

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 60.**
Miscelánea

La victoria de Lula: dilemas y desafíos de Brasil
Bruno Ayllón

La victoria de Lula: dilemas y desafíos de Brasil

Bruno Ayllón*

RESUMEN

La victoria del candidato del Partido de los Trabajadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, en las elecciones presidenciales del 27 de octubre de 2002, sitúa de nuevo a Brasil en el centro de las atenciones latinoamericanas y mundiales. El impacto del triunfo de Lula en las relaciones regionales, hemisféricas e interregionales podrá ser evaluado en los próximos meses en función de las nuevas orientaciones políticas que sean eventualmente adoptadas, siempre que el presidente electo consiga articular un mayoría en el Congreso Nacional y sepa granjearse la confianza de los mercados y de la comunidad internacional. ¿Cómo administrarán Lula y su Gobierno estos dilemas, desafíos y oportunidades en el plano interior y exterior?

Palabras clave: Brasil, gobernabilidad, política interior, integración regional, Mercosur, Estados Unidos, Unión Europea, política exterior

Para quien estuvo acostumbrado a ser oposición durante casi 20 años, la hora de la verdad ha llegado. Luiz Inácio Lula da Silva, figura mítica de la izquierda brasileña y latinoamericana, realizó su anhelo de convertirse en el presidente de Brasil. Junto a su formación política, el Partido de los Trabajadores (PT), Lula se enfrenta ahora a la difícil tarea de dirigir los rumbos del país enfrentándose a retos colosales en el ámbito interno y externo.

En este artículo se examinan algunos de estos desafíos. En la primera parte se comienza por intentar escudriñar el complejo panorama político brasileño que emer-

* Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid.

brunespa@mixmail.com

ge de las elecciones del 27 de octubre de 2002. El eje del análisis se concentra en las condiciones de gobernabilidad a las que debe enfrentarse el nuevo Gobierno del PT, con las cuestiones de índole política como punto de referencia. Vinculados directamente a esta cuestión, se escrutan los márgenes de maniobra para la acción política y social transformadora prometida por Lula a los electores, centrándose el énfasis en los condicionantes económicos. En la segunda parte se repasan los retos externos para Brasil en su relación con sus vecinos en el ámbito subregional y regional, con los Estados Unidos en el ámbito de las relaciones hemisféricas y con la Unión Europea en el ámbito interregional. Este amplio abanico de relaciones se contempla desde la perspectiva del impacto y el carácter simbólico del resultado de las elecciones brasileñas en Latinoamérica. Para concluir, se plantea la hipótesis de que el Gobierno entrante se vea tentado a subordinar sus relaciones exteriores a sus finalidades domésticas con el consiguiente peligro para el proyecto de inserción internacional de Brasil.

EL DILEMA DE LULA.

¿CÓMO COMPONER EL ROMPECABEZAS INTERNO?

Superada la euforia de las celebraciones, el equipo del nuevo presidente ha comenzado la ardua tarea de encajar las piezas del rompecabezas electoral. Se trata de iniciar los contactos y las negociaciones políticas que conformarán una base de apoyo parlamentario en el Congreso Nacional, habida cuenta de la mayoría minoritaria alcanzada por el PT.

Al mismo tiempo, era urgente que Lula despejase la incógnita sobre los nombres que formarían su Gobierno antes de la ceremonia de toma de posesión efectiva del cargo presidencial en enero de 2003. La máxima presión por parte de los mercados se ha centrado en saber el nombre del nuevo responsable del Ministerio de Economía y del presidente del Banco Central. Desde diferentes instancias económicas se reclamó como un factor de diferenciación en la percepción del éxito o fracaso por parte de los inversores y consumidores, rapidez en presentar un equipo fundado en la credibilidad, rapidez en definir una agenda de partida, rapidez en componer una coalición como base de sustentación en el Congreso que garantizase al nuevo presidente condiciones reales de gobernabilidad¹. Finalmente Lula anunció –en la primera quincena de diciembre– los nombres de los dos responsables principales de los asuntos económicos de Brasil: el médico Antonio Palloci, perteneciente al ala moderada del PT, ocupará el Ministerio de Economía y Hacienda, en cuanto a Henrique Meirelles, ex directivo del Bank of Boston y diputado federal por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), se hará cargo del Banco Central. La designación de Meirelles causó satisfacción en los mercados internacionales

y estupor en el ala radical del PT, una de cuyas principales líderes –la senadora Heloísa Helena– ha desatado una crisis interna en la formación de Lula al negarse a refrendar con su voto en el Senado Federal dicho nombramiento.

Aunque es cierto que Lula ganó las elecciones se puede cuestionar si el PT hizo lo mismo. En efecto, es necesario relativizar los buenos resultados del PT y contextualizarlos en función del nuevo panorama político, especialmente si consideramos dos dimensiones problemáticas y no suficientemente realizadas: el déficit de gobernabilidad que amenaza al futuro gobierno y la pérdida de poder del PT en el ámbito regional.

Los problemas de gobernabilidad para el PT

Por lo que respecta a las cuestiones de gobernabilidad, es necesario examinar la futura composición del Congreso Nacional (Senado Federal y Cámara de los Diputados) donde se verifica un significativo progreso del PT, pero insuficiente para desplazar del poder legislativo a los partidos que apoyaron la política de Cardoso. De los 54 escaños en disputa en el Senado, el Partido del Frente Liberal (PFL) ha conseguido 14, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) nueve y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) ocho. Por su parte, el PT ha logrado 10 escaños y otros partidos de la oposición 13 senadores. En la Cámara de los Diputados (se elegían dos terceras partes de un total de 513 escaños), el índice de renovación ha sido bajo (47%), manteniendo los partidos de la coalición de Cardoso su amplio dominio, a pesar de perder 54 representantes. El PT ha obtenido 33 diputados más que en las últimas elecciones, pasando su grupo parlamentario a contar con 91 diputados federales. Mientras, sus aliados del Partido Liberal y del Partido Comunista de Brasil han conseguido 26 y 12 escaños respectivamente. Totalizando la distribución de escaños, la antigua base política de Cardoso mantiene el 54,1% de los asientos, frente al 25% del PT y sus aliados, el 11% de otros partidos opositoristas y el 10% de partidos heterogéneos. Estos datos aún pueden oscilar ligeramente ya que es práctica habitual en Brasil que entre los resultados de las elecciones y el comienzo de los trabajos del nuevo Congreso, el 15 de febrero, se produzcan fugas de diputados hacia otros partidos.

El aumento del número de escaños conseguidos por el PT es, no obstante, insuficiente para garantizar las mayorías necesarias que permitan el respaldo legislativo a los proyectos de Lula. Con base a estos resultados, el líder del PT sabe que más difícil que haber ganado las elecciones será gobernar a partir del 1 de enero de 2003. La verdadera batalla comienza ahora, cuando el presidente electo tenga que negociar, ceder y pactar con los líderes políticos los votos necesarios para cumplir sus promesas electorales. Además, en función de recientes reformas legales, Lula no dispondrá del margen de discrecionalidad para dictar “medidas provisorias” (equivalentes al decreto ley español) que tuvo Cardoso y que le llevaron a editar más de 4.800 de esas medidas en los primeros seis años de gobierno.

En consecuencia, el principal desafío de Lula será lidiar con el legislativo y con sus aliados en el Congreso, pero ¿con qué aliados? Todo parece indicar que se encuentra en gestación una posible alianza que incluiría, además del PT y sus socios coyunturales (Partido Popular Socialista y Partido Socialista Brasileño), al PMDB, un gran partido de centro con facciones de izquierda y derecha que apoyó al candidato del PSDB, José Serra. A este bloque podrían añadirse en algunas votaciones parlamentarios del PSDB que cuenta con sectores favorables a colaborar con el PT. Entre ellos se encuentra el presidente Cardoso que, durante la campaña electoral, impidió el juego sucio contra Lula y que su partido cortase los canales de comunicación con el PT. Se espera que después de la reunión mantenida a finales de noviembre entre los gobernadores del PSDB y el presidente entrante, se estrechen los lazos existentes. Los próximos meses serán intensos en materia de negociaciones, resultarán decisivos para definir las orientaciones del nuevo Gobierno y servirán para saber el precio pagado por el PT (en forma de renuncias a promesas electorales, cargos políticos, ministerios y embajadas) por los apoyos recibidos a lo largo de la campaña.

El escenario político que encontrará Lula será mucho más difícil que el enfrentado por Cardoso en 1994 y 1998. Las atenciones se concentran en saber si el nuevo presidente conseguirá articular una base de apoyo sólida en el Congreso Nacional, en un sistema político calificado como “presidencialismo de coalición”. ¿Logrará Lula evitar que Brasil camine hacia la ingobernabilidad ante la imposibilidad de formar una coalición amplia e integradora? ¿Servirá ganar las elecciones sin contar con un bloque parlamentario que posibilite realizar los cambios prometidos? Y en caso de conseguir los apoyos necesarios, ¿cuál será el precio a pagar? En definitiva, el dilema de Lula es lograr la gobernabilidad de Brasil sin ceder tanto que se frustren las esperanzas depositadas en su proyecto político². Pero al mismo tiempo, cualquier tentación de distorsionar la naturaleza de su mandato puede ser fatal para su futuro y para las esperanzas de cambio³. En este sentido, la capacidad del líder del PT para contener a sus aliados históricos (Movimiento de los Sin Tierra y Central Única de Trabajadores) y para no claudicar a las demandas del funcionalismo público, que le rinde tantos votos, dará la auténtica medida de las posibilidades del futuro Gobierno. Las tensiones internas en el seno del PT, entre el sector más socialdemócrata que ha liderado la estrategia de moderación y el sector más radical⁴ que promete exigir el cumplimiento de los compromisos históricos del partido (ruptura con la política económica del Fondo Monetario Internacional, por ejemplo), augura un proceso de lucha entre facciones que puede debilitar la fortaleza y cohesión del próximo ejecutivo.

La nueva distribución del poder regional en Brasil

En lo referente a la disminución del poder regional del PT, bastante limitado incluso antes de las elecciones, se introduce otro factor complicador que pondrá a prueba la capacidad política de Lula para construir consensos en un país en el que los estados federados poseen por mandato constitucional competencias muy relevantes.

El poder en el ámbito *estadual* se presenta después de las elecciones con un alto índice de fragmentación entre las diferentes opciones políticas. Aunque el PT consiguió entrar en la lucha electoral del segundo turno para elegir gobernadores en lugares donde su presencia no era habitual (el caso de São Paulo), en otros feudos tradicionales y de alto contenido simbólico, como Río Grande do Sul, ha perdido su hegemonía⁵. El PT sólo ha logrado elegir tres gobernadores (Mato Grosso do Sul, Acre y Piauí) de un total de 27, en estados sin peso político o económico y alejados del eje del poder que forman São Paulo-Río-Minas Gerais. El PSDB de Cardoso ha obtenido siete gobernadores, destacándose Geraldo Alckmin en São Paulo y Aécio Neves en Minas Gerais. Aécio, nieto del que fuera presidente Tancredo Neves, es una de las más firmes apuestas del PSDB para recuperar el poder en 2007. El PFL, de orientación derechista, mantiene sus feudos del noreste brasileño mientras el PMDB obtiene significativos triunfos en Río Grande do Sul (Germano Rigotto) y Paraná (Roberto Requião). Caso aparte ha sido la elección de Rosana Garotinho como gobernadora de Río de Janeiro con el apoyo de los evangélicos, que cuentan con destacados líderes en el Congreso actuando como grupo de presión.

Por otra parte, los gobernadores elegidos serán más independientes política y financieramente que en la época de Cardoso. Mientras que el anterior ejecutivo tuvo capacidad de controlarlos a través de la vía de su endeudamiento, el nuevo Gobierno enfrentará unos estados con más autonomía, que han recuperado su plena capacidad de negociación política después de haber sido ajustados financieramente y que, en consecuencia, no dependerán tanto del Gobierno federal.

Los condicionantes económicos del Gobierno de Lula

A los condicionantes políticos que hipotecan su margen de maniobra, Lula deberá añadir los condicionantes económicos de una crisis de magnitudes aún no delimitadas. Todavía es pronto para determinar el peso de la herencia económica que asumirá el próximo ejecutivo en enero. Lo cierto es que algunos indicadores proyectan sombras que pueden cubrir su gestión económica: tipos de interés al 22%, el real, la moneda brasileña, devaluada casi un 60% a lo largo del año 2002 con un cambio respecto al dólar oscilando en los últimos meses entre 3'50 y 3'80; una deuda administrable, moderada en su relación con el PIB pero ciertamente voluminosa (en torno a 600.000 millones de reales la deuda pública y 30.000 millones de dólares la deuda exterior)⁶; una economía sumergida en crecimiento y tasas de desempleo cerca del 19% en la región metropolitana de São Paulo; disminución de la inversión extranjera y previsiones de crecimiento económico menguantes; y el retorno de la temida inflación, consecuencia lógica de la indexación de la economía al dólar.

Un panorama poco halagüeño que arroja dudas sobre la capacidad del Estado para generar recursos que pueda convertir el Gobierno de Lula en los prometidos progra-

mas sociales y económicos para combatir la pobreza, fomentar las exportaciones, generar empleos, reducir las altas tasas de criminalidad e integrar a los excluidos.

Existen además condicionantes de carácter presupuestario como la obligación de cumplir con la ley de responsabilidad fiscal y compromisos financieros asumidos por el anterior Gobierno que deberán ser honrados. Todo ello en el cuadro más amplio del acuerdo alcanzado entre el actual Gobierno brasileño y el FMI por valor de 30.000 millones de dólares. Este acuerdo incluye la obligación de mantener el superávit fiscal primario del 3'7%⁷.

En definitiva, Lula deberá lograr la cuadratura del círculo emitiendo señales que transmitan calma a los mercados y al mismo tiempo impulsando las reformas necesarias (política, fiscal, administrativa) que ofrezcan alternativas al denostado modelo neoliberal que combate y que eviten la frustración de sus votantes⁸.

LOS DESAFIOS EXTERNOS. LAS OPCIONES BRASILEÑAS

Establecidos los desafíos y limitaciones en el plano interior, llega el momento de analizar los retos y oportunidades para el Brasil de Lula en el plano exterior. Han sido recurrentes en el análisis del triunfo del líder del PT, las observaciones sobre su carácter simbólico en términos del liderazgo de Brasil en la región y su impacto en las relaciones internacionales latinoamericanas. La consolidación del liderazgo brasileño ya se produjo en el mandato de Cardoso, con su punto álgido en la celebración de la Cumbre de presidentes de América del Sur en Brasilia, el 31 de agosto de 2000. En aquella ocasión, la diplomacia del Itamaraty⁹ lanzó la idea de que Sudamérica dejaba de ser una mera noción geográfica para representar un concepto político cuya funcionalidad era, a través de la consolidación de la identidad suramericana, fortalecer las posiciones negociadoras de sus países con vistas al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ante una eventual asociación entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina (CAN)¹⁰. En este sentido, las bases para que Lula pueda, en representación de su país, ejercer este liderazgo en los próximos y decisivos años ya han sido colocadas y están firmemente asentadas. Cardoso asumió los beneficios de esta práctica, pero se inhibió de cargar con sus costes intrínsecos como quedó de manifiesto cuando “miró hacia otro lado” en el caso de las elecciones peruanas de 2000 o, más recientemente, al mantener una actitud pasiva en el debate del Plano Colombia. Quizás Lula esté dispuesto a buscar un equilibrio más activo entre costes y beneficios.

No cabe duda de que el éxito de Lula será, principalmente, un referente para la izquierda latinoamericana¹¹, y podemos preguntarnos si después de la victoria del coronel Lucio Gutiérrez en Ecuador no se habrá cerrado un ciclo político en Latinoamérica y abierto otro difícilmente calificable (“populista” dirían unos, “izquierdista” preferirían otros). En todo caso, un ciclo de rechazo a las políticas neoliberales implantadas en la década de los noventa del siglo pasado que podría tener –¿quién lo sabe?– su corolario en las elecciones argentinas de 2003. El mensaje que se transmite desde Brasil para el resto del continente es que existen alternativas al fracasado modelo neoliberal que no consiguió reducir las desigualdades ni lograr un crecimiento económico sostenible.

Superando las consideraciones de carácter simbólico, lo cierto es que los formuladores y ejecutores de la política exterior brasileña se enfrentarán en los próximos cuatro años a negociaciones muy concretas donde se pondrán en juego intereses, a veces, contrapuestos. Desde la perspectiva del presidente electo, la política exterior será fundamental para instrumentar un desarrollo alternativo que permita superar la vulnerabilidad del país¹².

A efectos analíticos, se desagrega en este apartado la agenda de intereses en las relaciones exteriores de Brasil en diferentes niveles y tableros diplomáticos de actuación y se procede a presentar las propuestas de Lula en estas materias.

Las relaciones con Argentina y la integración subregional

En el primer nivel de importancia se encuentran el fortalecimiento del Mercosur y de las relaciones con Argentina en el tablero diplomático de la integración subregional. En la campaña electoral, Lula manifestó en reiteradas ocasiones que la reconstrucción del Mercosur sería su prioridad número uno, transformando el bloque en una zona de convergencia de políticas industriales, agrícolas, comerciales, científico- tecnológicas, educativas y culturales. Una vez reconstruido, el Mercosur debe enfrentar los desafíos macroeconómicos y caminar hacia una política monetaria única, creando además un Banco de Fomento y Desarrollo. El instrumento para ello es la construcción de instituciones políticas y jurídicas y el desarrollo de una política exterior común inspirada, si bien no mecánicamente, en el modelo de integración europeo.

Señalando la preferencia por la intensificación de las relaciones con Argentina, Lula realizó su primer viaje como presidente electo a Buenos Aires. De esta forma, se privilegia la relación política con el vecino del sur y se incluyen en la agenda los conflictos comerciales bilaterales. Está previsto que Lula dirija un mensaje a la nación argentina para intentar formar una alianza táctica entre los dos países en las negociaciones sobre el ALCA. La reaproximación entre los dos principales socios del Mercosur tiene carácter estratégico para el nuevo Gobierno brasileño, pues existe conciencia de que la política exterior argentina estuvo muy influenciada, en la última década, por los EEUU.

Las relaciones con los EEUU y la integración hemisférica

El segundo nivel es compartido por los EEUU y la UE, en conexión directa con los procesos negociadores en los que Brasil y, por extensión, el Mercosur se encuentran inmersos. Los tableros diplomáticos son la integración hemisférica vía ALCA y la integración interregional vía negociación de un acuerdo de libre comercio entre la UE y el Mercosur. A Brasil le interesa mantener abiertas las posibilidades de la opción europea como moneda de cambio y de presión en las negociaciones del ALCA. Al mismo tiempo, el ritmo y el grado de concesiones en materia de acceso al mercado europeo en el proceso negociador UE-Mercosur, dependerán de los avances logrados en el ALCA.

Las relaciones con los EEUU presentarán algunas dificultades. En el ámbito estrictamente político, el presidente del PT, José Dirceu, ha intentado limar asperezas al afirmar que el Gobierno de Lula no tendrá ninguna política de confrontación ideológica con los norteamericanos. Sin embargo, parece probable que las buenas relaciones personales que Lula mantiene con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y el de Cuba, Fidel Castro, si se intensifican, harán saltar las alarmas en Washington. A pesar de ello, la embajadora de los EEUU en Brasil, Donna Hrinak, ha minimizado las tensiones al afirmar que Lula “simboliza el sueño americano de ascensión social” y debe reconocerse la neutralidad de la Casa Blanca en todo el proceso electoral. En el ámbito comercial bilateral son previsibles conflictos de envergadura. La razón es simple: la estructura desigual de los intercambios. Mientras en 1995 las exportaciones norteamericanas a Brasil crecieron un 116%, las ventas brasileñas a los EEUU aumentaron sólo un 5'6%, representando apenas un 1'8% de las compras exteriores estadounidenses. Aloizio Mercadante, Secretario de Relaciones Internacionales del PT, apunta a las barreras proteccionistas como el gran impedimento para el crecimiento de las exportaciones nacionales y anuncia que el nuevo Gobierno jugará duro en las negociaciones con los EEUU, exigiendo reciprocidad y prometiendo una defensa férrea de los intereses brasileños. El objetivo es incrementar los actuales intercambios comerciales por valor de 30.000 millones de dólares hasta los 100.000 millones. Otro aspecto que ha motivado tensiones son las denuncias brasileñas ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) contra el proteccionismo de los EEUU.

En la agenda positiva de las relaciones bilaterales hay que destacar el espíritu de colaboración de Washington en el plan de Lula “hambre cero”, para el que Otto Reich, ex subsecretario de Estado para asuntos interamericanos, prometió ayuda financiera antes de ser cesado por el presidente Bush. El plan “hambre cero” pretende que 53 millones de brasileños puedan comer tres veces al día. El mismo alto funcionario, en una reunión con el equipo del PT, manifestó el interés de su país en un Brasil próspero que sea la clave de la recuperación económica de Sudamérica y anunció que EEUU ejercerá una influencia favorable en los organismos multilaterales de crédito¹³.

Estos asuntos estuvieron presentes en la agenda de Lula en su visita a la Casa Blanca, el 10 de diciembre, momento en el que pudo comprobar “las ansias de Bush para trabajar de modo productivo con Brasil”¹⁴.

El tema estrella en las relaciones Brasil-EEUU, el ALCA, se discute en el tablero diplomático de la integración hemisférica. La diplomacia brasileña en el período Cardoso enfrentó esta iniciativa de los EEUU de forma ambivalente y dubitativa, con una agenda de signo negativo y defensivo hasta la Cumbre de Québec¹⁵. A partir del discurso del presidente Cardoso en Québec, la postura brasileña fue positiva y proactiva, preocupándose más por explicitar el ALCA que se quería y no el que se rechazaba. El pensamiento oficial brasileño a este respecto se condensa en las palabras del canciller Celso Lafer: “El ALCA no es un destino para Brasil sino una opción que valdrá la pena en la medida en que sea congruente con el proyecto de desarrollo del país”. El camino para conseguir negociar en términos equilibrados y de reciprocidad era el fortalecimiento de los bloques de integración preexistentes (estrategia de los *building blocks*) de acuerdo con la metodología del *single undertaking*, es decir, para evitar un parcelamiento de las negociaciones, nada estaría decidido hasta que todo estuviese decidido. Esta estrategia brasileña fue puesta en práctica a partir de la cumbre ministerial del ALCA en Belo Horizonte, en mayo de 1997, y en Buenos Aires, en abril de 2001. La diplomacia del Itamaraty se opuso con éxito a la reducción del plazo para la conclusión de las negociaciones que, finalmente, fue establecido para el 2005.

¿Cuál es la postura de Lula y de su equipo ante las negociaciones comerciales en el ámbito hemisférico? Podemos identificar dos posturas oscilantes: antes y después de su victoria. Antes del 27 de octubre, Lula no veía posibilidades de adhesión al ALCA si persistían las medidas proteccionistas de EEUU y las restricciones introducidas por la *Trade Promotion Authority* (el antiguo *fast track*). El modelo de integración propuesto provocaría una anexión de Brasil a la economía norteamericana. Las declaraciones en plena campaña electoral de Robert Zoellick, representante de comercio exterior de EEUU, el cual afirmaba que o Brasil aceptaba el ALCA o tendría que vender sus productos en la Antártida, añadieron más leña al fuego del debate. Lula no tardó en revirar declarando que discutiría el ALCA directamente con Bush, de forma soberana, porque a Brasil le interesaba la integración y no la anexión. Como modelo de defensa de los intereses del país, Lula propuso la forma contundente en que EEUU negocia: “Discutiremos el ALCA con los EEUU exactamente igual a como ellos discutirán con Brasil”¹⁶. Reafirmando sus posiciones, el líder del PT aseguraba que bajo las condiciones existentes, el ALCA tendría gravísimas consecuencias para la estructura productiva de los países latinoamericanos. Si se quería avanzar en el proceso deberían introducirse mecanismos de compensación con el objetivo de que las economías menos estructuradas obtuviesen provecho del libre comercio hemisférico¹⁷.

Sin embargo, después de la victoria del 27 de octubre, muchas de estas perspectivas se han matizado, a la vez que voces autorizadas del PT introducen nuevos elemen-

tos que alteran sustancialmente las orientaciones del partido hasta entonces. En concreto destacamos tres:

1) La propuesta de Lula de crear un Parlamento de las Américas que sirviese para dar una orientación más política que comercial a las negociaciones del ALCA y conseguir que la integración hemisférica, en vez de comenzar por la economía, se iniciase en el área política y en el área social. Si la integración política fuese bien realizada, las oscilaciones “naturales” de las economías de los países no afectarían al proceso¹⁸.

2) Las manifestaciones de uno de los más firmes candidatos a ocupar el cargo de ministro de Relaciones Exteriores, Marco Aurelio García, según las cuales el futuro Gobierno de Lula está dispuesto a avanzar en las negociaciones para la creación del ALCA, donde prevalecerán posiciones comunes a través de un esfuerzo colectivo¹⁹.

3) La propuesta realizada por Aloizio Mercadante a altos funcionarios de los EEUU para que el Gobierno norteamericano negocie un acuerdo bilateral con el Mercosur de forma paralela al ALCA. De esta forma, Mercadante asume una de las ideas del candidato del PSDB, José Serra, e imprime un giro realista en las posiciones mantenidas por el PT. El argumento es simple: el Mercosur necesita defender sus intereses directamente junto a los EEUU porque este país ya negocia acuerdos bilaterales en la región con Chile, Comunidad Andina y América Central²⁰.

¿En qué medida estas nuevas orientaciones pueden marcar la actuación de Brasil en las negociaciones del ALCA? El Gobierno brasileño acaba de asumir junto a los EEUU, después de la cumbre ministerial de Quito, la copresidencia de las negociaciones y el calendario se le echará encima a Lula: la presentación de las ofertas para el acceso a mercados en materia agrícola, no agrícolas, servicios, inversiones y compras gubernamentales deben realizarse hasta el 15 de febrero de 2003 y el proceso de pedido de mejoras de las ofertas tendrá lugar a partir del 16 de febrero de 2003. Resta la duda de saber si, apremiado por la presión de los sectores empresariales, sindicales y sociales y ante el riesgo para el tejido productivo brasileño, Lula optará por solicitar un retraso de la reunión donde se presentarán las ofertas nacionales de liberalización. Hasta entonces, el presidente electo deberá, primero, definir la formación del Ministerio de Exteriores y, segundo, decidir si habrá una reestructuración organizativa con la creación de una Secretaría Extraordinaria de Comercio Exterior dependiente directamente de la Presidencia de la República y no del Ministerio de Comercio y Desarrollo, como hasta ahora.

En resumen, estará en las manos de Lula la responsabilidad de definir las opciones de inserción de Brasil en el ámbito hemisférico condicionando así el restablecimiento del crecimiento económico del país y sus relaciones con los otros países latinoamericanos.

La relaciones con la UE y la integración interregional

Aún en el segundo nivel de los intereses exteriores de Brasil, debemos considerar el tablero diplomático de la integración interregional y la posibilidad de alcanzar un

acuerdo entre la UE y el Mercosur que permita la creación de una zona de libre comercio. El éxito de las actuales negociaciones entre el Mercosur y la UE constituye para Brasil un objetivo estratégico de gran importancia. Frente a la perspectiva de la aceleración de las negociaciones para la creación del ALCA, tanto Brasil como el Mercosur desean mantener el modelo de equilibrio de su inserción en la economía internacional a través de la “opción europea”.

En un contexto de interdependencia económica entre los dos bloques²¹, la intensificación de las relaciones interregionales debería ser un ejemplo de los nuevos paradigmas del tercer milenio donde se combinan cooperación y comercio de modo equitativo, regionalismo abierto y multilateralismo, valores y culturas, respondiendo a los imperativos de una comunidad internacional más solidaria.

Sin embargo, lo cierto es que a partir de la Cumbre Eurolatinoamericana de Río de Janeiro de 1999, las negociaciones entraron en una senda tortuosa que ya preanunciaba el anquilosamiento de los progresos en materia de acceso a mercados agudizada con la crisis de los países del Mercosur, el deterioro de la economía internacional y, finalmente, con el anuncio del acuerdo franco-alemán que retrasa la reforma de la Política Agrícola Común hasta el año 2006 y prorroga las ayudas comunitarias hasta el 2013. El nudo gordiano en las relaciones entre la UE y el Mercosur es la cuestión agrícola y la determinación sobre cuando pasar a la fase final de liberalización recíproca de todos los intercambios comerciales. La subordinación de las negociaciones arancelarias y no arancelarias al éxito de la Ronda del Milenio de la OMC a través del mandato negociador que posee la Comisión, considerada incluso por el Parlamento Europeo “inaceptable en función de su carácter discriminatorio”²², introduce un horizonte temporal incierto para la conclusión de un acuerdo satisfactorio, que los más optimistas prevén para el año 2005.

La postura del Gobierno de Cardoso en el proceso negociador fue siempre dialogante y marcadamente combativa, condicionando el éxito de las conversaciones a la eliminación de los subsidios y del proteccionismo agrícola europeo, como ratificó el presidente de Brasil ante la Asamblea Nacional de Francia:

“Brasil buscará asociarse a la UE y cuenta con el apoyo de Francia. Cumple estar atento al principio de equidad (...) El interés básico del Mercosur es un mayor acceso al mercado agrícola común y poder competir en igualdad de condiciones en terceros mercados (...) debemos dar una señal clara de que estamos dispuestos a avanzar rápido en la construcción de un acuerdo de libre comercio. Si creemos de hecho en el libre comercio, cabe al Mercosur y a la UE la adopción de medidas efectivas contra el proteccionismo”²³.

Lula se ha declarado más favorable a negociar con la UE que con los EEUU, al sentirse más próximo a su modelo de integración, pero ha reiterado que la política agrícola comunitaria es inadmisibles y que el proteccionismo europeo impide la conclusión de una zona de libre comercio intercontinental. La opción europea como *second best*

puede consolidarse entre los nuevos formuladores de la política exterior brasileña siempre que desde la UE se manifieste interés en atender las justas reivindicaciones de los países del Mercosur. De lo contrario, el horizonte del fracaso y la frustración pueden contaminar el panorama de las relaciones eurolatinoamericanas.

Lo que se logre en estos niveles y en los tableros diplomáticos señalados, estará en buena medida supeditado al resultado de las negociaciones multilaterales de liberalización comercial en el ámbito de la OMC. El objetivo brasileño, en este caso, es reforzar su inserción internacional en el contexto de una economía globalizada. El instrumento es el éxito de la Ronda del Milenio en lo referente al capítulo agrícola, es decir, respuestas satisfactorias a las demandas brasileñas en articulación con el Grupo de Cairns: eliminación de subsidios, de barreras arancelarias y no arancelarias, desmantelamiento de políticas proteccionistas por parte de los países del Primer Mundo, etc.

Frente a esta urdimbre de negociaciones, la tarea de la diplomacia brasileña²⁴ será saber traducir creativamente necesidades internas en posibilidades externas, al servicio del proyecto nacional de desarrollo. Lula y su equipo de Gobierno tendrán ante sí un complejo entramado de conversaciones comerciales con profundas implicaciones políticas que pondrán a prueba su capacidad de lidiar responsablemente con temas internacionales.

LA TENTACIÓN DE SUBORDINAR LO “EXTERNO” A LO “INTERNO”

Se presentan grandes dificultades y enormes oportunidades para Brasil en este comienzo de siglo. Si cabe parte del mérito de la importancia adquirida por el país en el panorama internacional en los últimos años al presidente Cardoso, a través del hábil ejercicio de su diplomacia presidencial, es posible que Lula se enfrente al desafío de conseguir evitar que la tentación de aislamiento autárquico insuflada desde el pensamiento y el discurso nacionalista se imponga finalmente. Esta tendencia suicida parece ganar terreno en los últimos años entre sectores de la izquierda y la derecha nacionalistas brasileñas, que siguen sin comprender que la economía globalizada es un fenómeno innegable y que son mayores los beneficios que los costes, siempre que se logren corregir los rumbos de una globalización de carácter asimétrico.

En este sentido, las previsibles dificultades internas apuntadas en el primer apartado de este artículo, que se manifestarán en los dos primeros años del mandato del nuevo Gobierno, pueden tener un fuerte impacto en las relaciones exteriores de Brasil. Dicho de otra forma, como ya hicieran otros gobernantes brasileños²⁵, Lula puede sentirse tentado a utilizar la política exterior con finalidades domésticas como remedio simple ante

fracasos internos, lo que sería fatal para la credibilidad internacional del país. La hipótesis que se apunta como reflexión final –la utilización de “lo externo” al servicio de “lo interno”– encuentra su fundamento en el estudio de la evolución del pensamiento de la *intelligentsia* del PT en materia internacional y su aplicación a los escasos cambios que en política exterior se introducirán.

En primer lugar, durante la campaña electoral la elite intelectual del PT ha demostrado afinidad con la burocracia diplomática del Itamaraty en lo referente a visiones del mundo, principios, actuaciones, etc. En segundo lugar, la moderación del discurso del PT en lo que respecta al ALCA, pasando de alertar sobre el peligro “anexionista” que entrañaba a manifestar su disponibilidad para negociar. En tercer lugar, la flexibilización del histórico compromiso del PT con su electorado de ruptura con el FMI. Estos tres elementos permiten la formulación de la hipótesis del uso de las relaciones exteriores para fines domésticos, es decir, la tentación que debería rechazar el PT de diferenciarse del Gobierno Cardoso a través de gestos simbólicos o inofensivos, de fácil reclamo popular, que desvíen la atención de los asuntos internos y de esperables frustraciones que deben ser administradas con otros mecanismos. Si el impacto de la elección de Lula en la política exterior brasileña será marginal respecto a las orientaciones de la etapa Cardoso, una vez que el PT ha modificado y templado su discurso internacional, no parece descabellado sugerir que una política de gestos a la galería –como ya sucedió con los gobiernos militares– más retórica que efectiva sea una tentación real. Nuevamente, Lula y su Gobierno serán puestos a prueba. Ojalá superen satisfactoriamente el examen.

Notas

1. Véase la declaración del presidente de la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), LAFER, Horacio: “Riscos e oportunidades”, *Folha de São Paulo*, 20 de octubre de 2002.
2. Véase la evaluación de Luiz Paulo Velloso Lucas, coordinador de campaña del candidato del PSDB, para quién “un Gobierno del PT será una bomba de frustración de efecto retardado”, *Folha de São Paulo*, 23 de octubre de 2002.
3. A este respecto consultar “Lula’s hard choices”, *The Economist*, 31 de octubre de 2002. Comenta el semanario londinense que “(...) no debería permitirse la distorsión de la naturaleza del mandato de Lula: no es un mandato para la revolución, sino para el cambio moderado”.
4. Los grupos de izquierda radical en el PT representan cerca del 32% del poder en el Directorio Nacional del partido, que se encuentra dominado por la tendencia moderada “Articulação”. Véase al respecto “Começa a briga entre os radicais e os moderados do PT”, *Folha de São Paulo*, 28 de octubre de 2002.
5. Recordemos que la capital de Río Grande do Sul es la ciudad de Porto Alegre, emblemática por la aplicación bajo gobiernos del PT de iniciativas como el presupuesto participativo. Sin

- olvidar su carácter simbólico entre el movimiento antiglobalización por la celebración del Foro Social Mundial.
6. Dos interpretaciones diferentes sobre la dimensión de la deuda y sobre la capacidad de Brasil para hacer frente a sus compromisos pueden consultarse en el artículo de Joseph Stiglitz, "Tres hurras por Brasil", *El País*, 15 de agosto de 2002 y en la columna de José Vidal-Beneyto, "Lula, en un país dependiente", *El País*, 2 de noviembre de 2002.
 7. Véase sobre las exigencias del FMI a Brasil, la columna de Joaquín Estefanía, "El mundo al revés: Bush, Alemania y Lula", *El País*, 17 de noviembre de 2002.
 8. No extraña que con este panorama, el futuro Gobierno de Lula se enfrente a un "choque de realidad" que obligará al ajuste de propuestas realizadas durante la campaña, véase "Governo Lula terá 'choque de realidade'", *Folha de São Paulo*, 1 de noviembre de 2002.
 9. Con este nombre se conoce al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Su página web ofrece un magnífico compendio de las iniciativas diplomáticas brasileñas. (<http://www.mre.gov.br>)
 10. Véase, MOREIRA GARCÍA, CARLOS "América del Sur, ¿un nuevo concepto político?", *Política Exterior*. No. 78 (noviembre/diciembre), p. 99-109.
 11. Son elocuentes a este respecto las declaraciones del alcalde de Porto Alegre, Tarso Genro: "(...) comenzamos un proceso nuevo en el país que va a ser una transición del modelo económico neoliberal a un proyecto alternativo y que va a contagiar a todo el continente", *El País*, 18 de noviembre de 2002. Igualmente expresivas son las consideraciones de Felipe González, "Esperando a Lula", en *El País*, 14 de diciembre de 2002.
 12. Véase las declaraciones de Lula : "El Mercosur será nuestra prioridad", *La Nación*, 23 de octubre de 2002.
 13. Véase "Lula recibe primer voto de confianza de EEUU", *El Observador*, Uruguay, 26 de noviembre de 2002.
 14. Véase las declaraciones del portavoz de la Casa Blanca, Ari Fleischer, 'Bush está ansioso' para trabalhar com Lula", *Folha de São Paulo*, 27 de octubre de 2002.
 15. Véase sobre las posiciones de Brasil respecto al ALCA el artículo de GUILHON ALBUQUERQUE, JOSÉ AUGUSTO "El ALCA en la política exterior brasileña", *Política Exterior*, nº 85 (enero/febrero)
 16. *Folha de São Paulo*, 17 de octubre de 2002.
 17. Véase "El Mercosur será nuestra prioridad", *La Nación*, 23 de octubre de 2002.
 18. Véase "Unión política antes del ALCA", *Correio Braziliense*, 26 de noviembre de 2002.
 19. Véase "Marco Aurelio García dice al Financial Times que Lula negociará el ALCA", *O Estado de São Paulo*, 9 de noviembre de 2002.
 20. Véase "Mercadante propone acuerdo con os EEUU", *Gazeta Mercantil*, 26 de noviembre de 2002.
 21. A pesar de la disminución de los intercambios comerciales y de los flujos de inversión en los últimos años, fruto de la crisis argentina y brasileña, el comercio entre los bloques creció entre 1992 y 1997 cerca del 266% y las inversiones directas de la UE en el Mercosur alrededor del 700% según CERVO, AMADO LUIS *História da Política Externa do Brasil*. Brasília: IBRI/UNB, 2002, p. 489.

22. Véase PARLEMENT EUROPÉEN “Rapport sur le mandat de négociation d'un accord d'association interrégional avec le Mercosur (2001/2018(INI))”, Rapporteur: Pedro Maset Campos, 6 febrero 2001, final A5-0049/2001.
23. Discurso del presidente Fernando Henrique Cardoso en sesión solemne en la Asamblea Nacional de Francia, 30 de octubre de 2001, (Consulta: 25 de noviembre de 2002). <http://www.mre.gov.br>
24. Véase el Discurso de Celso Lafer en el Comité de Cooperación Empresarial de la Fundación Getulio Vargas, São Paulo, 21 de noviembre de 2002.
25. Fue el caso de la moratoria unilateral decretada por el Gobierno del presidente Sarney que llevó al cierre del crédito internacional para Brasil. Estos argumentos son defendidos en GUILHON ALBUQUERQUE, JOSÉ AUGUSTO “Lula aquí e acola”, *Carta Internacional*, Sao Paulo, nº 116, octubre 2002, p.16.