

El gobierno de Lula

¿Una nueva política exterior?

El presente artículo analiza la política exterior brasileña en la gestión del presidente Lula, confrontando sus objetivos, prioridades e implementaciones con la orientada bajo el anterior gobierno y en etapas previas. Aunque no representa una ruptura o inflexión, y a pesar de heredar varios de sus objetivos e iniciativas más relevantes, la actual política exterior presenta rasgos distintivos asociados al reordenamiento e instrumentalización de sus objetivos y prioridades, así como a la asertividad en la promoción de los mismos.

Alcides Costa Vaz

La llegada de un nuevo gobierno suscita, naturalmente, interés en identificar los rasgos de innovación y de continuidad en la conducción de los diferentes aspectos de los asuntos públicos. Ello se refuerza particularmente cuando las expectativas de cambios están alimentadas por decepciones crecientes de la sociedad frente a las propuestas y modelos a los que prestó su apoyo y que no fueron satisfechos, y por candidatos que, debido a idiosincrasias personales, trayectorias políticas e identificación con grandes causas sociales, se convierten en depositarios de la confianza popular. La llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil estuvo acompañada de estos y otros aspectos inéditos en la historia del país. Al encarnar el deseo de cambios, el nuevo presidente se dispuso a emprenderlos en todos los ámbitos, inclusive en la política exterior. Tal disposición trae implícito un juicio crítico (a veces velado) sobre el desempeño de su antecesor, de forma más inmediata, y también (en este caso explícito) sobre el modelo de desarrollo al que aquella política servía.

Alcides Costa Vaz: internacionalista brasileño; director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

Palabras clave: relaciones internacionales, política exterior, ALCA, Mercosur, Brasil.

La política exterior brasileña se consolidó, a lo largo de la vida republicana, en torno de principios, valores y objetivos que le confirieron una continuidad propia de política de Estado. Ello, sin confundirse con inmovilismo, la volvió tributaria de un legado construido por diferentes gobiernos a lo largo del tiempo y circunscribió, en gran medida, el espacio en el cual se operaron los cambios que reflejaron las visiones y prioridades de las distintas administraciones. Debido a esto la política exterior local no se caracteriza en su evolución por puntos de inflexión o dramáticas correcciones de rumbo de un gobierno a otro. El interés en promover cambios en este ámbito, explícitamente asumido por el presidente Lula durante su asunción, constituye en sí mismo un desafío político de gran envergadura cuando se lo confronta con los aspectos estructurales y que condicionan su dinámica.

En este artículo se intenta analizar en qué medida la política exterior, en la todavía corta trayectoria del gobierno de Lula, incorporó elementos de cambio que la diferencian sustantivamente del último y de otras administraciones. El análisis considera inicialmente la coyuntura internacional en que transcurre la fase final del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso y el legado de su política externa como condicionantes inmediatos de la reorientación pretendida por el nuevo gobierno. Posteriormente se analizan los objetivos y las prioridades formalmente enunciadas por Lula y su relación con las líneas de otros periodos. Finalmente se procede a un breve y parcial balance de la implementación concreta de esta política para poder identificar, más allá de los aspectos discursivos, elementos empíricos que justifiquen en qué ámbitos y con qué alcances se confirma efectivamente la disposición a promover cambios.

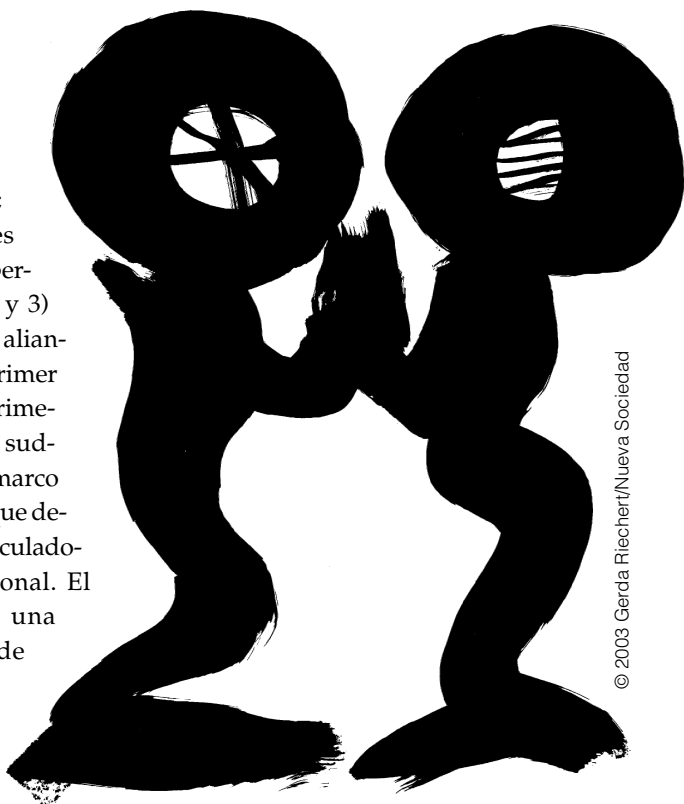
La coyuntura internacional después del 11 de Septiembre y el legado de la política exterior del gobierno previo

El contexto internacional en el que transcurrió la etapa final del segundo mandato de Cardoso estuvo marcado por los impactos políticos y económicos de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Los atentados y sus desdoblamientos alteraron significativamente el contexto en que se estaba desarrollando la política exterior brasileña, al producir una dramática redefinición de la agenda internacional, recolocando en el tope de la misma las cuestiones relacionadas con la seguridad y al volver aún más sensibles tensiones y conflictos en distintas partes del planeta. Del mismo modo, afectaron las consideraciones del Gobierno sobre las posibilidades de realización de sus principales objetivos externos y, por consiguiente, el desarrollo de importantes dimensiones de la política exterior. En este segundo mandato de Cardoso la acción di-

plomática estuvo definida en torno de tres grandes líneas¹: 1) la definición de un proyecto regional brasileño; 2) la obtención de mejores condiciones de acceso y apertura de nuevos mercados; y 3) la construcción de nuevas alianzas internacionales. En el primer caso, la realización de la primera cumbre de presidentes sudamericanos representó un marco histórico al mismo tiempo que definió los principales ejes articuladores de la integración regional. El Mercosur, sumergido en una profunda crisis a fuerza de inconsistencias propias y de dificultades económicas de los países miembros, no cumplía el papel dinamizador

de la pretendida integración, pues iba quedando a la deriva a medida que se profundizaba la crisis económica y política argentina, con reflejos inmediatos en los países vecinos.

En el plano comercial, ganaba preeminencia la necesidad de generar superávit como única forma posible de reducir, en el corto plazo, el gran déficit en la balanza del país, que ponía de relieve una gran vulnerabilidad y dependencia ante el declinante flujo de la inversión extranjera directa. Frente a este cuadro el foco de la diplomacia comercial brasileña se volcó entonces al mejoramiento de las condiciones de acceso para sus principales mercados de exportación y hacia la apertura de nuevos mercados. Hubo tres ámbitos de negociación, jerarquizados según la importancia estratégica que se les atribuía y la posibilidad de actuación que proporcionaban. En ese orden, el primer frente estaba en la Organización Mundial de Comercio (OMC), que reflejaba la prioridad tradicionalmente conferida al tratamiento multilateral de las cuestiones comerciales, para lo cual Brasil se había movido de manera activa por el lanzamiento de



© 2003 Gerda Riechert/Nueva Sociedad

1. Discurso de toma de posesión del ministro Celso Lafer, Brasilia, 29/1/2001.

***La lógica
 de la política
 exterior
 fue puesta en jaque
 por los atentados
 del 11 de Septiembre***

una nueva ronda de negociaciones en la Conferencia Ministerial de Doha, en noviembre de 2001. La segunda orientación se relacionaba con las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, a las cuales, además de su expresión económica, se les otorgaba un importante significado político en términos de posibilidades de intercambio, de credibilidad para el propio Mercosur y de esfuerzo para favorecer la multipolaridad. Por último, el Área de Libre Comercio de las Américas, donde Brasil sostenía posiciones predominantemente defensivas frente a la intención de Estados Unidos de alcanzar un acuerdo calcado sobre las normas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que sobrepase, en algunos dominios, la propia normativa multilateral.

Aunque valorando de manera muy diferente estos procesos, la diplomacia local definía su conducta negociadora a partir de una visión y un análisis de conjunto de las posibilidades de adelantar sus intereses y posiciones. Así, mientras resistía las presiones de EEUU para acelerar las negociaciones del ALCA, el gobierno brasileño intentaba avanzar en el frente Mercosur-UE, explorando las oportunidades del paralelismo entre ambos procesos. Al mismo tiempo, asumía posturas más comprometidas en defensa de los intereses de los países en desarrollo en la definición de la agenda de lo que vendría a ser la primera rueda de negociaciones en el marco de la OMC. La intensificación de lazos políticos y económicos con grandes países emergentes –India, China, Rusia y Sudáfrica particularmente– se adaptaba a la intención de explorar nuevos mercados y obtener ganancias comerciales, atenuando los costos políticos y económicos de los obstáculos observados en las instancias formales de la negociación comercial. Se adaptaba también a la necesidad de construir alianzas y reglamentar apoyos en beneficio de causas del mundo en vías de desarrollo, del fortalecimiento del multilateralismo y a favor de la multipolaridad.

Esta lógica de la política exterior en el segundo mandato de Cardoso fue puesta en jaque por los atentados del 11 de Septiembre. Cada una de las dimensiones fue afectada, exigiendo el ajuste de la acción diplomática al contexto de gran inestabilidad reinante desde entonces. Así, la atención que se pretendía dispensar a la construcción de un proyecto regional sudamericano fue parcialmente desviada hacia el tratamiento de temas relativos a la seguridad en el plano interamericano, en particular y por iniciativa de Brasil, a la OEA². La mayor atención otorgada al conflicto colombiano y la asistencia financiera y militar en el marco del Plan Colombia, hicieron que Brasil reforzara su presencia militar

en áreas de esa frontera, para evitar la entrada del conflicto. Además, el gobierno de Cardoso se preocupó por no apoyar cualquier iniciativa que implicara directa o indirectamente la regionalización de este conflicto y una consiguiente mayor incidencia militar norteamericana. En el Cono Sur surgieron inquietudes por la presencia o circulación de personas ligadas a grupos terroristas internacionales en la región de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), además del tráfico de armas y de drogas en todo el subcontinente. Tales cuestiones aparecieron con más fuerza después del 11-S y promovieron un contexto de creciente inestabilidad política. Se produjo, en gran medida, la *securitización* de la agenda regional, y de este modo los principales temas políticos de la Declaración de Brasilia quedaron en un segundo plano. Paradójicamente, los temas relacionados con la seguridad no habían sido contemplados en la Cumbre Sudamericana; apenas se le había dado curso a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (Iirsa), con los estudios preliminares y el montaje de la arquitectura financiera para viabilizar proyectos. En el plano de la integración regional se atravesaba un momento de fuerte estancamiento. El Mercosur vivía su hora más crítica con la profundización de la crisis argentina, que culminó con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y con el fin del régimen de convertibilidad. Las negociaciones entre el Mercosur y la Comunidad Andina no lograban superar sus persistentes impases y el componente más promisorio e inédito del proyecto sudamericano estaba aún en etapa embrionaria.

En el plano de las relaciones comerciales internacionales, la disposición generalizada de no permitir el fracaso de la Reunión Ministerial de Doha en noviembre de 2001, lo que habría sido interpretado como un revés para el multilateralismo en el mismo momento en que EEUU llamaba a una cruzada internacional contra el terrorismo, contribuyó decisivamente al lanzamiento de la nueva rueda de negociaciones en la OMC. Sin embargo, la aparente motivación multilateral norteamericana se reveló circunstancial y efímera: una nueva ley agrícola robusteció los subsidios, el rechazo al Tribunal Penal Internacional y las acciones militares en Afganistán, y posteriormente en Irak evidenciaron, de forma incontestable, el unilateralismo estadounidense al mismo tiempo que expusieron las fragilidades y límites del multilateralismo. En relación con el ALCA, la posición de Brasil presentaba una ligera evolución, de la actitud reticente y cautelosa del inicio de las negociaciones hacia una postura más comprometida, aunque mantenien-

2. Por iniciativa del gobierno brasileño, se propuso la invocación al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como respuesta a los ataques terroristas del 11-S, lo que desencadenó un intenso movimiento diplomático en la esfera de la OEA para discutir la acción regional frente a dichos ataques.

La llegada de Lula al poder se produce en un contexto de retracción ante las incertezas y la inestabilidad de los escenarios regional y global

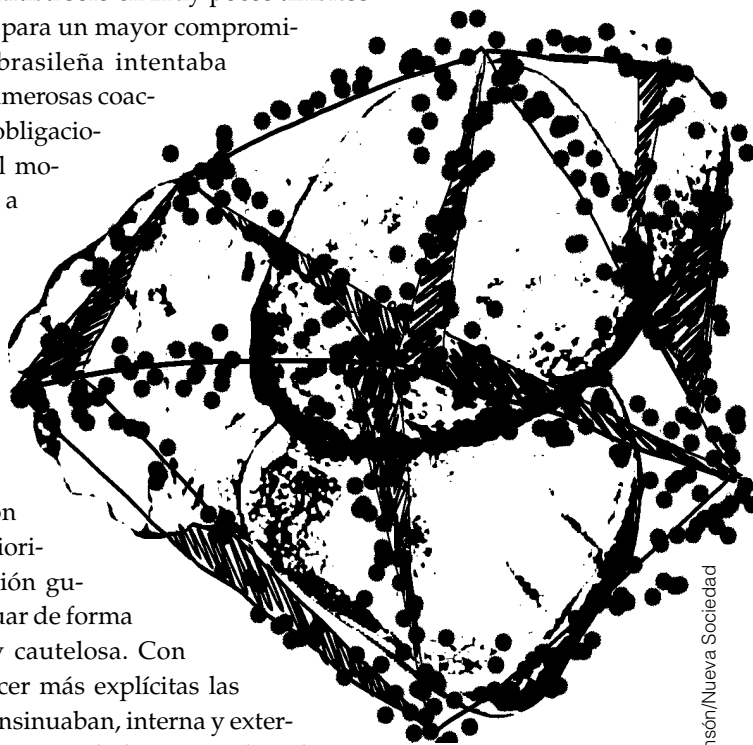
do una connotación preponderantemente defensiva. En su etapa final, la administración Cardoso se mostraba empeñada en generar estrategias alternativas para garantizar el acceso al mercado norteamericano, pero que evitaran el modelo pretendido por EEUU. La propuesta de retomar las conversaciones en el ámbito del Acuerdo Marco firmado en 1991 por los cuatro países miembros del Mercosur y EEUU evidencia esa preocupación. En la misma medida en que Brasil intentaba moverse en el contexto del ALCA, aumentaban las negociaciones, consolidándose gradualmente un cuadro de estancamiento. Ello repercutió en las conversaciones entre el Mercosur y la UE. Al final del gobierno de Cardoso los principales tableros del juego comercial estaban fuertemente obstruidos.

El acercamiento a los países emergentes, tercera y principal dimensión de la política exterior de Cardoso, siguió su curso aunque con ritmos y formas diferenciadas según cada caso. Los resultados más evidentes fueron logrados con China, debido no solo al significativo aumento de la corriente comercial entre ambos países, sino también a la cooperación en diversas áreas, en particular en las actividades aeroespaciales. En proporción menor se registró lo mismo con Rusia. Sudáfrica e India se mostraron como aliados importantes en el marco de la OMC, tanto en lo que se refiere a la cuestión agrícola como en la discusión de patentes de medicamentos en función de los intereses de salud pública, y también representaron blancos privilegiados de la diplomacia comercial brasileña de aquel periodo.

De manera general puede verse que la política exterior de Cardoso acabó concentrándose en aspectos relacionados con intereses y consideraciones de orden básicamente económico, ámbito en el que se identificaban los principales desafíos a la estabilidad y a la gobernabilidad. Aunque pragmática en cuanto al diagnóstico de las asimetrías y contradicciones del mundo globalizado, así como a las vulnerabilidades y necesidades del propio país, esta perspectiva empezó a contrastar fuertemente con las prioridades dictadas por EEUU en el plano de la política internacional, generando una disyunción que acompañó a la gestión de Cardoso hasta el final. Como hemos visto, la inestabilidad del escenario pos 11-S, la creciente vulnerabilidad externa de la economía brasileña, la desaceleración del crecimiento interno y el debilitamiento político del propio gobierno en las postrimerías de su gestión, se combinaron para circunscribir y limitar sus iniciativas a la esfera económico-comercial. Temas eminentemente políti-

cos que habían sido defendidos por la diplomacia brasileña en el contexto anterior, como la reforma de la ONU y la disputa por un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad, fueron relegados a segundo plano.

Se consolidó así un sensible desfase entre, por un lado, discurso diplomático y gestos mediáticos y, por otro, la real capacidad de acción de que disponía el Gobierno, que encontraba sólo en muy pocos ámbitos algunas condiciones para un mayor compromiso. La diplomacia brasileña intentaba abrir, en medio de numerosas coacciones externas y de obligaciones impuestas por el modelo de desarrollo a que servía, brechas de oportunidad para hacer avanzar sus intereses. La relativa inmovilidad de la política exterior se debía entonces no tanto a la indefinición de objetivos y de prioridades, sino a la opción gubernamental por actuar de forma contemporizadora y cautelosa. Con ello intentaba no hacer más explícitas las incertezas que ya se insinuaban, interna y externamente, sobre la dirección de la postura brasileña en el contexto de la nebulosa política internacional, tomando en cuenta la transición gubernamental que se avecinaba y las dudas sobre la solidez de la economía local.



El diseño de la política exterior del gobierno de Lula

La llegada de Lula al poder se produce, por lo tanto, en un contexto de retracción ante las incertezas y la inestabilidad de los escenarios regional y global, y ante las vicisitudes de las negociaciones comerciales internacionales. La definición de las prioridades y estrategias de la política exterior del nuevo gobierno tomó, como puntos de partida: 1) la necesidad de revertir la postura marcada-

mente defensiva de la gestión de Cardoso; y 2) la opción a favor de rescatar dimensiones y valores de gran centralidad en otros momentos de la política exterior brasileña, solapados o amortiguados a lo largo de los años 90. En este sentido, el nuevo gobierno asumió el compromiso de hacer que los cambios reclamados por los brasileños alcanzaran también la política exterior³, que se producirán, sin embargo, no tanto a través de una dramática revisión de objetivos y prioridades, sino por medio de una acción más comprometida, fundada en: 1) la subordinación directa de la política exterior a los dictámenes del desarrollo, orientado éste por una perspectiva humanista; 2) la reafirmación de la soberanía y de los intereses nacionales en el plano internacional; 3) la centralidad y el apoyo al comercio exterior como herramienta esencial para el desarrollo económico y para la reducción de las vulnerabilidades externas del país; 4) el compromiso en la construcción de alianzas y sociedades en los planos regional y global simultáneamente, en favor de objetivos y causas identificadas con las necesidades del desarrollo económico y social; y, por último, como rasgo efectivamente distintivo, 5) la acción decidida en favor de la promoción de un orden político y económico más democrático, justo y equitativo entre las naciones⁴.

Aunque no configure una ruptura directa con ninguna de las dimensiones centrales de la política del gobierno anterior y no introduzca tampoco elementos inéditos con relación a otros periodos, la orientación que la actual administración intenta dar a la política exterior se construye desde una evaluación crítica de la conducción y los resultados alcanzados por su antecesor, así como también de la trayectoria que se imprimió a la acción diplomática de Brasil después del debilitamiento del desarrollismo nacional a finales de los años 80. Contiene, por lo tanto, una crítica implícita al desempeño previo, al aumento de la vulnerabilidad externa del país, atribuida al modelo económico adoptado en los 90, y a la inflexión sufrida por la política exterior con el predominio del ideario liberal⁵. Lula asume una postura revisionista con la cual intenta alinear el frente externo con los deseos de cambio y con las propuestas y compromisos que asumiera internamente, no obstante sin apartarse de forma radical de ninguno de los principales legados del gobierno anterior. Por el contrario, las prioridades definidas surgen o se asocian a iniciativas gestadas en la administración precedente. En su discurso de toma de posesión, el presidente señaló como principal prioridad «la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y justa»⁶, retomando lo que ciertamente fue la iniciativa más

3. Discurso de toma de posesión del presidente Lula da Silva, Brasilia, 2/1/2003.

4. *Ibid.*

5. V. Amado Luis Cervo: «A Política Exterior: de Cardoso a Lula» en *Revista Brasileira de Política Exterior* año 46 N° 1, p. 4.

original de Cardoso en el campo diplomático, pero atribuyéndole la importancia que su antecesor no logró conferirle. Pero no se trata de un simple continuismo. Lula ha logrado, efectivamente, imprimir a la acción externa una inédita dimensión política al impulsar, sin coacciones, la disposición a ejercer un liderazgo en el continente sudamericano. El Mercosur, por su trayectoria y resultados, además de sus todavía promisorias potencialidades, surge como espacio primero donde ese rol debe materializarse, lo que justifica el énfasis otorgado a su actualización y profundización. En otras palabras, el Mercosur representa un *test case* para las pretensiones brasileñas de ejercer un papel regionalmente proactivo en favor de nuevas propuestas de desarrollo y de integración internacional. Hay, por lo tanto, una nítida preocupación en desplegar políticas activas de vecindad, cubriendo todo el arco que se extiende desde Uruguay a Surinam, siendo el Mercosur, a pesar de sus complicaciones de los últimos años, la iniciativa que mejor materializa la aspiración brasileña de intentar niveles más profundos de relacionarse y de construir una plataforma a partir de la cual puedan desencadenarse otras acciones internacionales en favor de la plena inserción internacional del país y de la región en su conjunto. Se pone en evidencia entonces la prioridad otorgada a la revitalización del Mercosur, a su ampliación y profundización en tanto iniciativa de integración económica dentro de la cual se intenta incorporar otras dimensiones en lo social, cultural y científico-tecnológico. Sin duda, las perspectivas de revitalizar y reorientar este proceso de integración son mucho mejores en el presente que al comienzo del gobierno de De la Rúa, en Argentina, que en su momento también se propuso el relanzamiento del proceso. La llegada al poder de Lula en Brasil, y de Néstor Kirchner en la Argentina, además de un nuevo gobierno en Paraguay, y en el futuro próximo incluso en Uruguay, produce un contexto político en que se exige a los nuevos liderazgos compromisos reiterados con las causas regionales, ya que las opciones por alineamientos automáticos o preferenciales con el mundo desarrollado, cuando se asumieron, produjeron escasos resultados y muchas frustraciones que, a su vez, volvieron a alimentar esperanzas en el regionalismo económico.

***Hay por parte
del Gobierno un
distanciamiento
crítico de EEUU***

Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido a comienzos de los años 90, cuando también hubo una fuerte revalorización de la integración regional, de lo cual resultó el propio Mercosur, las iniciativas del gobierno brasileño en el presente no parecen destinadas a responder a la fuerza gravitacional de la economía norteamericana sobre América del Sur, lo que se tradujo en la connotación

6. Discurso de toma de posesión del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Brasilia, 2/1/2003.

preponderantemente defensiva que prevaleció en la política exterior brasileña en esos años. Hay un empeño declarado en valorar la integración como un componente activo de la estrategia de desarrollo, sin confundirla con la propia estrategia. A partir de esa lógica se rechazan prioridades excluyentes y se buscan oportunidades para maximizar los intereses económicos. El gobierno de Lula también da continuidad a los esfuerzos iniciados por su antecesor, buscando expandir el abanico de alianzas estratégicas en el plano internacional y privilegiando en ese sentido a grandes países emergentes como China, Rusia, India y Sudáfrica. Ello se debe no solamente al creciente espectro de intereses comerciales, sino también a que se considera importante optimizar la acción en los principales foros multilaterales de naturaleza política y económica. Las acciones lideradas por Brasil en el contexto de la OMC en las dos últimas conferencias ministeriales (la ya mencionada de Doha en 2001, y de Cancún en 2003) expresan la renovada disposición a proyectar su asertividad más allá del plano regional. Además de ellas, cabe igualmente destacar que se ha retomado el planteo de integrar el Consejo de Seguridad como miembro permanente. Todo el esfuerzo de tramado de nuevas alianzas y de apoyo internacional a las causas del desarrollo se dirige, en última instancia, hacia el declarado objetivo de mantener relaciones más equilibradas con las grandes potencias, de forma general, y con EEUU en particular.

Es precisamente en ese campo donde se presentan los grandes desafíos para la política exterior de Lula. Aunque sin producir un retroceso en el frente bilateral, la política del nuevo gobierno, ejercida en diferentes planos y en un amplio espectro temático, tiene implícitas mayores posibilidades de fricción con EEUU, tal como ya sucede en el contexto de las negociaciones comerciales internacionales, y de forma más clara en el ámbito de la OMC y de las negociaciones del ALCA. Por otro lado, la política económica en los primeros meses de gobierno fue decisiva para mitigar preocupaciones estadounidenses y de inversores internacionales respecto a las inclinaciones ideológicas de Lula y la orientación de sus políticas públicas en general.

Hay efectivamente por parte del Gobierno un distanciamiento crítico de EEUU, en particular en lo que respecta a las acciones militares en Irak y al debilitamiento de los foros multilaterales de alcance global, los cuales, como hemos visto, siguen siendo escenarios esenciales a la acción internacional brasileña. El exacerbamiento del unilateralismo norteamericano, que coincidió con el primer semestre del mandato de Lula, refuerza la crítica a la acción hegemónica estadounidense y sus desdoblamientos estratégicos, políticos y económicos. Sin nutrir antagonismos artificiales, las relaciones entre Brasil y EEUU parecen mar-

cadadas hoy por la dificultad de alcanzar un complejo acomodamiento de intereses entre la potencia hegemónica y un país cuyo gobierno defiende cambios profundos también en el plano de las relaciones internacionales, a fin de hacerlas más participativas y equitativas. La inclinación por la multipolaridad como estructura de poder deseable, y por el multilateralismo como expresión de ésta, ha llevado a que Brasil intente intensificar las relaciones con los países de la UE. Ello sin embargo no lo ha eximido de divergencias que, de modo diferente a lo que ocurre con EEUU, se circunscriben sobre todo a la dimensión comercial, y dentro de ésta, al comercio agrícola. No obstante, como ya hemos visto, los eventuales avances en ese plano están condicionados por desarrollos en los planos comunitario y multilateral, configurando, por lo tanto, un espacio en que el compromiso de la política exterior brasileña encuentra condiciones poco favorables para su ejercicio. Las negociaciones en curso entre el Mercosur y la UE reflejan la dinámica de otros ejercicios negociadores como el ALCA y el de la propia OMC, y parecen confirmar la dificultad de obtener resultados direc-



tos de uno de los más importantes ejes de relación externa para el país, precisamente aquel que tendría la mayor potencialidad de contribuir más decisivamente al deseado objetivo de favorecer la multipolaridad y el multilateralismo.

Si consideramos las prioridades tal como fueron definidas por Lula, a excepción, es cierto, del lugar destacado conferido a América del Sur, no se observan cambios drásticos o rasgos innovadores. Es la reafirmación de las características recurrentes de la política exterior brasileña, es decir, la conciliación entre el imperativo de los cambios y la necesidad de emprenderlos basándose en fundamentos normativos y orientaciones estructurales más permanentes⁷. La diferencia fundamental entre las políticas de Lula y la de su antecesor se establece no tanto frente a los objetivos o prioridades enunciados, sino en la recolocación de algunos elementos esenciales y en la disposición a actuar de forma más comprometida y proactiva en la defensa de intereses nacionalmente definidos y en la promoción de proyectos comunes con sus vecinos sudamericanos y con otros aliados internacionales.

La política exterior del gobierno de Lula en movimiento: una consideración preliminar

El corto periodo transcurrido desde la asunción de Lula no permite una evaluación más definida de su política exterior sobre la base de resultados. Aun habiendo heredado muchas de las iniciativas que prioriza, no hubo tiempo para la necesaria maduración de sus proyectos más estimados. En el contexto regional, en efecto Brasil se ha proyectado políticamente, con gran protagonismo en relación con sus dos mayores vecinos del norte, Colombia y Venezuela, que enfrentan fuertes problemas políticos internos. El reciente acuerdo firmado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) entre Perú y el Mercosur se adapta a la estrategia de expansión mercosureña con vistas a la constitución de un área de libre comercio sudamericana, aspiración brasileña estimulada desde el gobierno de Itamar Franco, entonces también liderada por el actual canciller, Celso Amorim. En esa misma dirección apuntan los esfuerzos para la conclusión de las negociaciones del Mercosur con la CAN. Sin embargo, más que en una dimensión esencialmente comercial, las perspectivas del proyecto sudamericano descansan, en el presente, en la integración de la infraestructura regional, donde también se observan movimientos que tienden a la definición e implantación de proyectos específicos.

7. V. Luiz A.P. Souto Maior: «Desafíos de una Política Externa Asertiva» en *Revista Brasileira de Política Exterior* año 46 N^o 1, p. 16.

En el plano de las negociaciones comerciales internacionales, Brasil ha actuado en defensa de posiciones fundadas en la visión de que, habiendo abierto su economía y hecho concesiones unilaterales en la primera mitad de los años 90, debe ahora pedir una apertura de mercado para los principales productos propios de exportación, al mismo tiempo que se exploran oportunidades en mercados emergentes. La valorización de los foros multilaterales y la acción dirigida hacia la construcción de alianzas internacionales tuvo su momento más alto, en estos primeros meses, con la creación del Grupo de los 20 en el seno de la OMC, con un destacado papel en la Conferencia Ministerial de Cancún. Esta línea de acción ya había rendido frutos bajo Cardoso, en la Reunión Ministerial de Doha, cuando Brasil movilizó a sus aliados para defender, con éxito, el uso de patentes farmacéuticas por razones de salud pública.

En el plano político se observa que Brasil está adquiriendo mayor visibilidad internacional

En el contexto del ALCA, Brasil pasó a explorar espacios negociadores alternativos que le permitieran una mayor flexibilidad frente a los plazos previstos para la conclusión de las negociaciones regionales. Así, como ya hemos visto, el país continúa empeñándose en negociar con EEUU, bajo el Acuerdo Marco, al mismo tiempo que opta por tratar los temas sensibles de la agenda del ALCA (servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual) en el ámbito de la OMC, reproduciendo la propia estrategia estadounidense de remitir los temas considerados sensibles hacia aquel organismo. De esa forma, Brasil ha esquivado, con éxito, aceptar compromisos en cuestiones de mayor sensibilidad en los términos propuestos por EEUU. Por otro lado, el impase que este diferimiento supone, implica la continuidad de los principales obstáculos para las exportaciones brasileñas en el mercado norteamericano. Así, se corre el riesgo de incurrir en la paradoja de que aquello considerado ganancia o avance táctico en las negociaciones comerciales con EEUU, perpetúe la situación que se intenta revertir.

En el ámbito del Mercosur, hay avances en la definición de una agenda (Agenda 2006) que lleve a retomar el proyecto original de la integración, es decir, el establecimiento de un mercado común, aunque las acciones dentro de la misma tengan todavía un carácter embrionario. Por lo tanto, en este plano no han sido las relaciones comerciales el elemento más dinámico del comercio exterior brasileño, como ocurrió en la primera mitad de los años 90, cuando la Argentina ocupó un lugar destacado entre los principales destinos de las exportaciones. A pesar de la recuperación económica de ese país, no se espera una reedición

de aquello, dado el interés brasileño en la diversificación de los mercados. Con respecto a esto, cabe destacar que los indicadores de comercio exterior, particularmente los de las exportaciones y el inédito superávit comercial (16.100 millones de dólares) alcanzado en los primeros ocho meses del corriente año, corroboran la acción gubernamental y la disposición a reducir la vulnerabilidad externa del país y de hacer que el comercio exterior sea el impulsor del esperado intento de retomar el crecimiento económico junto con la dinamización del mercado interno.

Finalmente, en el plano político se observa que Brasil está adquiriendo mayor visibilidad internacional, a lo que la propia diplomacia presidencial ha contribuido de manera directa. El presidente Lula ha intentado capitalizar el interés suscitado por su elección y su llegada al poder, apareciendo efectivamente como novedad e intentado inscribir sus más caras preocupaciones de connotación social en la agenda internacional. Al mismo tiempo, asumió una postura crítica frente a la forma en que EEUU conduce la campaña antiterrorista, a las acciones militares y ocupación de Irak y al debilitamiento de la ONU y el multilateralismo en general. En ese plano se observa coherencia entre los aspectos de la política exterior formalmente enunciados y las posiciones sustentadas por sus principales exponentes, entre ellos el propio presidente.

Síntesis conclusiva

En general, el balance de la política exterior brasileña bajo la conducción de Lula es positivo. Ello es así porque el esfuerzo adaptativo ha sido realizado basándose en el reconocimiento de un legado histórico a partir del cual se redefinen prioridades e instrumentos. Por lo tanto, los elementos nuevos no deben ser caracterizados o reducidos a simples cambios de estilo asociados a una innegable disposición al compromiso. Los elementos sustantivos más destacados no son realmente nuevos, pero la forma en que los objetivos, las prioridades y los instrumentos son examinados y reorganizados tiene como resultado un perfil efectivamente distinto al de los gobiernos anteriores, aunque sin recurrir necesariamente a rupturas o grandes innovaciones.

En síntesis, la política exterior brasileña continúa mostrando rasgos idealistas en relación con la visión de mundo que persigue, se mantiene pragmática y se muestra crecientemente comprometida con la implementación de los objetivos y prioridades que, sin ser inéditos, configuran, por su ordenamiento e instrumentalización, una concepción peculiar tanto comparada con el gobierno anterior como con otras etapas de su trayectoria histórica.