



09

abril
2012

BRASIL: lideratge en construcció

Oleguer Sarsanedas entrevista **Anna Ayuso**, investigadora principal, CIDOB

En superfície i població (200 milions), el Brasil és el cinquè país del món; en PIB, ja és el sisè. En aquests moments, la seva economia –que té com a sectors punta l'agricultura, la mineria, la indústria manufacturera i els serveis– no només és la que encapçala el rànquing a Amèrica Llatina, sinó una de les que més creix en el món. No és casualitat que la B de Brasil sigui la inicial de l'anagrama BRICS: avui, cada vegada amb més aplom i seguretat, el Brasil assumeix el seu doble paper de protagonista a nivell regional i d'actor principal emergent en el context global.

Per això, en termes de relacions exteriors, malgrat ser membre de nombroses instàncies multilaterals globals i regionals (ONU, Organització Mundial del Comerç, Fons Monetari Internacional, G20, Comunitat de Països de Llengua Portuguesa, Organització d'Estats Americans, Mercosur, Unió de Nacions Sud-americanes o Comunitat Iberoamericana de Nacions) i defensar el multilateralisme com a via per garantir la governança global, a la pràctica, el Brasil opta de preferència pel bilateralisme com a mètode de relació amb els altres països. Això li permet d'establir diverses aliances i mantenir una certa distància respecte de potències tradicionals com els Estats Units i la UE.

Anna Ayuso pensa que aquest desig d'augmentar l'autonomia política i econòmica del Brasil té com a contrapès el que anomena el seu "gran neguit": la possibilitat que es produeixi una reprimarització del país o, el que és pitjor, la desindustrialització de la seva economia.

En l'estat actual de coses, quina és la percepció d'Europa que es té des del Brasil?

El Brasil no veu la UE com a un actor global de pes, sinó com a un conjunt de països amb els quals manté relacions bilaterals diverses. Segons la visió que em va transmetre un diplomàtic brasiler, aquest conjunt de països els podríem dividir en tres grups, en funció del tipus d'aproximació: els països d'Europa

Occidental (França, Alemanya, Regne Unit, Espanya, Portugal), amb els quals manté relacions essencialment (però no exclusivament) econòmiques –adreçades, sobretot, a captar oportunitats d’industrialització i modernització–; els països de l’Europa Central, amb els quals manté relacions diplomàtiques clàssiques i, finalment, els països més perifèrics, com els del Caucas i la frontera meridional de Rússia, amb els quals les relacions són, per dir-ho així, més del segle XVIII. De la UE en la conjuntura actual, el Brasil en té una visió força negativa: sap que la recessió europea l’afectarà i retreu a la UE que sigui incapaç de posar ordre a casa seva. Europa representa un 25% del mercat exterior del Brasil i, malgrat una clara tendència a la baixa, encara empata amb la Xina en l’agregat importacions/exportacions. Tanmateix, no hi ha cap acord comercial preferencial entre el Brasil i la UE.

Però sí un partenariat estratègic (2007), cimera anuals, diàlegs sectorials, multiplicació de contactes públics i privats, intercanvis, cooperació...

En aquests moments, el Brasil manté diàlegs estratègics tant amb les potències tradicionals com amb les emergents. Al marge de les complicades negociacions comercials entre Mercosur i la UE, el que el Brasil proposa a cadascun dels seus interlocutors és un diàleg de tu a tu –atès que, com va dir Dilma Rousseff durant la seva darrera visita a Brussel·les, ara les velles regles ja no funcionen, són unes altres. Això val tant per als Estats Units com per a la Xina, i certament per a qualsevol Estat europeu. L’objectiu del Brasil és aprofitar el període de bonança per augmentar la seva influència política i econòmica a l’escenari mundial. A les grans negociacions o en els grans temes de debat internacional, el Brasil sol alinear-se amb els BRICS o amb d’altres aliats circumstancials i, sovint, en desacord amb el tradicional eix transatlàntic. Què l’interessa d’Europa? Bàsicament, inversions que aportin tecnologia i deixin un llegat –en termes d’equipament i infraestructures–, amb l’objectiu de potenciar la competitivitat de les empreses i l’autonomia del país.

El Brasil és avui, més que mai, un país estratègic per a Espanya –per les seves perspectives de creixement i les oportunitats que ofereix d’inversió, concessions i comerç. Què és Espanya per al Brasil?

El Brasil no necessita –ni vol– Espanya com a pont cap a Europa ni com a veu d’Amèrica Llatina dins la UE. Això no vol dir, per exemple, que la valoració de les empreses espanyoles que han invertit al Brasil no sigui bona: es reconeix que han servit per millorar serveis, per modernitzar sectors, per aportar tecnologia i, sobretot, experiència en infraestructures. Contràriament al que passa a d’altres països de la regió, l’actuació de les empreses espanyoles al Brasil no té connotacions colonials. Els brasilers no tenen anticossos respecte de l’antiga metròpoli d’un imperi del qual mai no van formar part. En el passat, el paper d’Espanya a les cimera iberoamericanes, buscant protagonisme com a actor extraregional a Amèrica Llatina, va aixecar certament suspicàcies. El Brasil va mantenir un perfil baix, participant només en allò que l’interessava. De fet, durant la primera legislatura Zapatero, la relació amb Lula va ser prou fluïda. Després, a mesura que s’han anat creant organismes regionals –com Unasur o la novvinguda CELAC– i els BRICS han anat adquirint protagonisme a escala global, les cimera iberoamericanes han perdut rellevància. L’interès del Brasil per Espanya és, a hores d’ara, un interès limitat: el que mereix un actor extraregional mitjà, tradicionalment més proper a Mèxic, el principal competidor de Brasil pel lideratge de la regió (Mèxic, contràriament al Brasil, és membre de l’OCDE i té acords de lliure comerç amb la UE i els Estats Units).

I la via brasilera al lideratge regional seria la de la “paciència estratègica”?

El Brasil i els altres membres de Mercosur (Argentina, Uruguai i Paraguai) no han aconseguit signar cap acord de lliure comerç amb els seus principals socis comercials. Això és per raó, en part, de la dificultat dels països membres per posar-se d'acord, però també a un proteccionisme molt arrelat. Al Brasil els lobbies agrícoles pressionen per obrir mercats, però els lobbies industrials defensen mantenir o fins i tot augmentar els actuals nivells de proteccionisme. Val la pena aturar-s'hi un moment: el mercat de la indústria brasilera és bàsicament intern i regional, la seva producció està molt subvencionada i és poc oberta, la qual cosa la fa poc competitiva. Una de les actuals estratègies del Brasil consisteix a ajudar amb recursos públics les empreses amb capacitat d'actuació en el context internacional per tal que puguin relacionar-se de tu a tu amb les grans corporacions globals. Mercosur és la porta natural als mercats externs per als sectors industrials més oberts, i accedir-hi comporta entendre's amb l'Argentina. D'aquí l'expressió “paciència estratègica”, que ha fet fortuna. Ara mateix hi ha en curs moltes inversions i joint ventures (públiques i privades) entre Brasil-Argentina. Per als més crítics, la “paciència estratègica” davant del recurs a mesures unilaterals argentines té uns límits, que són els de no comprometre ni frenar l'impuls del Brasil cap al lliure exercici de la seva autonomia política i econòmica a nivell global i cap al lideratge a nivell regional. Però el cert és que el Brasil és massa gran per a la regió.

Massa gran per a la regió?

Sí. Segons què fa, genera reticències entre els seus veïns i s'ho ha de fer perdonar mitjançant concessions. Però el Brasil és un país molt complex, amb unes grans desigualtats socials i regionals. No té els recursos per assumir el paper de paymaster que va jugar Alemanya a la integració europea. Per tant, “paciència”.

En l'àmbit global, el Brasil propugna una reforma de les institucions internacionals per adequar-les a la realitat multipolar actual. Però el seu objectiu de canviar les regles del joc, que l'oposa sovint als interessos dels Estats Units i la UE, no dificulta precisament aquest objectiu?

Al Brasil es poden diferenciar dues grans línies de política exterior: la dels qui defensen el manteniment d'unes relacions fluïdes amb els actors tradicionals occidentals, tot i conservant marges de autonomia, i la dels qui consideren imprescindible transformar les maneres de relacionar-se amb els altres països. Les dues posicions reclamen obtenir més pes a les institucions financeres com l'FMI o un seient permanent al Consell de Seguretat de l'ONU. La pregunta és: més poder, per a fer què? L'agenda global brasilera encara no està del tot definida. Quins són els interessos comuns dels BRICS, a part d'oposar-se al statu quo mundial? Malgrat la seva entesa en diversos camps, la Xina és una competidora creixent del Brasil a la regió llatinoamericana (especialment pel que fa a productes de baixa tecnologia i preu), i també competeixen a Àfrica (infraestructures, tecnologia agrícola, sanitat). A l'interior del país, el Brasil mira amb recel algunes inversions per part de la Xina i, per exemple, li ha posat límits a la compra de terres. En canvi, pel que fa a la reforma de les institucions internacionals, els interessos del Brasil per guanyar pes i els d'Europa, que no vol perdre'n, són clarament contradictoris. Els Estats Units serien un bon aliat, però quin interès tenen els nord-americans a afavorir les aspiracions del Brasil que vota, amb la Xina i Rússia, contra moltes de les seves iniciatives?

Les reticències del Brasil respecte dels Estats Units i de la UE vénen de lluny, d'abans de Lula...

Cal recordar que el concepte d'autonomia (política i econòmica) també ve de lluny, té arrels profundes a l'imaginari brasiler. Durant dècades l'admiració i la desconfiança s'han barrejat en diverses proporcions en la mirada del Brasil envers els Estats Units. Fins i tot durant la dictadura, que va durar de 1964 a 1985! Brasil va participar a la Segona Guerra Mundial al costat dels Estats Units i després va fer-li d'acompanyant en algunes aventures regionals dubtoses (com l'ocupació de la República Dominicana el 1964) sense obtenir cap tracte de favor a canvi. Al contrari: alinear-se amb els Estats Units té a la regió un cost elevat, que coneixen bé països com Colòmbia i Mèxic.

Llavors?

Pragmatisme. La política exterior brasilera és sobre tot pragmàtica i té com a principal objectiu ser un instrument al servei del seu desenvolupament econòmic i social. Les estratègies i les aliances poden ser diverses. En un món on el poder està cada cop més repartit, al Brasil, se li obren més oportunitats –i possibilitats– de canvi, i sembla que les vol aprofitar.