en vías de desarrollo en las negociaciones de la OMC en Cancún); en la intensificación de la cooperación económica y tecnológica con China, Rusia y Ucrania; en las visitas presidenciales a África y a Oriente Medio; así como en la alineación con Alemania, Francia y Rusia en contra de la actuación norteamericana en la guerra de Irak, entre otras iniciativas y posiciones.

Un segundo cambio, muy significativo, realizado por el actual Gobierno en política exterior es su disposición, en el ámbito de los diferentes procesos de multipolarización en curso en el mundo, de asumir los costes del ejercicio de su propio liderazgo en América del Sur. En el contexto del Mercosur, esto se traduce en la disposición a

ampliar el grado de integración de este bloque más allá de una simple unión aduanera, buscando una integración más amplia y efectiva que abarque la convergencia de las políticas macroeconómicas, el patrocinio y la integración de los mecanismos de protección social, la unificación monetaria, la formación de instituciones parlamentarias comunes e incluso de un sistema propio de defensa. Esta opción que defiende una amplia consolidación institucional del Mercosur, contrasta con la postura del Gobierno anterior, que siempre se resistió a una institucionalización que fuera más allá de un modelo de simple unión aduanera, por entender que un modelo con un bajo perfil institucional permitiría a Brasil aprovechar, en beneficio propio, las asimetrías existentes en el interior del bloque. Un ejemplo destacado de esta nueva disposición de asumir los costes del liderazgo en el ámbito del Mercosur fue la decisión de crear una línea especial de crédito del Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES) por valor de 1.000 millones de dólares para fomentar el comercio bilateral entre Brasil y Argentina.

Asimismo, resulta muy significativa la proyección de esa misma política para América del Sur, con la disposición del Gobierno brasileño de asumir la financiación de la integración física de la región. De este modo, la integración del Mercosur pasó a concebirse como el embrión de un proceso de integración económica y política de todo el subcontinente. En esta dirección se sitúan iniciativas como la apertura de la línea de financiación del BNDES para el comercio bilateral con Venezuela, la ampliación de la participación accionarial de ese mismo banco en la Corporación Andina de Fomento (CAF), y la disposición del Itamaraty para garantizar acuerdos comerciales bilaterales en negociación (ya que Brasil mantiene un superávit de su balanza comercial con casi todos ellos). Estas iniciativas ponen de manifiesto una nueva lógica en el ejercicio del liderazgo regional brasileño.

La percepción fundamental en la cual se basa ese cambio es el reconocimiento de que la afirmación de la autonomía y del interés nacional, en las condiciones actuales, exige de Brasil el sacrificio de ciertas dimensiones de su soberanía a favor de un proceso de integración regional más simétrico, que refuerce su propio liderazgo internacional. Si la política exterior de Brasil estuvo marcada por la búsqueda de la “autonomía por la distancia” durante gran parte del siglo XX y de la “autonomía por la integración” en los años noventa, la orientación de la política exterior del Gobierno Lula parece caracterizarse por la búsqueda de la “autonomía por el liderazgo”. Es decir, Brasil trata de proteger y de afirmar más plenamente su capacidad de actuación autónoma en el mundo mediante la promoción activa de la integración sudamericana. Al asumir los costes económicos y políticos del liderazgo de este proceso de integración, Brasil, evidentemente, también recoge los frutos. La integración física de América del Sur por la vía de las inversiones en infraestructuras beneficia a todos los países e intereses afectados, incluidas las empresas brasileñas, que van a poder acceder más fácilmente a los mercados de los países vecinos. Éstas van a poder, también, integrar de manera más eficaz la producción de los países vecinos a sus propias cadenas productivas, haciéndolas más competitivas.

Es importante tener en cuenta que el Gobierno y la diplomacia brasileña conciben la propuesta de integración física de América del Sur sin ninguna pretensión anexionista, como la que marcó el “destino manifiesto” de la expansión de las fronteras de Estados Unidos hacia la costa del Pacífico en el siglo XIX. Bajo la dirección de Barão do Rio Branco, Brasil resolvió, por la vía diplomática, todos sus problemas fronterizos ya a principios del período republicano. Hoy en día, el desafío consiste en integrar a los países que acordaron pacíficamente esos marcos de separación en una estructura multilateral regional abierta y no discriminatoria. Esa opción se contrapone, en el plano estratégico, con el proyecto de unificación hemisférica materializado en la propuesta de Estados Unidos para el ALCA, marcado por fuertes asimetrías y por el modelo de un multilateralismo selectivo y discriminatorio.

En lo referente a las negociaciones del ALCA, la gran innovación del Gobierno Lula fue la presentación de la llamada propuesta de “negociación en tres direcciones”. La primera de estas direcciones implica remitir a la Organización Mundial del Comercio (OMC) los temas más sensibles para Brasil, aquellos que tienen repercusión estructural sobre nuestra política de desarrollo. No es casualidad que los temas en cuestión sean precisamente aquellos que los Estados Unidos tratan de asegurar en el seno del ALCA: inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual y servicios. La propuesta brasileña, sin embargo, aprovechó hábilmente la posición contradictoria de los negociadores de los Estados Unidos que, a pesar de defender un modelo extremadamente amplio para el área de libre comercio hemisférica, insistían en remitir a la OMC temas que fuesen sensibles para sus intereses, tales como los subsidios agrícolas y la legislación *anti-dumping*. Como la OMC es un foro multilateral más amplio, en el cual las deliberaciones dependen del consenso entre todos los países miembros en las conferencias de ministros, resulta un espacio de negociación menos propenso a las imposiciones unilaterales para la apertura de áreas estratégicas en las que el predominio de los intereses norteamericanos tiende a ser avasallador.

El segundo enfoque propuesto por Brasil alude a la negociación bilateral directa del Mercosur con los Estados Unidos para negociar la apertura selectiva y recíproca de sus mercados. Es la llamada negociación “4+1”. A cada concesión de los países del Mercosur debe corresponder una apertura equivalente del mercado norteamericano, basada en el interés mutuo. El hecho de que el Mercosur negocie en bloque fortalece la posición negociadora de sus países miembros. Por esa misma razón, los Estados Unidos están intentando debilitar la unidad del bloque, mediante la oferta de acuerdos comerciales independientes con Uruguay, Paraguay y Argentina. La diplomacia brasileña ha conseguido frustrar esos movimientos, de momento, y proteger el marco de negociación “4+1”.

El tercer enfoque hace referencia a las negociaciones del ALCA propiamente dichas. En este punto, la postura brasileña es mantener las negociaciones orientadas a la apertura comercial de los sectores que han sido definidos positivamente por los países miembros,

de acuerdo con sus intereses. Esto implica conferir al ALCA un alcance mucho más limitado y una estructura mucho más flexible que la propuesta inicialmente adelantada por los Estados Unidos. Es lo que los medios de comunicación brasileños convinieron en llamar “ALCA *light*”. En realidad, esta alternativa trata de despejar la amplia agenda establecida inicialmente para el ALCA por el Gobierno norteamericano. En el ámbito comercial, por ejemplo, la propuesta de Estados Unidos consiste en definir positivamente sólo los sectores que *no* serían liberalizados, y abrir todos los demás a partir de ese mismo momento.

De lo ya expuesto, resulta evidente que las propuestas de Brasil y Estados Unidos en lo relativo al ALCA se articulan sobre principios y lógicas opuestos. Aunque parece prematuro pronosticar cuál será el modelo que prevalecerá al término de las negociaciones, las conclusiones del encuentro de ministros preparatorio del ALCA, celebrado en Miami en el mes de noviembre de 2003, parecen confirmar la influencia de la propuesta brasileña.

La postura firme de la diplomacia brasileña en las negociaciones del ALCA pone de manifiesto un postulado básico que determina la postura del nuevo Gobierno en todos los foros económicos multilaterales: la exigencia de reciprocidad en los compromisos asumidos por los países ricos y por los países en vías de desarrollo. Fue ese postulado el que determinó la actuación brasileña en la Conferencia de la OMC en Cancún, en septiembre de 2003. Como es sabido, la diplomacia brasileña desempeñó, en esa reunión, un papel crucial en la composición y consolidación de una extensa alianza que agrupaba a los principales productores agrícolas de los países en vías de desarrollo, el llamado G-22. Este grupo se constituyó partiendo de un núcleo inicial de 13 países latinoamericanos, liderados por Brasil, y ampliado con el fin de integrar a otras potencias medias y regionales como Sudáfrica, China e Indonesia. En su conjunto dichos países representan a más de la mitad de la población mundial y a casi los dos tercios de los agricultores del planeta. La postura que unificó a estos países fue muy sencilla: la exigencia de que, antes de abrir la agenda de discusiones de la OMC para los nuevos temas y áreas de interés de los países ricos, dichos países tendrían que cumplir los acuerdos ya firmados de reducción de subsidios, aranceles y cuotas en los sectores agrícola y textil en los que los países en vías desarrollo son más competitivos. La intransigencia de los Estados Unidos y de la Unión Europea para acatar ese principio básico de reciprocidad acabó conduciendo a la Conferencia de la OMC en Cancún a un callejón sin salida.

Debido a las innovaciones de su política exterior, el Gobierno Lula registró importantes éxitos en el ámbito diplomático durante su primer año de mandato, en particular en lo referente a la afirmación y consolidación del liderazgo brasileño en América del Sur. La región fue el escenario de una secuencia de desarrollo que fortaleció en gran medida el liderazgo brasileño. Basta con recordar el papel desempeñado por la política exterior brasileña con la creación del “Grupo de Países Amigos de Venezuela” y en la desarticulación del proceso golpista iniciado para derrocar al presidente Hugo Chávez a principios de 2003; se consolidó así una fuerte alianza entre los dos países. A ello hay que añadir el

resultado de las últimas elecciones presidenciales en Ecuador, que llevaron al Gobierno a un presidente crítico con la agenda neoliberal y defensor de un mayor acercamiento a Brasil. Cabe señalar también, el levantamiento popular que culminó con la destitución del presidente Sánchez de Lousada en Bolivia, dirigente claramente identificado con la agenda de los Estados Unidos en la región andina. Ya en Colombia, la derrota sufrida por el presidente Alvaro Uribe en el plebiscito nacional, que consultó sus propuestas de reforma política y económica (incluyendo la posibilidad de su propia reelección), y la inédita elección de un alcalde de izquierdas en Bogotá, indican un claro debilitamiento político del que es considerado el principal aliado de los Estados Unidos en América del Sur, en función de su alineamiento con la política norteamericana de militarización de la lucha contra el narcotráfico y de derrota militar del “narcoterrorismo”.

El desarrollo político más importante de todos fue, sin duda, el desenlace de la crisis de Argentina y la elección de Néstor Kirchner como presidente, apoyado por una plataforma explícita de profundización de la integración con Brasil. El acercamiento político de los dos gobiernos se materializó en el documento denominado “Consenso de Buenos Aires”, hecho público con motivo de la visita oficial de Lula a Argentina en el mes de octubre de 2003. Desde el punto de vista estratégico, este acercamiento entre Brasil y Argentina constituye el cambio más importante. Hace varias décadas la política norteamericana para América del Sur trató de cultivar y aprovechar las diferencias entre Brasil y Argentina en la región. Para señalar el éxito que tuvo dicha política en el pasado, basta con recordar la apasionada defensa de “relación carnal” entre Argentina y Estados Unidos que el ex presidente Menem convirtió en eje orientador de su política exterior en los años noventa. El alto grado de identidad, proximidad y convergencia entre los actuales gobiernos de Argentina y Brasil es, por lo tanto, un factor absolutamente estratégico para la consolidación del Mercosur y para posibilitar el proyecto más amplio de integración sudamericana. Cabe destacar, además, que Argentina pasó a reconocer y a valorar el liderazgo brasileño en ese proceso, en contra de las posiciones asumidas tradicionalmente por su diplomacia.

En definitiva, las condiciones políticas para la integración sudamericana, mediante el liderazgo brasileño, nunca fueron tan favorables. El gran problema se encuentra, hoy en día, en el ámbito de las políticas de desarrollo económico y social que serán llevadas a cabo por los diferentes países de la región para posibilitar su integración. En el caso de Brasil, se acumulan tensiones entre los fundamentos estratégicos de la nueva política exterior anteriormente descrita y el mantenimiento de una política macroeconómica conservadora que obstaculiza la capacidad de inversión pública de Brasil y, al hacerlo, dificulta no sólo aquello que sería el eje de estructuración de un modelo de desarrollo alternativo en nuestro país, sino que impide que Brasil pueda efectivamente asumir los costes de liderazgo necesarios para financiar la integración regional.

Lo interesante es que, ante las restricciones de la política de estabilización adoptada por el Gobierno Lula en su primero año de mandato, la política exterior se con-

virtió en un importante ámbito de legitimación de sus credenciales “de cambio”, sin implicar, en principio, mayores costes para el presupuesto nacional. De este modo, la nueva política exterior puede ser implementada sin entrar en contradicción abierta con la orientación conservadora de la política macroeconómica. Sin embargo, cuando empezaron a presentarse las “facturas” del ejercicio de liderazgo regional, se puso de manifiesto el antagonismo que se mantenía encubierto.

Podemos citar aquí algunas manifestaciones muy concretas de dicho antagonismo. La realización de las líneas de financiación ofrecidas por Argentina y Venezuela tropieza con las resistencias del Banco Central y del Ministerio de Hacienda generadas por los problemas de crédito de dichos países en el sistema financiero mundial. Algunos de los proyectos de integración física ya resueltos con nuestros vecinos tampoco pueden materializarse debido al bloqueo del Ministerio de Hacienda de la capitalización del BNDES. Finalmente, en los acuerdos comerciales que están siendo negociados bilateralmente por Brasil con los países de América del Sur, la disposición de hacer concesiones más efectivas a la apertura del mercado brasileño para las importaciones procedentes de esos países es recibida con reservas por sectores del equipo económico. Es decir, se abre un foso cada vez mayor entre la orientación estratégica de la política exterior del Gobierno y la política macroeconómica restrictiva adoptada hasta ahora por ese mismo Gobierno.

Otro ejemplo implica una dimensión estratégica en la integración de América del Sur: la reducción de la dependencia del dólar en el comercio regional. Existen mecanismos probadamente eficaces para reducir dicha dependencia, en particular los Convenios de Compensación Recíproca (CCR), que permitirían constituir un sistema de compensación directa entre los bancos centrales de los países de la región e intensificar, de este modo, el comercio intraregional sin depender de la mediación de las “monedas fuertes” extraregionales. Evidentemente, esta alternativa no es bien vista por los Estados Unidos ni por el sistema financiero de Wall Street, intermediario hoy en día, a través del mercado monetario, en esas operaciones. En este caso, una vez más, la aplicación de un amplio sistema regional de compensación basado en los CCR tropieza con la resistencia del equipo económico, para el que la adopción de este mecanismo perturbaría canales y prácticas ya consolidados de mediación monetaria.

Las tensiones que acabo de mencionar reflejan un debate de mayor amplitud en el seno del Gobierno y de la propia sociedad, entre los que piensan que Brasil puede y debe avanzar en la transición hacia un nuevo proyecto nacional de desarrollo que se convierta en el centro de la integración de América del Sur, y los que temen que las turbulencias asociadas a dicha transición puedan desestabilizar el país hasta el punto de hacerlo ingobernable. En la política exterior, así como en otros frentes de acción del Gobierno, la confrontación de esas perspectivas se aproxima a su momento de definición. Si la lechuza de Minerva ya alzó el vuelo en el primer año de Gobierno Lula, falta que el gallo de la madrugada defina el repertorio de su canto para los tres años que quedan.