

informe especial

mayo de 2004, IE-04-02

ISSN 1741-7309

CONTENIDO

EXPECTATIVAS INICIALES	2-3
Lula en el centro del 'eje de izquierda'	
EL MARCO DE LA POLITICA	4-5
Desde el Mercosur, vía el G-22 hasta la ONU	
LOS ANTECEDENTES	6-8
De la subordinación al desafío	
EL ENFOQUE DE LULA	9-12
Cancún: la formación de bloques se globaliza	
DEFENSA Y SEGURIDAD REGIONAL	13-14
Conteniendo a Colombia -bajo los términos de Brasil	
LA CUESTION NUCLEAR	15-16
Reafirmando el derecho al desarrollo autónomo	

La política exterior de Brasil bajo Lula

Desde que Lula da Silva asumió el poder en enero de 2003, no pasa ni un mes sin que los titulares informen sobre alguna rencilla entre Brasil y EU. Para algunos -críticos y también simpatizantes- eso simplemente confirma las predicciones que se hicieron acerca que Lula se convertía en la vanguardia de una marcha hacia la izquierda de gran parte de América Latina. Lula ya mantuvo cuatro reuniones con el Presidente de EU, George Bush, en las que al parecer congeniaron y ha proclamado que él y Bush juntos 'sorprenderían a todos'. Aunque en Brasil, Lula ha dejado de lado muchas de las prescripciones radicales de su partido a favor de políticas económicas ortodoxas. ¿Qué es lo que guía su política exterior?

No hay duda que Lula ha sido, desde el principio, el presidente brasileño más activo en la arena internacional. A fines de sus ocho meses en el poder, él ya había viajado al exterior más que su predecesor, Fernando Henrique Cardoso, en sus ocho años de gobierno. Y mantiene el ritmo. Lula no dio la espalda a viejos amigos de la izquierda, como Fidel Castro, de Cuba y Hugo Chávez, de Venezuela, y ha rehusado que la OEA clasifique a los grupos de guerrillas de Colombia como 'organizaciones terroristas internacionales'. Pero desalentó abiertamente la noción que él sería parte de un 'eje' izquierdista en América Latina.

Reavivó (y amplió) las viejas conexiones de Brasil con el 'Tercer Mundo'. Pero esa es una corriente de la política exterior brasileña que podía verse incluso en los gobiernos militares de derecha -como lo son otras que aplica Lula. En verdad, como lo mostrará este informe, Lula está firmemente asociado con la larga tradición de firme política exterior nacionalista, que en el hemisferio occidental se define según las actitudes frente a EU. Con mucha frecuencia, ampliando una observación hecha por un diplomático y académico brasileño, Luiz Alberto Moniz Bandera, los que formulan las políticas de EU, confunden nacionalismo con comunismo -igual que la izquierda latinoamericana.

Lula está convencido que Brasil tiene peso 'para lanzar'. Su superficie de 8,5m de kilómetros cuadrados no es mucho menor que la de EU y Canadá y es mucho más grande que cualquiera de los otros países latinoamericanos. Su población de 182m es la segunda mayor en el hemisferio (detrás de EU) y la quinta más grande en el mundo. Su economía, con un PBI de unos US\$1,4 trillones, puede ser siete veces menos que el de EU, pero es el décimo más grande en el mundo, casi igual al de Inglaterra y Francia y delante de Italia. En América Latina no sólo es el más grande (una vez y media el de México) sino también uno de los menos dependiente de EU, con su comercio con gran parte del globo. La forma en que se utilice todo eso, es probable que no sólo afecte a sus vecinos inmediatos.

EXPECTATIVAS INICIALES

"La asunción subyacente era que ese giro era una respuesta al fracaso del 'Consenso Washington' o políticas 'neoliberales' para producir los esperados dividendos sociales.."

"También, 'es altamente probable que Brasil pueda ser el centro para la asistencia política y militar a las narco-guerrillas comunistas en Colombia y para grupos antidemocráticos que buscan deponer democracias potencialmente frágiles en Bolivia, Ecuador y Perú'."

Lula como el centro de un 'eje de izquierda'

Quizá el mejor punto de partida para examinar la política exterior brasileña bajo Lula es una revisión de las expectativas que acompañaron su ascenso al poder. Desde ambos extremos del espectro ideológico, la perspectiva de Lula llegando a la presidencia de Brasil en 2002, era vista como una parte importante de un 'giro a la izquierda' de toda la región, que abarca la emergencia de Hugo Chávez en Venezuela, Lucio Gutiérrez en Ecuador, Néstor Kirchner en Argentina y (como algunos imaginaban) Schafik Handal, del FMLN en El Salvador -acompañado por el crecimiento de Evo Morales en Bolivia y, cuando llegue el tiempo, la esperada victoria de Tabaré Vázquez en Uruguay (con algunos ubicando a Ricardo Lagos, de Chile, en esa misma tendencia).

La asunción subyacente era que ese giro era una respuesta al fracaso del 'Consenso Washington' o políticas 'neoliberales' para producir los esperados dividendos sociales. La perspectiva de este giro regional, y las expectativas sobre la contribución de Lula, provocó -como era predecible- respuestas contrastantes: júbilo en la izquierda y aprehensión en la derecha.

Amenaza: el escenario de Menges

Constantine Menges, un ex hombre de la CIA que sirvió en el Consejo Nacional de Seguridad en los años de Reagan, y que ahora es importante miembro del Instituto Hudson, comenzó a delinejar la más extrema expectativa negativa a mediados de 2002, en la esperanza de persuadir al gobierno de EU de impedir la elección de Lula, que él describió como 'un evento político aún evitable [que] llevar a que 300 millones de personas queden bajo el control de dictaduras anti-EU y en un dramático aumento en la amenaza de ataques terroristas en EU.' Menges proyectó su viejo panorama de Guerra Fría sobre la escena de América Latina, combinando un número de informes sobre Brasil en los 40 años pasados y resúmenes de declaraciones de Lula (y de su Partido dos Trabalhadores) en un lapso de tiempo menor, para hacer la predicción que un gobierno de Lula se dedicaría a 'restablecer los programas de armas nucleares y de misiles balísticos de Brasil, desarrollando lazos cercanos con estados que apoyaban al terrorismo, como Cuba, Irak e Irán, y participando en la desestabilización de democracias vecinas frágiles.' Lula, señala Menges, 'ha dicho que su país debe tener armas nucleares y debe acercarse a China comunista.'

También, 'es altamente probable que Brasil pueda ser el centro para la asistencia política y militar a las narco-guerrillas comunistas en Colombia y para grupos antidemocráticos que buscan deponer democracias potencialmente frágiles en Bolivia, Ecuador y Perú.' En la arena económica, dijo: 'Una presidencia de da Silva podría significar el default de Brasil en la mayoría o en todas sus deudas internacionales [...]' Menges señala: 'Igual que el Sr. Castro, el Sr. Da Silva culpa a Estados Unidos y al "neoliberalismo" por todos los problemas económicos y sociales reales que aún afrontan Brasil y América Latina. Da Silva llama al Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA) un complot de EU para "anexar" a Brasil y dijo que los acreedores internacionales que buscan cobrar sus US\$250bn en préstamos son "terroristas económicos".' Menges veía a Lula formando 'un eje que incluye a Fidel Castro, de Cuba [y] el régimen de Chávez en Venezuela.' Un instrumento importante de ese eje, dice, es 'el Foro de São Paulo, que cada año desde [1999] ha reunido a comunistas y otras organizaciones terroristas de América Latina, Europa y el Oriente Medio, junto con movimientos políticos radicales anti-EU.'

Ese cuerpo, establecido por Lula 'en sociedad con Fidel Castro' efectivamente hace de Lula 'un patrocinador del terrorismo internacional,

"Primero, el uso de procesos inconstitucionales, seudo-electorales y referéndum para avanzar y luego consolidar su poder como dictador."

porque esas reuniones anuales fueron usadas por organizaciones terroristas y radicales anti-EU para coordinar sus planes para tomar el poder en sus respectivos países y para planificar acciones contra EU.'

Menges reconocía que Lula 'ha tratado de moderar su imagen' [recordar que eso fue escrito meses antes de la elección de 2002] pero concluía, 'esa claramente es una mentira electoral [...] podemos creer que el Partido dos Trabalhadores será consistente en sus propósitos e ideología anti-mercado, anti-americano.' El también esperaba que Lula actuaría con rapidez, siguiendo el ejemplo de Hugo Chávez de Venezuela, en tres pasos:

- 'Primero, el uso de procesos inconstitucionales, seudo-electorales y referéndum para avanzar y luego consolidar su poder como dictador.'
- 'Segundo [...] ayuda a organizaciones terroristas y radicales que atacan a gobiernos de países vecinos.'
- 'Tercero [...] expandir lazos que incluyen relaciones militares con Cuba, Irak, Irán y China comunista.'

El resultado esperado: 'para fin de 2003, ¿EU puede verse enfrentado con regímenes anti-EU, en la mayor parte de Sudamérica?' [Las frases citadas fueron extraídas de dos trabajos de Menges sobre la amenaza representada por Lula: el más 'académico' *A Strategic Warning: Brazil*, y otro, una versión levemente más 'liviana' titulado: *Blocking a New Axis of Evil*.]

Compartiendo nociones que persisten

Muchos han desechado el panorama de Menges como muy exagerado para considerarlo, en particular desde que sus más extravagantes afirmaciones no se materializaron, y Lula tomó una senda casi opuesta a sus predicciones en la arena económica, pero eso no justifica ignorar su escenario. Hay al menos tres razones para no dejarlo de lado. La primera es que, aun en su aspecto más extravagante, el escenario de Menges ha ganado seguidores: muchos en la derecha de EU y América Latina que creen que las cosas aún se desarrollan, aunque menos perceptiblemente, en la dirección imaginada por Menges (los adeptos son numerosos entre los oponentes a Chávez en Venezuela). La segunda es que el escenario de un 'eje' aún surge en declaraciones de funcionarios de EU, como las del Secretario de Estado Asistente para el Hemisferio Occidental, Roger Noriega.

La tercera es que algunos en la izquierda, en América Latina y más allá, que ven las cosas no muy diferentes que Menges, sólo que con una evaluación distinta: ellos piensan que eso es algo bueno. Chávez lo expresó en pocas palabras cuando dijo que América Latina era testigo de la emergencia de un 'eje del bien' (Lula, Kirchner y él mismo). Aunque Lula ha desalentado la noción de un 'eje' y tomó distancias públicamente de Chávez sobre cuestiones diplomáticas regionales, la literatura de izquierda todavía expresa un sentido de 'propiedad' ideológica de al menos algunas de las iniciativas de Lula en política exterior.

Lo hace a pesar del hecho que mucha de la esperada 'inclinación a la izquierda' en la región* ha sido desviada, pospuesta o frustrada durante el pasado año y medio. Chávez pelea para sobrevivir, Gutiérrez ha girado a la derecha, Handal fue derrotado, e incluso Lula ha elegido otorgar alta prioridad a los 'fundamentos macroeconómicos' más que al crecimiento y sus programas sociales. Esto no ha dejado mucho del imaginado 'eje' en pie. Además, tal como lo vemos, lo que permanece no está necesariamente asociado a un panorama de izquierda, a menos que 'izquierda' es equiparada con desafiar a EU.

* Ver nuestro Informe Especial *América Latina, ¿gira hacia la izquierda?* De julio de 2003 (IE-03-03).

Desde el Mercosur, vía G-22 a la ONU

“Las fórmulas de la política de García no lucen iguales a las expectativas creadas en ambos lados de la divisoria ideológica.”

El jefe de asesores en política exterior es Marco Aurélio García, un académico cuyos antecedentes parecerían coincidir con los peores temores de Menges: joven activista en el Chile de Allende, cofundador del PT en 1980, cofundador del Foro de São Paulo en 1990 -y también uno de los primeros impulsores del esfuerzo para hacer elegible al PT tomando distancia de sus primeras y más radicales posiciones. Las fórmulas de la política de García no lucen iguales a las expectativas creadas en ambos lados de la divisoria ideológica.

García define la política exterior del gobierno de Lula en oposición a la de su predecesor, Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), al que ve como el autor de 'una forma de anti-proyecto nacional que surgió, que hizo una virtud de la posición subordinada de Brasil en un mundo desordenado.' Eso, se tradujo en 'una política exterior que carecía de propósito nacional interno [...] disfrazado en cierto grado por la diplomacia presidencial que aseguraba la visibilidad del líder del gobierno, incluso cuando fracasaba en darle fortaleza al país.'

El enfoque de Cardoso es retratado como el abandono de una política anterior que puede rastrearse en el ex presidente militar, General Ernesto Geisel (1974-79) cuyo gobierno, dice García, adoptó como contraparte de su política de industrialización y sustitución de importaciones, 'inspirada en el Tercer Mundo, una "política exterior independiente", de la que desprendió su retórica izquierdista y la rebautizó "pragmatismo responsable".'

Lo que el gobierno de Lula ha concebido, dice García, es un nuevo 'proyecto nacional', con 'tres componentes esenciales: inclusión social; una democracia de alcance amplio; y la reafirmación de la soberanía nacional dentro del contexto latinoamericano.' Esto último es un pragmático equilibrio: 'La política exterior de Brasil ahora tiene sus raíces en las reformas en el país, mientras estas a su vez sólo tendrán éxito con un nuevo fortalecimiento de los lazos del país en el exterior, especialmente con sus vecinos.' Las restricciones internacionales bajo las cuales Lula llegó al poder 'imponen que cualquier proyecto nacional debe estar acompañado por el regional, para un desarrollo nacional sostenido ahora se necesita estar enlazado de cerca con el crecimiento de toda América del Sur.'

'Orgullosa y activa'

Debe señalarse que García no es único diseñador de la política exterior de Brasil. Son muy importantes los aportes del canciller Celso Amorim y el ministro de defensa José Viegas Filho, ambos veteranos de Itamaraty, el muy profesional servicio exterior de Brasil -y no miembros del partido gobernante. Lula mismo fija el tono, insistiendo -como lo hizo recientemente ante una clase de graduados en la academia diplomática: 'Ya no aceptaremos participar en la política internacional como si fuéramos unos pobres diablos latinoamericanos; un país del Tercer Mundo que no cuenta; una país pobre con chicos sin hogares; un país menos cuyos habitantes sólo saben jugar fútbol y bailar samba [...] No existe un interlocutor en el mundo que resalte a otro que inclina la cabeza y actúa como un inferior.' Amorim resumió eso como una posición 'orgullosa y activa.'

El equipo de Lula ha elegido no llamar 'independiente' a su política exterior (para evitar reminiscencias del gobierno militar). Prefieren llamarla 'firme', para distinguirla de 'subalterna', en el sentido de subordinarse a los lineamientos fijados por los grandes bloques de poder, de EU y Europa -que es como ellos tienden a caricaturizar el enfoque de Cardoso. Ellos dicen que su política tiene dos rasgos principales: primero, una franca reafirmación de los intereses de Brasil

"Alta prioridad se da a Sudamérica, comenzando con el fortalecimiento del Mercosur, seguido por el fortalecimiento de lazos con la Comunidad Andina y los países del borde amazónico (que son conceptos que se superponen)."

"Brasilia ve la construcción de ese bloque como una vía práctica para ayudar a que las relaciones internacionales sean verdaderamente multilaterales -una exigencia que surge de las divergencias que aparecen con relación a la guerra contra Irak."

en la arena internacional; segundo, la reafirmación del papel de liderazgo en América del Sur -no hegemónico, sino buscando consolidar bloques de poder.

América del Sur: construir instituciones básicas

Alta prioridad se da a Sudamérica, comenzando con el fortalecimiento del Mercosur, seguido por el fortalecimiento de lazos con la Comunidad Andina y los países del borde amazónico (que son conceptos que se superponen). Se debe recordar que Brasil tiene fronteras (14.691 kilómetros en total) con todos los países sudamericanos, salvo dos: Ecuador y Chile.

García dice que este enfoque tiene 'un objetivo positivo y otro defensivo, necesarios para combatir las asimetrías inherentes al ALCA: un espacio regional sólido es indispensable para asegurar que el ALCA no eleve las desigualdades.' Con ese propósito, 'Mercosur y América Latina debe tener una política exterior interrelacionada con influencia para reducir y remover los altos niveles de proteccionismo de EU y Europa y al mismo tiempo asegurar el control nacional y regional de nuestras economías.' Prevé que Mercosur irá más allá de una unión aduanera, incluso del mercado común, a la arena política: 'la edificación de instituciones políticas -para resolver controversias, dando poder al secretario ejecutivo y con un parlamento electo directamente- es vital. [Mercosur] necesita pensar en convertirse en una región con moneda común e instituciones financieras centralizadas, atrayendo a los países andinos en la búsqueda de una unión económica, social y política.'

El más amplio escenario mundial

El equipo de Lula ve los intereses de Brasil extendiéndose bastante más allá de los confines de América Latina. Uno de sus objetivos es, como dice García: 'reabrir el capítulo africano' -otra empresa de los gobernantes militares desarrollistas, que llevó a Brasil principalmente donde podía encontrar petróleo (cuando la autosuficiencia era un sueño lejano) y donde podía capitalizar sobre activos como un lenguaje común con las ex colonias de Portugal, cierta identidad étnica parcial, y desarrollo de adaptaciones tecnológicas 'intermedias' propias. Otros lazos que serán reavivados con los países árabes, donde el petróleo fue una atracción inicial, pero también un interesante mercado para productos que van desde pollos y ovejas, hasta aviones y armas.

Dos pasos en el Consejo de Seguridad

Aparte de la recuperación de viejas iniciativas, el equipo de Lula trabajó para fortalecer lazos con países que comparten actitudes en el comercio internacional, construyendo de lo que comenzó como el G-22 en la cumbre de la OCM del año pasado en Cancún, un nuevo bloque de 'pesos pesados en desarrollo' -India, China, Sudáfrica, Rusia y México- que podría actuar no sólo en asuntos comerciales, sino como 'articulador y coordinador de los intereses estratégicos de los países en desarrollo'; una especie de G-7 del mundo en desarrollo.

Brasilia ve la construcción de ese bloque como una vía práctica para ayudar a que las relaciones internacionales sean verdaderamente multilaterales -una exigencia que surge de las divergencias que aparecen con relación a la guerra contra Irak. Como dijo Viegas recientemente ante una audiencia en Washington: 'El multilateralismo corresponde a la dimensión internacional de la democracia. Es a través de organizaciones multilaterales que todos los estados, incluidos los más pobres y débiles, pueden asegurar una voz en el proceso de toma de decisiones que afectan directamente sus destinos. Es a través de organizaciones multilaterales que, como ocurre con países democráticos, diferencias de poder y riqueza pueden ser superadas en nombre de valores más elevados.'

Esto conduce a un importante objetivo de política exterior: un sitio permanente para Brasil en el Consejo de Seguridad de la ONU. Con ese propósito, los 'pesos pesados' pueden ser votos potenciales.

“Fue teniendo eso en mente que mantuvo neutral a Brasil durante la Segunda Guerra Mundial, hasta 1942 cuando, a cambio de asistencia financiera de EU, declaró la guerra al Eje e incluso envío tropas (la Força Expedicionária Brasileira, FEB) a combatir en Europa.”

De la subordinación al desafío

Para poder entender la política exterior de la administración Lula es esencial que se la compare contra las de sus predecesores -al menos aquellos de los pasados 75 años, el periodo en el cual el factor definitorio es la actitud hacia el país más poderoso del hemisferio, EU. Lo que surge es un patrón de cambios desde la subordinación (o alineamiento) al desafío (o una exigencia de reciprocidad). Lo que subyace es la transformación de Brasil en un actor global.

El alineamiento fue la norma declarada en las primeras décadas del siglo 20, cuando Brasil exportaba dos tercios o más de su café -su exportación dominante en ese entonces- a EU, y la misma proporción de sus importaciones provenían de ese país. En los años '30, Getúlio Vargas encabezó un movimiento para liberarse de esa dependencia. Y fue con eso en mente que mantuvo neutral a Brasil durante la Segunda Guerra Mundial, hasta 1942 cuando, a cambio de asistencia financiera de EU, declaró la guerra al Eje e incluso envío tropas (la Força Expedicionária Brasileira, FEB) a combatir en Europa. Luego Vargas propuso que se otorgue a Brasil un sitio permanente en el Consejo de Seguridad Mundial. Aunque bienvenida por el Presidente de EU, Franklin Roosevelt, no fue oficialmente apoyada por EU en Dumbarton Oaks, o Conferencias de San Francisco donde quedó establecida la organización de las Naciones Unidas.

Vaivén del péndulo en la posguerra

El sucesor de Vargas, Eurico Dutra, cambió la política exterior de Brasil hacia un incondicional alineamiento con EU, que no produjo los dividendos esperados; los políticos brasileños, se resintieron por el hecho que, como aliados, recibieron de EU escasa asistencia en la posguerra, mientras los antiguos enemigos fueron beneficiados grandemente del Plan Marshall. Por tanto, no fue una sorpresa que cuando Vargas fue reelecto en 1951, cambió de nuevo hacia una política nacionalista, con el desarrollo económico como la prioridad más alta, en vez de alinearse con las posiciones en cierres de la Guerra Fría promovidas por EU.

El siguiente presidente, Juscelino Kubitschek, siguió en la misma senda con su propuesta de la Operação Panamericana (un plan multilateral de desarrollo hemisférico, que no fue tomado por la administración Nixon, pero que se fusionó más tarde, como instrumento regional en la Guerra Fría, en la Alianza para el Progreso de John F. Kennedy) y en sus decisiones de 'romper relaciones' con el FMI y restablecer lazos comerciales con la Unión Soviética. Kubitschek también dio pasos para avanzar de la rivalidad a la cooperación entre Brasil y Argentina. Su sucesor Jânio Quadros continuó con el acercamiento con Argentina y se rehusó a aceptar la actitud hostil hacia la Cuba revolucionaria por la que EU presionaba en América Latina (aunque se mostró dispuesto a adoptar las políticas fiscales recomendadas por EU y el FMI). Su propio sucesor, João Goulart, fue más lejos en la misma línea en política exterior: restableció relaciones diplomáticas con la URSS, abrió lazos comerciales con China, y resistió la presión de EU para unirse en una coalición hemisférica para invadir Cuba. Su recompensa fue el apoyo activo de EU para la conspiración que culminó en el golpe militar de 1964 que lo derrocó del poder.

Con el primer militar presidente, el Mariscal Humberto Castelo Branco, el péndulo volvió de nuevo hacia el alineamiento total con EU. Sus posiciones de la Guerra Fría se plasmaron en la política de 'fronteras ideológicas', mientras se deshacía de las políticas estatistas y nacionalistas en favor de una actitud basada sobre un dictamen de Castelo Branco, que 'la preservación de la independencia requiere aceptar un cierto grado de interdependencia, en los campos militar, económico y político.' Brasil rompió lazos diplomáticos con

“Fue en ese periodo que Brasil estableció fuertes lazos económicos y comerciales con África y el Oriente Medio -el común denominador de estos lazos era el petróleo que Brasil tanto necesitaba.”

Cuba, se unió a EU en su invasión de la República Dominicana en 1965, y propuso la creación de una fuerza de paz Interamericana (que no se materializó).

Reafirmación bajo gobierno militar

La fase de alineamiento no duró mucho. A Castelo Branco lo sucedió en 1967 el Mariscal Artur da Costa e Silva, un nacionalista de derecha que creía que la seguridad dependía del desarrollo y éste, a su vez, de una firma política exterior. El resultado fue una posición pro-Tercer Mundo con una diferente coloración ideológica. Fue en ese periodo que Brasil estableció fuertes lazos económicos y comerciales con África y el Oriente Medio -el común denominador de estos lazos era el petróleo que Brasil tanto necesitaba. Hubo fricción con EU en las áreas de comercio (por las amenazas del café instantáneo a las exportaciones del café de Brasil) y defensa -sobre la afirmación de Brasil de su derecho a desarrollar poder nuclear y su negativa (junto con India y otros) a apoyar la limitación de pruebas nucleares y firmar el Tratado de No-Proliferación.

Estas políticas permanecieron bajo el sucesor de Costa e Silva, el General Emilio Garrastazu Médici (1969-1973), que presidió sobre un periodo de crecimiento económico rápido y gran diversificación de la composición y la distribución geográfica del comercio brasileño. Este último factor, la entrada de productos brasileños a mercados previamente no tocados en el exterior, el que puso a Brasil contra el proteccionismo en EU y Europa -un escenario que continuó en el periodo del siguiente gobernador militar, General Ernesto Geisel (1973-79).

El gobierno de Geisel se entusiasmó con la idea de la Confederación Lusitana, por la que abogaba el General Antônio de Spinola, que llegó al poder en Portugal en 1974: una asociación de Portugal, Brasil, independientes ex colonias portuguesas en África y varios 'estados asociados' de Portugal -una entidad que unía a cuatro continentes (si se incluye a Macao). De Spinola fue anulado por los oficiales portugueses más radicales, pero Brasil fue rápido, como el primer país en reconocer la independencia de las colonias: Angola, Mozambique y Guinea-Bissau, todas gobernadas por gobiernos revolucionarios anatematizados por EU. Geisel irritó aun más a Washington al firmar un acuerdo nuclear con Alemania Occidental y cancelando el acuerdo militar de larga data con EU.

El no-alineamiento con EU continuó siendo la norma bajo el gobierno del sucesor de Geisel, el General João Baptista Figueiredo (1979-85): él se opuso a las políticas de EU en el Oriente Medio, en las ex colonias de Portugal en África, y con relación a Nicaragua y El Salvador. También dio grandes pasos orientados a un acercamiento con Argentina, teniendo en cuenta los intereses argentinos en el tratado sobre la represa de Itaipú, firmado con Paraguay para la construcción del complejo hidroeléctrico. Más tarde apoyo a Argentina en la guerra de Las Malvinas, tanto en el terreno diplomático como en el militar. Este acercamiento ha tenido repercusiones más amplias: junto con Argentina, Brasil ayudó a crear, en 1985, el Grupo de Apoyo Contadora (que también incluye a Uruguay y Perú), para asistir en los esfuerzos del Grupo Contadora, establecido dos años antes, para alcanzar acuerdos negociados de los conflictos en Centroamérica -un objetivo logrado sólo años más tarde.

Varias de estas corrientes de políticas continuaron desarrollándose bajo el primer presidente civil, José Sarney (1985-1990). Se firmó con Argentina un paquete de acuerdos económicos de mayor alcance, orientados a establecer una unión aduanera. También el Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo fueron fusionados en 1986 en el nuevo Grupo Río (formalmente Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación Política) -un influyente foro político que en los doce años siguientes abarcó a casi toda América Latina y el Caribe y que, a diferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA), no incluye la abrumadora presencia de EU.

“ Vale recordar el hecho que Mercosur era visto entonces por muchos en Washington, tanto en el gobierno de EU como en las agencias multilaterales de crédito, como una amenaza a la expansión del libre mercado por un lado y, por el otro, como un obstáculo potencial para los acuerdos bilaterales de EU con socios regionales.”

Redefiniendo el nacionalismo

El componente nacionalista de la política exterior de Brasil perdió algo de sus cualidades durante las dos administraciones siguientes, la iniciada por Fernando Collor de Melo y completada por Itamar Franco (1990-1994) y los dos períodos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) -al ir echando raíces la visión encarnada en el consenso Washington. Aunque en varias importantes direcciones hubo continuidad. Collor firmó un acuerdo nuclear con Argentina y presidió sobre la creación del Mercosur. Cardoso condujo a Brasil dentro del Tratado de No-Proliferación (un abandono de la política que venía de los días de apogeo del nacionalismo militar), pero también trabajó para fortalecer al Mercosur y articular el enfoque de 'construcción de bloques' para la integración regional.

Cardoso defendía la posición que 'nada estaba resuelto hasta que todo esté resuelto', para el ALCA, es decir, aprobar un paquete completo, contra el enfoque de EU de celebrar acuerdos parciales a medida que se lograban coincidencias. Fue la posición de Brasil/Mercosur la que prevaleció sobre la de EU cuando se acordaron las normas para el ALCA en la 2da Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998. El hecho era que Mercosur era visto entonces por muchos en Washington, en el gobierno de EU y en las agencias multilaterales de crédito, como una amenaza a la expansión del libre mercado, por un lado y, por el otro, como un obstáculo potencial para los acuerdos bilaterales de EU con socios regionales.

Seguridad y visión multilateral

En el área de seguridad regional, Cardoso se opuso a la idea de crear una fuerza multilateral para ayudar a Colombia en su guerra interna -pero también adoptó una política de contención del conflicto (y el comercio de drogas colombiano) que conllevaba la cooperación con Colombia y otros vecinos amazónicos. En los años de Cardoso, Las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia (Farc), el más grande grupo guerrillero de Colombia, tiene un representante en Brasil, que es oficialmente tolerado -aun luego de la captura en Colombia y extradición de Luiz Fernando da Costa (*Fernandinho Beira Mar*) revelara la extensión del comercio de drogas por armas en que las Farc estaban involucradas en Brasil.

Cardoso combinó la no-intervención en el caso colombiano con el compromiso con un multilateralismo sancionado por la ONU en el caso de la guerra de EU contra Irak. Como dijo el canciller brasileño Celso Lafer en setiembre de 2002: 'El uso de la fuerza a nivel internacional es admisible sólo cuando se agotaron las alternativas diplomáticas. La fuerza debe usarse sólo de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y de manera consistente con las decisiones del Consejo de Seguridad. De otra manera, la credibilidad de la ONU sería socavada de manera tal que no sólo hará crecer la ilegitimidad, sino también a situaciones de estabilidad precaria y de corta vida.'

El 'capítulo africano'

Fue Cardoso el que hizo que Brasil ayude a revivir el viejo sueño de Spínola de una confederación lusitana. Igual que la *Francophonie*, la Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) fue creada en 1996, que unió a Brasil, Portugal y cuatro ex colonias africanas de Portugal: Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique y São Tomé y Príncipe (a las que más tarde se sumó Timor Este). Igual que sus pares de lengua francesa, es una organización primaria, aunque no exclusivamente, dedicada a fomentar el lenguaje común. Eso se hizo evidente en actividades como las reuniones de los bancos centrales de la CPLP (con Macao como invitado), el apoyo a Macao para el uso de las conexiones portuguesas como una atracción para rivalizar a los de Hong Kong, y la reveladora declaración del antiguo secretario ejecutivo de la CPLP, el fallecido diplomático Brasileño João Augusto de Medicis, que defender el lenguaje es 'una acción de importancia estratégica, una razón de estado.'

RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

Cancún: formación de bloques se globaliza

“ La reunión terminó sin conclusiones, y EU reaccionó con una airada denuncia de Brasil en los medios internacionales, más la aplicación de fuerte presión sobre miembros de lo que ya se había convertido en el G-22 para que se retiren de ese grupo.”

Dos cosas se unieron para que la política exterior de Brasil bajo Lula tenga un carácter más punzante: su antecedente de izquierda y la energía que puso para que Brasil tenga presencia. Y aunque las áreas de disenso con EU no eran nuevas, ellas también se magnificaron por la mayor intolerancia en el disenso del Washington posterior a 2001. Fue una combinación de todo eso lo que hizo que la cumbre de la OCM en Cancún, en setiembre de 2003, se convirtiera en un hito.

Brasil fue a esa reunión con la misma dura actitud contra el proteccionismo agrícola de EU y Europa que se había desplegado en los años de Cardoso. En esa ocasión, fue acompañada de una intensa actividad diplomática que terminó en el alineamiento de 22 países en desarrollo apoyando esa posición: había nacido el Grupo de los 20. La reunión terminó sin conclusiones, y EU reaccionó con una airada denuncia de Brasil en los medios internacionales, más la aplicación de fuerte presión sobre miembros de lo que ya se había convertido en el G-22 para que se retiren de ese grupo. Tuvo éxito en algunos casos: en Centroamérica, con El Salvador, Costa Rica y Guatemala (que negociaban un TLC sub-regional con Washington); en Sudamérica, con Colombia, Perú y Ecuador (fuertemente dependiente de la ayuda militar y económica de EU, y sobre preferencias especiales de comercio).

El 10 de octubre, cuando miembros de ese grupo -que fue descrito en broma como 'G-fluctuante' por el canciller argentino Rafael Bielsa- se reunieron en Buenos Aires para una sesión de seguimiento, hubo sólo 12 firmantes del documento final: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, India, México, Paraguay, Sudáfrica y Venezuela.

Recuperándose de la 'derrota'

Eso fue prontamente retratado como una derrota de Brasil en su intento de ligas mayores de liderar una 'enérgica' política exterior. Brasil no lo ve así. Como lo señaló Luiz Felipe de Seixas Correa, embajador ante la OCM, los países que permanecían en el grupo incluye a algunos de 'gran densidad' en América Latina (Brasil, México, Argentina) y más allá (China, India, Sudáfrica, Egipto, Nigeria, Tailandia). Todos ellos, dijo, intentan 'seguir siendo un factor positivo en las negociaciones'.

Los brasileños insisten que, sean cuales sean las afirmaciones hechas por Washington, ellos no 'reeditan la confrontación Norte-Sur' y tampoco actúan como destructores del régimen de comercio multilateral. Seixas Correa explica: 'EU y la Unión Europea avanza al centro de las negociaciones con propuestas conjuntas sobre agricultura, y nosotros hicimos igual buscando una convergencia entre países del Grupo Cairns y otros que fueron más proteccionistas.' Cancún, dijo, no fue un fracaso, sólo 'sin conclusiones': la reunión nunca llegó a negociar las últimas propuestas sobre agricultura o accesos al mercado para productos industriales, y ni siquiera terminó las negociaciones sobre subsidios al algodón o los llamados asuntos de Singapur (inversiones y temas afines).

'Si hubiera dependido del G-20,' dijo el canciller Celso Amorim, 'el mensaje hubiera sido seguir negociando.' El colapso, argumentó, fue producido por la posición tomada por un grupo mucho más amplio de países en desarrollo contra la intransigencia de EU y Europa sobre subsidios agrícolas. Que ese fue el principal sentido de la política comercial de Brasil fue evidente en los

“Argentina y Brasil tienen la responsabilidad de crear el embrión de una nación sudamericana [fortaleciendo primero el Mercosur] que no debe ser sólo una unión aduanera, sino un espacio para la articulación de políticas industrial, agrícola, científica y tecnológica que asuma una dimensión social, y garantice la libre circulación de las personas.”

siguientes pasos hacia ALCA, cuando ambos, Brasil y EU -que co-presidían la última fase de las negociaciones- decidieron dejar algunas de las cuestiones más contenciosas para ser discutidas en otros foros.

El ‘Consenso de Buenos Aires’

La experiencia de Cancún y sus secuelas, más la del Presidente Néstor Kirchner de Argentina en sus tratos con el FMI, llevaron a Lula a elaborar, junto con Kirchner, un nuevo manifiesto de política exterior sobre la arena económica. Fue llamado ‘Consenso de Buenos Aires’; una señal que estaba orientado a reemplazar al Consenso Washington -la serie de propuestas plasmadas en el enfoque neoliberal a los problemas económicos de América Latina.

Puntos sobresalientes:

- 'Argentina y Brasil tienen la responsabilidad de crear el embrión de una nación sudamericana [fortaleciendo primero el Mercosur] que no debe ser sólo una unión aduanera, sino un espacio para la articulación de políticas industrial, agrícola, científica y tecnológica que asuma una dimensión social, y garantice la libre circulación de las personas.'
- 'La presenta alianza estratégica, con todo lo fuerte que pueda parecer, quizás no exprese la total intensidad de lo que debe ser la relación entre los dos países. Lo mejor de todo sería una asociación en la cual no haya lugar para disputas por el liderazgo. [Esto es crucial si el objetivo es estar] en los pocos años próximos dentro del Consejo de Seguridad de la ONU.'
- 'La integración sudamericana debe ser promovida en interés de todos, con el objetivo de crear un modelo de desarrollo en el cual el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos están enlazados.'
- 'La integración regional es una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, incrementar su capacidad de negociación [...] Una mayor autonomía en la toma de decisiones nos permitirá confrontar con mayor efectividad los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y los intereses competitivos de bloques más desarrollados.'
- '[Brasil y Argentina desean] continuar participando desde dentro del Mercosur en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con el objetivo de asegurar un equilibrado acuerdo que respete los dispares intereses de los participantes.'
- 'Los países desarrollados [son urgidos a] cooperar efectivamente [en las negociaciones de comercio multilateral en la OCM] para así consolidar un sistema abierto, sin distorsiones y no discriminador.'
- 'La administración de la deuda pública debe tener como horizonte la creación de riqueza y empleos, la protección de los ahorros, la reducción de la pobreza, la promoción de la educación y la salud, y la posibilidad de aplicar políticas sustentables de desarrollo económico y social.'

Siguiendo la senda del G-20

Para Brasil, este desarrollo del enfoque de 'construcción de bloques' para la integración latinoamericana debía ser complementado con el fortalecimiento de lazos con otras naciones en desarrollo. En noviembre de 2003, Lula hizo una gira por cinco países africanos: São Tomé y Príncipe, Angola, Mozambique, Namibia y Sudáfrica -las primeras tres, ex colonias portuguesas y miembros de la CPLP; un socio en el G-20 en las conversaciones de la OCM en Cancún. Acompañaban a Lula 160 empresarios brasileños interesados en comerciar o invertir en África; también fueron invitados empresarios de otros países del Mercosur.

“Brasil ya tiene en vigor un acuerdo aeroespacial con China, bajo el cual lanzaron conjuntamente, el 21 de octubre, su segundo satélite de comunicaciones desde Taiyuan, Shanxi. Tienen planes de lanzar otros dos satélites en pocos años más.”

En opinión de Lula: 'El fortalecimiento de las relaciones con África es, para Brasil, una obligación política, moral y ética. Brasil es la segunda más grande nación negra en el mundo, después de Nigeria, y el gobierno está decidido a reflejar esa circunstancia en sus acciones en el exterior.' Aparte de los lazos empresariales, Brasil ofrece cooperación en medicina: la erradicación del SIDA y otras enfermedades contagiosas, y en el esfuerzo por reducir la pobreza.

En diciembre, Lula siguió con una gira en seis naciones árabes: Siria, Líbano, Arabia Saudita, los Emiratos, Egipto y Libia. Y existe comercio y otros lazos con este grupo. Egipto es parte del G-20, y Brasil tiene grandes comunidades de origen sirio y libanés. Durante ese viaje, Lula insistió en subrayar sus diferencias con las políticas de Washington hacia el Oriente Medio.

Dos meses más tarde, Lula estuvo en India, otro socio del G-20, donde emitió un llamado a 'cambiar la geografía económica del Planeta Tierra'. Esto incluyó un propuesta práctica para todo el G-20: el lanzamiento de negociaciones para un acuerdo preferencial de tarifas para todo el grupo, cuando se reúna Unctad en Brasil, en junio. Esto se agregó a un precedente inmediato: la firma de un acuerdo de tarifas preferenciales entre Mercosur e India, y el compromiso de iniciar discusiones sobre un tratado de libre comercio a fines de año. Ante un seminario en Delhi, sobre 'Perspectivas y posibilidades de desarrollo sustentable', Lula dijo que un objetivo clave era 'evitar los efectos perversos de la globalización [diseñando] políticas sociales que puedan garantizar la soberanía nutricional y crear empleos decentes y productivos en el mundo en desarrollo.'

'No es suficiente,' dijo, 'crecer. Crecimiento debe significar distribución de la riqueza y de los ingresos'. Países como India y Brasil, agregó, 'no desean seguir como exportadores de productos agrícolas y materias primas, sino entrar en el sendero de la ciencia y la tecnología [...] Si sabemos como trabajar en el siglo 21, ese será el siglo llamado el de los países emergentes, como India, Brasil, China, Sudáfrica, México y Rusia, consideradas hasta ahora naciones de segunda clase.' Lula propició una sociedad entre los sectores público y privado para producir 'la interacción [necesaria para superar] los obstáculos puestos en las relaciones comerciales por esos dos gigantes, EU y la Unión Europea.' En esa línea, los empresarios que lo acompañaban tenían una lista de áreas potenciales para desarrollar con India: vehículos automotores, telecomunicaciones, productos, alimenticios, construcción, químicos, petroquímicos, farmacéuticos, turismo, computación, servicios de salud, agroindustria, minería, petróleo y gas.

China siguió en el itinerario de Lula. Brasil envió en noviembre una misión pionera a China, para explorar la posibilidad lograr un acuerdo de cooperación nuclear con Beijing, incluso establecer una empresa conjunta en el campo de la generación de energía nuclear. Los brasileños tienen los ojos puestos en los planes de China de construir cuatro nuevas plantas de energía nuclear ahora, y otras 16 entre ahora y 2020. Brasil ya tiene un acuerdo aeroespacial con China, bajo el cual lanzaron conjuntamente, el 21 de octubre, su segundo satélite de comunicaciones desde Taiyuan, Shanxi. Tienen planes de lanzar otros dos satélites en pocos años más.

Las lecciones de Cancún de Lula

Poco después de Cancún, Lula se dirigió a una clase de graduados de la academia diplomática de Rio Branco. 'Luego de lo ocurrido en Cancún,' dijo a los diplomáticos en ciernes, 'se darán cuenta que ustedes son observados por nuestros interlocutores de otros países con mucho mayor interés, pero también con muchas más expectativas que hasta ahora [...]

'Ya no aceptaremos participar en políticas internacionales como si fuéramos los pobres diablos de América Latina, un país del Tercer Mundo que no cuenta, un país pobre, que tiene niños sin hogares, un país menor cuya gente sólo sabe cómo jugar al fútbol y bailar samba en el Carnaval [...]

“Cuando la crisis política surgió en Bolivia, Brasil y Argentina decidieron actuar en conjunto en un esfuerzo para hallar una solución -y jugaron un importante rol en el resultado.”

Ningún interlocutor en ninguna parte respeta al otro si agacha la cabeza y actúa como un subordinado.’

Acercándose a Argentina

El 'Consenso Buenos Aires' fue el primer gran paso para anudar la sociedad entre Brasil y Argentina. En enero de 2004, Lula tomó otro aún más vigoroso: ofreció incorporar un diplomático argentino al equipo brasileño, cuando Brasil se convierta en miembro no-permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Argentina acordó reciprocar cuando llegue su turno.

Este acuerdo sin precedente podrá durar sólo hasta finales de este año, porque -como no hay otros candidatos de América Latina y el Caribe- es probable que Argentina se convierta en miembro no-permanente del Consejo en 2005. Si ese es el caso, sólo cuando el mandato de Brasil expire en 2007, podrá unirse un diplomático brasileño al equipo argentino en el Consejo de Seguridad. Incluso así, fue una muestra que la 'alianza estratégica' definida en el 'Consenso Buenos Aires' no era sólo retórica. Hubo otras muestras. Representantes del gobierno argentino fueron invitados para acompañar al canciller brasileño Celso Amorim, en su viaje a India, para sentar las bases para la posición de Lula. Cuando la crisis política surgió en Bolivia, Brasil y Argentina decidieron actuar en conjunto en un esfuerzo para hallar una solución -y jugaron un importante rol en el resultado.

Luego iniciaron una campaña para 'evitar el aislamiento' de cualquier país de Sudamérica -se referían a Venezuela. Cuando Kirchner se reunió con el Presidente de EU, George Bush en la Cumbre de las Américas, él le dijo a Bush que Argentina y Brasil se opondrían a cualquier presión para aislar a Hugo Chávez. El canciller argentino, Rafael Bielsa, dijo que Bush respondió con un mensaje para Chávez: si ganaba legalmente el referéndum revocatorio, él continuaría gobernando Venezuela legalmente. [Se debe señalar que Lula también envió una fuerte señal que él no se dejaría cooperar por Chávez, que recientemente comenzó a hablar de un 'eje Venezuela-Brasil-Argentina' a tono con su ideología 'Bolivariana' (el cuco de la derecha hemisférica; ver páginas 2-3). Lula redujo su permanencia en la reunión del G-15 en Venezuela, cuando Chávez volvió sobre ese tema; y también hizo saber que había aconsejado a Chávez que pare de agitar los problemas entre Bolivia y Chile.]

Enfrentando a las prácticas del FMI

En marzo de 2004, Lula y Kirchner lanzaron otra campaña conjunta, esta vez para 'sensibilizar' al FMI y otros acreedores multilaterales de la necesidad que se otorgue prioridad al crecimiento económico en el paquete de condiciones que adjuntaban a sus préstamos. Brasil ya hizo una propuesta concreta: que el FMI cambie sus standards contables para excluir las inversiones en infraestructura de su cómputo de gasto público -y por consiguiente de sus exigencias de déficits fiscales o superávits.

Aunque la primera reacción del FMI fue un rechazo directo, más tarde cambio de tono. Una de las razones, es que Lula aprovechó una medida ya en marcha por algunas agencias de la ONU, para persuadir a las instituciones de Bretton Woods a que abandonen sus exclusivamente 'macroeconómicos' standards en la elegibilidad para préstamos, introduciendo también una marca referencial ligada al desarrollo. Esto refleja el enfoque planteado por José Antonio Ocampo, el ex secretario ejecutivo de Cepal, que ahora es subsecretario general de la ONU. Tanto para Kirchner como para Lula ese no es un ejercicio académico: el primero está presionado para elevar el superávit fiscal de Argentina y acomodarse a sus acreedores, mientras que el último -arrinconado por su compromiso para 'calmar a los mercados' a un superávit más alto que el exigido- tiene una extrema necesidad de medios 'autorizados' para reactivar la economía brasileña.

Conteniendo a Colombia -en términos de Brasil

"Aunque en menos de un año y medio, el Brasil de Lula está fuertemente involucrado, con sus vecinos y la bendición de EU, en medidas militares para contener a las Farc."

La negativa de Lula de seguir a EU y declarar a los grupos guerrilleros de Colombia como 'organizaciones terroristas internacionales', que impidió que la OEA lo hiciera, parecía encarnar lo más nefasto imaginado por la derecha. Para Colombia, su sugerencia que esto le podía permitir mediar en futuros diálogos de paz fue impertinente y arrogante. Aunque en menos de un año y medio, el Brasil de Lula está fuertemente involucrado, con sus vecinos y la bendición de EU, en medidas militares para contener a las Farc.

En el área de defensa, Lula ha continuado -en verdad, intensificado- la tarea de su predecesor, en línea con una vieja preocupación de los militares brasileños por la vulnerabilidad de las fronteras amazónicas del país. Quizá el aspecto menos conocido de esta preocupación tiene que ver con el problema de 'desborde' de Colombia. Para Brasil, este no es un asunto académico, pues ha experimentado confrontación armada con las guerrillas de las Farc. La operación de 1991 para repeler la incursión de las Farc a lo largo del río Traíra (durante la presidencia de Collor) se ha convertido en caso de estudio para los militares brasileños, y que influyó en la adopción de una doctrina de respuesta que fue conocida como 'operaciones militares distintas a la guerra' (MOOTW, siglas en inglés).

Conquistando a los colombianos

El ministro de defensa de Lula insistió para que su colega colombiana, Marta Lucía Ramírez, esté consciente de la dirección que tomaba la política de defensa de Brasil. Firmó con ella un memorando de entendimiento para compartir inteligencia y cooperación sobre tráfico de drogas y armas. Ella fue invitada a mediados de 2003 a asistir a los ejercicios de servicios combinados y se le dio un anticipo del gran giro planeado en el despliegue de las fuerzas armadas de Brasil. El ejercicio, llamado Operação Timbó, desplegó tropas estacionadas en Manaus, con apoyo de la marina y la fuerza aérea -5.000 en total- a lo largo de la frontera con Colombia (1.645 kilómetros) y Perú (2.995 km).

Esto fue seguido con el anuncio que Brasil elevaría el número de tropas estacionadas en la región amazónica de 23.000 (de los cuales 5.000 en áreas de frontera) a 25.000, con nuevos desplazamientos desde el sur del país, que ubicarían más unidades cerca de las fronteras. El primer paso será desplegar una brigada de infantería de 3.000 hombres en São Gabriel da Cachoeira, un sitio que permite controlar las fronteras con Venezuela y Colombia en el área conocida como Cabeça do Cachorro y en la cabecera de Río Negro. Un pelotón de vanguardia será estacionado en Santo Antônio do Içá, en el río Içá, continuación del Putumayo de Colombia.

Más adelante, el ejército planea establecer dos unidades más en Santa Isabel do Río Negro y Barcelos. En el área de Cabeça do Cachorro los militares brasileños en el pasado han entrado en acción contra incursiones de las Farc (y han tenido que lidiar con ingresos no autorizados de militares colombianos). También está previsto desplegar cinco pelotones de vanguardia más a lo largo de la frontera con Perú, al sur del punto donde Brasil se une con Colombia y Perú -Estirão do Equador, Palmeira do Javari, Cruzeiro do Sul, Marechal Thaumaturgo y Santa Rosa do Purus. Con este fin, el presupuesto para los nuevos despliegues fue incrementado en tres veces.

Desde principios de 2003, la fuerza aérea estuvo involucrada en el plan de contención. Realizó un bombardeo de prueba de una pista de aterrizaje clandestina cerca de la frontera con Surinam, como parte del esquema de la

"La fuerza aérea brasileña (FAB) tiene una flota de 68 aviones en las bases aéreas de Manaus, Boa Vista y Porto Velho, que se dice están listos para responder con rapidez a las emergencias."

policía federal para impedir aterrizajes de traficantes de drogas (los intentos de la policía de destruirlos con explosivos sólo fueron temporalmente efectivos). El resultado fue lo bastante bueno como para preparar una campaña de bombardeo de más largo alcance en el área de Cabeça do Cachorro más tarde en el año. La fuerza aérea brasileña (FAB) tiene una flota de 68 aviones en las bases aéreas de Manaus, Boa Vista y Porto Velho, que se dice están listos para responder con rapidez a las emergencias. El patrullaje del espacio aéreo amazónico es confiado al avión Tucano, diseñado y construido en Brasil (y una de las estrellas de la exportación de Brasil). En la actual reorganización de las prioridades de defensa de Brasil, la comisión de aeropuertos del Amazonas ha elaborado planes para la construcción de un gran número de nuevas pistas de aterrizaje.

Acuerdo tripartito

En febrero de 2004 en la ciudad de Tobatinga, en la triple frontera, fue firmado un memorando de entendimiento entre los ministros de justicia y de defensa, José Viegas y Márcio Thomaz Bastos; el nuevo ministro de defensa de Colombia Jorge Alberto Uribe; y su par peruano, Roberto Chiabra. Del lado colombiano también estuvo presente el comandante de las fuerzas militares, General Carlos Alberto Ospina. El acuerdo extendió el alcance de la cooperación entre los tres países, especialmente en la lucha contra el comercio de drogas. Definía como objetivo común el esfuerzo por 'combatir el tráfico ilícito en las fronteras y ríos comunes, contribuyendo al desmantelamiento de la red criminal que amenaza la paz y la seguridad en la región.' El término 'tráfico ilícito' abarca armas y explosivos, como también drogas y sus precursores químicos.

Brasil contribuye a ese esfuerzo con el Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), que combina cobertura satelital de toda la región amazónica con una red de 25 radares -el último de ellos fue ubicado el año pasado en Guajaramirim, en el estado de Rondônia, contra la frontera boliviana. Los brasileños alardean con orgullo que la tecnología de radar usada es '100% nacional'. El alcance de la cobertura de Sivam se extiende mucho más allá de los 11.000 kilómetros de la línea de frontera amazónica, dentro de los territorios de Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia, Guyana, Suriname y Guyana. En el sistema se incluye el R-99, de la FAB, un aeroplano equipado con equipo de detección sofisticado, que sus operadores llaman 'el terror de los invasores del espacio aéreo'. Los peruanos están muy conscientes de la capacidad de Brasil en ese campo: el año pasado, a pedido de Lima, el R-99 localizó rápidamente a la unidad de Sendero Luminoso que secuestró a trabajadores de un oleoducto.

Derribo a tierra: buscando permiso de EU

Brasil ahora busca una rápida acción de la Casa Blanca que permita implementar su *lei do abate*, la ley para 'derribar' aprobada por el congreso brasileño que permite abatir a aeroplanos considerados que transportan carga ilícita. Brasil ha producido regulaciones detalladas para esta ley, en consulta con Colombia y Perú, que ya tienen ese tipo de instrumento en vigor.

Lo que aún se necesita es el permiso de EU, pues mucho del equipo usado para 'disparar y derribar' está hecho en EU, y la ley actual de EU prohíbe a cualquier ciudadano tomar parte o apoyar en el derribo de un avión civil por otro país. Esto puede ser superado por una decisión presidencial, para obtener la cual buscan el apoyo del General Richard Myers, que preside el Estado Mayor Conjunto de EU. Ellos encontraron un aliado dispuesto; Myers dijo: 'Me preocupo mucho por eso, porque si no acordamos sobre el tema, puede tener efectos en nuestras relaciones que podrían impactar en nuestras relaciones entre militares.' Un resultado anticipado de toda esta maniobra en el frente militar fue la cálida recepción dada por el gobierno colombiano a fines de 2003 a la oferta de Lula de territorio brasileño como sitio para conversaciones entre guerrillas de las Farc y la ONU -un vuelco completo desde los primeros días de Lula en el poder.

Reafirmando el derecho al desarrollo autónomo

Volviendo a los documentos de Menges de 2002, una recurrente atemorizante historia fue su presunta intención de reiniciar el programa de armas nucleares, o al menos convertirse en proveedor de amenazante material nuclear a terceros. La Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y la administración Bush han declarado que no creían que Lula tenga esos planes -aún así, funcionarios de ambas instituciones han ayudado a diseminar atemorizantes historias, como medio de presionar a Brasil para que acepte un mayor control externo de su industria nuclear. El gobierno de Lula se ha resistido a ello.

“No es justo que países desarrollados, que tienen tecnología de armas nucleares, exijan que otros no las tengan o que desactiven las que tienen. Todos nuestros países en desarrollo han quedado portando una honda, mientras ellos tienen bombas atómicas.”

Durante su campaña, Lula proveyó municiones a los alarmistas, al reiterar sus críticas al Tratado de No-Proliferación -que consisten básicamente en que las potencias nucleares conocidas no se han sometido a sus provisiones de desarme. 'No es justo que países desarrollados, que tienen tecnología de armas nucleares, exijan que otros no las tengan o que desactiven las que tienen. Todos nuestros países en desarrollo han quedado portando una honda, mientras ellos tienen bombas atómicas.' Al asumir, una declaración de su primer ministro de ciencia y tecnología Roberto Amaral, fue mal interpretada en una transmisión de la BBC como una propuesta que Brasil debía tener capacidad en armas nucleares. Esto siguió en la prensa a fines de 2003, dirigiendo la atención hacia dos hechos. Primero, la inminente puesta en marcha de la nueva planta de enriquecimiento de uranio en Resende; segundo, la aceleración del programa para construir un submarino nuclear.

Hay que señalar que no todas las sospechas de las intenciones nucleares de Brasil están ideológicamente motivadas. Ya en 1994 -casi una década antes que fuera electo Lula- el académico de EU, Scott Tollefson, cuya tesis doctoral examinaba el desarrollo nuclear de Brasil, escribió: 'La aplicación militar de los programas nucleares y espaciales de Brasil dependen menos de las consideraciones tecnológicas que de la voluntad política. Aunque las limitaciones tecnológicas son una formidable barrera para lograr bombas nucleares y misiles balísticos, esa barrera no es infranqueable. El elemento crítico, por tanto, al determinar las aplicaciones de las tecnologías nuclear y del espacio de Brasil, será político.' En noviembre de 2003, Amaral anunció que intentaría reducir a la mitad el tiempo del programa del submarino nuclear, para completar el primero de ellos para 2010 y no ocho años más tarde. El enriquecimiento de uranio, señalan algunas mentes sospechosas, es un proyecto conjunto de Nuclebrás y la marina.

El esquema de enriquecimiento de uranio Brasil, que tiene la sexta más grande reserva mundial de uranio, ahora lo envía al exterior para enriquecer la cantidad necesaria como combustible de sus plantas de energía nuclear. Desde el año próximo enriquecerá el uranio por sí mismo, y pretende volverse exportador neto de uranio enriquecido para 2014. El proyecto es una empresa conjunta de Nuclebrás y la armada brasileña, que participa en el desarrollo de un submarino nuclear -sin dispositivos nucleares explosivos, que están prohibidos por tratados bilaterales, regionales e internacionales.

La posición de Lula en la cuestión nuclear está en línea con las reservas de hace ya tiempo que disuadieron a Brasil de firmar el TNP hasta 1997, desde entonces ha abierto sus instalaciones nucleares para inspecciones acordadas de la AIEA. Antes de eso, sin embargo, Brasil y Argentina -los únicos dos países de América del Sur con industrias nucleares- adoptaron una serie de medidas para asegurar que sus programas nucleares permanecerían confinados al uso pacífico. En los '80, abrieron sus instalaciones para la

En momentos de escribir esta edición, el sucesor de Amaral en el ministerio de ciencia y tecnología, Eduardo Campos, anunciaba que era inminente un acuerdo con la AIEA sobre un régimen de inspección para la planta de enriquecimiento de uranio en Resende. Esto ocurre luego de una reunión entre Campos y el secretario de energía de EU, Spencer Abraham. Aunque no se conocen aún los detalles, Campos insinuó que Brasil no retrocedió en la cuestión central. Dijo: 'Tendremos un buen acuerdo, sólo necesitamos hacer algunos ajustes técnicos para acomodar los intereses de la agencia y proteger nuestros intereses con relación a la tecnología'.

verificación mutua. En 1992, establecieron una agencia bilateral de supervisión -la Agencia Brasileña-Argentina de Contabilidad y Control (Abacc)- para controlar que la utilización de materiales nucleares en ambos países es exclusivamente pacífica. Esto incluye un innovador sistema de inspección bilateral: los brasileños inspeccionan las instalaciones argentinas y los argentinos inspeccionan las brasileñas.

La AIEA y el gobierno de EU han exigido que Brasil debe firmar un protocolo sometiendo a la misma clase de inspección en el sitio como recientemente han hecho Irán y Libia. En verdad, el Presidente de EU, George Bush ha declarado públicamente su deseo que se debe prohibir a los estados actuales no-nucleares el enriquecimiento de uranio (a cambio de lo cual se les aseguraría abastecimientos protegidos de uranio enriquecido a bajos precios).

En abril de 2004 anónimos funcionarios de la AIEA y de EU esparcieron la historia que Brasil había prohibido la entrada a inspectores de la AIEA en las instalaciones de enriquecimiento de Resende. No era toda la verdad: sólo se les prohibió ver la centrifugadora desarrollada por los brasileños y que dicen que puede enriquecer el uranio a una fracción del costo de sus competidores. Le ofrecieron a la AIEA los medios para controlar el uranio natural que entraba y el uranio enriquecido que salía, para que vieran que nada era desviado. Que las instalaciones no fueron diseñadas para un programa de armas, dicen los funcionarios brasileños, es evidente, pues su tecnología enriquece uranio al 5%, y se requiere enriquecimiento de 90% para llegar al grado de armas nucleares.

Buscando motivos

Algunos expertos brasileños han sugerido que hay un directo interés comercial en la exigencia de acceso al centrifugado: quieren apoderarse de la tecnología que Brasil ha desarrollado. Otros dicen que, al menos en lo que concierne a EU, lo que está en juego es una consideración estratégica más amplia. Justo cuando el desacuerdo con la AIEA, Brasil era uno de los miembros no-permanentes del Consejo de Seguridad, que sostenía la resolución vinculante promovida por EU que requeriría a todos los miembros de la ONU 'adoptar y aplicar leyes efectivas y apropiadas' para evitar que 'cualquier actor no-estatal' sea capaz de 'adquirir, manufacturar, poseer, desarrollar, transportar, o usar, armas nucleares, químicas o biológicas y los medios para su lanzamiento.' Ordena también imponer control sobre los materiales necesarios para fabricar 'armas de destrucción masiva.'

La objeción de Brasil era que usar en este contexto el término 'no-proliferación', que aparece en acuerdos internacionales existentes, puede alterar el compromiso en el tratado existente. Los otros países que se opusieron por diferentes aspectos de la resolución fueron Argelia, Alemania y Pakistán. [En todo caso, las reservas fueron superadas, y la resolución fue aprobada unánimemente.] El gobierno de Lula ve otro ejemplo de la 'asimetría' contra la que ha luchado en el frente comercial, en las objeciones al régimen de inspección en Resende, y al mismo tiempo el senado de EU ratificaba un protocolo adicional de salvaguarda para armas nucleares que exceptuaba de inspección áreas de plantas nucleares de EU 'para proteger información de propiedad registrada comercialmente sensitiva' -lo mismo que Brasil exigía para su centrifugadora en Resende.

INFORME ESPECIAL es un servicio de cartas informativas (6 por año) de Latin American Newsletters, 61 Old Street, Londres EC1V 9HW, Inglaterra; Teléfono +44 (0) 20 7251 0012; Fax: +44 (0) 20 7253 8193; eMail subs@latinnews.com - visite nuestra dirección en el internet: <http://www.latinnews.com> Las tarifas de suscripción serán enviadas a pedido. Envío aéreo para los suscriptores de ultramar. Copyright © 2004 en todos los países. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, archivada en sistemas de clasificación o recuperación de datos, retransmitida en modo alguno, electrónico, eléctrico o químico, mecánico, óptico, fotográfico o cualquier otro, sin el premiso previo, por escrito, de Latin American Newsletters. REFERENCIAS: Las referencias a números previos se harán así [ver IE-02-06]: Informe Especial 2002, N° 6.