

Gobierno de Lula da Silva: el lapso de una política externa independiente en Brasil

El Ciudadano · 10 de junio de 2017

Hace pocos años la política exterior de Brasil exhibía audacia y robustez. Con Lula gobernando Brasil fue activo en la integración regional de América Latina, los BRICS y el desarrollo de nuevas alianzas globales. Con el actual presidente Michel Temer, procesado por casos de corrupción, la política exterior brasileña volvió a las manos de una socialdemocracia adicta a los enunciados de Washington.





El gobierno de Luís Inácio Lula de Silva (2003-2011) inauguró un periodo de alza de Brasil como potencia emergente. La estrategia fue la diversificación de relaciones comerciales y la creación y ampliación de alianzas regionales, apostando por influir en la arena de decisiones a nivel global. Al mismo tiempo, fueron direccionados esfuerzos para ampliar la cooperación entre los países sudamericanos, con la consolidación de nuevas organizaciones internacionales de integración regional, que ampliaron las posibilidades de consenso entre los países de la región, respecto a varias temáticas.

Otros cambios en la política externa se hicieron evidentes, una vez que se hizo más activa y altiva e inauguró un trayecto en búsqueda de proyección internacional. Para tanto, además de hacerse acreedor del FMI, la diplomacia brasileña pasó a intervenir en variados forums internacionales y en contenciones entre diversos países, realizando un gran esfuerzo para conquistar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Brasil volvió a colaborar en misiones de paz sobre incumbencia de la ONU, hecho que no ocurría desde 1947 en la misión desarrollada en la región de los Balcanes (abarcaba Grecia, Albania, Bulgaria y la ex-Yugoslavia), en que el país quedó encargado de monitorear las fronteras y auxiliar los refugiados. Para tanto, el año de 2004, el gobierno brasileño encaminó tropas para misiones de paz en Haití, en la

operación Minustah; ya en 2011 participó de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en Líbano (Unifil). Tal conducta repercutió los años siguientes en la indicación del general Carlos Alberto de Santos Cruz, que comandó las tropas brasileñas en Haití, para mandar la misión Monusco, en la República Democrática del Congo, en 2013 y, en la designación del teniente coronel de artillería Ivo Werneck para componer el equipo de planificación de la Minusa, una Misión de Estabilización Multidimensional Integrada en la República Centro-Africana en 2014.

Recordemos que en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso la política externa se enfocó en la búsqueda de credibilidad internacional. Su objetivo fue ampliar la cooperación para la creación de normas internacionales, de esta manera la autonomía sería conquistada de fuera para dentroⁱ. En ese sentido, hubo una tentativa de “autonomía por participación” que sería garantizada por la simple presencia brasileña en los regímenes internacionales, que ocasionalmente aseguraría al país influenciar en la (re)elaboración de las normas existentesⁱⁱ.

En el gobierno de Lula se comprendió que no bastaba participar de los organismos internacionales, sino que se hacía necesario un rol activo en la política externa, lo que posibilitara alternativas para resistir a imposiciones de decisiones que muchas veces resultan dañinas a Brasil. De esta manera, se buscó una “autonomía por la diversificación”, o sea, la ampliación de las coaliciones políticas y comerciales con países que comparten de intereses semejantes, con el fin de ampliar el poder de negociación a la hora de los acuerdos y reducir así la dependencia del comercio exterior centralizado en el mercado estadounidenseⁱⁱⁱ.

En esa perspectiva, se fortaleció Itamaraty, se amplió el número de embajadas, principalmente en África, así como en otros países que el comercio exterior aún se presentaba poco relevante. Además, se consolidó una “diplomacia presidencialista” intensiva, consubstanciada en la figura del presidente Luís Inácio Lula de Silva, “o cara” en la expresión del presidente estadounidense Barack Obama^{iv}

La frecuencia y destino de los viajes presidenciales es un indicador importante para analizar la diplomacia presidencial. Con Lula ganaron dimensiones importantes, como se puede verifique en la Infografía 1.

Los viajes presidenciales en el periodo del gobierno Lula de Silva en relación a su sucesor fueron 110% superiores. Las visitas ocurrieron con mayor intensidad en todas las regiones. Crecieron 59% para América del Sur, para América del Norte en 71% y para Europa en 74%. Además, hubo un esfuerzo para la ampliación de las relaciones con regiones periféricas, negligenciadas por el antiguo gobierno, resultando en el aumento de viajes para Centroamérica y Caribe en 480%, África, en 750% y Oriente Medio antes no visitado^V.

La concomitante aproximación política y económica entre los países de la región Sur-Sur influyó en la redefinición de los flujos de comercio internacional. Hecho que resultó, consecuentemente, en la ampliación de un espacio económico de cambios, que hasta cierto nivel, es contradictorio a las políticas globalizantes. También la ampliación de las relaciones comerciales y de cooperación sur-sur, la coalición de los Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y la institucionalización de organizaciones internacionales de integración regional, como fue el caso de la Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas) y de la Celac (Comunidad de los Estados Latino-Americanos y Caribeños), se

contraponen a los intereses globales hegemónicos y, hasta cierta medida, amplían las disputas geopolíticas.

Esa dinámica, inaugurada en el transcurrir del gobierno Lula prosiguió en el transcurso del primer mandato de la presidente reelecta Dilma Rousseff (2011-2014), quien preservó las mismas orientaciones de la política externa de su antecesor, aunque con características más discreta y, aparentemente, menor ímpeto por conquistar proyección internacional^{vi}. O sea, podemos afirmar que hubo “contención en la continuidad de la política externa” manteniéndose los objetivos, sin embargo dispensando menores esfuerzos, una política menos propositiva y osada que su precursor^{vii}.

Esta postura más comedida reflejó en la reducción de viajes de la presidente Dilma Rousseff para cumplir agendas de interés bilateral o multilateral (Infografía 1). Esas fueron 30% menos que las ocurridas en el primer mandato del presidente Lula y aproximadamente 50% de las realizadas en el segundo mandato del petista^{viii}. Además de eso, ocurrió la reducción de la absorción del cuadro de diplomáticos de 100 candidatos/año, mantenido en el último mandato del presidente Lula de Silva, para solamente 18 el año de 2014. Así como, la reducción del presupuesto del Itamaraty, aunque eso se justifique debido a descentralización del papel del organismo hasta ese momento formulador de políticas externas, compensado con la ampliación de la autonomía de los ministerios, para que sus propias secretarías de relaciones exteriores.

En esa coyuntura el primer mandato de la presidenta Dilma Rousseff corresponde a un período de declínio de la inserción nacional del país, posterior a un período de alza internacional de Brasil como potencia emergente en el gobierno Lula de Silva^{ix}. Esas premisas son pautadas en la reducción de inversiones, en la ausencia de política destinada al comercio exterior, en la reducción de la influencia del país en la arena internacional, espacios en los que se debate y se zanján normas que influyen en el comercio exterior. Esa situación se hizo más evidente en el segundo mandato de la presidenta Dilma, cuya dificultad para mantener la gobernabilidad en ese momento requirió la concentración de esfuerzos en la tentativa de administrar la crisis política doméstica, que desencadenó en el proceso de *impeachment*.

Con el ascenso de Michel Temer de vice a la «presidente», en mayo de 2016, una nueva política externa fue señalada como se constata en el documento elaborado por él mismo “Una diplomacia presidencial al servicio de Brasil”^x. El documento señala que el gobierno buscaría una postura pragmática a la reanudación de la confianza en el país. Por lo tanto, según el mismo documento, Brasil debería distanciarse de “visiones de mundo sesgadas”, es decir, ideologías que privilegiaban un conjunto de países en detrimento de otros. Una propuesta de política externa, en lo mínimo irónica, o mejor,

demagógica. Una vez que, buscó reducir las influencias ideológicas en el Itamaraty, se indicó para el cargo, que en los últimos 15 años fue ocupado por profesionales de carrera, al senador José Serra del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), un político que posee una orientación ideológica claramente americanista, conservadora y sin rumbo cierto.

Ese nombramiento resultaría infeliz, debido a un encadenamiento de discordancias entre las posturas de Serra y Temer en relación la conducción de la política externa brasileña, que se reflejan en temas como: la reducción de la prioridad dada a Sudamérica; en la participación de Brasil en la disputa por un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU; en la conducción de la política externa con Venezuela e Israel, donde las relaciones son delicadas, entre varias otras, y que contribuyeron para que el ministro presentara su pedido de despido del cargo^{xi}.

Consecutivamente el cargo pasó a ser ocupado por el también senador del PSDB Aloysio Nunes, nombre que no generó buenas expectativas, sea por su temperamento que parece no adecuado al cargo^{xii}. Al igual que varios otros políticos de la primera línea del gobierno, como el mismo presidente Temer, también es investigado por el Supremo Tribunal Federal (STF). Si bien es necesario tiempo para evaluar la política externa del período del gobierno Temer, es posible hoy afirmar que la reanudación del estatus del Itamaraty, mientras ministerio-llave de las relaciones internacionales, no pasará de una expectativa fallida.

Por otro lado, la popularidad en caída libre del gobierno, que los primeros meses de mandato era del 14%, conquistando el preocupante título de peor popularidad en el *ranking* de Américas (según consultoría de la Mitofsky)^{xiii}, para 10% el año de 2017^{xiv}, lo que da cuenta de la discordancia de los brasileños en relación la implementación del programa de gobierno “Un Puente para el Futuro”, hace la política externa, cada vez más, estratégica para conquistar legitimidad internacional, para un “presidente” impopular y desmoralizado en el escenario nacional.

Vitor Hélio Pereira de Souza

Máster en Geografía

Doctorando en Geografía en la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Traducido para El Ciudadano de GeoEconómica

Foto: Mauricio Becerra

RELACIONADO: [El análisis de Raúl Zibechi al Brasil de Lula: ¿O mais grande?](#)

[El shock en curso en Brasil: La telenovela de la red Globo](#)

[Como se fabricó un golpe de Estado en Brasil](#)

NOTAS:

i[□] Vide: LIMA, M. R. Soares de. "A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul". Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, no 1, p. 2005, p. 24-59

ii[□] Vide: VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. Interthesis, Florianópolis, v. 3, n. 3, 2005, p. 1-44.

iii[□] Vide: VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação". Contexto Internacional, vol. 29, nº 2, 2007, p. 273-335.

iv[□] Vide: GARCIA, M. A. A política externa brasileira. In: JAKOBSEN, K. A nova política externa. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010

v[□] Vide: MILANI, C. R. S. et al., Atlas da política externa brasileira. 1º ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014

vi[□] Vide: ALMEIDA, P. R. de. Política externa e diplomacia partidária no Brasil atual. Revista Interação, v. 6, n. 6, jan/jun, 2014, p.8-27.

vii[□] Vide: CORNETET, João Marcelo C. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. Conjuntura Austral, v. 5, n. 24, 2014, p. 111-150

viii[□] Vide: CORNETET, João Marcelo C. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. Conjuntura Austral, v. 5, n. 24, 2014, p. 111-150

ix[□] Vide: CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). Revista Brasileira de Política Internacional. v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

x[□] Vide: TEMER, Michel. Uma diplomacia presidencial a serviço do Brasil. O Estado de São Paulo. São Paulo 25/12/2016. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/529215>>.

xi[□] Vide: BARROCAL, André. Saída de Serra abre espaço para Temer refazer política externa. Carta Capital. São Paulo. 23/02/2017.

xii[□] Vide: GIELOW, Igor. Escolha para o cargo de chanceler traz alívio e preocupação entre diplomatas. Folha de São Paulo. São Paulo. 3/3/2017

xiii[□] Vide: Barrucho, Luis. Com 14% de aprovação, Temer tensegunda pior popularidade enranking das Américas. BBC. Brasil. 5/10/ 2016

xiv [□] Vide: MURAKAWA, Fabio; AGOSTINE, Cristiane. Avaliação positiva do governo Temer cai para 10,3%, diz CNT/MDA. Jornal Valor Econômico. Brasil. 15/02/2017

Fuente: [El Ciudadano](#)