
Las tareas de la diplomacia brasileña contemporánea

*Fernando Henrique Cardoso**

El objetivo de este mensaje es compartir con los alumnos del Instituto Rio Branco algunas reflexiones sobre el momento actual y las tareas de la diplomacia brasileña, no tanto en lo que se refiere a los detalles o los aspectos puntuales sino en lo que concierne a las grandes líneas generales.

A menos de que se trate de una superpotencia, y en tal caso con muchas restricciones, la diplomacia no construye su propia agenda; trabaja con la agenda de su tiempo y con los problemas que generan las circunstancias inmediatas. En el caso brasileño, ¿cuál es la agenda y cuáles son las respuestas que el país puede ofrecer?

El desarrollo, interés nacional de Brasil

La agenda de la diplomacia brasileña es la del interés nacional y, en nuestros días, el interés nacional se reduce a una palabra esencial: desarrollo, entendido no sólo como un proceso económico sino, también, como una forma de progreso que incluye a la democracia y a la justicia social como elementos básicos.

Las expectativas de cada país sobre las relaciones que mantiene con el resto del mundo son variables. A través de sus

* Presidente de la República Federativa del Brasil. Discurso pronunciado en el Instituto Rio Branco, la escuela diplomática brasileña. Se traduce y se publica con la autorización de dicho instituto. Traducción del portugués de Ernesto Sosa.

relaciones internacionales, algunos países esperan lograr una mayor seguridad, garantizar mayores porciones de territorio, o bien resolver cuestiones pendientes desde el siglo XIX. En el caso de Brasil, la respuesta es bastante clara: el país busca una forma de inserción en el mundo que, en primer lugar, elimine eventuales obstáculos al desarrollo brasileño y que, en segundo, ofrezca caminos que puedan contribuir a fortalecer su desarrollo, su democracia y su lucha por la justicia social.

Una posible objeción teórica a esa formulación estaría relacionada con la cuestión clásica del poder internacional: ¿no es acaso un objetivo central de todos los países en el plano internacional, y por lo tanto también de Brasil, obtener un máximo de recursos de poder para promover sus objetivos específicos?, ¿dónde quedan las cuestiones tradicionales del *power politics*? La respuesta a una objeción de esa naturaleza es simple: nadie ignora que el juego internacional es un juego de poder, pero lo más importante es comprender cuál es el tipo de poder que un país como Brasil puede aspirar a ejercer, cuál el tipo de poder que le interesa ejercer en el plano internacional.

Si Brasil fuera un pequeño país, con problemas de fronteras, situado en una región conflictiva del mundo, con rivalidades étnicas, con problemas de refugiados, su agenda sin duda sería otra. No lo es. Se trata de un país grande, de población numerosa, sin problemas de frontera, sin rivalidades étnicas y situado en una región que tal vez es la más pacífica del globo. Es un país que necesita crecer económicamente, y crecer a tasas altas; un país que valora su libertad y sus instituciones democráticas; un país que necesita con urgencia alcanzar niveles de distribución del ingreso y de igualdad de oportunidades más compatibles con la idea de justicia.

Eso no quiere decir que Brasil no cuente asimismo con una agenda de seguridad, no sólo en el área militar sino también en la diplomática, sobre todo en temas como el narcotráfico y el crimen organizado. Sin embargo, la situación relativamente confortable que lo caracteriza en las cuestiones políticas y de seguridad favorece el hecho de que sus recursos diplomáticos puedan dedicarse en forma prioritaria al objetivo fundamental al cual ya me he referido: la promoción de mejores condiciones de desarrollo, de democracia y de justicia social. Por eso, Brasil ha ido construyendo una inserción más moderna y más racional en el sistema internacional.

Algunos aspectos específicos de la agenda diplomática brasileña

Aunque conocidos, considero importante destacar los elementos principales de la inserción moderna de Brasil en las relaciones internacionales.

En primer lugar, el fortalecimiento y la ampliación del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), proyecto que va mucho más allá de lo meramente comercial. En una conversación reciente con el presidente de Argentina, los dos mandatarios exploramos la viabilidad de construir un “pequeño Maastricht”. La convergencia en materia fiscal sería un primer paso hacia una cooperación macroeconómica más estrecha.

En segundo lugar, destaca la construcción de un espacio integrado de paz, democracia y prosperidad en América del Sur y, en ese contexto, la alianza estratégica con Argentina, la aproximación con los países andinos, la solución del diferendo Perú-Ecuador, la defensa de la democracia (la superación de la crisis institucional en Paraguay), entre otros elementos relevantes. Es importante insistir en este punto: considero que, en la actualidad, la principal tarea de la diplomacia brasileña es la de fortalecer continuamente nuestro espacio sudamericano. Eso significa profundizar y ampliar el Mercosur, punto de partida de nuestra inserción regional y hemisférica, además de consolidar la alianza con Argentina y desarrollar los lazos con Bolivia y Chile, países que ya son miembros asociados. Significa, también, avanzar en las negociaciones con la Comunidad Andina. Sin duda, la vertiente amazónica de la presencia brasileña en la región abre un horizonte de oportunidades con Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Suriname, además de Francia, por lo que toca a la Guyana francesa. De igual modo, es necesario avanzar en la integración física, en la integración energética y en los proyectos de infraestructura (el gasoducto Bolivia-Brasil, la compra de electricidad venezolana y argentina, la carretera BR 174, entre otros proyectos).

En tercer lugar, Brasil se ha preocupado por la construcción de una relación madura y provechosa con Estados Unidos, además de la promoción de sus intereses en el ámbito del propuesto Acuerdo de Libre Comercio de Las Américas (ALCA). De la misma manera, ha promovido una aproximación más estrecha hacia la Unión

Europea, particularmente en el marco del Grupo de Río. Al respecto, Brasil ha señalado la necesidad y la importancia de negociaciones serias y sustantivas, en una perspectiva de liberalización del comercio, incluso en el área agrícola, así como la necesidad de que Europa comprenda y asuma su papel histórico.

Un cuarto elemento que caracteriza al Brasil contemporáneo es su participación responsable y positiva en el sistema multilateral de comercio en el marco de la OMC, y la llamada “ronda del milenio”. Es importante que Brasil sepa promover sus intereses con el fin de obtener mayor acceso a los mercados desarrollados y para que se eliminen las distorsiones del comercio internacional, particularmente en el rubro de los productos agrícolas. De la misma manera, ha seguido con atención y se ha preocupado por participar en los esfuerzos dirigidos a perfeccionar el orden financiero internacional. Las turbulencias recientes han mostrado en qué medida las características de la arquitectura del sistema financiero internacional pueden afectarnos de forma directa. Sin duda, los países más frágiles son los que mayor interés tienen en la estabilidad del sistema internacional. Por ésta y otras razones, Brasil también se ha preocupado por intensificar su diálogo con los países industrializados, en especial con el llamado “Grupo de los Siete”, o siete más uno.

En los últimos años, Brasil también se ha caracterizado por su decisión de continuar superando el “pasivo” diplomático en áreas como derechos humanos, medio ambiente y desarme. Y no sólo porque otros lo esperen (lo cual es verdad), sino porque los brasileños mismos así lo esperamos, porque la sociedad brasileña así lo exige. Asimismo, nos hemos preocupado por establecer y mantener relaciones constructivas con las organizaciones no gubernamentales, nuevos actores en la escena internacional.

Por último, uno de los elementos importantes que caracterizan la plena inserción de Brasil en las relaciones internacionales contemporáneas es su actuación en la Organización de las Naciones Unidas: por ejemplo, en los temas vinculados con Angola, Timor Oriental, la reforma del Consejo de Seguridad, entre otros.

A mi juicio, lo que el conjunto de esos elementos delinea es la situación de un país que sin duda tiene dificultades, pero que sabe que tiene todas las condiciones para establecer una relación abierta y provechosa con sus socios del exterior.

El embajador Gelson Fonseca, quien ha impartido clases sobre relaciones internacionales a los alumnos del Instituto Rio Branco, insiste siempre en que el mundo actual está marcado, en el plano internacional, por una estructura que tiene una fuerte legitimidad, basada en valores que definen la agenda de lo que puede y de lo que no puede ser propuesto. Brasil encaja bien en esa legitimidad internacional: los valores predominantes de esa estructura son también los propios: la democracia, los derechos humanos, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, entre otros.

Brasil es hoy, por lo tanto, un país sin complejos, lo que no significa decir sin problemas. Tal vez algunos brasileños todavía tienen algunos complejos y preferirían cerrarse al exterior, o volver a utilizar la soberanía como un escudo en contra de las amenazadoras influencias del exterior. La mentalidad de “sustitución de importaciones”, dudosa en el plano económico, puede tener consecuencias desastrosas; de hecho las tuvo, al ser trasplantada a la esfera del pensamiento y de los valores: en ese contexto, la soberanía es vista como el derecho de cada país de cometer sus propios errores en paz, de insistir en sus propios errores sin que otros interfieran. Ésa es sólo una soberanía acomplejada, que tiene miedo del contacto con el exterior.

La nuestra es, hoy, una soberanía abierta: no tiene miedo al diálogo, al intercambio de influencias, al libre comercio e intercambio de ideas. Tampoco teme a la libre discusión sobre los valores. El Brasil de hoy es un país que encara abiertamente, y de frente, sus problemas y la forma en la cual éstos se manifiestan en las relaciones con sus socios. ¿Tiene la sociedad brasileña una herencia de injusticia y desigualdad? Sí, pero nadie está más consciente de eso que ella misma y, de igual manera, nadie está más dispuesto que ella a superar dicha herencia. También es verdad que la economía brasileña tiene problemas y exige reformas, pero nadie está más empeñado en tales cambios que el país mismo. De igual modo, es probable que el sistema político brasileño tenga defectos, pero se trata de un sistema abierto que permite la libre discusión de sus propias deficiencias.

Todo esto permite una agenda realmente basada en valores e intereses propios. Una de las ventajas de ser un país abierto y sin complejos es la mayor credibilidad que esto le otorga.

Conclusión

El mundo actual está marcado tanto por una intensificación de los contactos e intercambios entre los países como por la preservación de las estructuras y jurisdicciones territoriales. En esas condiciones, la cuestión de la confianza se vuelve fundamental. Un inversionista que coloca sus ahorros en otro país lo hace porque, en alguna medida, tiene confianza en él. Los socios comerciales que aceptan participar en un esfuerzo común de integración sólo lo hacen porque tienen confianza en el futuro de los demás. De ahí que la confianza resulte un tema crucial.

Brasil, sin duda, está bien ubicado para inspirar confianza; por la dimensión de su mercado, por su potencial de crecimiento, por la confiabilidad de sus instituciones. Por nuestra situación, los brasileños estamos bien colocados para las reglas sobre la transparencia de la información y para la libre discusión de las ideas. Ello responde a la pregunta sobre el tipo de poder que deseamos ejercer en el escenario internacional: no el poder de las armas, de la fuerza o de la arrogancia, sino el poder que proviene del respeto por aquello que somos y por lo que podemos ser.
