

¿Dilma vs Lula?

[Emilio Menéndez del Valle](#)



He aquí los puntos que diferencian la política exterior de ambos presidentes de Brasil.

Independencia nacional, prevalencia de los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos, no intervención, igualdad entre los Estados, defensa de la paz, solución pacífica de los conflictos, repudio del terrorismo y del racismo, cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad y otorgamiento de asilo político, estos son los principios rectores de la política exterior de Brasil.

En mayor o menor grado, dichos principios han sido asumidos y promovidos por el Partido de los Trabajadores (PT) y desde 2003 hasta hoy adoptados por Lula y Dilma Rousseff, ambos jefes de Estado procedentes de dicho partido. Aunque tal vez, no todos ellos de la misma manera.

¿En qué coinciden y qué diferencia el impulso que cada mandatario ha dado a las relaciones exteriores del país?

Entre 2002 y 2013 Brasilia incrementó el gasto en su sistema de relaciones exteriores, incluida la cooperación al desarrollo, y política exterior en un 755%. Abrió 27 nuevas embajadas, aumentando el número de diplomáticos profesionales. Una tendencia que fue quebrada por Dilma Rousseff. Incidentalmente, Brasil es uno de los pocos países que no tiene embajadores políticos.

Durante años (incluso antes del acceso de Lula al poder, si bien no con la intensidad e impulso de este) Brasil ha apoyado decididamente el sistema de instituciones multilaterales y ha procurado, en especial desde Lula, hacerse presente en las relaciones internacionales

exigiendo la reforma del sistema de gobernanza mundial. Da Silva no desperdició una oportunidad para hacerlo notar. Con motivo de la visita a Brasilia del presidente de Zambia, dijo: "En los años 60 luchábamos contra los residuos del colonialismo. Hoy es notoria la falta de legitimidad de los mecanismos del gobierno mundial, en cuya reforma debemos comprometernos". Convencido de la naturaleza escasamente representativa de las instituciones internacionales de hoy en día, que tienden a reforzar los privilegios del mundo desarrollado, Brasil ha combatido el *status quo* en relación a diversos temas. No son menores el cambio climático y la proliferación nuclear. En relación al primero, ha insistido en el concepto "responsabilidades comunes, pero en grado distinto", argumentando que los países desarrollados deben soportar mayores costes a la hora de combatir el desastre climático que se nos viene encima.

La posición respecto a la no proliferación nuclear -impulsada por Lula- es sumamente interesante. Brasil se caracteriza por el ejercicio del *poder blando*, lo que se traduce en el fomento de la persuasión, negociación y mediación. En realidad, se corresponde casi al cien por cien con la caracterización de la Unión Europea como *potencia civil*. El gigantismo económico de la UE (salvando las distancias, extensible al país latinoamericano) debe traducirse en términos políticos. Europa y Brasil pueden y deben asentarse en las relaciones internacionales como potencia civil, esto es, un concepto que pone énfasis más en los instrumentos diplomáticos que en los coercitivos, en el papel central de la mediación a la hora de resolver conflictos, en la importancia de las soluciones económicas a medio plazo para resolver los problemas políticos y en la necesidad de que los pueblos determinen su propio destino. Características que suelen ser ajenas a la actuación de las grandes potencias. Esa *suavidad*, esa actitud no amenazadora en su comportamiento internacional ha facilitado que se considere a Brasilia un actor bienvenido en la arena global, un "constructor de consensos", la cara amiga de los países emergentes.

En los últimos años Brasil ha reforzado sus relaciones con las grandes potencias, precisamente. Y mediante un hábil ejercicio político-diplomático ha procurado evitar la confrontación y convencerles (pienso que sólo con éxito relativo) de la conveniencia para la sociedad internacional en su conjunto de disponer del derecho a la divergencia en las relaciones internacionales, aunque esta sea *leal* y limitada. Nada mejor que el caso de Irán para ilustrar la ceguera occidental para facilitar una salida aceptable para las partes. En mayo de 2010, Lula y el *premier* turco Erdogan intentaron mediar. Durante las conversaciones tripartitas mantenidas, Brasil, con moderación y total ausencia de provocación, intentó simplemente mostrar que compartía con Teherán la identidad de un país en desarrollo que deseaba preservar su autonomía y el derecho inalienable a emprender actividades nucleares de carácter pacífico.

Brasil se esforzó en transmitir confianza, pero EE UU y la UE consideraron que Irán quería quebrantar la unidad internacional en relación a sus actividades nucleares. Los políticos y diplomáticos brasileños intentaron demostrar que no sólo podían convencer a Teherán sobre cómo actuar, sino también mostrar a Occidente que las grandes potencias podían aprender del método brasileño de conversar, de modo más abierto y fiable, con los países tradicionalmente *apestados* en las relaciones internacionales.

El fracaso de la iniciativa brasileño-turca hizo que el entonces canciller de Brasilia, Celso Amorim, (uno de los más avezados políticos y diplomáticos latinoamericanos) manifestara que los asuntos relacionados con la paz y seguridad internacionales continúan siendo dominio exclusivo de un pequeño grupo de Estados, "tradicionales centros de poder que no están dispuestos a compartir alegremente su estatus privilegiado".

¿Lula contra Dilma?

No exactamente. Sí aparentemente. Lula ha sido un presidente carismático, de fina intuición en la política interna y tremendamente atractivo en el impulso y desarrollo de las relaciones exteriores de Brasil. Todo ello en un contexto de crecimiento económico. Dinamizador de los BRICS y especialmente activo en la relación con India y África. En el discurso inaugural de su primer mandato se refirió a la necesidad de entender la globalización como "solidaria y humanista" y durante sus años de gobierno su acción exterior hizo gala de una diplomacia solidaria y los profesionales de la misma fueron formados de acuerdo a dicha filosofía. Ello se tradujo en innumerables viajes de Estado a África (durante sus ocho años en el poder, Lula visitó 29 países, algunos más de una vez), aparte de los innumerables desplazamientos a Latinoamérica y algunos a Europa. Más visitas a África que las realizadas por todos sus predecesores conjuntamente. Dilma ha visitado solo 7 países africanos, 11 europeos y 22 latinoamericanos. Es preciso, no obstante, añadir un matiz: esos desplazamientos no se hacían

únicamente para facilitar el desarrollo. También incluían los aspectos comerciales y de inversiones. De ahí que en el séquito del presidente aparecieran emprendedores económicos e inversores, públicos y privados.

Hay dos o tres temas de política exterior en los que Lula y Dilma no se han comportado de igual manera o similar intensidad. Oriente Medio es uno de ellos. A pesar del fiasco de la iniciativa sobre Irán comentada, Lula -con su atención al conflicto árabe israelí y teniendo en cuenta que Brasil es el país de América Latina con mayor población de origen árabe- intentó demostrar que la atención a una de las situaciones más complicadas del planeta no debe estar limitada solo a las grandes potencias. Amorim visitó constantemente Oriente Medio, mientras que Figueiredo, canciller de Dilma, ni siquiera asistió en Ginebra en enero de 2014 a la importante conferencia sobre Siria. No obstante, ante las barbaridades cometidas por Israel en su agresión a Gaza en agosto de 2014, el Gobierno de Rousseff emitió un comunicado en que "condenaba con firmeza el uso de la fuerza en Gaza", lo que provocó, con su habitual cinismo, la reacción de Tel Aviv: "Brasil es un enano diplomático, cuyo relativismo moral lo convierte en un socio diplomático irrelevante". Ladran, luego cabalgamos.

Lula convirtió el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en instrumento primordial de su política de asistencia e inversiones en el *tercer mundo*. En un discurso en 2005 a una promoción de diplomáticos, el presidente dijo: "A través del BNDES perseguimos que lo que Bolívar intentó con la espada, la integración regional, nosotros lo logremos con políticas financieras". No hay constancia de que Dilma se haya referido al BNDES en asuntos exteriores. Por cierto, en una alocución de 2013, también a profesionales, manifestó que en la carrera diplomática debía haber más ingenieros. Durante el segundo mandato de Lula, se incorporaron al sector exterior cien nuevos profesionales diplomáticos al año. En 2014, con Dilma, tan sólo 18.

En la relación con EE UU ha habido ciertas diferencias entre ambos mandatarios. Aún no siendo Lula antinorteamericano, su decidida política en favor del Sur le llevó en alguna ocasión a claras divergencias y decisiones opuestas a los intereses de Washington, con quien Dilma intentó hace meses un significativo acercamiento, bloqueado por el pinchazo de su propio teléfono a cargo del espionaje *yanqui*. Es de suponer que la actual presidenta realizará a no mucho tardar el viaje oficial que suspendió a raíz del escándalo.

Es asimismo destacable la marcada diferencia entre una y otro en el tema derechos humanos en el seno de Naciones Unidas. La actual Administración de Brasilia ha criticado la ausencia de voto de la anterior en el Consejo de Derechos Humanos a propósito de Irán y ha votado a favor de que un enviado de la ONU visite Teherán para investigar posibles violaciones.

Qué tiene que hacer Rousseff

La presidenta Dilma, recién asumido su segundo y último mandato, deberá implicarse en un mundo globalizado cada día más complejo. En su entorno inmediato tiene dos prioridades importantes: qué actitud adoptar con el otro gran integrante de MERCOSUR, ante las elecciones presidenciales en Argentina que supondrán el final del *kirchnerismo*, y el conflicto cada vez más tenso entre Gobierno y oposición venezolanos. En la esfera global, Rousseff tendrá que luchar para revertir la pérdida de influencia sufrida por Brasil en años recientes en el sistema internacional porque dos de sus principales estrategias -la integración sudamericana y la reforma del sistema comercial internacional- presentan importantes dificultades para obtener un resultado satisfactorio. En cualquier caso, los fundamentos esenciales de la política exterior brasileña no han sufrido cambios trascendentales al suceder Dilma a Lula. Brasilia continuará persiguiendo sus intereses a través de canales diplomáticos e instituciones multilaterales, ejerciendo su *poder blando* y opuesta a cualquier tentación de *poder fuerte*. La sarcástica frase del general De Gaulle ("Brasil es un país de futuro que lo seguirá siendo") hace tiempo que dejó de tener sentido, si en algún momento lo tuvo. Como manifestó Marco Aurélio García, principal asesor de Lula, "hemos dejado de ser el país del futuro y nos hemos enfrentado a los retos que tenemos delante, especialmente el de la desigualdad".

Empero, la recuperación del protagonismo logrado por Lula en su época se presenta arduo debido al enorme impacto dentro y fuera del país que supone la corrupción casi generalizada descubierta en el *gigante petrolero* Petrobras. Una macrocompañía clave en la economía del país que controla más del 90% de la producción petrolera y es propietaria de más del 90% de las refinerías y que además es (o lo ha sido hasta ahora) uno de los actores energéticos más importantes a nivel internacional. Es la mayor multinacional de América Latina, con elevadísimos ingresos, aunque también muy altamente endeudada.

Se da además la circunstancia de que los problemas en Petrobras han coincidido con un estancamiento del crecimiento brasileño debido a la caída de los precios de las materias primas, al tiempo que las finanzas públicas han pasado del superávit al déficit, debido al estancamiento de los ingresos del Estado y al considerable aumento del gasto público, en especial en relación con las elecciones generales de 2014. Así, la deuda pública ha pasado del 54,3% del PIB en 2011 al 63% en 2014. Por si fuera poco, el Gobierno anunció que en 2015 reduciría el gasto e incrementaría los impuestos, lo que, probablemente, desacelerará la economía.

Así las cosas, hay que considerar que un nivel de corrupción como el que ha salido a la luz en el país puede afectar -probablemente afectará- a su capacidad para desenvolverse

activamente, como antes hacía, como un actor destacado en la economía internacional y, consiguientemente, en las relaciones internacionales. La conclusión, esperemos que equivocada, podría ser que el poder económico creciente de los últimos años y el reconocimiento internacional de Brasil acabarían siendo destruidos por la corrupción.

Fecha de creación

13 marzo, 2015