

De la Diplomacia Presidencial a la Diplomacia Ex presidencial. El rol de Lula en la política exterior (2010-2013), por Esteban Actis

 mundorama.net /

6/5/2013

La política exterior de la República Federativa de Brasil ha estado signada, históricamente, por una mayor influencia de la “variable gubernamental” sobre la “variable individual” (Russell, 1991). En otras palabras, las decisiones y acciones del cuerpo diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores (Palacio de Itamaraty) han tenido mayor peso sobre las inclinaciones políticas-ideológicas y características personales de aquellos que temporalmente han ocupado la Presidencia de la República (Palacio del Planalto). Para mediados de la década del noventa, esta situación se altera a partir de la denominada “presidencialización” en la política exterior de Brasil (Cason y Power, 2009). Los presidentes Fernando Enrique Cardozo (1995-2002) e Ignacio “Lula” Da Silva (2003-2010) tuvieron un rol central en el diseño, formulación y ejecución del accionar externo del Estado, cuestionando el modelo tradicional de delegación a Itamaraty. Tanto el *liderazgo intelectual* de FHC como el *liderazgo carismático* de Lula apuntalaron una “Diplomacia Presidencial” funcionales para el logro de ciertos objetivos de política exterior como la búsqueda de una “autonomía por la participación” (FHC) o la “autonomía por la diversificación” de la administración Lula (Vigevani y Cepaluni, 2007).

La llegada al poder de Dilma Rousseff no parece haber alterado este escenario aunque si se observa cierta atenuación. No obstante, desde el 2010 a la fecha la inserción internacional de Brasil evidencia un fenómeno novedoso y llamativo a partir de lo que puede denominarse como la “*diplomacia ex presidencial*” llevada a la práctica por Lula. Si bien es normal que ex mandatarios con prestigio y reconocimiento en la escena internacional viajen por el mundo para exponer sus logros y experiencia de gestión, en este caso el rol que viene ejerciendo Lula desde el 2010 (interrumpido por su enfermedad) tiene la particularidad de estar en sintonía y ser funcional a uno de los objetivos externos de Brasil como lo es apoyar la internacionalización de capitales brasileños (Actis, 2013).

En marzo de este año el diario Folha de S. Paulo publicó una serie de telegramas oficiales de Itamaraty donde se revela que casi la mitad de los viajes al exterior del ex mandatario (13 de 30) fueron financiados por grandes empresas brasileñas con importantes inversiones en el extranjero como OAS, Camargo Correa y Odebrecht. Las visitas a Cuba, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Bolivia, Benín, Gana, Nigeria, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Angola, Sudáfrica y Portugal coinciden con el interés de empresas brasileñas de concretar y/o ampliar diversas inversiones y negocios.

Para algunos analistas y periodistas la actuación de Lula puede definirse como de mero *lobista* o como “embajador de las multinacionales brasileñas” (Zibechi, 2013). Empero, sostenemos que esta conceptualización puntualiza y destaca como un ex presidente -progresista y de izquierda- termina siendo funcional a los beneficios económicos de un conjunto de grandes empresas brasileñas. Ahora bien no dejando de reconocer esta situación, ¿qué sucede con los réditos políticos?; las acciones de Lula ¿tienen impacto en la política exterior brasileña?. El trascendente rol de Lula para el proyecto político del PT y su influencia directa sobre el gobierno de Dilma Rousseff, su liderazgo y credibilidad internacional asociada a su reciente actividad pública y en definitiva la estrecha vinculación entre esta “actividad privada” del ex presidente con el cuerpo diplomático de Itamaraty hacen que el concepto de “*diplomacia ex presidencial*” tenga una mayor capacidad explicativa.

Algunos ejemplos muestran la vinculación entre “diplomacia ex presidencial” y la tradicional diplomacia gubernamental. En la visita a Panamá en 2011 Lula participó en reuniones entre políticos locales y empresarios brasileños y prometió “llevar pedidos a Dilma Rousseff”, como una mayor presencia de Petrobras, la creación de un centro de mantenimiento de Embraer y la posibilidad de una obra de ingeniería a cargo de Odebrecht (Folha de S. Paulo, 22/3/2013). En enero del corriente año, el ex líder sindical arribó a Cuba donde se habló de la posibilidad de que Odebrecht con financiamiento del BNDES desarrolle dos aeropuertos, uno en de ellos en la Habana (Folha de S. Paulo 9/4/2013). Meses más tarde, el vicepresidente de Cuba visitó Brasilia para afinar y avanzar en la negociación. En Mozambique, la llegada de Lula destrabó una inversión de Camargo Correa debido a la cierta desconfianza sobre las prácticas y desempeño del capital brasileño. El cable diplomático afirma que la fuerza simbólica de la Lula ayuda al esfuerzo diplomático en mejorar la imagen del Brasil (Folha de S. Paulo, 22/3/2013).

Al “asociar su prestigio al de las empresas”, en palabras de la embajadora en Maputo Lúgia Scherer, lo que se produce es una simbiosis entre el interés económico y político, originándose en la práctica un *win-win game*. Para el actual proyecto político brasileño y para el capital internacionalizado el “otro” ha sido funcional para los intereses propios, dándose en la práctica un conjunto de intereses complementarios y superpuestos -overlapping interests-. La complejidad recabe en que la política genera negocios, pero a su vez los negocios muchas veces son funcionales a objetivos políticos.

En palabras de Marcelo Odebrecht, presidente de la firma, las acciones de Lula “*Trazem ganhos econômicos legítimos para as empresas e seus países de origem e servem para a implementação da geopolítica de governos que têm visão de futuro, como o da China, por exemplo, que através de suas empresas, procuram, cada vez mais, ocupar espaços estratégicos além fronteiras*” (Folha de S. Paulo, 7/4/2013).

Como conclusión el *Soft Power* que genera Lula por su capacidad de atracción y liderazgo a nivel internacional compone una importante herramienta para la actual política exterior brasileña. Los viajes internacionales de Lula financiados muchos de ellos por firmas globales brasileñas no solo apuntalan los negocios de ciertos actores privados sino que son funcionales a una estrategia de inserción internacional que apuesta como algunos de sus principales objetivos -además de insertar a Brasil en el centro del poderío económico- a la diversificación de los vínculos, a la consolidación de un liderazgo regional que trasciende Sudamérica y a desarrollar una política africana activa. Para dichos fines la práctica de la “diplomacia ex presidencial” de Lula parece ser uno de los principales medios.

Referencias bibliográficas

ACTIS, Esteban (2013), “Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil”, *Brazilian Journal of International Relations*, Vol 1, N° 3, pp. 39-63. Disponible en <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/2453>

CASON, Jeffrey y POWER, Timothy (2009). “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era” *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 2.

FOLHA DE S.PAULO, “Empreiteiras pagaram quase metade das viagens de Lula ao exterior”, 22/3/2013, Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1250460-empreiteiras-pagaram-mais-da-metade-das-viagens-de-lula-ao-exterior.shtml>

————— “No exterior, Lula promete repassar pedidos para Dilma”, 22/3/2013, Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1250454-no-exterior-lula-promete-repassar-pedidos-para-dilma.shtml>

————— “Empresa negociou contrato durante ida de Lula a Cuba”, 9/04/2013. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1259461-empresa-negociou-contrato-durante-ida-de-lula-da-cuba.shtml>

RUSSELL, Roberto. (1991), *Variables Internas y Política Exterior*, ponencia presentada en el taller de trabajo sobre “Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior”, organizado por FLACSO – área Relaciones Internacionales -, Buenos Aires, 18 y 19 de abril

VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel (2007) *A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia*

pela diversificação, Revista Contexto Internacional, vol. 29, no 2, julho/dezembro, Rio de Janeiro, pp. 273-335.

ZIBECHI, Raúl (2013), "Las multinacionales brasileñas y Lula", En portal de noticias Gara, 7/4/2013.

Disponible en <http://gara.naiz.info/paperezkoa/20130407/396331/es/Las-multinacionales-brasilenas-Lula>

Esteban Actis es licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Doctorando en la misma casa de estudio y Docente de la Cátedra Política Internacional Latinoamericana. Desde el 2010 es Becario Doctoral de Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET) (e.actis@conicet.gov.ar).