

ARTÍCULOS

- LULA Y EL DESAFÍO DE RELANZAR EL PARADIGMA DE LA “AUTONOMÍA POR LA DIVERSIFICACIÓN” EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL ACTUAL

POR MATÍAS MONGAN¹

El gobierno de Lula da Silva insiste en replicar el modelo de inserción internacional autonomista utilizado durante sus dos primeros mandatos y en consonancia busca “diversificar” los vínculos diplomáticos y redoblar la presencia de Brasil en el plano internacional para contrarrestar los efectos perniciosos generados por la política exterior aislacionista impulsada por el gobierno de Jair Bolsonaro. El problema es que el mundo actual es muy distinto con el que Lula tuvo que lidiar a comienzos del siglo XXI, una situación que el mandatario no parece haber tomado muy en cuenta y que lo ha llevado a adoptar posturas *erráticas* (como por ejemplo su propuesta de paz para terminar con la Guerra en Ucrania), que no contribuyen en lo más mínimo a ampliar el margen de acción internacional de Brasil, sino más bien lo contrario.

LA IMPORTANCIA DE QUE LA POLÍTICA EXTERIOR SE ESTRUCTURÉ A PARTIR DE UNA CORRECTA LECTURA DEL SISTEMA INTERNACIONAL

De acuerdo a la óptica de Juan Carlos Puig (1984) y Helio Jaguaribe (1973) para acceder a la autonomía un país no sólo debe cumplir con los requisitos estructurales (viabilidad nacional y permisibilidad internacional) sino también con los de carácter dinámico y funcional entre los que destaca la necesidad de que las elites políticas periféricas sean capaces de elegir el modelo de inserción internacional más acorde que vaya en consonancia con los cambios que evidencia el sistema internacional.

Para ampliar el margen de maniobra internacional, aseguran Lorenzini y Pereyra Doval (2013), es necesario por lo tanto realizar un adecuado cálculo estratégico que tome en cuenta los siguientes elementos: los factores estructurales comunes (geografía, economía y recursos naturales), la memoria histórica, la coyuntura de la que se trata y las percepciones de los decisores y de la población. “Todos estos elementos son imprescindibles para otorgarnos un margen de maniobra puesto que si, por ejemplo, nuestras percepciones son erróneas nuestro margen de maniobra se anula hasta desaparecer y las decisiones que se adoptan serían poco pertinentes” (Lorenzini y Pereyra Doval, 2013:18).

O sea que las percepciones de los tomadores de decisión son claves y en buena medida determinan el *éxito* o el *fracaso* de los distintos modelos de inserción internacional.

Una de las principales fortalezas de los dos primeros mandatos del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) justamente fue comprender las oportunidades de inserción internacional que se abrían como

¹ Matías Mongan es magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y doctorando en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Es integrante del Departamento de América Latina y el Caribe del IRI.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

consecuencia de la “guerra contra el terrorismo” emprendida por la administración de George W. Bush y de esta forma impulsar una política exterior «activa y altiva» (Amorim 2010), que buscó ampliar los márgenes de autonomía de Brasil a través de la “diversificación” de los vínculos diplomáticos (Vigevani y Cepaluni 2007) y que permitió fortalecer el poder de atracción internacional del país. La “autonomía en la diversificación” partía del supuesto que Brasil debía adherirse a los principios y normas internacionales mediante alianzas Sur-Sur, incluso regionales, y acuerdos con socios no tradicionales (China, Asia-Pacífico, África, Europa del Este, Oriente Medio, etc.), ya que se creía que éstas reducían las asimetrías en las relaciones exteriores con países más poderosos y aumentarían la capacidad de negociación nacional”² (Vigevani y Cepaluni, 2007: 283).

Aprovechando el elevado nivel de permisibilidad internacional registrado durante el periodo y el creciente papel desempeñado por las potencias emergentes en el sistema internacional, el Brasil de Lula logró posicionarse como vocero del Sur Global (sobre todo de Sudamérica) en las negociaciones con las potencias desarrolladas y -en consonancia con su rol de potencia media-, se desempeñó con éxito como mediador en la crisis venezolana del 2002-2003, lideró la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití e incluso participó, sin suerte, en “peleas de perro grande”(García 2012), como por ejemplo en el acuerdo nuclear suscripto de forma conjunta con Turquía y con Irán en mayo del 2010. “El caso de Haití es un ejemplo perfecto de lo que significa “autonomía a través de la diversificación”. La diversificación no sólo significa la búsqueda de alternativas en las relaciones con otros Estados, sino que también implica la capacidad de intervenir en cuestiones que no conciernen a intereses inmediatos. Significa intervenir en cuestiones que se refieren a bienes públicos reconocidos internacionalmente³(Vigevani y Cepaluni, 2007:303-304), un esfuerzo cuyos beneficios, según la óptica del gobierno Lula, superaba a los costos y por intermedio del cual Brasil aspiraba a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Pero este objetivo de máxima estuvo lejos de alcanzarse más allá del prestigio internacional (Carr 1964, Gilpin 1981, Morgenthau 1985, entre otros), adquirido por el propio Lula y por eso su sucesora Dilma Rousseff (2011-2016) decidió desmontar buena parte del andamiaje institucional⁴ creado en el marco de la búsqueda por ampliar los márgenes de autonomía de Brasil a través de la “diversificación” por considerar que los *costos* de esa apuesta diplomática habían superado a los beneficios (Gomes Saraiva y Bom Gomes 2016). Durante su mandato, aseguran Cervo y Lessa, la política exterior de Rousseff se caracterizó por ser meramente reactiva y por continuar las directrices establecidas por su mentor pero sin ningún tipo de énfasis o iniciativa (Cervo y Lessa, 2014:133).

² Fragmento original: “Autonomia pela diversificação” como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional”. Traducción propia.

³ Fragmento original: “O caso do Haiti serve perfeitamente para exemplificar o significado da “autonomia pela diversificação”. Diversificação não significa apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também implica capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos. Significa intervir em questões que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos”. Traducción propia.

⁴ Los recortes presupuestarios realizados por la gestión Rousseff como consecuencia de la crisis económica, advierten Gomes Saraiva y Bom Gomes (2016:85), limitaron el margen de acción internacional de Brasil y redujeron la importancia de Itamaraty la cual, según un relevamiento realizado por Fleck(2014), vio cómo su partida presupuestaria se reducía del 0,5 % total del presupuesto general del Estado en 2003 al 0.28 % en 2013. Como era de esperarse esa situación afectó la provisión de vacantes en el servicio diplomático, una muestra de ello, agregan Gomes Saraiva y Bom Gomes, es que durante el período 2011-2016 una importante cantidad de embajadas (principalmente en África), representaciones diplomáticas ante organismos internacionales y consulados operaron con menos personal de lo previsto. “La reducción de vacantes ofrecidas para la carrera diplomática en el gobierno de Dilma Rousseff en relación al primer y segundo mandato de Lula fue del 47% y 74% respectivamente (Cornetet, 2014: p.122)”.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La llegada al poder de Michel Temer (2016-2018) en mayo del 2016 puso fin a la hegemonía de la “autonomía por la diversificación” y sirve de ejemplo para reflejar la importancia de que, como sostienen Puig y Jaguaribe, al momento de delinear las bases de un modelo de inserción internacional las elites periféricas construyan sus políticas a partir de una percepción *holística*, que tome en consideración la innumerable cantidad de cambios que ha experimentado el sistema internacional durante los últimos años. Sino de lo contrario pueden terminar perjudicando su propio interés nacional.

Un ejemplo paradigmático en este sentido fue lo que ocurrió durante el gobierno Temer, bajo la excusa de contrarrestar los efectos perniciosos de la política externa *ideologizada* impulsada por el Partido de los Trabajadores (PT) la nueva administración abrió la economía y – en tándem con el gobierno argentino de Mauricio Macri- impulsó una agenda liberalizadora que defendía los logros de la globalización (Sanahuja y Comini, 2018; Frenkel y Azzi, 2018; Actis, 2018) justo en el mismo momento en que las principales potencias económicas promovían políticas comerciales “defensivas” como consecuencia de la incipiente guerra comercial entre Estados Unidos y China.

A diferencia de su antecesor el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022) sí supo comprender los cambios que estaba atravesando el sistema internacional, el cual de una manera vertiginosa parecía estar pasando de un multipolarismo *normativo* a una suerte de “bipolarismo entrópico” (Creus y Actis, 2020). La principal falla de la política externa de Brasil en ese período fue que, a diferencia de las anteriores administraciones englobadas dentro del paradigma “americanista ideológico” (como por ejemplo el gobierno Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967) o el de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Bolsonaro estableció un alineamiento automático con Estados Unidos basado en argumentos normativos y no económicos. En este marco la diplomacia dejó de ser considerada como una herramienta para fortalecer el modelo de desarrollo nacional y pasó a estar al servicio de un relato polarizante por intermedio del cual el mandatario construyó su gobernabilidad en el plano interno (Mongan, 2021). Más allá de que esta estrategia fue relativamente exitosa en términos electorales, en el plano externo contribuyó a dilapidar el poder de atracción internacional alcanzado por Brasil durante la administración Lula y a acentuar su aislamiento diplomático (Rodrigues 2022).

LUCES Y SOMBRAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL TERCER GOBIERNO DE LULA

Para contrarrestar esta situación el gobierno de Lula ya anunció su intención de elevar el perfil de la política externa de Brasil y de reinstalar el paradigma de la “autonomía por la diversificación”. Sin embargo tanto el Presidente como otros tomadores de decisión, como puede ser el ex canciller y actual asesor especial para Asuntos Internacionales de la Presidencia, Celso Amorim, son conscientes de que el escenario internacional actual es muy diferente al experimentado en la primera década del siglo XXI y que Itamaraty deberá ingeniárselas para conseguir un cierto nivel de permisibilidad internacional por intermedio del cual poder impulsar políticas autonomistas que beneficien la viabilidad nacional brasileña.

“El mundo era más simple que ahora. Hoy es mucho más complejo. Hoy la situación es infinitamente más compleja. El conflicto se desarrolla en el corazón estratégico del mundo”, aseguró Amorim en una mesa redonda realizada en la Universidad Católica de São Paulo el 6 de diciembre del 2022. Una muestra de ello es que, según su perspectiva, mientras en el 2003 las potencias competían por la influencia sobre regiones periféricas, hoy directamente se están confrontando diferentes visiones del mundo (Vior, 2023)⁵.

⁵<https://www.telam.com.ar>, consultado en junio del 2023.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

No obstante esta situación, el experimentado diplomático se mostró confiado en que Brasil va a poder recuperar su anterior margen de maniobra internacional ya que el país ostenta una responsabilidad inédita sobre los temas mundiales y posee una diplomacia capacitada que, a pesar de los *excesos* cometidos en esta área durante la gestión Bolsonaro, puede acercar posiciones tanto con las potencias occidentales como en el seno de los BRICS (Vior, 2023)⁶.

Pero surgen algunas dudas respecto a la facilidad con la que Brasil va a poder recuperar los márgenes de autonomía perdidos durante el gobierno Bolsonaro, ya que existen una serie de condicionantes internos y externos que parecieran limitar el margen de acción internacional del gobierno. Por mencionar solo algunos podemos enumerar los siguientes: el magro crecimiento económico registrado durante estos últimos años, el elevado nivel de polarización política y las secuelas del discurso bolsonarista en las instituciones democráticas brasileñas (como por ejemplo en Itamaraty) y a esto tenemos que agregar que el escenario internacional actual posee un marcado sesgo “hobbesiano” en el que la disputa por esferas de influencias entre las grandes potencias limita la capacidad de *agencia* de los países periféricos.

A pesar de todas estas dificultades el gobierno Lula parte de la idea de que Brasil, dado su peso económico y características geográficas, no debe contentarse con sólo implementar una política exterior *reactiva* o adoptar un modelo de inserción internacional de matriz dependiente como puede ser la “dependencia nacional” de Juan Carlos Puig (1984) o la “autonomía en la dependencia” planteada por Gerson Moura (1980).

No sólo eso sino que parece decidido a relanzar el paradigma de la “autonomía por la diversificación” con la esperanza de que de esta forma el país recupere el status de potencia emergente que ostentó durante la primera década del siglo XXI. Aunque se ha mostrado bastante errático al momento de poner en funcionamiento esta iniciativa, una muestra en este sentido fue su propuesta de crear un “G20 para la Paz” que ponga fin a la Guerra en Ucrania la cual fue recibida con escepticismo por la mayor parte de las potencias occidentales.

Como aseguran Vigevani y Cepaluni (2007), la autonomía por la “diversificación” no sólo implica la necesidad de buscar nuevos socios comerciales para reducir el nivel de dependencia externa sino que también es necesario que el país periférico tenga la capacidad de intervenir en cuestiones que no afectan directamente a su interés nacional pero que le pueden redundar en un beneficio estratégico importante. O sea que en rasgos generales se trataría de una “apuesta” en la que las élites políticas deben decidir en qué medida la participación en una “pelea de perro grande” (utilizando una metáfora empleada por el asesor especial de la Presidencia de Brasil durante los dos primeros mandatos de Lula Marco Aurelio García), puede ser provechosa para los intereses de Brasil.

Durante el período 2003-2010 el gobierno brasileño intervino en dos eventos de estas características: su recordado intento de mediación en el conflicto árabe-palestino y en la disputa generada como consecuencia del programa nuclear iraní, pero los costos de estas iniciativas fueron mayores a las ganancias y además en esa ocasión al menos el país presentaba como atributo de poder su condición de potencia regional en Sudamérica. Por eso no se entiende la insistencia de Lula en participar en un conflicto tan complejo como la Guerra de Ucrania, más aún teniendo en cuenta que Brasil todavía está lejos de consolidar su predominio en su tradicional esfera de influencia como bien deja en evidencia la *trunca* cumbre presidencial realizada el pasado 30 de mayo en Brasilia con el fin de relanzar la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). Al presidente brasileño se le está haciendo difícil construir consensos, en parte, como consecuencia de su característica verbosidad y también de la predisposición de los mandatarios de la región a utilizar a la diplomacia como una herramienta de movilización electoral en el plano interno.

⁶<https://www.telam.com.ar>, consultado en junio del 2023.

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

A modo de conclusión podemos argumentar que, si realmente se pretende retomar la diplomacia tradicional de Itamaraty, como ha señalado Amorim en sus alocuciones públicas, sería conveniente que en vez de intentar participar en “peleas de perro grande” que sólo generan *ruido* y perjudican el poder de atracción internacional de Brasil, el gobierno Lula recupere los lineamientos impulsados por el paradigma estructuralista en la década de 1950 y vuelva a convertir a la política externa en un elemento dinamizador que fortalezca el modelo de desarrollo nacional. Más aún teniendo en cuenta el creciente nivel de vulnerabilidad externa que enfrenta el país en la actualidad. Una vez que se alcance esta meta recién ahí, en consonancia con las directrices establecidas por Puig y Jaguaribe, los tomadores de decisión estarán en condiciones de poder impulsar políticas autonomistas de “alto impacto” que principalmente buscan posicionar a Brasil como un “jugador global”.

BIBLIOGRAFÍA

- Cervo, A. L. y Lessa, A. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 57 (2), 133-151. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400308>
- Creus, N. y Actis, E. (2020, junio). *Un mundo acelerado ¿Bipolaridad o nueva Guerra Fría?* Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/China-Estados-Unidos-Guerra-fria/>
- Gomes Saraiva, M. y Bom Gomes Z. (2016). Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*, nº 50, 81-97.
- Lorenzini, M. y Pereyra Doval, M. G. (2013). Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*, 9-26. <https://www.proquest.com/docview/1346752663>
- Mongan Marco, M. (2015, mayo). “¿Ascenso a primera? Análisis de la política de inserción internacional del gobierno de Lula da Silva”. SEDICI. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45720>
- Matías Mongan (2021). El impacto del populismo en el proceso de toma de decisiones de la política externa de Bolsonaro. *Anuario en Relaciones Internacionales 2021*, 1-10. <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2021/09/a2021AlatinaArtMonganPopulismo.pdf>
- Rodrigues, G (2022, septiembre). Política exterior de Bolsonaro: ideología y aislamiento diplomático (2019-2022). *Análisis Carolina*, nº 13, 1-13. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/09/AC-13.-2022.pdf>
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, nº 2, 273-335.
- Vior, E. (2022, diciembre). “Brasil precisa una política exterior activa, altiva y pragmática”. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202212/614040-brasil-gobierno-lula-amorim-diplomacia-analisis.html>