

RESEÑAS

MARIO OJEDA REVAH, *La política exterior de Brasil; su evolución reciente*, México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, 2017, 274 pp.

JOSÉ LUIS REYNA
El Colegio de México
jreyna@colmex.mx

Si algún país de América Latina se distingue por su refinada política exterior, sin duda ese país es Brasil. El libro que se reseña da cuenta, de manera fehaciente, de lo anterior. La investigación realizada en torno a este tema es rigurosa y, de la misma, se desprenden con claridad las bases de la diplomacia brasileña y su papel, fundamental por cierto, en los proyectos de desarrollo nacional. El libro descansa sobre una tesis central: la diplomacia brasileña es una *política de Estado*. Ésta es una de las herramientas que se ha instrumentado, a lo largo del tiempo, para lograr que Brasil se convierta en uno de los países que pretenden influir, de manera importante, en el ámbito de las decisiones mundiales (globales). El análisis muestra la importancia de su diplomacia, el manejo de sus relaciones internacionales y el constante empeño en convertirse en un protagonista mundial. A lo largo de su historia, el país sudamericano se ha esforzado en destacar la importancia de la política exterior como una prioridad por sobre todas las cosas: de ésta depende el rumbo de la economía, el desarrollo, el bienestar social y todo lo demás. No es fortuito, por tanto, que Brasil haya aspirado, desde mucho tiempo atrás, en ser uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El análisis de Ojeda está diseñado para entender que

la historia de ese país amazónico no puede comprenderse sin tener en cuenta el examen de su política exterior y su diplomacia, que es uno de los pilares en el que se encuentra sustentado el Estado brasileño.

Brasil es territorialmente uno de los países más grandes del mundo. Su superficie es de 8.5 millones de kilómetros cuadrados, una de las cinco naciones más grandes del orbe y más de cuatro veces la superficie de México. Su población rebasa los 209 millones de habitantes y, en la actualidad, es una de las 10 economías más grandes del mundo, tomando como medida el volumen de su producto interno bruto (PIB). Además, es un país rico en recursos naturales e hidráulicos y poseedor de uno de los pulmones más grandes del planeta: la Amazonía, ahora amenazada por las políticas de su nuevo gobierno encabezado por el señor Bolsonaro. Puede añadirse, además, que Brasil sufre grandes desigualdades sociales, su tasa de desempleo es muy elevada y, en años recientes, ha tenido varios tropiezos que le han impedido un crecimiento económico como el que tuvo desde el año 2000 y hasta hace poco. Pese a todo ello, desde cualquier perspectiva, es una nación que influye, y siempre quiso influir en grado creciente, en el devenir del planeta. De ahí que no está por demás subrayar la obsesión de sus gobiernos –autoritarios, democráticos, militares– por convertir a Brasil en una nación con una presencia muy importante en el escenario mundial.

El libro que se reseña es muy ilustrativo porque entrelaza, con destreza, la historia de Brasil y el pivote que la mueve: la diplomacia. Brasil fue imperio hasta finales del siglo XIX. En 1822, se independizó de Portugal. Dejó de ser colonia, como fue el caso de todos los países latinoamericanos, pero, a diferencia de todos ellos, su independencia no culminó en una república, como en los países de la región. Durante sus primeras décadas como nación independiente, fue un imperio. No sería hasta 1889 cuando una sublevación disolvió el régimen imperial y convirtió el país amazónico en una república federativa. Otro levantamiento, encabezado por Getulio Vargas en 1930, inauguró un nuevo ciclo político, con

tintes democráticos y populistas. Lo que se conoció como el Estado *Novo* (nuevo). Podría decirse que este acontecimiento define el inicio del Brasil moderno.

Ya como república, no tardaría mucho en diseñarse una institución para la enseñanza de la diplomacia: el Instituto Rio Branco, cuyo nombre alude a uno de los más acreditados diplomáticos en la historia del país: José María da Silva Paranhos Júnior, mejor conocido como el barón de Rio Branco (1845-1912). Es la escuela en la que se forman, hasta el día de hoy, los diplomáticos brasileños. Debe anotarse que esta institución es reconocida a escala mundial por la gran calidad de sus estudios y por formar a los diplomáticos con un nivel muy alto de preparación para desempeñarse en el complejo mundo de las relaciones internacionales. El servicio exterior brasileño cuenta con diplomáticos de excelencia y casi la totalidad de sus embajadores son de carrera; pocos provienen de la clase política, como acontece en otros países. Una diplomacia, en pocas palabras, profesional y excepcionalmente preparada.

El barón de Rio Branco fue, desde la época del imperio, un diplomático destacado. Resolvió distintos conflictos entre Brasil y algunos de sus países colindantes: sirva de ejemplo su relación con Argentina, siempre con altos y bajos, con la que litigó la propiedad de los territorios de Santa Catarina y Paraná que, al final de cuentas, incorporó al imperio. Dado el prestigio del barón, el presidente brasileño Rodrigues Alves lo nombró en 1902 para ocupar el puesto más alto de la diplomacia brasileña. Diez años permaneció en el Ministerio de Relaciones Exteriores, hasta su muerte, acaecida en 1912.

La intención de los párrafos anteriores es llamar la atención del lector de la importancia que tenía, y tiene, la política exterior del país, a punto tal de considerarla, como ya se anotaba, una política de Estado. Tanto en el Brasil imperial como en el republicano, con gobiernos democráticos, populistas y militares, no se modificó la importancia otorgada a la diplomacia y, con ella, el enorme afán protagónico bajo su cobijo.

El libro de Ojeda está diseñado sobre la base de una introducción, cinco capítulos y un apartado de conclusiones. Esta reseña destaca los puntos sobresalientes de cada una de las secciones del libro y se propone entender la evolución de la política exterior de Brasil, cuyo marco es la historia.

De la introducción, que es vasta en datos para entender al país, puede destacarse que, a lo largo del siglo xx, la diplomacia brasileña osciló entre tener una relación especial con Estados Unidos y mantener incólume su soberanía: sin presiones.

A partir de 1930, ya con Getulio Vargas en la presidencia (jefe provisional del gobierno y del Estado *Novo*), Brasil incursionó en el mundo bajo la premisa de que el modelo de desarrollo del país tendría como base diversas estrategias exteriores diseñadas para construir su base industrial. Vargas gobernó entre 1930 y 1945 y regresó de 1951 a 1954, año de su muerte. Pocos fueron los cambios durante su gobierno en el ámbito de la política exterior. Vargas llegó al poder en un momento difícil para el mundo, en que la economía mundial se había derrumbado como consecuencia de la crisis económica estadounidense: la gran depresión ocasionada por el desplome del mercado de valores de Wall Street (1929). Llegó al poder en medio de una polarización ideológica; Europa se veía infestada de gobiernos autoritarios y fascistas, como Mussolini en Italia (1922), Salazar en Portugal (1932) y Hitler en Alemania (1933). En este contexto, desde su llegada al poder, y sobre todo después del fin de la Segunda Guerra Mundial (1945), el énfasis de su actuar político se puso en lograr el desarrollo económico, del cual la política exterior era el detonador.

Brasil intentaba acercarse a Estados Unidos y a Alemania, pese al antagonismo entre ellos. No importaba la confrontación, estaba a la búsqueda de aliados que permitieran el salto a la industrialización y al desarrollo. La *equidistancia pragmática* entre las potencias alimentaba la diplomacia amazónica, cuyo único fin era lograr el máximo de beneficios para el país.

El juego diplomático brasileño tuvo que redefinirse después del ataque japonés a Pearl Harbor, en diciembre de

1941. Brasil condenó ese ataque, razón por la cual se distanció de Alemania (aliada con Japón) y se inclinó por Estados Unidos. No es fortuito que haya permitido la instalación de bases militares en el noreste brasileño, en Natal, la ciudad más cercana al continente africano. Desde esa base, los aviones estadounidenses estaban a tres horas de vuelo de África, un punto estratégico para el combate bélico que tenía lugar en Europa.

Cortar los lazos con Alemania dejó el campo abierto para que Estados Unidos y Gran Bretaña pelearan por el mercado brasileño y sus múltiples materias primas. Estados Unidos fue el país al que se orientó la diplomacia brasileña, tanto así que podría darse el ejemplo de una simbiosis entre política exterior e interior que se manifestaba con el apoyo de los estadounidenses para la construcción de la Compañía Siderúrgica Nacional Volta Redonda, que sería la primera fábrica de acero y la más grande en América Latina. En otras palabras, la estrategia diplomática del gobierno brasileño mostraba que, por la vía diplomática, podría accederse a la industrialización y al desarrollo. La diplomacia hacia afuera se traducían en beneficio hacia adentro. Ojeda lo resume con claridad: “Vargas supo aprovechar las rivalidades entre las potencias del Eje y las democracias occidentales para avanzar en el desarrollo industrial de su país” (p. 57): la diplomacia de alto nivel en acción.

El segundo capítulo, que abarca de 1945 a 1955, señala cómo el panorama cambió en Brasil, pero no su apego a la estrategia diplomática. El sucesor de Vargas, quien falleció en 1954, fue Juscelino Kubitschek (JK). Con él surgiría un gobierno democrático. JK fue continuador de Vargas en cuanto a industrializar el país y la relación con Estados Unidos siguió siendo un objetivo prioritario por dos razones fundamentales: ayudaría a la política económica, pero también se agregaba la preservación “de la democracia industrial brasileña” (p. 79). Sin embargo, hubo un obstáculo para afianzar la relación bilateral. Las relaciones exteriores dieron un vuelco al plano multilateral. No sólo era Brasil, sino la región

latinoamericana la que ponía sus intereses en juego también. Son tres factores que pueden destacarse en el escenario internacional de mediados de los años cincuenta: el multilateralismo, el desarrollo y la autonomía. En este nuevo contexto, JK buscó la diversificación de las relaciones exteriores sin confrontarse con EE.UU. El objetivo era abrir nuevas relaciones comerciales y financieras. En este contexto, vale la pena destacar que JK lanzó la iniciativa denominada Operación Panamericana, que consistía en un plan de desarrollo hemisférico. El objetivo era acercar a América Latina, con Brasil al frente pero con Estados Unidos al lado. Sin embargo, la reacción estadounidense a la iniciativa fue tibia y suspicaz. João Goulart, quien presidiría el país poco tiempo después, era visto con desconfianza dada su orientación ideológica, proclive al comunismo. Eran los tiempos de la Guerra Fría. En otras palabras, el proyecto quedó en un texto más que en acciones tendientes a impulsar a Brasil y la región latinoamericana hacia el desarrollo, cuya ausencia o debilidad es uno de los enemigos principales de la democracia, no sólo de Brasil, sino de cualquier país. JK, después de cinco años de gobierno, fue sustituido por Jânio Quadros, cuya presidencia duró escasos ocho meses (enero de 1961-agosto de 1961). La oposición política fue tan vigorosa que renunció al cargo, pese a haber sido electo por una amplia base de electores.

Lo sustituyó su vicepresidente, João Goulart (1961-1964). Desde el arranque de su mandato intentó definir una política exterior independiente. Iniciada en la presidencia de Quadros, Goulart privilegió la diplomacia con el fin de que tuviera “un papel fundamental en el desarrollo nacional, en la superación de la pobreza y en el alcance de la justicia social” (p. 86). Sin embargo, Estados Unidos no vio con buenos ojos esa postura de la política exterior brasileña, lo vio como un desafío. Tomaron como puntos adversos que Quadros y Goulart condecoraron al astronauta ruso Gagarin y al dirigente de la Revolución cubana, Ernesto “Che” Guevara. En esta época, Brasil se negó a romper relaciones con la Cuba revolucionaria.

ria. Los militares no veían con buenos ojos la llegada de Goulart y su presidencia tampoco contaba con el respaldo de los sectores más conservadores, siempre presentes en el devenir del poder político y en la dinámica económica. Goulart se radicalizaba a pasos crecientes. Anunció que instrumentaría una reforma agraria radical y tenía la intención de nacionalizar las refinerías de petróleo. La postura del presidente frenó la inversión, lo cual condujo a una profunda crisis económica, produjo una alta tasa de desempleo, una inflación galopante, etcétera. Así las cosas, los militares no dudaron más y Goulart fue derrocado en abril de 1964.

En este contexto, dio inicio un periodo de gobiernos militares que duraría 21 años, hasta 1985. La Revolución de 1964, como se hizo llamar el golpe de Estado, delineó los ingredientes de la política exterior. El objetivo era insertar a Brasil en la estrategia de defensa de Occidente, en la que se buscaba colocarlo como un factor trascendente en la confrontación con el bloque socialista. La diplomacia brasileña se orientó a convencer a Estados Unidos de que ayudase a Brasil a impulsar su desarrollo. El país amazónico, de alguna manera, se proclamaba como un elemento estratégico para la seguridad de Occidente, el Atlántico Sur y África Oriental. En mayo de 1964, un mes después del golpe, el gobierno militar rompió relaciones con la Cuba revolucionaria.

La alineación de Brasil con los intereses de Estados Unidos llegó a tal grado, que envió tropas para combatir una sublevación en República Dominicana (1965). Cabe anotar que por el número de fuerzas castrenses enviado, el papel de Brasil para sofocar esa insurrección de orientación izquierdista fue protagónico. Sin embargo, no fue recompensado, como se esperaba, por el gobierno estadounidense. En 1967, el gobierno aceptó que los intentos de alianza con Estados Unidos habían sido un fracaso, lo que condujo al régimen militar a estructurar una política exterior independiente, sin dejar su activismo.

Hay que anotar que entre 1968 y 1974, Brasil experimentó altas tasas de crecimiento (alrededor de 10 por ciento

anual). Se llegó a hablar del “milagro económico brasileño”. Poco después, a fines de los años setenta y principio de los ochenta, se sumergió en una crisis económica. El desgaste del régimen se aceleró a punto tal que en 1985 el gobierno militar se vio obligado a permitir una elección indirecta para elegir un gobierno civil. La gobernabilidad se había perdido. La presión social fue un factor determinante en la toma de esa decisión. No fueron comicios con participación directa de los ciudadanos. El colegio electoral estuvo a cargo de organizar la elección por voto indirecto. Tancredo Neves resultó el triunfador, inaugurando la transición a la democracia. Los militares volvieron a sus cuarteles y la política exterior no sufrió cambios significativos.

No sería hasta 1989 que la ciudadanía brasileña fuera a las urnas. Tuvieron que pasar casi treinta años para que el electorado participara. El vencedor fue un joven político llamado Fernando Collor de Mello, cuyo gobierno coincidió con el fin de la Guerra Fría. El gobierno de Collor no duró mucho; menos de tres años. Fue destituido por cometer actos de corrupción. Lo sustituyó en el cargo el vicepresidente, Itamar Franco, quien ya como presidente nombró en el cargo de ministro de Relaciones Exteriores a Fernando Henrique Cardoso, a quien luego le encargaría el Ministerio de Finanzas. Ahí se diseñó el Plan Real (1993), que constituyó una palanca que lanzó a Brasil a la estabilidad económica y a dejar atrás la crisis que arrastraba: finanzas sanas, aunque sociedad pobre. Por ello, no tuvo obstáculo alguno para ganar la presidencia y luego reelegirse: Cardoso presidió Brasil de 1995 a 2003.

Cardoso gobernó bajo la premisa, entre otras, de que la democracia facilitaría una mejor relación con la comunidad internacional. Él mismo, como académico que fue (y es), conocía profundamente el sistema político internacional. Por ello, una política exterior activa contribuiría a crear un “entorno global favorable para el desarrollo económico del país” (p. 141). Sin embargo, a principios del siglo XXI la economía estaba saludable. Se crecía a una tasa de 4 por ciento. No obstante, pese al auge relativo de Brasil, muchas “facturas”

estaban pendientes: la pobreza, el desempleo, la violencia, la injusticia social y la desigualdad. En agosto de 2002, la economía se desaceleró y el real, la moneda del país, se devaluó. Además, la inflación, ese impuesto que lacera tanto a los pobres, repuntó. En este contexto, la política exterior de Brasil volvió sus ojos, una vez más, a Estados Unidos, con el fin de convertirse en el principal interlocutor de Washington en las negociaciones con los países latinoamericanos y recuperar sus niveles de crecimiento.

En perspectiva, y pese a los traspiés de los últimos dos años presidenciales, Cardoso dejó un legado que fructificaría en el gobierno de su sucesor Ignacio “Lula” da Silva. La consolidación de la democracia, la apertura de sus mercados en la que contribuyó, de manera significativa, su política exterior participativa, y las finanzas públicas, que pese a los problemas podrían considerarse como sanas. Sin estos componentes, no se entendería el gobierno de Lula, quien gobernó el país de 2003 a 2011, con un éxito que llamó la atención del mundo por algunos logros alcanzados. El legado de Cardoso sería la principal variable explicativa de lo anterior.

Lula subrayó que la prioridad de la política exterior sería Sudamérica (el Mercosur), pero sin sufrir cambios abruptos. No tendría rasgos ideológicos ni militantes, como muchos esperarían de un presidente cuyas raíces eran de luchador social de origen obrero. Lula tuvo éxito en el plano de las relaciones internacionales, llegando a considerarse como “la personificación misma de Brasil” (p. 171). La agenda multilateral se concibió como el vehículo para lograr un orden internacional más equitativo.

El gobierno de Lula tuvo, entre sus logros significativos, una política social que rescató a 30 millones de brasileños de la pobreza, lo que significaba, entre otras cosas, su integración al mercado interno. Este factor fue un estímulo para dinamizar el crecimiento económico.

Lula estimaba que la diplomacia era clave para negociar la agenda internacional de su país con las grandes potencias: “garantizar la presencia de Brasil en el mundo”, y buscó aliar-

se con las grandes potencias emergentes como China, India y Rusia (BRIC). A esta alianza, cuyos alcances fueron ambivalentes, se le uniría después Sudáfrica. Al final de cuentas, después de dos periodos de gobierno “lulistas”, Brasil emergió como un país reconocido y respetado en el plano internacional. Una economía en crecimiento, estabilidad institucional y económica que permitieron diseñar una diplomacia protagónica encabezada por el mismo Lula.

Lula fue sustituido por Dilma Rousseff (2011-2015), quien había fungido como su jefa de gabinete. Exguerrillera y luchadora social eran sus cartas de presentación. Acató las normas democráticas y mantuvo vigente los principios básicos de la política exterior del gobierno de Lula. Tuvo en su contra el dinamismo económico mundial decreciente (recordar la crisis global de 2008-2009), cuyo impacto en Brasil fue la disminución del crecimiento del país amazónico y se entró en un bache de magnitud considerable.

Dado el reconocimiento internacional que Brasil había logrado desde 1995 y las gestiones de los presidentes Cardoso y Lula, Brasil fue designado como país sede del torneo mundial de fútbol (2014) y anfitrión de las olimpiadas (2016). Brasil estaba ante los ojos del mundo. El costo del mundial de fútbol, sin embargo, fue el motivo por el que los ciudadanos brasileños se inconformaron ante el enorme gasto en el que tenía que incurrir el país, en un momento de debilidad económica. Pese al orgullo de ser sede del magno evento, la irritación social estaba más que presente.

Rousseff, además, tuvo que lidiar con varios conflictos en el plano internacional. Uno de ellos con Israel y otro con Estados Unidos. Y le tocó también cerrar el ciclo económico exitoso de los años anteriores. La diplomacia del país amazónico no salió bien librada de las disputas que surgieron al respecto tanto en el plano externo como en el interno.

La crisis económica no navegó sola; se le unió una crisis política, que consistió en la acusación a la presidenta Rousseff de haber maquillado las cuentas públicas para cubrir los déficits gubernamentales. Se apeló de nueva cuenta (recordar

el caso de Collor) a la figura de la destitución (*impeachment*). En efecto, se le hizo un juicio político y fue destituida en 2016. La acusación: malos manejos de las finanzas públicas, pero no por corrupción, que venían aquejando al país desde la época de Lula. Él también pasó más de un año en la cárcel, condenado por el mismo delito, junto con muchos otros políticos de alto nivel. Ojeda, después de analizar la situación política de Brasil y señalar la corrupción que se gestaba, sobre todo desde la poderosa empresa petrolera Petrobras, obtiene una conclusión que el tiempo validaría: “Con la clase política desprestigiada, surge la amenaza de que emerjan opciones populistas de extrema derecha en las elecciones de 2018”. Dicha predicción se confirmó con la elección del actual presidente de Brasil, J. Bolsonaro, quien es una especie de mancha en el panorama político brasileño.

UN PUNTO FINAL

En resumen: estamos ante un texto de lectura obligada para aquellos interesados en Brasil y América Latina. Ojeda maneja con maestría los lazos que vinculan la diplomacia con la economía, la política y la misma historia de Brasil. En otras palabras, es un libro multifacético: puede leerse como un texto de ciencia política, de historia o un escrito sobre las relaciones internacionales. Sin embargo, el mérito del autor es combinar e integrar con éxito todas estas perspectivas, dando lugar a un libro de fácil lectura y, lo que no es frecuente, incluye un minucioso detalle de los logros alcanzados por esta investigación para entender al país más grande de la región latinoamericana. Sin exagerar, cada página del libro arroja conocimiento sobre los temas tratados y, para reiterar, su lectura es imprescindible para conocer Brasil y su diplomacia, tan bien calificada en América Latina y más allá.

Octubre de 2019