

Lula de nuevo: ¿influencia regional sin liderazgo?

Susanne Gratius
Investigadora, programa de Paz y Seguridad, FRIDE

“As Brazil goes, so will go the rest of that Latin American Continent”
 Richard Nixon, 7 de diciembre de 1971

“Brasil no quiere liderar nada”
 Lula, 3 de noviembre de 2006

No hubo sorpresas. Tal y como se esperaba, Luiz Inácio Lula da Silva salió victorioso, aunque debilitado, de las elecciones presidenciales en Brasil. En contra de todos los pronósticos, el candidato del Partido dos Trabalhadores (PT) tuvo que someterse, el 29 de octubre, a una segunda vuelta contra su adversario Geraldo Alckmin, que había obtenido más del 41 por ciento de los votos. Con un amplio margen del 60,7 por ciento ante su adversario, Lula ganó un sólido segundo mandato en Brasil. Su triunfo garantiza la continuidad del eje Sur-Sur de su política exterior y un papel político activo de Brasil en la propia región. Aunque la difícil agenda interna –marcada por escándalos de corrupción y reformas por goteo- y el protagonismo de Hugo Chávez ensombrecen el liderazgo de Brasil en la región, seguirá siendo el único mediador político eficaz.

La segunda vuelta, marcada por la polarización, reveló una clara división del electorado en el próspero sureste del país, donde Alckmin consiguió una mayoría del 55 por ciento, y el pobre nordeste, fiel a Lula que logró un 65 por ciento de los votos. Con ello, Brasil sigue la tendencia regional que se manifestó muy claramente en las reñidas elecciones presidenciales en México: una fragmentación política y socioeconómica entre norte y sur del país. En general, la polarización política, consecuencia de las extremas desigualdades de ingresos y oportunidades, es una señal de identidad del actual ciclo electoral en América Latina.

El cambio de élite que ha tenido lugar en muchos países latinoamericano es otra señal de identidad de estas elecciones. En Brasil, este fenómeno ya ocurrió antes, en octubre de 2002, cuando Lula ganó (también en la segunda vuelta y con casi el mismo número de votos) su primer mandato. Hoy, cuatro años después, su gobierno se ha visto debilitado, principalmente por dos razones: en primer lugar por los numerosos escándalos de corrupción en torno al *Partido dos Trabalhadores* y, en segundo término, al no haber podido cumplir con gran parte de las (altas) expectativas vinculadas a Lula, que se había postulado en cuatro ocasiones anteriores a la presidencia.

En el país más grande de América Latina, el cambio de élite no significó un nuevo rumbo político. Según el Embajador de Brasil en España, José Viegas Filho, en materia de política económica existe incluso un consenso nacional.¹ A diferencia de muchos otros países de la región y particularmente México, en Brasil, las enormes diferencias de desarrollo que marcan el país, no se han traducido en una polarización política. Ello se debe, entre otros factores, a la tradición de consenso y negociación del sistema político de Brasil. La fragmentación partidista (21 partidos políticos están representados en la renovada Cámara de Diputados) y un Congreso bicameral fuerte limitan el poder del ejecutivo, que suele gobernar mediante alianzas, en este caso ante todo con el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB), el partido más votado en estas elecciones generales.

¹ José Viegas Filho, 'El panorama político actual en Brasil', *Revista de Cultura Brasileña*, nº 4, Madrid, abril de 2006, pp. 185-196.

Más allá de los polémicos debates televisivos previos a la segunda ronda electoral, salvo en materia de política exterior, los programas y propuestas de los principales candidatos, Lula y Alckmin, no revelaron grandes diferencias. Es significativo que la alianza opositora liderada por Alckmin hasta copió su insignia electoral, “por un Brasil decente”, de la campaña de 2002 de su “adversario”, el PT.²

En términos generales, el balance de los primeros cuatro años de Lula también afirma la tesis de la continuidad. Los resultados son favorables, pero no espectaculares. Continúa el proceso de moderado crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) –con el 2,3 por ciento en 2005 a niveles muy inferiores al promedio regional- y el panorama macroeconómico es positivo, pese a altos niveles de deuda externa³ e intereses, así como cargas tributarias comparables al de los Estados miembros de la UE.

Según el analista brasileño, Marco Aurelio Nogueira, con Lula “El país continúa básicamente igual al que era en 2002. No hubo retrocesos, pero tampoco avances”.⁴ Aunque esta afirmación no es cierta –puesto que el gobierno ha creado más de cuatro millones de empleos nuevos, subió el salario mínimo, redujo la pobreza⁵ y la desigualdad, y facilita, a través del programa *Bolsa Familia*,⁶ ayudas a 11 millones de familias brasileñas-, es verdad que el Presidente no promulgó cambios sociales sustanciales ni tampoco modificó las grandes líneas de la política económica (neoliberal) diseñadas por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso.

Si la continuidad caracteriza la agenda interna del Gobierno Lula, la política exterior es uno de los pocos ámbitos en los cuales prevalecen los cambios. Es por ello que el diseño de las relaciones exteriores de Brasil fue un tema controvertido en la campaña electoral, donde ambos candidatos revelaron visiones diferentes, si no opuestas. El candidato de la oposición, Geraldo Alckmin, acusó al Gobierno de haber *ideologizado* la política exterior a favor de alianzas Sur-Sur y, particularmente con Bolivia y Venezuela, en detrimento de la tradicional visión *pragmática y realista* de la política exterior de Brasil, enfocada hacia el Norte, es decir EE.UU. y la Unión Europea.

De hecho, Lula simboliza un giro importante en la política exterior de Brasil que ya no se concentra en las relaciones con EE.UU. y la Unión Europea, sino en Sudamérica y en la construcción de alianzas globales con otras potencias emergentes, entre ellas India y Sudáfrica en el marco del IBSA,⁷ o el Grupo de 20 ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). Independencia y soberanía son los principios que guían la política exterior, cuyo eje central es la cooperación Sur-Sur o un “nuevo multilateralismo del Sur”. En este sentido, el Gobierno de Lula invirtió la pirámide de relaciones exteriores del Norte al Sur y logró, de esta manera, ascender a la primera liga internacional.

Aparte de las nuevas prioridades geográficas, el Gobierno cambió también algunas de las tradicionales pautas de la política exterior. El papel clave de Brasil en la misión de Haití y su política sudamericana demuestran que Lula rompió tanto con el principio de no injerencia (militar) en asuntos internos de otros países como con la supremacía de la soberanía nacional, al “intervenir” diplomáticamente en conflictos políticos regionales, particularmente en Bolivia y Venezuela.

² El eslogan electoral del PT en 2002 fue “por un Brasil decente, Lula Presidente”.

³ Los servicios de la deuda pública representan cerca de la mitad del PIB brasileño.

⁴ Marco Aurélio Nogueira, ‘Brasil 2006: elecciones para un futuro incierto’, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, marzo de 2006.

⁵ La extrema pobreza se redujo del 28% al 23%.

⁶ Es el proyecto más visible y exitoso del mega programa *Fome Zero*. Las familias reciben un apoyo mensual a condición de enviar sus hijos a la escuela y vacunarlos. También incluye microcréditos.

⁷ Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica.

El proyecto sudamericano de Brasil: estabilidad e integración

Ningún otro país sudamericano ha hecho más esfuerzos que Brasil a favor de la integración ni se ha implicado de la misma manera en la resolución de conflictos y crisis de Estado en América Latina y el Caribe. En los dos programas de Gobierno del Presidente Lula, Sudamérica fue definida como el área prioritaria de su política exterior. Es la primera vez que un gobierno toma al pie de la letra la Constitución brasileña de 1988 que declara Sudamérica como principal campo de acción de la política exterior brasileña, con el objetivo de crear un espacio integrado. Sudamérica es, al mismo tiempo, la plataforma más importante de Brasil para consolidarse como poder regional.

El mayor desafío que enfrenta Brasil en su vecindad es la estabilidad política en la región andina. Según el índice del Fondo de Paz, los cinco países de la subregión son considerados como Estados en alerta (Colombia) o Estados amenazados. Consciente de ello, al inicio de su mandato, Lula concentró gran parte de su política exterior en la estabilidad regional, siendo la mediación en crisis políticas en la región una tarea reciente que ha asumido Brasil:⁸

- Muestra de ello fue la intervención diplomática en el conflicto entre Gobierno y oposición en Venezuela en el marco del “grupo de amigos”, creado en enero de 2003 por Brasil. El diálogo que sostuvo Lula con Hugo Chávez y el apoyo del grupo de amigos a la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del *Carter Center* contribuyeron a dos pactos entre Gobierno y oposición que permitieron la celebración, en agosto de 2004, del referéndum sobre el Presidente Hugo Chávez.
- Mucho más directa ha sido la intervención de Brasil en Bolivia, donde, por su dependencia del gas, tiene importantes intereses económicos. Su influencia política en aquel país se ha desvelado cuando la “intervención” de Lula en el conflicto sobre el gas entre el Gobierno boliviano y la empresa brasileña Petrobrás provocó, en septiembre de 2006, la salida del ministro de Hidrocarburos.⁹ Anteriormente, en las sucesivas crisis políticas durante las presidencias de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa (ambos se vieron obligados a dimitir) entre 2003 y 2005, Brasil, con el apoyo de Argentina, facilitó una salida pacífica e institucional al conflicto entre el Gobierno y los demás actores internos.
- Al inicio de su primer mandato, Brasil también intentó mediar en el conflicto colombiano, cuando ofreció al Gobierno de Uribe ser facilitador de negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el segundo grupo guerrillero del país. Finalmente, por razones internas colombianas y un cierto recelo por parte del *Itamaraty*¹⁰ de entrometerse en el conflicto bélico más complejo de las Américas, la iniciativa no se llevó a cabo. Desde entonces, la relación de Brasil con Colombia sigue siendo cordial, pero políticamente distante.

Los esfuerzos diplomáticos de Brasil en estos tres países andinos facilitaron también un acercamiento entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como la posterior creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), en diciembre de 2004. Esta última iniciativa marca un sustancial avance con respecto a la visión de Brasil de crear, en un futuro no demasiado lejano, una unión sudamericana.

Las dos principales plataformas de la política regional de Brasil son el MERCOSUR y CASA. Ambos proyectos han progresado y retrocedido al mismo tiempo:

- Desde que Lula asumió la presidencia en Brasil, el MERCOSUR se ha transformado de un bloque comercial a una comunidad de valores a favor de la paz, el desarrollo, la democracia y el multilateralismo. Se crearon nuevas instituciones¹¹ y surgió un

⁸ Maria Regina Soares de Lima y Mónica Hirst, ‘Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities’, *International Affairs* 82:1, 2006, pp. 21-40, p. 32.

⁹ Véase Sarah-Lea John de Sousa, ‘Brasil y Bolivia: “conflicto” sobre hidrocarburos’, *FRIDE Comentario*, Madrid, noviembre de 2006.

¹⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil.

¹¹ La Secretaría Técnica, la Comisión de Representantes Permanentes, un órgano de solución de controversias.

Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que será principalmente financiado por Brasil. Sin embargo, por otra parte, aumentaron las disputas comerciales del MERCOSUR, los intercambios comerciales se redujeron,¹² y no hubo ningún avance en cuanto a la (re)construcción de la unión aduanera. En estos ámbitos, que afectan a sus propios intereses económicos, Brasil no ha asumido su papel de motor de integración.

- La Comunidad Sudamericana de Naciones, basada en la historia y tradiciones comunes, entre ellas la paz y la solución pacífica de controversias, surgió de las Cumbres Sudamericanas convocadas desde 2000 por Brasil. Desde la perspectiva del *Itamaraty*, la creación de CASA se enmarca en la visión estratégica de una Sudamérica política y económicamente unida y físicamente interconectada. De momento, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es el proyecto más importante y concreto de la Comunidad Sudamericana, cuya identidad y finalidad aún no se ha definido. En el ámbito político, pese a ser la concertación uno de sus objetivos originarios, se perciben visiones e ideas diferentes que dificultan un consenso entre los integrantes.

La paulatina ampliación del MERCOSUR a otros países de la región y la creación de CASA corresponden a una estrategia brasileña de integración y estabilización política de los países andinos y particularmente sus dos socios más importantes: Bolivia y Venezuela. En el marco de la cláusula democrática y un diálogo político regular, el MERCOSUR es considerado como una plataforma para promover procesos democráticos. Fue en este contexto de inserción, y siguiendo la lógica del *Itamaraty* de que "es mejor que esté dentro que fuera", que Brasil apoyó el ingreso de Venezuela en el MERCOSUR. No obstante, la relación entre ambos países es complicada. Aunque, por un lado, Brasil y Venezuela son los principales países promotores de CASA y coinciden en la necesidad de fomentar la integración sudamericana, por el otro, sostienen proyectos políticos diferentes y compiten por el liderazgo en Sudamérica.

Venezuela: rival y aliado de Brasil

Al ser un miembro pleno en ambos foros, con la ayuda de los petrodólares, Venezuela ha adquirido un protagonismo en la región que está dejando a Brasil un poco en la sombra. Son estilos diferentes: la ruidosa e ingeniosa política regional de Venezuela promovida por Hugo Chávez contrasta con la discreción y el pragmatismo de la política latinoamericana de Brasil que representa Lula. La instrumentalización e ideologización de ambos foros por Venezuela podría debilitar el papel de Brasil en el MERCOSUR y en la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Cabe recordar que el tradicional rival de Brasil en Sudamérica ha sido Argentina, y en el conjunto de la región, México. Por distintas razones –la crisis financiera en Argentina y el ingreso de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)-, ambos países han perdido peso en América Latina, dejando un nuevo espacio de actuación a Hugo Chávez. Desde hace algunos años, Venezuela utiliza los ingresos petroleros y su difuso proyecto político para ganar influencia y perfilarse como rival de Brasil en Sudamérica.

Sus todavía altos niveles de popularidad en Brasil y su prestigio personal marcan un contraste con la pérdida de liderazgo de Lula en la región. Al final de su primer mandato, la imagen de Lula en América Latina es muy diferente a la que tenía en 2002. Cuando el líder del PT asumió por primera vez la presidencia, Lula fue el icono de la izquierda y el símbolo de un futuro mejor para millones de brasileños y latinoamericanos. Su posterior participación, tanto en el Foro de Davos como en el Foro Social de Porto Alegre, reveló que el Presidente buscaba un difícil equilibrio entre cumplir simultáneamente con las expectativas de los ricos y de los pobres.

¹² El comercio intra-bloque cayó de un 25% en 1998 al 13% en 2003.

Hoy, Lula participa en el Foro de Davos y Hugo Chávez es la nueva estrella del Foro Social, diseñado y hospedado en los primeros años por Brasil y celebrado en 2006 por primera vez en Caracas. Así, el efecto "Chávez" es, en parte, el resultado de la caída del mito Lula. Por su política pragmática, sus errores y numerosos escándalos de corrupción en trono al PT "se desconstruyó la imagen de salvador" que tenía Lula antes de asumir la presidencia. Su giro a la centroizquierda provocó divisiones en su partido, el PT. No deja de ser significativo que, en la primera ronda electoral, Lula tuvo que luchar por un segundo mandato con dos ex ministros de su Gobierno, Cristovam Buarque y Heloisa Helena Lima de Moraes, ambos disidentes del PT.¹³ Fue este giro al centro de la izquierda que causó, no sólo en Brasil, un desencanto con el proyecto político de Lula.

Por otra parte, la rivalidad brasileño-venezolana existe más en la retórica que en los hechos. Aunque frente al mensaje anti-imperialista del populista Hugo Chávez, Lula ha perdido voz en la región, a través de su actuación en Haití, Bolivia y Venezuela, Brasil está ejerciendo de poder político en la región. Así, Brasil sigue siendo el único país latinoamericano que, por su peso geográfico, económico y demográfico, puede ser calificado como poder regional. Muestra de ello es que Brasil está actuando no sólo en su vecindad, sino también en países ajenos a su tradicional área de influencia. Haití simboliza un doble cambio en la política regional de Brasil: por un lado, la ruptura con el principio de la supremacía de la soberanía nacional y, por el otro, la ampliación del horizonte geográfico de su política regional antes limitado a Sudamérica.

Brasil y la crisis de Estado en Haití

En 2004, Brasil decidió asumir el mando militar de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH)¹⁴ y envió un contingente de 1.200 efectivos (más que España a Líbano). Se trata de la primera intervención "militar" de Brasil en un país del Caribe y del despliegue más importante desde la Segunda Guerra Mundial. Aunque influyó el hecho de que Haití es parte del continente americano, el compromiso de Brasil en la MINUSTAH no estuvo principalmente motivado por una preocupación regional, sino que tenía mucho más que ver con la aspiración de conseguir un asiento permanente en el Consejo de Naciones Unidas.¹⁵

Haití es la proa y principal prueba de fuego del nuevo rol de pacificación que asume Brasil en la región. Es por ello que Haití no deja de ser un tema controvertido que provoca divisiones internas en el PT y la crítica de la oposición (Geraldo Alckmin propuso retirar las tropas brasileñas). Haití también es un tema polémico en América Latina. La activa participación de Brasil y otros países latinoamericanos fue interpretada, por algunos, como una injerencia ilegítima y amoral en asuntos internos siguiendo, de alguna forma, la tradición intervencionista de EE.UU.¹⁶ Otros, en cambio, consideran la misión legítima y el protagonismo latinoamericano como algo positivo para la región¹⁷ y su capacidad de dar respuestas a crisis de Estado.

La participación de Brasil en la misión en Haití abre una nueva etapa en su política exterior y en la región. Es la primera vez que América Latina se involucra militarmente en un conflicto interno de un país vecino. Ello ha provocado no sólo un debate sobre la legitimidad de intervenciones, sino también sobre si Brasil, considerado como un Estado frágil según el Fondo para la Paz,¹⁸ puede contribuir a construir un Estado en un país vecino. La experiencia de Brasil en Haití ha señalado que no es una contradicción. El hecho de que Brasil tenga sus propios problemas de pobreza y desigualdad puede ser

¹³ Fueron precisamente estos votos que pudo recuperar en la segunda ronda electoral contra Geraldo Alckmin.

¹⁴ El Congreso brasileño respaldó la decisión con una amplia mayoría de 266 contra 118 votos.

¹⁵ Véase Jorge Zaverucha, 'O Brasil no Haiti e o Haiti no Brasil', *Boletín de RESDAL* n° 15, julio de 2004.

¹⁶ Juan Gabriel Tokatlíán, 'Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina', *FRIDE Comentario*, Madrid, octubre de 2005.

¹⁷ Entrevista de *Radio Netherlands* con Gabriel Valdés, ex senador chileno y, al principio de la misión, Enviado Especial del Secretario General para Haití.

¹⁸ El Estado brasileño es débil en algunos ámbitos (en cuanto a la prestación de servicios sociales o en materia de seguridad interna), pero en otros es particularmente fuerte, por ejemplo, en la recaudación de impuestos: con el 37%, la carga tributaria en Brasil es equivalente a la de algunos países europeos.

hasta positivo, puesto que el país no pretende imponer sus respuestas a crisis de Estado sino ofrecer una cooperación más equilibrada y soluciones conjuntas a problemas de seguridad y desarrollo que también afectan a Brasil.

Haití es el único país de las Américas que figura entre los diez Estados más frágiles del mundo.¹⁹ El mandato de MINUSTAH es amplio,²⁰ incluyendo, aparte de reconciliación y seguridad, la protección de los derechos humanos, la preparación de las elecciones, tareas de desarrollo e infraestructura, así como asistencia legal para crear un "Estado de Derecho". Permite, aunque con muchas limitaciones, (re)construir un Estado en Haití y es, por tanto, un mandato más político-social que militar. Al menos en América Latina, es la primera misión de Naciones Unidas que intenta atacar las causas (la debilidad del Estado) y no los síntomas (conflicto violento) del problema, lo cual incluye una visión e intervención a más largo plazo.

En la región, el compromiso de Brasil en MINUSTAH permitió, por primera vez, vincular un país caribeño, Haití, a la agenda latinoamericana y percibirlo como parte de la propia geografía e identidad cultural. Aunque Brasil tiene el mando militar, actúa en estrecha cooperación con Argentina y Chile. De hecho, la de Haití es la primera misión liderada y gestionada principalmente por sudamericanos. Ello podría crear un importante antecedente para una futura coordinación militar entre los países sudamericanos.

Fue la segunda vez en diez años que la comunidad internacional intervino con tropas en Haití y es la quinta misión de la ONU en ese país. Teniendo en cuenta los antecedentes y la situación de emergencia interna, concluir esta nueva misión de manera exitosa es sumamente difícil, si no imposible. Pero independientemente de su balance final, Haití abre un nuevo horizonte regional. Al ser una misión latinoamericana liderada por Brasil, MINUSTAH demuestra por primera vez un compromiso político, humanitario y militar de los países de la región para poner fin a conflictos en su vecindad. Esto indica la búsqueda de respuestas regionales a crisis de Estado. Así, Brasil y otros países latinoamericanos han empezado a asumir el tradicional papel protagonista de EE.UU. y/o países europeos (en este caso Francia) para contribuir a resolver conflictos bélicos en las Américas. Queda por ver si esto significa una regionalización de las respuestas a crisis de Estado o si Haití será sólo un episodio aislado en la política exterior de Brasil.

Perspectivas de "liderazgo" regional de Brasil

En los últimos 30 años ha tenido lugar un importante cambio de paradigma en cuanto al papel de Brasil en América Latina. Hoy, el país tiene influencia política en la región, pero no pretende asumir un papel de liderazgo ni mucho menos hegemónico. El *Itamaraty* y el Presidente Lula niegan cualquier alusión al "liderazgo brasileño" y rechazan un papel hegemónico de Brasil, una visión que es más bien atribuida a las dictaduras militares pero considerada incompatible con el sistema democrático. En la actualidad, Brasil parece optar por tener una **"influencia política sin liderazgo"** en América Latina.²¹

Por su enorme peso demográfico –un 35 por ciento de los latinoamericanos y caribeños son brasileños–, su tamaño, su capacidad militar y su potencial económico, Brasil es el poder regional "natural" de América Latina y, por tanto, el país que tiene un papel clave en la región. No obstante, sus vecinos, y sobre todo Argentina, se niegan a reconocer un protagonismo de Brasil que, por sus anteriores aspiraciones hegemónicas, sigue despertando recelos en Sudamérica. Sin embargo, por otra parte, en cada crisis del MERCOSUR, sus socios reclaman un mayor liderazgo de Brasil, y otros reivindican que el país asuma los costes y responsabilidades que implica su rol de poder regional.

¹⁹ Haití ocupa la posición 8 en el índice de Estados fallidos elaborado por el Fondo de Paz en Washington, D.C.

²⁰ El mandato inicial de abril de 2004 fue ampliado en agosto de 2006.

²¹ Entrevista con el Presidente Lula da Silva, *El País*, Madrid, 3 de noviembre de 2006.

Las críticas en cuanto a la poca disponibilidad de Brasil de pagar los costes de su "liderazgo" en Sudamérica²² no son del todo ciertas. En primer lugar, depende de cómo se define el término liderazgo. Cabe recordar que Brasil no puede ni quiere ejercer un liderazgo unilateral convirtiéndose en una "mini-hegemonía" en el sur del hemisferio. Brasil es y quiere ser un poder regional cooperativo, aliado principalmente a su vecino Argentina y los demás países miembros y asociados del MERCOSUR.

Partiendo de la premisa de la concertación, Brasil paga un precio por su liderazgo compartido y su compromiso con la integración que podría denominarse "**el coste MERCOSUR**". El primero es una cierta renuncia al propio idioma en el marco de la integración; el segundo, la aceptación de la regla "un país un voto" y de cierto nivel de supranacionalidad por la institucionalidad del bloque. Un tercer coste es la reciente creación, impulsada por Lula, del Fondo de Convergencia FOCEM, en gran parte financiado por Brasil. Fuera de la región, un cuarto coste de su liderazgo (cooperativo) en Sudamérica ha sido la renuncia de Brasil a firmar acuerdos comerciales bilaterales con EE.UU. y la Unión Europea por su pleno compromiso en el marco MERCOSUR.

Más allá del MERCOSUR, Brasil ha asumido los costes de una mayor participación en las misiones de paz de Naciones Unidas, tanto políticos (las críticas internas por cuestionar el principio de la no injerencia) como financieros (controvertido porque "Brasil tiene su propio Haití"). Pese a las críticas internas que surgieron tanto del lado de la derecha como de la izquierda,²³ Brasil es el único país latinoamericano con capacidad y voluntad de ofrecer respuestas diplomáticas e incluso cívico-militares a crisis de Estado. Sin duda, asumir un mayor compromiso político o, como lo formuló Lula, diseñar una "política exterior audaz" abre un frente para las críticas internas y externas, pero es también la única vía para ganar prestigio regional y encontrar soluciones propias (regionales) a crisis políticas en países vecinos o hermanos.

Ante la complejidad de los problemas internos de Brasil –la difícil construcción de alianzas políticas, la agenda social y los altos niveles de corrupción- se ha señalado que, en su segundo mandato, Lula se concentrará en la agenda doméstica y prestará menos atención a la agenda global y regional. Un primer indicador para ello es su programa de gobierno 2007-2010 que dedica menos de una página a la política exterior. Un menor protagonismo regional podría restar credibilidad al nuevo papel de árbitro político que ha empezado a jugar Brasil en las Américas, dando respuestas que antes daba EE.UU. frente a las sucesivas crisis de Estado en la región.

Cabe esperar que la "audaz política exterior", cuyo signo más visible es la prevención y resolución de conflictos de Brasil en la región, continúe también en el segundo y último mandato presidencial de Lula. Una garantía para ello será un casi seguro segundo mandato del actual Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim. Es también probable que el "segundo Canciller de Brasil", el asesor especial de Lula y Presidente del PT, Marco Aurélio Garcia, el máximo responsable de la diplomacia regional en los últimos cuatro años, siga teniendo un papel importante en las relaciones exteriores. Además, la política exterior será probablemente la menos afectada por las alianzas políticas (con el PMDB y otros partidos) que requiere Lula para poder gobernar. Por último, puesto que el Congreso no suele tener un papel clave, la política exterior seguirá siendo el único ámbito donde el ejecutivo tiene un amplio margen de maniobra para definir nuevos proyectos políticos dentro y fuera de la región.

²² Véase, entre otros, Bruno Ayllón y Eduardo Viola, 'Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior', *Política Exterior* nº 113, Madrid, septiembre/octubre de 2006, pp. 123-135.

²³ Amélie Gauthier y Sarah-Lea John de Sousa, 'Brasil en Haití: debate respecto a la Misión de Paz', *FRIDE Comentario*, Madrid, noviembre de 2006.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org