

REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 65.  
**Brasil y el gobierno Lula:  
oportunidades y desafíos**

La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia  
de Lula: un marco para el análisis futuro  
Rafael Grasa Hernández

# La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro

Rafael Grasa Hernández\*

## RESUMEN

La tesis de partida de este estudio es que el progresivo desencanto entre lo dicho, lo esperado y lo acontecido –desde la elección de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente de la República de Brasil– es menor en política exterior que en lo relativo a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, los cambios económicos o la reforma de la tenencia de la tierra. A partir de aquí, el artículo se estructura en tres apartados: en primer lugar, se dibuja un marco contextual y teórico que aboga concretamente por mostrar las ventajas de aplicar al caso de Brasil las propuestas y enfoques que relacionan estructura interior con política exterior. En segundo lugar, se establece una pauta de análisis para el caso brasileño en general y para la presidencia de Lula en particular, con especial atención a tres tipos de factores: los condicionantes de la política exterior brasileña, los elementos que derivan del programa general de Lula y de su enfoque internacional y, por último, los derivados de la relación entre estructura interna y política exterior. Por su parte, el tercer apartado se ocupa de las grandes directrices programáticas del primer año de Lula. Finalmente el autor concluye su trabajo con un compromiso de investigación y análisis futuro a partir de una conjetura y varias preguntas.

*Palabras clave: Brasil, política exterior, relaciones internacionales*

\*Profesor titular de Relaciones Internacionales, vicerrector y secretario general de la Universitat Autònoma de Barcelona. Profesor de la Fundació CIDOB y del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)  
rafael.grasa@uab.es

A partir del tema general “Un año de Gobierno Lula: oportunidades y desafíos”, el presente trabajo se centra en el eje internacional, es decir, en la política exterior de este Gobierno. Dicho de otra forma, analiza desde la perspectiva de la política exterior los primeros doce meses de un Gobierno que generó grandes expectativas, filias y fobias, internas e internacionales, lo que exigiría un análisis más pausado, y con más distancia, del que puede realizarse a finales del 2003.

Conviene empezar diciendo que la elección del candidato del Partido de los Trabajadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, como presidente de la República de Brasil, tras tres tentativas previas, representa, sin duda, un cambio simbólico y de expectativas de primer orden, que auguró cambios importantes en el panorama social, económico y político brasileño y que supuso una demostración palpable de la consolidación del sistema político brasileño así como de la existencia de una amplia mayoría, interclasista, que apostaba por la transformación de las estructuras sociales de desigualdad y de injusticia. La idea de cambio, *mudança*, fue, de hecho, una de las ideas y mensajes clave de la campaña de Lula y uno de los principios inspiradores de su programa de gobierno: cambios en la esfera interna, en lo económico y político, pero también en la esfera internacional.

Las páginas siguientes se ocuparán de valorar lo acontecido a partir de una tesis central: el progresivo, habitual –y relativamente rápido– desencanto entre lo dicho y esperado y lo acontecido, en particular en lo que respecta al contenido y velocidad de los cambios, es menor en política exterior e internacional, incluso entre los analistas de izquierdas y “altermundialistas”, que en lo relativo a la lucha contra la pobreza, la exclusión social, los cambios económicos o la reforma de la tenencia de la tierra.

Desde el punto de vista expositivo, el artículo está dividido en tres apartados. Se establece, en primer lugar, un marco contextual y teórico, que aboga concretamente por mostrar, tentativa y abreviadamente, las ventajas de aplicar al caso de Brasil las propuestas y enfoques que relacionan estructura interior con política exterior. En un segundo momento, y en coherencia con el enfoque recién comentado, se establece una pauta de análisis para el caso brasileño en general y para la presidencia de Lula en particular, prestando atención a tres tipos de factores: los condicionantes de la política exterior brasileña, los elementos que derivan del programa general de Lula y de su enfoque internacional y, por último, los derivados de la relación entre estructura interna y política exterior. Finalmente, el tercer apartado se ocupa de las grandes directrices programáticas del primer año de Lula. El texto concluye con una breve conclusión, de hecho, un compromiso de investigación y análisis futuro a partir de unas conjeturas y varias preguntas.

## EL MARCO CONTEXTUAL Y TEÓRICO

La razón de empezar por un marco contextual y teórico es evitar de entrada, pese al carácter provisional de un análisis tan limitado y constreñido por la dimensión temporal del período y su dimensión “programática”, dos riesgos y problemas cuasi endémicos de los análisis de políticas exteriores. Primero, basarse única o casi exclusivamente en el análisis coyuntural, en la búsqueda inmediata de las “claves” de los primeros días, caer, en suma, en un análisis demasiado pegado a las declaraciones y a los hechos más en bruto y publicísticos, dejando de lado todo marco teórico y conceptual. Y no es porque no existan declaraciones o actos dignos de ser señalados: declaraciones relativas a los objetivos en política internacional, elección del asesor presidencial para temas de relaciones internacionales (profesor Marco Aurelio Garcia, durante muchos años secretario de relaciones internacionales del PT), primeros viajes exteriores del presidente (a su entorno regional, Argentina y Chile, y a Estados Unidos, en diciembre del 2002) o del mencionado asesor (Venezuela), o la elección como ministro de Exteriores –quizás para compensar la elección de un asesor ajeno a la carrera, que a menudo había sido elegido entre el elenco de Itamaraty– de Celso Amorim, un embajador prestigioso que había sido canciller durante el Gobierno de Itamar Franco. Se trata, pero, de insertarlos en un marco teórico. Segundo, juzgar los eventuales cambios desde dos *a priori*, no necesariamente congruentes entre sí, que suelen aducirse al juzgar las políticas exteriores de gobiernos que llegan al Ejecutivo con programas de cambios radicales: aludir a la necesaria continuidad de la política exterior, la política pública que se considera por definición menos sujeta a cambios coyunturales; o, por otro lado, recurrir únicamente a los cambios entre las posiciones ideológicas previas a la asunción de la responsabilidad de gobierno. Por decirlo de otro modo, comparar la lucha contra el imperialismo y el capitalismo internacional, núcleo duro de la política del PT, con el realismo y pragmatismo que suele conllevar la toma de decisiones.

Hasta aquí, dos consideraciones de partida que, de hecho, establecen las condiciones iniciales: no limitarse a la simple descripción de actos y declaraciones ni al intento de mostrar como mes a mes se pierde ideología y se gana pragmatismo. Existen también condiciones de contorno, constricciones adicionales. Concretamente, una general y una concreta, esta última que afecta a quien escribe, al propio analista. La primera constricción es la clara relación entre lo interno y lo externo y se concreta en una doble constatación: el escaso margen de maniobra inicial para lograr resultados visibles a corto plazo en políticas macroeconómicas, en política exactiva o en tenencia de la tierra. Ello centró buena parte de la actuación en política exterior y en concreto en su parte menos compleja: discursos y declaraciones, cambios formales e institucionales, visitas; alianzas para buscar actuaciones concretas en organizaciones y foros internacionales, pero sin entrar a lo realmente complejo y difícil, la evolución de la relación con Estados Unidos, columna verte-

bral de buena parte de la política exterior y aún interna de Brasil en el futuro. La construcción concreta, la que me afecta como analista, es mi lejanía física de Brasil, una dificultad casi insalvable para intentar vincular causalmente la estructura interna con la política exterior, justamente el modelo de análisis teórico que voy a proponer en virtud de las insuficiencias de otros enfoques más clásicos de análisis de políticas exteriores.

### **El marco teórico: de las insuficiencias prácticas del análisis de políticas exteriores a la relación entre estructura interna y política exterior**

En efecto, el enfoque al uso durante décadas en el campo del análisis de políticas exteriores ha sido el modelo de la “reestructuración” propuesto por K. Holsti y el modelo que insiste en la combinación de elementos de cambio y de continuidad. Ninguno de los dos, como sostendré, resulta demasiado útil. Por un lado, el enfoque de la “reestructuración” de las políticas exteriores diseñado por Holsti en los años ochenta sólo resulta aplicable, y muy útil, en casos en que se ha producido una alteración radical de la posición de un país en el sistema internacional y, por ende, un cambio casi total de los roles, objetivos y prioridades de su política exterior, algo que ni siquiera se da siempre aunque haya un cambio de sistema político (transición del franquismo a la democracia a partir de 1975 en España) y, por tanto, aún menos en el caso de simple victoria en unas elecciones presidenciales y sin mayoría clara del partido o coalición gobernante en el Legislativo. El segundo enfoque, que voy a llamar para simplificar el de “cambio y continuidad”, insiste en la fuerte presencia de la continuidad para, a continuación, aprehender los elementos de cambio apelando a la distinción entre la política de Estado (consolidada y con tendencia a la permanencia) y la política de Gobierno/partido, la esfera en la que suelen concentrarse las mayores posibilidades de cambio.

Lo cierto es que ambos enfoques, surgidos del análisis comparado de políticas exteriores creado en plena etapa behaviorista (es decir, en la fase inicial que James Rosenau definió como propia del diseño de “preteorías” y de modelos de análisis comparado de políticas exteriores), parecen desde hace más de una década bastante estériles. De ahí que me parezca más productivo recurrir a otro marco teórico: el de la *estructura interna versus la política exterior*.

Aludo a desarrollos recientes de la ciencia política que han prestado atención primero al concepto de “estructura interna” para explicar cambios en la política exterior y para comprender el impacto específico que ejercen sobre la política interna (véanse en particular los trabajos de Katzenstein, Risse-Kappen, Ikenberry y Checkel), que están resultando muy útiles para la política comparada. La tesis de fondo de la mayor parte de dichos trabajos puede resumirse así: la estructura interna permite vincular, a través del papel del Estado, entendido como variable interviniente, los niveles interno e internacional, en una u otra de las siguiente dimensiones: a) permitiendo explicar por qué y en qué contextos fuerzas políticas internas se canalizan hacia la política exterior e internacional (por decir-

lo con una expresión cargada de significación en la teoría internacional, apelando a la segunda imagen de K. Waltz; b) filtrando el impacto del contexto internacional sobre lo interno (es decir, la segunda imagen pero invertida, en formulación de Gourevich). Véamoslo con mayor detalle, habida cuenta de que puede resultar útil para un análisis futuro de la política exterior de Lula, una vez tengamos a la vista al menos tres o cuatro años de mandato.

En suma, lo que propone este nuevo enfoque es utilizar *la estructura interna como puente teórico*, algo que se ha hecho hasta el momento con dos grandes variantes: a) analizar la vinculación entre la economía política internacional y la estructura interna (el trabajo de Katzenstein que analiza las diferencias entre la política energética de Francia y Estados Unidos), algo que exige distinguir entre Estado y sociedad; b) analizar los vínculos entre la economía interna y la política de seguridad (al estudio de Mathew Evangelista sobre la carrera armamentista entre Estados Unidos y la URSS).

Más recientemente, Risse-Kappen ha propuesto, tras analizar esos trabajos, considerar *la estructura interna como variable interviniente*. Para ello delimita qué entender por “estructura interna” a partir de tres componentes, a saber: instituciones políticas, sociedad y redes susceptibles de formular políticas (*policy-networks*). Al analizar las instituciones políticas, Risse-Kappen propone examinar su grado de concentración y centralización, en particular en el caso del poder ejecutivo. Al examinar la estructura de la sociedad, pone el énfasis sobre todo en su grado de polarización, en la fuerza de las organizaciones sociales existentes y en el nivel de movilización merced a la presión social. Por último, al ocuparse de la naturaleza de los procesos de construcción de las coaliciones en los *policy-networks* que unen Estado y sociedad, destaca tres grandes tipos posibles: a) las redes dominadas por el Estado (caracterizadas por países en los que abundan las instituciones políticas centralizadas, una sociedad polarizada y organizaciones sociales débiles; las coaliciones, por tanto, dependen o se basan en las diferentes élites, lo que comporta que tiendan a ignorar a la opinión pública y a los restantes actores), casos que ilustra aludiendo a Francia y a Estados Unidos; b) las redes dominadas, por el contrario, por la sociedad y los actores sociales, típicas de países y/o situaciones en los que existe una fuerte opinión pública, una gran movilización y donde los estados son débiles; y c) situaciones en que nos encontramos con fenómenos de interacción, negociación y contractación corporativista entre los actores políticos y los actores sociales, habida cuenta de la presencia de instituciones políticas y organizaciones sociales con capacidades y fuerzas semejantes, como sucede –de acuerdo con su análisis– en Alemania y Japón. Así las cosas, el resto de países y de situaciones, como en el caso de Brasil y Lula, responderían a variantes o situaciones intermedias a partir de la naturaleza y relaciones entre los tres componentes mencionados.

El fin de la Guerra Fría no ha dado al traste con estos enfoques, sino que, simplemente, ha desplazado el interés de los análisis de estructura interna hacia la creciente liberalización económica, en particular hacia el papel de los actores transnacionales y de

las organizaciones no gubernamentales, así como el impacto de las normas y regulaciones internacionales (regímenes) en las prácticas estatales. De particular interés están resultando los trabajos orientados a examinar como se traducen en prácticas internas las normas y convenciones internacionales.

## UNA PAUTA DE ANÁLISIS PARA EL CASO DE BRASIL Y LA PRESIDENCIA DE LULA

Me parece interesante empezar mi estudio sustantivo acerca de la política exterior de Lula estableciendo una pauta de análisis que deriva de los comentarios del apartado anterior acerca del marco teórico y conceptual para analizar políticas exteriores.

Estableceré primero el punto de partida, los factores condicionantes de la política exterior brasileña, con independencia de quién sea el presidente, para fijarme luego en algunas influencias o rasgos del Gobierno de Lula y acabar, en tercer y último lugar, con unos breves apuntes sobre la relación entre estructura interna y política exterior.

### **El punto de partida: factores condicionantes de la política exterior brasileña**

Hay que prestar atención, al menos, a los siguientes rasgos estables que condicionan la política exterior brasileña:

1. Se trata de un país que cuenta con una Constitución “prolija” en principios, valores y alusiones a la realidad internacional, a diferencia por ejemplo de España y de la Constitución de 1978. Así encontramos referencias a la independencia nacional y a la autonomía, a los derechos humanos, la autodeterminación, la igualdad, búsqueda de la paz y la solución pacífica de las controversias y los conflictos, la práctica de la cooperación, etc.

2. Cuenta, además, con un Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería (Itamaraty), muy sólido, con profesionales bien preparados y con una política exterior muy consolidada y cuidada, con dos determinantes de larga tradición, la opción multilateral y la importancia de la relación con Estados Unidos.

3. Tampoco puede olvidarse que, objetivamente, se trata de un país importante en relaciones internacionales, en el sistema-mundo, merced a su población, su extensión, sus riquezas naturales y también en virtud de su rol de potencia media semiperiférica, con un gran papel de liderazgo en América Latina. Además, se trata de la décima economía mundial, con una sociedad enormemente polarizada y llena de desigualdades, y

con una tradición internacional muy condicionada por el hecho de ser un participante habitual de los sistemas y organizaciones multilaterales regionales e internacionales.

4. Concretamente, se trata de un país continental con dos grandes cuencas hidrográficas (Amazonas y Plata), con diez vecinos y algunas fronteras extensamente pobladas, fronteras muy activas en tanto que lugares de intercambios múltiples (no siempre legales), con una población alta y de origen variado (lo que da lugar a vínculos de las respectivas “diásporas” con Japón, Líbano, Polonia, Ucrania, Alemania, etc.), con una economía industrial diversificada y un sector minero y agropecuario también significativo. En el plano económico, lo más notable es el carácter dúplice, con alto grado de complementariedad y competitividad con otros países, con un intercambio comercial bastante equilibrado con cuatro polos que condicionan sus relaciones exteriores (Unión Europea, 28%; Estados Unidos, 20%; América Latina, 20%; Asia-Pacífico, 20%).

### **El programa general de Lula y su impacto en la política exterior**

A esos rasgos debemos añadir algunos derivados del programa general de Lula en el año 2002 y de algunas claras diferencias de las directrices en política exterior frente a las tradicionales del PT y a las defendidas en las tres anteriores campañas de Lula a la presidencia del país.

5. El programa de Lula giraba en torno a tres ejes y prioridades interrelacionados, que coincidían con las preocupaciones generales del país: la política económica, la reforma agraria y la política exterior. La interrelación, como veremos, explica la importancia de la agenda económica y social en los temas de política exterior.

6. En política exterior, se trata de un Lula diferente del de 1994 (momento en que había declarado que “a política externa nao vem depois da definição de um projeto nacional. Ela faz parte desde projeto nacional”) y del programa fundacional del PT, en que los comentarios relativos a la política internacional eran –en contenido y en discurso– semejantes a los de los partidos de izquierda latinoamericanos, incluyendo la solidaridad con los movimientos de liberación nacional. En 1989, en ocasión de la primera disputa por la presidencia, Lula se caracterizó por su identificación con la lucha de los oprimidos en América Latina y con una política exterior autónoma, independiente y soberana, sin alineamientos automáticos, articulada en torno a los principios de autodeterminación de los pueblos, no ingerencia en los asuntos internos de países y por el establecimiento de relaciones con los gobiernos y naciones en busca de cooperación en base a la plena igualdad de derechos y la consecución de beneficios mutuos. En 1998, en ocasión de su tercera candidatura en coalición con otros partidos, optó por subrayar aspectos de continuidad y de cambio, y fijó la innovación sobre todo en aspectos de soberanía económica, del propio Brasil, y de cambios de las relaciones u organizaciones económicas internacionales, con especial énfasis en el Acuerdo Multilateral de Inversiones a la sazón en negociación en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).



7. Durante el año 2002 y en particular en la campaña, el cambio internacional y la política de alianzas del candidato (ahora no sólo con partidos de izquierdas sino con el Partido Liberal), muestran un nuevo realismo diplomático y económico y una sutil pero clara transición hacia una política exterior más pragmática. Si bien en la primera fase de la campaña todavía repitió algunas de las antiguas formulaciones (concretamente, contra el Fondo Monetario Internacional o el Área de Libre Comercio de las Américas [ALCA]), pronto veremos como pone el énfasis en disminuir el grado de dependencia financiera de Brasil (mediante instrumentos comerciales e institucionales nuevos, como la creación de una Secretaría o Ministerio de Comercio Exterior y una política proactiva de promoción comercial), el respeto a las obligaciones y compromisos internacionales del país. En el tema más espinoso, la postura respecto del ALCA, la actitud es cuidadosa: ya no se reclama la retirada de las negociaciones ni se adhieren —ni Lula ni el PT— a la exigencia de la Central Única dos Trabalhadores, el Movimento Dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) o la Confederação Nacional dos Bispos do Brasil de realizar un referéndum sobre el mismo. Al mismo tiempo, el secretario de Relaciones Exteriores del PT, Aloízio Mercadante, propondrá, como muestra de ese nuevo realismo, explorar la posibilidad de un acuerdo comercial bilateral con Estados Unidos.

En suma, si bien el programa de política exterior era claramente ambicioso y se relacionaba con la agenda económica y de desarrollo (“La política exterior será un medio fundamental para que el Gobierno implante un proyecto de desarrollo nacional alternativo, y procure superar la vulnerabilidad del país en la inestabilidad de los mercados financieros internacionales”), hasta el punto de que se consideraba la política exterior un instrumento indispensable para garantizar la presencia soberana de Brasil en el mundo y para cambiar las relaciones internacionales, lo cierto es que Lula era más partidario que su adversario Serra de promover el Mercosur. Ya en el propio programa, aparecían otros rasgos llamados a tener especial protagonismo, la aproximación a países de importancia regional como Sudáfrica, India, China y Rusia. En pocos meses, el camino hacia el realismo y el pragmatismo empezaba a ser visible y no se trataba de un simple cambio táctico, sino, en mi opinión, de la aceptación de la influencia de la estructura interna sobre la política exterior.

### **Estructura interna versus política exterior**

En efecto, aunque sin entrar en detalles en este momento, si se aplican los esquemas antes comentados y en particular el de Risse-Kappen, resulta claro que el Brasil del 2002 está marcado, por un lado, por una estructura institucional caracterizada por una mayoría electoral obtenida mediante alianza con otros partidos, básicamente de centro y, por tanto, con un partido en posición minoritaria en el Parlamento. En cuanto a la sociedad, es ciertamente activa, aunque muy polarizada, y en ella destaca una clase media en ascenso (frente, por ejemplo, al caso de Argentina, en que hemos visto como las cla-

ses medias han visto reducidos drásticamente sus ingresos). En cuanto a las redes de formación de políticas y coaliciones, éstas muestran también una fuerte polarización, hasta el punto de que puede hablarse de redes en cada uno de los extremos sociales y políticos, con poca capacidad de conexión y negociación. En suma, un país que, a mediados y finales del 2002, muestra claramente que su Estado es débil y que su sociedad es menos fuerte de lo que aparenta.

Ello permite entender la deriva de la política exterior tras la victoria y la toma de posesión: el realismo diplomático y el pragmatismo a los que he aludido toman cuerpo. Ya en el primer pronunciamiento del presidente electo (28 de octubre de 2002), Lula, consciente de la gravedad de la crisis económica y de los focos de tensión, declara: “Brasil cumplirá su parte para superar la crisis, pero resulta esencial que goce del apoyo de los organismos multilaterales, como el FMI o el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que se restablezcan las líneas de financiación para las empresas y para el comercio internacional. Igualmente relevante resulta avanzar en las negociaciones económicas internacionales, en las que los países ricos deben retirar las barreras proteccionistas y los subsidios que penalizan nuestras exportaciones, en particular en la agricultura”. Dicho de otra forma, se abandona la amenaza, presente hace unos años, de cesar las exportaciones de alimentos hasta que Brasil gozara de soberanía y de seguridad alimentaria, por la combinación del programa “Hambre Cero” con las exportaciones de alimentos, eso sí, luchando contra el proteccionismo injusto de las grandes potencias.

Las grandes coordenadas parecen claras desde el principio. Primero, una clara apuesta por la afirmación, enfática, de la defensa de los intereses nacionales y la soberanía, en particular la regional. Segundo, la búsqueda de una cultura de paz entre las naciones, profundizar la integración económica y comercial entre los países, así como rescatar y ampliar Mercosur como instrumento de integración nacional, además de poner en marcha una “negociación soberana” frente a la propuesta del ALCA. Tercero, fomento de los acuerdos comerciales bilaterales y, combinando la acción bilateral y multilateral, lucha en pro de un nuevo orden económico internacional que mengüe las injusticias, la distancia creciente entre Norte y Sur y la inestabilidad financiera, enormemente perjudicial –dice Lula y su Gobierno– para los países del Sur. Cuarto, defensa de la Amazonia y de su biodiversidad, mediante la elaboración de un programa de desarrollo para la región medioambientalmente responsable. Y quinto, una manifiesta voluntad de poner a América Latina y el Caribe como gran prioridad, e impulsar todas las formas de integración para fortalecer la identidad social, cultural e histórica, y, de paso, combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Por último, en la esfera global, Lula apuesta, de la mano de la “globalización solidaria y humanista” y la alianza con los pueblos de los países pobres, por reforzar grandes acuerdos internacionales como el Protocolo de Kyoto, los tratados de desarme y lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y, sobre todo, por el cambio total de una estructura internacional injusta y excluyente. Ahí, nuevamente, interior y exterior se dan la mano.

Dicho de otra forma, la política exterior se convierte, ya en la etapa inicial, estrictamente declaratoria, en el gran terreno de formación de coaliciones, siguiendo la pauta de análisis esbozada al hablar de la relación entre la estructura interna y la política exterior. Y ello se debe al hecho de que es una esfera que permite mejor que otras el establecimiento de programas específicos y tolerar relativamente ciertas indefiniciones y ambigüedades (cambios en la posición hacia Cuba) e incluso los primeros problemas al enfrentarse con las primeras dificultades prácticas. Basten un par de ejemplos: el discurso genérico sobre la revitalización de Mercosur y de su ampliación para integrar plenamente a Chile y otros socios del Cono Sur, deberá casarse, casi antes de los primeros viajes al exterior, con la aceptación de la realidad de un Chile que busca el acuerdo con Estados Unidos; o el intento del asesor Marco Aurelio García de mediar en la crisis venezolana (viaje en diciembre de 2002, previo a la toma de posesión), que se saldó con el reconocimiento de que la realidad de ese país era más compleja de lo que se creía y con cierto “desgaste” diplomático, que obligó a intervenir rápidamente, tras el nombramiento del nuevo Gobierno, al nuevo canciller.

En suma, política exterior y política interior parecen ir juntas y, habida cuenta de que la propia estructura interior (en la triple dimensión de la estructura institucional, la sociedad y la posibilidad de formar coaliciones que impulsen políticas de cambio) dificulta enormemente el logro de resultados rápidos y claros, en temas como la reforma agraria, la lucha contra la corrupción o las reformas económicas, la política exterior pasa a tener funciones sustitutorias y permite gestos y acciones diversos (propuestas, viajes, alianzas con objetivos inmediatos como en el caso de la reunión de la OMC en Cancún) con claro rendimiento e impacto interno y externo. Sea como fuere, eso no es totalmente nuevo, habida cuenta de que algo parecido podría decirse de buena parte de los mandatos de Cardoso. Por decirlo, parafraseando a Clausewitz, *en Brasil, y desde 1994, la política exterior parece funcionar como una continuación o sustitución de la política interior por otros medios*. Tal percepción quedaría en buena medida confirmada si se comparan el programa electoral y las primeras declaraciones de Lula poco antes y poco después de tomar posesión, con la detallada relación de temas y posiciones preparada por Itamaraty, para facilitar la transición de un Gobierno a otro, así como con las primeras declaraciones y discursos del canciller Celso Amorim.

Lo anterior significa que la pregunta, clásica, ante la elección de un líder inequívocamente de izquierdas (es decir, la que se interroga sobre si es posible mantener en un Gobierno del Sur un Gobierno electo de izquierdas con políticas decididamente contrarias a intereses generales de los países del Norte, en particular de Estados Unidos) parece tener poco sentido, pese a la inequívoca deriva presidencialista de Lula, habida cuenta de que en el terreno de las declaraciones sería más bien el argentino Kirchner, aliado preferente, quién estaría diciendo lo que muchos esperaban de Lula.

## EL PROGRAMA DE GOBIERNO EN POLÍTICA EXTERIOR: LAS GRANDES DIRECTRICES PROGRAMÁTICAS

De los comentarios y análisis anteriores se deriva que, de tener alguna plausibilidad lo que he afirmado, las grandes directrices de la política exterior deben reflejar ese papel interno y externo, hacia dentro y hacia fuera, de la política exterior, así como una clara sintonía entre los grandes objetivos de la política interior y los ejes de actuación internacional.

Como veremos a continuación, las grandes directrices programáticas de la política exterior son tres: la lucha para atacar el hambre y la pobreza, la prioridad de América Latina y el papel estratégico que se concede a la integración.

### **Luchar para atacar el hambre y la pobreza**

Por decirlo con las propias palabras de Lula, en nombre propio y del Grupo de Río, en un foro especialmente importante: “la pobreza y la miseria que alcanzan a millones de hombres y mujeres en Brasil, en América Latina, en África y Asia, nos obligan a construir una nueva alianza contra la exclusión social. El hambre es una realidad intolerable. Sabemos que existen condiciones plenas para superar ese flagelo. Mi propuesta –anticipada en Porto Alegre y Davos– consiste en crear un fondo mundial capaz de proporcionar comida a quien tiene hambre y, al mismo tiempo, crear condiciones para acabar con sus causas estructurales. Es lo que estamos comenzando a hacer en Brasil” (Discurso en Evian, reunión del G-8 [junio de 2003], en el que transmitía la voz del Grupo de Río, reunido en Cuzco).

Parece obvio que la prioridad otorgada, al fundamentar teórica y discursivamente la política exterior, a la lucha contra la pobreza y el hambre debe entenderse como complemento, coherencia, derivación, de la propuesta clave de política interna. De ahí que se entienda y se exprese como prioridad absoluta y que de ella se deriven otras posiciones como el apoyo a políticas de desarme, en particular la nuclear, la apuesta y apoyo a procesos de paz y, en particular, a la solución negociada de los conflictos (por ejemplo, en el caso de Irak) así como, en última instancia, la búsqueda de un mundo más equilibrado en lo económico y social, libre de las amenazas de la anarquía financiera internacional y de los movimientos especulativos de capital, que han puesto en serio peligro a los países del Sur.

En el terreno más práctico, Lula ha avanzado dos propuestas concretas para materializar el Fondo Mundial contra el Hambre: a) una tasa al comercio internacional de armas, que mezcla criterios éticos y beneficios económicos; y b) la aportación por parte

de los países del Norte de un porcentaje de los intereses pagados por los países deudores. Lo cierto es que, en su formulación inicial, ningún país del Norte o responsable de organismos internacionales se ha opuesto explícitamente a dichas propuestas, quizás por su carácter genérico y falto de cronograma. Es más, Chirac las apoyó explícitamente, junto al director de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Juan Somavía.

Posteriormente, la capacidad de bloquear la toma de decisiones en la reunión de Cancún de la OMC, mediante la alianza con la India y Sudáfrica, le granjeó a Lula la simpatía de muchos países del Sur, aunque está por ver si Lula sigue apostando por la alianza con esos países. Coherentemente, Lula ha apostado también por el fortalecimiento y reforma de las Naciones Unidas, incluyendo la posibilidad de que Brasil sea miembro permanente del Consejo de Seguridad, por defender la democratización de las organizaciones internacionales y un enfoque más multilateral de las relaciones internacionales, por abogar por la lucha multidimensional en pro de la paz mundial. Más compleja es la relación con otras zonas, regiones y naciones, que parece ganar enteros en la parte final del primer año, la que ha granjeado a Lula las primeras críticas de evadirse de los problemas internos mediante viajes y propuestas internacionales desmesurados. Aludo a las propuestas relativas a relaciones privilegiadas con ciertos países africanos, en particular Sudáfrica, así como con la India, China y Rusia.

### **América Latina como prioridad: integración física, económica y comercial junto a cooperación política y social**

En otro orden de cosas, Lula ha puesto a América Latina en el centro, fiel a quince años de declaraciones que preferían la expresión general a la particular (América del Sur), aunque el “descubrimiento” de que en América del Sur Brasil tiene fronteras con todos los países excepto Ecuador y Chile, y casi ningún conflicto jurisdiccional, ha dado un protagonismo adicional al Cono Sur. Por tanto, América Latina como *motto* o lema, el Cono Sur, y en particular Argentina, como concreción. Por decirlo con sus propias palabras, recogidas en una interesante entrevista: “Nunca me resigné a que durante 500 años nuestro país haya mirado tanto hacia el viejo continente y tan poco hacia los países con los que tiene frontera, que son nuestros amigos y hermanos. Por eso la prioridad de mi política exterior es la integración de América del Sur y dentro de ella nuestra relación con Argentina” (Entrevista de Horacio Verbitsky a Lula y Kirchner, *La insignia*, 20 de octubre de 2003).

Indudablemente, las relaciones con Argentina, por sí mismas y como *motor* de la integración y de la visión latinoamericana, tendrán enorme importancia, con un factor adicional nada menospreciable: el apoyo que supone, dada la alianza estratégica, la mayor capacidad discursiva radical de Kirchner, dada su situación interna e internacional, de la que se beneficia Lula sin tanto desgaste. Por otro lado, también ha explorado y ofrecido, relaciones especiales a Venezuela y Perú.

## Visión estratégica de la integración: Mercosur

Ciertamente, la principal dificultad, teórica y práctica, del primer año de Lula ha sido elaborar un discurso que permita compatibilizar interés –y necesidad– de Brasil por entrar en el mercado estadounidense (entendido como un factor de dinamismo del sistema productivo y un estímulo para lograr un mayor equilibrio de la balanza comercial) y sus propuestas para el Mercosur.

Las propuestas brasileñas son ambiciosas: coordinación macroeconómica, que aspira a algo más que una unión aduanera, con un objetivo final que supone establecer un área de convergencia de políticas activas en el ámbito industrial, agrícola, social, científico-tecnológico, cultural. Ello implica, en la esfera práctica, establecer nuevos instrumentos (entre ellos una secretaría, mecanismos de solución de controversias, una misión y visión estratégica compartida, un Parlamento elegido mediante sufragio directo, mecanismos de coordinación de los respectivos bancos centrales para llegar en el futuro a la instauración de una moneda única, etc. El problema no es el diseño teórico sino la forma de lograrlo en la práctica, que implica dos grandes retos u obstáculos a corto y medio plazo: a) la creación de un embrión de política exterior común para dialogar con la Unión Europea y Estados Unidos; b) la compatibilidad del proyecto con el plan estadounidense de creación del ALCA. En ambos casos, el papel y agenda futura de la OMC ocupa una parte sustancial de la agenda.

Ciertamente, la realización del ALCA, y por tanto la voluntad y la política de Estados Unidos, suponen el principal obstáculo, sin olvidar que el balance real del Mercosur no es tampoco demasiado bueno (un embrión de unión económica en que sólo cuatro países han reducido entre sí tarifas arancelarias). Las dificultades con el ALCA tienen que ver con una mezcla de datos objetivos (las disparidades reales de la economía estadounidense con el resto de las Américas, que obligan ya, de entrada, a prever importantes medidas compensatorias para evitar que el ALCA suponga un incremento de la brecha entre Estados Unidos y el resto de países) y de prácticas concretas, muy arraigadas, de Washington. Aludo concretamente al proteccionismo no arancelario de Estados Unidos, que afecta fuertemente a Brasil, en un plano casi estructural o estratégico, y, en el terreno táctico o más coyuntural, a la política de actuación selectiva de Washington, que tiene posturas y actitudes diferentes en los diversos foros económicos. Así, se afana por lograr que ciertos temas que se presentan difíciles en el ALCA se discutan y acuerden en la OMC y, a la vez, presiona en pro del ALCA pese a que ciertos temas básicos para dicho objetivo no están resueltos aún en la OMC. Por poner un ejemplo, Estados Unidos defiende en ambos foros posiciones diferentes respecto a temas como la apertura de fronteras y la garantía de la propiedad intelectual.

Por decirlo provocativamente, y en cierto modo de forma intelectualmente grosera, está por ver cómo va a reaccionar Brasil a las crecientes presiones de Estados Unidos, que, según algunos analistas, parece haber adoptado, de la mano de Zoellick, una estrategia

“Pokémon”: atrapar al máximo número de países (de tierra, agua, fuego...) y convertirse poco a poco en maestro entrenador. O, dicho de forma menos críptica y sin jerga juvenil, ¿qué dirá Brasil cuando reciba la pregunta directa de Washington, habida cuenta de que la estrategia de Zoellick es, de acuerdo con sus declaraciones, avanzar hacia acuerdos con los países ya dispuestos y preparados y dejar para más tarde a los restantes?

En suma, la prueba de fuego de la tercera y gran directriz programática de Lula en política exterior, la realmente sustantiva, es la posibilidad de compatibilizar prácticamente la integración regional y un nuevo marco de relaciones económicas con Estados Unidos. Demasiado pronto para responder ni siquiera tentativamente: un año, el primero, y una clara tendencia a sustituir parcialmente la actuación interna por la exterior, lo impiden si se respetan las reglas y protocolos del trabajo científico.

## A MODO DE BALANCE INCONCLUSO

Eso sí, el programa de investigación futuro, o al menos su gran pregunta articuladora, está, visto lo acaecido durante estos primeros doce meses, claro: ¿significará la política exterior de Lula el fin de la propuesta de Rio Branco o al menos una remodelación intensa y significativa de la misma? ¿O nos encontramos tan sólo ante propuestas discursivas, difícilmente realizables o compatibles entre sí?

Lo cierto es que ya hace un siglo Brasil, de la mano del Barao do Rio Branco o Joaquim Nabuco, optó por un objetivo que ha marcado su política internacional y su acción exterior: construir una *parceria privilegiada*, una relación especial, con Estados Unidos, objetivo que ha servido hasta el presente para vehicular –con cambios de énfasis y acento– la inserción de Brasil en el sistema internacional. Las tres directrices programáticas de la política exterior de los primeros doce meses de Lula permiten, pese al realismo diplomático y al pragmatismo al que he aludido, preguntarse si lo dicho va a desaparecer o simplemente a reformularse en serio.

Como ya he apuntado, resulta imposible responder a la pregunta en este momento, al menos apelando a datos contrastados y a razonamientos plausibles. Se puede, sin embargo, avanzar una conjetura: la clave está en el éxito de las propuestas sobre el Mercosur, propuestas que, a su vez, están condicionadas por la evolución de la economía mundial, el rumbo de América del Sur y América Latina, pero sobre todo, por la política estadounidense y más en concreto por los crecientes problemas del presidente Bush. Cuanto mayores sean las dificultades de Bush, políticas y económicas, y más o menos probable su derrota en las próximas presidenciales, mayor será el margen de maniobra de Lula.

Ciertamente, existen otros elementos, como las constricciones externas e internas (en particular el deterioro social, las luchas dentro del PT y en la coalición, así como el inevitable y seguro desencanto de la sociedad brasileña con la falta de resultados espectaculares), algo que está muy relacionado con los acuerdos con el FMI, las garantías al capital internacionales y el mantenimiento de medidas impopulares (por ejemplo, tasas de interés alta sobre bonos, la reforma del sistema de seguridad social, que conlleva una reducción del sistema de pensiones) y el impacto creciente de las contiendas electorales en la política brasileña (legislativas en 2004, presidenciales en 2006, que implican entrar casi ya mismo en precampaña). Pero, pese a todo, la política exterior de Lula depende en buena medida de la política interna de Estados Unidos. En pocos meses, el futuro de la política exterior de Lula estará mucho más claro.

#### Referencias bibliográficas

- ALMEIDA, P.R. *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*, Porto Alegre: UFRS, 1998.
- ALMEIDA, P.R. "A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula". *Revista de Sociologia e Política*. No. 20 (2003).
- AMORIM, C. Discursos y declaraciones diversos (<http://www.mre.gov.nbr>) (2002 y 2003).
- CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), Documentos y comentarios diversos. En: <http://www.cebri.org.br> (2002 y 2003).
- Boletim da ADB (2003)*, Brasilia.
- LULA, Documentos de campaña y otras declaraciones. En: <http://www.lula.org.br>. (2002 y 2003).
- MERCADANTE, A. "Una nova política externa". *Valor Económico* (15 de julio, 2002).
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Declaraciones, programas y documentos diversos (<http://www.pt.org.br>).
- PRESIDENCIA DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Documentos y textos diversos. En: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)
- RELNET (espacio de referencia brasileño en relaciones internacionales). <http://www.relnet.com.br>.