

Anuario Internacional CIDOB 2003 edición 2004

**Claves para interpretar la Política
Exterior Española y las Relaciones
Internacionales 2003.**

Brasil mira alrededor.

Brasil mira alrededor

Bajo la batuta de *Lula*, Brasil intenta afirmar cierto liderazgo en el hemisferio sur y ser capaz de influir en las discusiones internacionales

I. INTRODUCCIÓN

Cuando asumió la presidencia de Brasil en enero de 2003 Luis Inácio *Lula* da Silva la atención del mundo recaía sobre él. Las expectativas se dividían entre la esperanza y el temor. La esperanza alcanzaba especialmente a aquéllos que miraban al sector social, en el que Brasil ostenta uno de los índices más vejetorios de distribución de renta pero que tenía a su favor que este ámbito había ocupado principalmente el discurso de *Lula* en la campaña electoral; el temor abrazaba especialmente a los que miraban al sector económico, inseguros en cuanto a los rumbos que iba a adoptar un gobierno de izquierda en cuyo horizonte histórico ocupaba lugar destacado la palabra cambio, normalmente traducida como ruptura. Respecto a las relaciones internacionales, la expectativa se ajustaba a los temores, sobre todo por la orientación brasileña de la segunda mitad del siglo XX, que vinculó su política externa a un proyecto de desarrollo nacional autónomo.

El primer año de *Lula* puede reducirse a un análisis simple: los cambios sociales esperados no acontecieron ni tampoco las temidas revisiones económicas. Pero si la promesa no cumplida en el área social puede interpretarse como un cierto fiasco, la frustración de expectativas en el área económica es motivo de conmemoración por los inversores nacionales e internacionales. En cuanto a la política externa, se apunta como el sector de mayor éxito de esta primera parte del mandato de cuatro años, manteniendo a *Lula* y a Brasil bajo la atención del mundo, especialmente después de septiembre de 2003, cuando el país lideró una eficiente articulación de 21 países en desarrollo en la conferencia de la Organización Mundial del Comercio, en Cancún.

Con *Lula* el distanciamiento tradicional de la política externa brasileña está siendo sustituido por una diplomacia más activa y con objetivos más evidentes. Desde una orientación que puede llamarse de *liderazgo solidario* Brasil está dispuesto a transformarse en una de las naciones con influencia substancial en las discusiones internacionales. El cambio de tono fue claro desde el primer momento del gobierno de Luís Inácio da Silva, al intentar afirmarse como un liderazgo no sólo de América Latina, sino del bloque de naciones en desarrollo. En el primer año de gobierno de *Lula*, los resultados de esa acción diplomática pudieron sentirse particularmente en el choque con Estados Unidos en dos frentes: en la discusión sobre la formación del Área de Libre Comercio de América (ALCA) ; y en la conferencia de Cancún, en el *impasse* sobre los subsidios a los productos agrícolas de los países desarrolla-

dos, caso en el que la confrontación también alcanzaba directamente a la Unión Europea. Con una eficiente articulación, Brasil fue uno de los líderes de lo que quedó establecido como Grupo de los 20, grupo de países en desarrollo con fuerte presencia en el sector agrícola y que bloqueó las presiones norteamericanas y comunitarias.

Las repercusiones de la acción diplomática brasileña han alcanzado resonancia importante han llamado la atención sobre todo del mundo desarrollado, dando a Brasil una posición de liderazgo que nunca antes había alcanzado. La percepción sobre la política exterior de *Lula* fue tenida en consideración por el editorial del diario *The New York Times* de 24 de enero de 2004, cuando afirmaba que en el breve tiempo de su mandato, el ex metalúrgico "sustituyó al mexicano Vicente Fox como el líder latinoamericano más influyente, y es una presencia crecientemente poderosa en la esfera global".

Pero esta eficiencia inicial no es garantía de un porvenir tranquilo para Brasil: los desafíos son grandes y existen muchos obstáculos que superar hasta que se realice el sueño de una consistente relación Sur-Sur capaz de tener relevancia ante el poderío del Norte, especialmente de Estados Unidos, que es desde hace más de un siglo la referencia (política, diplomática y económica) de los países latinoamericanos.

2. CONTINUIDAD Y CAMBIO

La orientación diplomática adoptada por el gobierno *Lula*, a pesar del tono que la ha hecho más vistosa e influyente, no puede ser considerada una ruptura con la tradición diplomática brasileña, puesto que preserva una clara línea de afinidad pautaada en cuatro marcos: juridicismo, pacifismo, continuidad y coherencia. Cambios políticos bruscos similares en parte a esta nueva etapa política, como la dictadura del *Estado Novo* (1937), el suicidio de Getúlio Vargas (1954), la renuncia de Jânio Quadros (1961) y el golpe militar de 1964 no alteraron los caminos trillados por la diplomacia brasileña, que desde la década de 1930 estuvo dictada por la estrategia de un proyecto desarrollista. Ni siquiera el enfrentamiento más visible con Estados Unidos puede considerarse una novedad, ya que el "pragmatismo responsable" de la década de 1970 significaba el abandono del alineamiento automático con Washington.

El pacifismo y la pretendida posición mediadora empujaron a Brasil en el último siglo y medio hacia una situación de casi aislamiento en América del Sur. Desde la Guerra de Paraguay (1864-70) el país no ha tenido ningún tipo de confrontación bélica con sus vecinos. Las diferencias fronterizas fueron todas resueltas hace un siglo –lo que no es poco para quien tiene diez vecinos– por la intervención diplomática del Barón de Río Branco, el icono de la diplomacia brasileña. Desde la segunda mitad del siglo XIX, Itamaraty (el Ministerio de Relaciones

Exteriores) buscó establecer una política exterior que privilegiara la relación con las grandes naciones europeas y, desde un primer momento, particularmente con Estados Unidos. Una relación con doble interés: fortalecer los vínculos comerciales y afirmar a Brasil como una potencia media. Esta línea diplomática llevó a una posición de distanciamiento en las dos grandes guerras: en la Primera, sólo entró en el conflicto en el último año, después de ver sus barcos mercantiles hundidos por los alemanes; en la Segunda, no fue de los primeros países en incorporarse a la contienda, y también se adhirió tras el torpedeamiento de sus barcos y una vez asegurado el apoyo financiero de Estados Unidos que trajo al país la planta siderúrgica de Vuelta Redonda, con la que se inauguró el hoy poderoso sector del acero, uno de los puntos de discordia comercial con los norteamericanos.

Los primeros cambios en la política exterior brasileña en busca de una menor dependencia y alineación automática con Estados Unidos se produjeron en el período militar, particularmente en el gobierno Geisel (1974-79), que llevó a cabo el llamado "pragmatismo responsable". Es el momento en que gana énfasis el tercermundismo, y Geisel tenía como objetivo la ampliación de nuevos acuerdos bilaterales comerciales, deseando sedimentar relaciones históricamente consistentes o estratégicamente ventajosas en los países desarrollados. Es decir, una manera de abrir nuevos mercados pero sin dejar de lado las alianzas con Estados Unidos y parte de Europa Occidental. Reflejo de todo ello fue la apertura de la embajada brasileña en China, en 1974.

El gesto más significativo que marcaba una cierta independencia con respecto a Estados Unidos fue la renuncia a la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear, formalmente propuesto por las Naciones Unidas en 1968. La intención del Tratado era impedir que nuevas naciones pasaran a dominar la tecnología nuclear, manteniendo inalterado el cerrado club de las potencias militares. Tan pronto Brasil rehusó suscribir el tratado, el gobierno Geisel firmó un acuerdo nuclear con Alemania, en una acción que se ajustaba a la intención de una inserción internacional del país como potencia respetada y temida. El acuerdo rindió poco en conocimiento tecnológico, absolutamente nada en materia de referencia militar, y produjo una deuda monumental por la construcción de dos centrales que llegaron a funcionar muy precariamente. El acuerdo con Alemania fue, contra la tradición de la política externa brasileña, uno de los pocos momentos en los que Brasilia quiso imponer su presencia internacional desde un *hard power*, en contrapunto a lo que el ex canciller Celso Lafer llamaría más tarde *soft power*, la marca de la política externa brasileña, especialmente bajo la batuta de Fernando Henrique Cardoso en la década de 1990.

Un lustro antes, el gobierno Sarney empezó el proceso de aproximación a los países latinoamericanos, para quienes Brasil siempre estuvo de espaldas. Fue el punto de partida de la integración entre las naciones del Plata, que después se convertiría en el Mercosur, hoy una de las banderas más ondeadas en el discurso de *Lula*. Este cambio se sostenía tanto por el interés comercial de una América Latina sumergi-

da en la crisis de la deuda externa, como en el interés político de Brasil y Argentina, que deseaban consolidar la transición a la democracia. Con Fernando Collor y Fernando Henrique Cardoso, la integración regional no se abandonó, pero el sueño setentista de Brasil como una potencia sería retomado desde una estrecha relación con las naciones desarrolladas, tendente a mostrar el lugar de Brasil entre los grandes. Esta directriz —en la que Brasil buscaría reforzar su posición de intermediador, por ejemplo, entre América latina y las grandes potencias, y de influir en los organismos internacionales de forma ponderada— ha sido llamada por Lafer *soft power*.

Con *Lula*, la estrategia del *soft power* se mantiene, pero menos *soft*, ya que está pautada por una presencia más activa y menos alineada con las naciones del Norte, especialmente Estados Unidos, y por un discurso menos reñido a las circunstancias temporales. Ahora, Brasil levanta la voz e intenta ser oído —y con él, procura atraer a otras voces relevantes, cimentando el bloque del hemisferio Sur—.

3. PRESENTE: BRILLO Y DESAFÍOS

Brasil no ha dejado dudas en cuanto a la estrategia para hacerse oír: fortalecer las relaciones regionales, en las que el Mercosur tiene un lugar destacado, y ampliar las alianzas dentro del bloque de países en desarrollo, especialmente aquéllos con capacidad de influir por su condición estratégica, como es el caso de China e India. *Lula* asumió la condición de líder de América Latina aprovechando una relativa pérdida de referencia de Estados Unidos en la región, tanto en razón de la orientación de Washington hacia otras áreas del globo (resultado del post-11 de septiembre, que alteró las prioridades norteamericanas) como por el agotamiento de las políticas neoliberales. En este primer momento, la diplomacia brasileña bajo la inspiración de *Lula* consiguió brillar, teniendo como ápice de esa acción la reunión de Cancún. Además de la acción en la Organización Mundial del Comercio (OMC), merecen destacarse:

1. las discusiones sobre el Mercosur y la ampliación de las relaciones con otros países de América Latina;
2. la tensa marcha del ALCA;
3. el entorno de la Guerra de Irak, un punto más que lleva a diferencias con Estados Unidos;
4. el prosaico episodio burocrático-diplomático del trato a los turistas americanos en visita a Brasil y;
5. las relaciones con África y Asia. Además, debe considerarse también las relaciones brasileñas con Europa, especialmente la atención a Alemania, Francia y España.

A este respecto, cabe analizar detalladamente cada uno de los apartados de la acción exterior del ejecutivo de *Lula* especificados arriba.

Mercosur

Brasil izó la bandera de un discurso y una acción claramente a favor del fortalecimiento del mercado regional del Cono Sur, buscando ampliarlo más allá de Argentina, Paraguay y Uruguay con la integración de Bolivia y la Comunidad Andina.

Brasil tiene como compañero fundamental en este propósito a Argentina, lo que une a las dos principales economías sudamericanas, y ha ganado el apoyo incondicional del presidente venezolano Hugo Chávez, en una posición claramente anti-norteamericana. El fortalecimiento del Mercosur da sobre todo a Brasil y Argentina mayor poder en otros foros de negociación multilateral, como el ALCA. Las relaciones se materializan en el campo político (véase la creación del Grupo de los 20) y en el área económica: en 2003, Argentina fue el segundo mayor mercado para las exportaciones brasileñas.

ALCA

El calendario norteamericano para el ALCA (Área de Libre Comercio de América) está comprometido. Las discusiones duran ya diez años y la intención de Estados Unidos es verla implantada en 2005, formando un bloque de 34 países, con 800 millones de habitantes y un PIB común de 12 billones de dólares. El cronograma difícilmente se cumplirá, principalmente después del fortalecimiento de la alianza Brasil-Argentina en torno al Mercosur y del Grupo de los 20. Las dos principales economías de América del Sur quieren negociar puntos cruciales, como las compras gubernamentales (manteniendo el privilegio a las empresas locales) y la apertura para productos como el jugo de naranja, sector en el cual Estados Unidos no admiten abrir su mercado. Por ello, ya se habla de un "ALCA light", que se restringiría a algunos pocos productos y sectores –y que en la práctica hasta puede significar un "ALCA ninguna"-. Aunque se haya refrenado el ímpetu pro-ALCA en 2004, en razón de las elecciones presidenciales Washington medita la adopción de acciones bilaterales que llevarían a un ALCA sin la presencia necesariamente de todos los 34 países, esto es, sin Brasil.

Guerra de Irak

Fiel a la tradición pacifista de su política exterior, Brasil se posicionó contra la invasión de Irak por no encontrar motivaciones efectivamente justificadas. Apoyó el papel central de la ONU, perfilándose al lado de Alemania y Francia a favor de una reforma del sistema de Naciones Unidas, lo que no agrada a Estados Unidos. Fue una de las posiciones más firmes a este respecto y *Lula* prefirió insistir en un discurso que reafirmaba su preocupación social: "la única guerra que me interesa es la guerra contra el hambre".

Visado diplomático

Un episodio prosaico, pero simbólicamente representativo, se produjo al adoptar Brasil el procedimiento burocrático de fichar (exigiendo foto y huellas digitales) a los turistas norteamericanos que llegaban al país, en un acto correspondiente al adoptado por Estados Unidos con relación a los brasileños. La justificación fue la "reciprocidad diplomática", pero es mucho más. Sin desconocer las voces que repudian todas aquellas medidas que restrinjan la libre circulación de las personas por el mundo, lo cierto es que, medida en términos políticos, esta decisión del gobierno brasileño refuerza su lugar como uno de los pocos estados americanos con poder suficiente para frenar el avance indiscriminado de los Estados Unidos en la región.

OMC

Nada repercutió más que la acción de Brasil en la reunión de Cancún, liderando (junto con India y China) el Grupo de los 20 y bloqueando los intereses norteamericanos y de la Unión Europea respecto a los subsidios de productos agrícolas. La alianza de los países en desarrollo fue vista por Estados Unidos como una unión contra sus intereses. Pero Brasilia lo justificó de otra forma: un intento de abrir y de consolidar otros mercados (serían los casos de China e India) y apostar por la OMC, en cuya reunión en Cancún se unieron por la primera vez los objetivos de justicia social y libre comercio. La importancia del Grupo de los 20 y de los desdoblamientos resultantes se explica en el artículo de Kevin Watkins publicado por el londinense *The Guardian* el 29 de septiembre de 2003: "En la realidad, el fracaso de Cancún creó una oportunidad para fortalecer la legitimidad de la OMC y alterar las reglas que rigen el comercio del centro a la indigencia global. (...) Cancún fue el momento en el que la *glasnost* llegó a la OMC, y con esto el potencial para la renovación democrática".

África y Asia

La aproximación entre países en desarrollo coloca a Asia y África en posición destacada en la agenda brasileña. *Lula* ha visitado países del Oriente Medio (Egipto, Emiratos Árabes, Libia, Líbano y Siria) e India. Las relaciones con Pekín se estrechan, como ya indican las transacciones comerciales: China se transformó en 2003 en el tercer destino más importante de las exportaciones brasileñas, después de Estados Unidos y Argentina. En el caso de África gana énfasis todo el continente, con acciones diversas. Los contactos bilaterales con África del Sur se amplían para las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Aduanera del Sur de África (SACU), alianza de países del África Austral. Estas conversaciones podrían ser importantes para un acuerdo con una parte sustancial del continente africano, sobre todo si las discusiones en las negociaciones en torno al ALCA se complican. Por tanto, una vez más Estados Unidos permanece atento a la política exterior brasileña, no sólo por la moneda de cambio que el factor africano puede suponer en las negociaciones del ALCA, sino también por el abundante petróleo del Golfo de Guinea. En este caso, además de la SACU, Brasil (y con él el Mercosur) tiene en Angola una importante puerta abierta para la formalización de acuerdos bilaterales o ampliados.

3.1. POLÍTICA Y MERCADO

Con *Lula*, Brasil busca afirmar la posición de liderazgo desde una nueva directriz: el liderazgo solidario. En el caso particular de América del Sur esa intención de liderazgo tenía como soporte un sesgo hegemónico, imponiéndose desde la condición de potencia del subcontinente. Esta relación solidaria ha pasado a ser la novedad política y táctica de la acción externa del gobierno de *Lula*, ya que otros marcos de la diplomacia brasileña –sobre todo el pacifismo y el papel (o la intención) de intermediación– permanecen preservados. Si las intenciones son semejantes, el estilo y la estrategia son diversas, resultando en reacciones también muy distintas. Si el *soft power* de

Fernando Henrique Cardoso le aproximaba a Bill Clinton y a Tony Blair, lo de *Lula* busca primero la aproximación con iguales –o sea, naciones en desarrollo que tienen los mismos problemas (sociales, comerciales y de relación política) con las grandes potencias-. A *Lula* no le basta con sentarse en foros diplomáticos con los dirigentes de Estados Unidos y de Europa (lo cual desea mucho y alimenta estos encuentros en cuanto puede); la afirmación del liderazgo de Brasil incluye una posición que le lleve a ser oído por las grandes naciones, y en los cálculos del ejecutivo brasileño actual esto sólo será posible con la alineación entre países del bloque en desarrollo que tengan una posición relevante, especialmente los más decisivos en cada área del planeta: Brasil y Argentina, en América del Sur; África del Sur en el continente africano; India y China, en Asia; y quizá Rusia, en el Este europeo.

Estas opciones de la diplomacia brasileña están dirigidas por el interés político y comercial. Fiel al pacifismo de su diplomacia, Brasil se muestra defensor intransigente de las negociaciones por la paz. Esto incluye la defensa de la creación inmediata de un Estado palestino, sin dejar de abogar por el derecho a la existencia y a la seguridad de Israel dentro de fronteras internacionalmente reconocidas, o sea, con Israel retrocediendo a sus fronteras legales. Con una explícita intención política, Brasil creó con África del Sur e India un grupo de presión de países en desarrollo, de hecho una mini-cumbre que une las economías más dinámicas de América del Sur, África y Asia Central, y que pretende ampliarse a 5 países con la incorporación de China y Rusia. Con India, el comercio bilateral ya supera los mil millones de dólares. Los dos países evalúan la forma en que pueden ampliar esta relación, que también les fortalece en las negociaciones internacionales. Además de la relación comercial con Nueva Delhi y Johannesburgo (existiendo el debate incluso sobre una posible área de libre comercio entre los tres países y los demás del Mercosur), las tres naciones alimentan un viejo sueño: un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, representando cada una su subcontinente. Pero hay más razones para *Lula* a la hora de definir esta alianza de estratégica.

El grupo conocido como BRIC (Brasil, Rusia, India y China) se aventura como un bloque que en poco más de tres décadas tendrá condiciones de enfrentarse directamente al poderío de Estados Unidos y de la Unión Europea. Se trata de países con grandes territorios y elevadas poblaciones (lo que supone mercados y consumidores), con condiciones naturales privilegiadas y un parque industrial de tamaño y sofisticación razonable. En menos de cuarenta años, el grupo BRIC podría ser mayor que los países que forman hoy el G-6 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Inglaterra e Italia). De estos países, sólo EEUU y Japón seguirían formando parte del G-6, junto con las cuatro nuevas potencias del BRIC. Según distintas proyecciones, Brasil va a crecer a una media del 6,3% anual de 2005 a 2010, frente al 8% de China, 5,3% de India y 5,9% de Rusia. Si bien este tipo de predicción viene siempre marcado por la incertidumbre, los datos manifiestan las razones por las cuales estructuras como la de Cancún pueden

tener un serio efecto. El éxito del movimiento actual, sin embargo, no tiene parámetros porque, primero, engendró un *impasse* sobre los subsidios agrícolas que, en la práctica, significó una derrota a la vez de Estados Unidos y de la Unión Europea; y, en segundo lugar, porque agregó una posición nueva y destacada a esos países, que efectivamente empiezan a ser tenidos en cuenta, incluso cortejados, por ejemplo, por integrantes del bloque europeo.

Brasil, no obstante, quiere ir más allá de los BRIC y del Grupo de los 20, abriéndose a otros países del bloque de naciones en desarrollo, como son los países del Oriente Medio. En la aproximación con el mundo árabe, Itamaraty usa como retórica los "sólidos lazos de amistad y de cooperación", afianzados por los 10 millones de brasileños con ascendientes en la región. Pero una mirada más atenta debe tener en cuenta los números de la balanza comercial: en 1990, la corriente comercial de Brasilia con el Oriente Medio sumaba 5000 millones de dólares anuales; en 2002 llegó a 3700 millones de dólares, equivalente a apenas el 3% del comercio brasileño. La reducción nominal fue del 26% y la relativa, alrededor del 50%. De lo que Oriente Medio importa, apenas 1,5% tiene sello made in Brazil, lo que alimenta el sueño brasileño de ampliar esta participación a por lo menos el 3%.

3.2. EUROPA Y ESPAÑA

La opción del gobierno *Lula* por el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur se materializa con sumo cuidado, evitando dar una imagen de intransigencia o de alejamiento del Norte, donde a fin de cuentas está el capital deseado por todos los países emergentes. En este sentido, *Lula* ha medido cada paso para demostrar maleabilidad, que ya cultivó desde antes de la llegada a la presidencia cuando escogió para la dirección del Banco Central nada menos que a Henrique Meireles, ex presidente mundial del BostonBank. Meireles es un viejo conocido del mercado internacional y su elección indicaba el camino a seguir en el primer año del nuevo ejecutivo brasileño: la continuidad de la política del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, incluyendo medidas macroeconómicas ortodoxas de sesgo neoliberal. Todo ello, en un marco de parabienes al mercado internacional, no ha desencadenado el hundimiento financiero que se presagiaba: por el contrario, *Lula* ha gobernado con extraordinaria prudencia y Brasil tiende a un rápido crecimiento.

En una realidad de intercambios internacionales cada vez más amplios, Brasil tomó una opción inmediata en pro de agradar a los inversores. De esta forma y después de un año de contracción económica (el primero después de once años seguidos de desempeño positivo), todo indica que a partir de 2004 el país podría volver a ser objetivo preferencial de las inversiones extranjeras, perfilándose al lado de China, que ocupa el primer puesto en la atracción de capital privado por parte de los mercados emergentes. Este pragmatismo implica un cuidado especial en la delicada y nada resuelta relación con Estados Unidos, así como con la Unión Europea.

La relación de Brasil con Europa es compleja. Históricamente, mantuvo con España y Portugal una diplomacia pautada por un eje de sentimentalismo pero sin grandes implicaciones en el

campo económico, caracterizándose por una "mutua irrelevancia", tanta que Brasil no tuvo embajador en Madrid entre 1946 y 1950. En el continente, los intereses sustantivos eran guiados por el eje de la instrumentalidad, que por más de 50 años privilegió las relaciones con Alemania e Italia, países relevantes en la estrategia fundamental de la diplomacia brasileña, que buscaba el desarrollo nacional autónomo. De esta manera, los países con capacidad técnica, aporte de capital, mano de obra cualificada y también en condiciones de proveer apoyo político ganaban una posición de privilegio. No era ese el caso ni de España ni de Portugal, sobre todo en el período de Franco y de Salazar. La irrelevancia comercial española puede observarse en cifras del Banco Central brasileño: entre 1945 y 1989 España representó apenas el 0,39% de las inversiones extranjeras en Brasil, frente al 13% de Alemania.

Esa realidad comenzó a alterarse con la democratización española, más específicamente tras la visita de Adolfo Suárez a Brasilia en 1979, que inauguró una nueva etapa en las relaciones. Aun así, la mirada española se mantenía desviada del principal país de Sudamérica, que solo se alteraría cuando Brasil, desde 1994, alcanzó la estabilidad económica gracias al Plan Real. Las reformas económicas supusieron las grandes privatizaciones, en las que el capital español tuvo una participación particularmente importante: empresas españolas aportaron el 15% del volumen total de recursos movidos por las privatizaciones brasileñas, representando el 34% del monto de origen externo. 15000 millones de dólares fueron destinados especialmente a las áreas de telecomunicaciones, energía y finanzas, un volumen sólo inferior al capital norteamericano. Empresas como Telefónica, Iberdrola, BBVA y Banco de Santander tienen parte sustancial de sus actividades afincadas en Brasil. Desde entonces el volumen de inversión ibérica no ha dejado de ser enormemente relevante. En 2001 Estados Unidos y España canalizaron un tercio del flujo de capital con destino a Brasil. Incluso con la desaceleración de la economía regional, el volumen de recursos españoles siguió siendo significativo: 2700 millones de dólares. El profundo cambio en las relaciones comerciales se pone de manifiesto cuando se comparan los 300 millones de dólares de 1995 con la cifra de 1500 millones de dólares de las exportaciones brasileñas hacia España en 2003. La balanza entre los dos países es favorable a Brasilia, ya que las exportaciones españolas sumaron en dicho año 974 millones de dólares. Pero tanto Madrid como Brasilia reconocen que las posibilidades son amplias, pudiendo aumentar notablemente los flujos comerciales en los próximos años.

Si bien los intereses financieros y comerciales son los que han caracterizado fundamentalmente las relaciones entre Madrid y Brasilia la cooperación política ha ido por otros derroteros de manifiesta divergencia. *Lula* ha tenido más afinidad con Alemania y Francia, tanto con respecto a posiciones de relevancia, como con la Guerra de Irak –las tres naciones defendiendo una papel central para las Naciones Unidas y contra la opción de Washington– como con la pretensión de reformular la ONU. Brasil sueña con un lugar permanente en el Consejo de Seguridad, donde además tiene asiento desde enero de 2004, en condición de miembro con mandato de

dos años. Francia, miembro permanente del Consejo y Alemania, miembro no permanente, forman la línea frontal en pro de una nueva ONU. En ella, el principal objetivo es ampliar la representatividad de la organización, reduciendo la concentración de poder y la posición privilegiada de Estados Unidos. Esta posición de proximidad de Brasil con Alemania y Francia quedó también reflejada por un artículo suscrito el primero de enero de 2004 por los embajadores de ambos países en Brasilia, Uwe Kurt Kaestner y Jean de Gliniasty, respectivamente, en el diario *Folha de São Paulo* titulado "Brasil, bienvenido". En el texto, festejaban el "merecido puesto" ocupado por Brasil –por novena novena vez ocupaba uno de los puestos notorios en el Consejo de Seguridad de la ONU–, y destacaban puntos cruciales de interés común como la posición ante la Guerra de Irak, el conflicto en el Oriente Medio, la lucha contra el terrorismo y, desde luego, la reforma de la ONU. Asimismo, reafirmaban el apoyo a Brasil (y a la propia Alemania) en pro de un lugar definitivo en el Consejo de Seguridad y no dejaban de lanzar alabanzas sobre *Lula*. Esta posición es particularmente significativa en el caso de Francia, ya que no dio a la toma de posesión de *Lula* mayor importancia, enviando como único representante al acto solemne a su ministro de Turismo. El cambio ha tenido otros momentos simbólicamente expresivos, como el comunicado de Ginebra de 30 de enero de 2004 firmado por *Lula*, el secretario general de la ONU, Kofi Annán, el presidente de Chile, Ricardo Lagos, y el presidente de Francia, Jacques Chirac. El documento (iniciativa del presidente brasileño, según se revela en la primera línea del texto) respalda todo el discurso del brasileño desde que asumió el gobierno, refuerza políticamente al frágil Annán, cuando reafirma la importancia del papel de la ONU en el escenario mundial, y apoya la postura francesa, que defiende un "diálogo ampliado" dentro del Grupo de los 7 países más industrializados más la Federación Rusa (G-8). En general, el comunicado conjunto es un eco de las posiciones brasileñas ya desde el mismo título "Acción contra el hambre y la pobreza", centrándose en la defensa de un fondo mundial contra el hambre, a propuesta de *Lula*, que se ajusta al proyecto Hambre Cero, su principal acción social en el ámbito interno.

4. EL COSTE DEL LIDERAZGO

En un breve lapso Luiz Inácio da Silva ha conseguido aplacar el escepticismo internacional y ganar respetabilidad, hasta el punto de volverse influyente en momentos importantes. Más que eso, ha logrado convertirse en una especie de motivo de orgullo de la región, siendo secundado por el argentino Néstor Kirchner. Carlos Mesa, presidente de Bolivia después de la convulsión de octubre de 2003 vincula la victoria tanto de *Lula* como de Kirchner a las frustraciones en torno a las políticas neoliberales y ve con buenos ojos los pasos dados por los mandatarios de Brasil y Argentina: "Yo me identifico con esa opción de *Lula* y Kirchner. La experiencia de los presidentes de Brasil y Argentina es muy estimulante y nos puede ayudar mucho a una visión distinta de América Latina" (*El País*, 17 de noviembre de 2003, p. 6). El alcalde de Bogotá, el izquierdista Lucho Garzón, rechaza el populismo de Hugo

Chávez y mantiene reservas ideológicas con respecto al líder cocalero boliviano Evo Morales, pero coloca al presidente brasileño en una posición especial: "De *Lula* me gusta su sencillez, su espíritu conciliador, pero lo más importante de él es haber asumido el tema de América Latina" (*El País*, 15 de noviembre de 2003, p. 6).

El mantenimiento de esa resonancia continental depende de tres aspectos: el desempeño interno; la capacidad de soportar los costes del liderazgo internacional; y el éxito de las articulaciones tanto con el Norte como con el Sur.

El desempeño de *Lula* en el frente interno, donde mantiene una popularidad elevada, se debe mucho más a su carisma personal que a la eficiencia administrativa. Pero es un apoyo que puede no durar para siempre. En el primer año de gestión consiguió dos victorias extraordinarias (la aprobación por el Congreso de las delicadas y polémicas reformas de la Seguridad y Fiscal). El resultado fue el aplauso de los inversores, del FMI y del Banco Mundial; y amplias críticas internas, especialmente partiendo de sectores como el sindical y de los servidores públicos, históricamente base de apoyo del Partido de los Trabajadores (PT). El pobre desempeño de la economía y las pocas realizaciones en el área social (el programa Hambre Cero es criticado incluso por los aliados, que no ven en él un mero paliativo, común en gobiernos pasados, sin enfrentarse con las causas estructurales) también son motivos de desgaste del gobierno. Para empeorar, un escándalo de corrupción con un asesor directo del principal operador político de *Lula* dañó la imagen del gobierno en el inicio del segundo año de administración, produciendo grandes manifestaciones y despertando a una oposición que se encontraba en estado letárgico. Las previsiones para 2004 son de un crecimiento económico del orden del 4%, pero a pesar de lograrlo, si no consigue reducir el desempleo nuevas turbulencias pueden sacudir el escenario interno, con un impacto sobre la actuación internacional de *Lula*.

El punto más delicado, sin embargo, es la limitada capacidad de Brasil para mantener el liderazgo que está asumiendo. El punto más decisivo será ciertamente la consolidación del Mercosur. Brasilia anhela un bloque regional consistente, como moneda de cambio para una negociación más ventajosa con relación a la implantación del ALCA, el aspecto más sensible del enfrentamiento con Estados Unidos. Con un

poder incuestionablemente superior, el gobierno de Washington ha dado señales de que puede aislar a Brasilia mediante la estrategia de formalizar diversos acuerdos bilaterales. Estrategia que también ha sido utilizada por Brasil y Argentina en la consolidación del bloque regional, atrayendo a países del Pacto Andino (como en el acuerdo bilateral con Perú) y a otras naciones por separado, como Venezuela. Resta por saber hasta cuándo esa estrategia podrá mantenerse, pues las expectativas son que Estados Unidos pasadas las elecciones de noviembre de 2004 y cualquiera que sea el presidente electo volverá a la carga para hacer valer el proyecto del ALCA, aun sin Brasil. En este escenario, se cuestiona hasta si la propia Argentina sería capaz de mantenerse como aliada de Brasil.

En un primer momento, el liderazgo brasileño fue posible gracias al carisma de *Lula*, de las posiciones diferenciadas que efectivamente asumió en el vacío de protagonistas del hemisferio sur y a la ofensiva del Primer Mundo, que arrinconó a los países en desarrollo dejándoles como única alternativa la de la reacción. Con ello, se consiguió la exhibición de un Brasil más activo y altanero, dando al país el mejor momento de su historia diplomática, superando la mezcla de temor reverencial y deslumbramiento con relación al Primer Mundo inaugurado en el gobierno Collor y mantenido, en lo esencial, en el de Fernando Henrique Cardoso. Al mismo tiempo, permitió una mejor percepción sobre el poder real del mundo en desarrollo y, más específicamente, de los embates de la diplomacia mundial.

No obstante la posición de liderazgo de Brasil y de *Lula* solo a partir de ahora empezarán a ser puestas a prueba. Al presidente brasileño no le falta habilidad de negociador, ejercida hasta la saciedad desde que era un líder obrero y comandó las mayores huelgas de trabajadores de América del Sur durante la dictadura militar. Pero no va a faltar disposición, sobre todo de Estados Unidos, para debilitar ese liderazgo. Después de Cancún, Washington ya estableció una serie de acciones para mantener el cronograma del ALCA. La estrategia es básicamente una: apoyo (o retirada de apoyo) financiero y político a los que se alían (o dejan de aliarse) a los intereses norteamericanos. Queda por saber si ésta es aún un arma tan determinante en un mundo de intereses tan fragmentados y donde no se sabe si el temor reverencial a los poderosos efectivamente pasó de moda.

BIBLIOGRAFÍA

AMORIM, Celso (2203). *A Lição de Cancun*. Revista *Política Externa*, Vol. 12, nº 3. Disponible en www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2283

AMORIM, Celso (2004a). *Dá para ser em 2004*. Revista *Veja*, 28 de enero de 2004, disponible en http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2299

AMORIM, Celso (2204b). *Ministro prepara-se para fechar detalhes da Alca e crê que negociação com EUA ainda tem armadilhas*. Entrevista à revista *Época*, edição de 5 de enero de 2004. Disponible en www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2276

AMORIM, Celso (2204c). *Uma agenda de cooperação com o mundo árabe*. Artículo publicano en el periódico *Valor Econômico*. Disponible en www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2253

BATISTA JR, Paulo Nogueira (2004). *A aliança Brasil-India*. Artículo publicano en *Folha de S. Paulo*, en 29 de enero de 2004.

CAMPBELL, Zélia (2003). *África e a política externa de Lula*. Entrevista a la Agência Brasil, em 11 de novembro de 2003, disponible en www.lainsignia.org/2003/noviembre/ibe_028.htm.

DANESE, Sérgio. *A diplomacia presidencial na política externa brasileira*. Carta Internacional, Ano VII, nº 72, pp. 8-9.

GENTILI, Rafael (2004). *Análisis de conjuntura sobre Alca e Mercosul* – nº IV, en *Outro Brasil* – Projeto de Análise da con-

juntura brasileira, Laboratório de Política Públicas-Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Disponibilizado en www.outrobrasil.net. 16/02/04.

KAESTNER, Uwe Kurt y Jean de GLINIASTY (2004). *Brasil, bem-vindo*. Artículo publicado en *Folha de S. Paulo*, en 1º de enero de 2004.

LAFER, Celso (2000). *Brasil: dilemas e desafios da política externa*. Revista *Estudos Avançados* nº 14, Ano 38, pp. 260-67.

LAFER, Celso (2001). *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: Passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.

LAFER, Celso. (2002). *As relações Brasil-Espanha e a Cúpula de Madrid*. Carta Internacional, Ano X, nº 111.

SACHS, Jeffrey (2004). *La irrupción de Brasil*. Artículo publicado en *El País/Negocios*, 8 de febrero de 2004, p. 2.

THE NEW YORK TIMES (2004). Editorial: *The Brazil's moment*. Publicado en 24 de enero de 2004.

THOMAS, Vinod (2004). *Brasil e Índia são parceiros ideais*. Artículo publicado en *Correio Braziliense*, em 21 de enero de 2004.

VALIDRE, Jean-Louis (2003). *Les ambitions internationales de Lula president*. Artículo publicado en *Le Figaro* de 13 de noviembre de 2003. Disponible en www.mre.gov.br/portugues/imprensa/artigos/lefigaro131103.asp.

WATKINS, Kevin (2003). *Cancun was where the WTO found glasnost – and a chance for renewal*. *The Guardian*, 22 de septiembre de 2003. Disponible en <http://www.guardian.co.uk/wto/article/0,2763,1047046,00.html>