

**BRAZILIA – O PUTERE REGIONALĂ CU VALENȚE MONDIALE.
POLITICA EXTERNĂ BRAZILIANĂ ÎN PERIOADA
ADMINISTRAȚIEI LUIZ INACIO LULA DA SILVA, 2002-2009**

Iulian NIȚU*

Brasil a Regional Power with World Persepectives

Abstract: The international political scene went in the last twenty years through a series of profound political and economic transformation: a new world order based on the mechanism of global markets and the gradual emergence of new global political players are just some of the factors that have contributed to the change course of the world today.

Brazil has also gone through major changes illustrated by the increasing influence in the area of South America and its recognition as a premier global player. These changes in Brazil's position in the region and the world have occurred as a result of both the processes of regional and global objectives in areas that affect the South American giant in different ways, and decisions taken by the government of Luiz Inacio Lula da Silva. Structural and systemic changes that marked the early 1990s Brazil, require a brief review. First, there has been a huge effort to open the economy. This plan started during the presidency of Fernando Collor (1990-1992), and because it was a success, was followed by the Real Plano (Real Plan), a macroeconomic stabilization plan launched by the Minister of Economy Fernando Henrique Cardoso during the Itamar Franco administration (1992-1994). Plano Real, was continued and strengthened during the two presidential mandates held by Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 and 1999-2002), despite numerous financial crises that hit Brazil, leading to the negotiation of stand-by agreements with the IMF (1998, 2001, 2002). Cardoso administration period witnessed a complex process of legislative and institutional changes which have exerted significant effects on domestic Brazilian macroeconomic realities, but also a set of relevant foreign policy, most of them manifested in regional integration schemes with Mercosur and negotiations in accordance with U.S. proposal to create a free trade area of the Americas (FTAA). The stabilization process allowed a new international projection of Brazil, mainly due Cardoso established good relations with some of the most important world leaders (the G-7). Whatever the relative weight of Brazil in global and regional supply schemes in the early 1990s, it is noteworthy that due to the impressive economic mass, diplomatic projections, it's capacity to attract foreign direct investment on a regular basis and other factors, Brazil had already a degree of influence in the region.

Keywords: reforms, multilateralism, regional power, Mercosur, UNASUR

* Masterand, secția Politică Mondială și Europeană, Facultatea de Istorie și Științe Politice, Universitatea “Ovidius” Constanța

Scena politică internațională a trecut în ultimii douăzeci de ani printr-o serie de transformări politico-economice profunde: o nouă ordine mondială bazată pe mecanismul piețelor globale și apariția progresivă de noi jucători politici globali sunt doar câțiva dintre factorii care au contribuit la modificarea parcursului lumii de astăzi.¹

Brazilia a trecut de asemenea prin schimbări majore ilustrate de creșterea influenței în spațiul Americii de Sud și recunoașterea sa drept un jucător global de primă mână. Aceste modificări în poziția Braziliei în regiune și în lume au avut loc ca urmare atât a proceselor obiective în domeniile regionale și globale, care afectează gigantul sud-american în diferite moduri, precum și a deciziilor luate de către guvern Luiz Inacio Lula da Silva². Schimbările structurale și sistemice care au marcat Brazilia de la începutul anilor 1990, necesită o scurtă examinare. În primul rând, s-a depus un efort uriaș pentru deschiderea economiei. Acest plan a demarat în perioada președinției lui Fernando Collor (1990-1992), și, datorită succesului de care s-a bucurat, a fost urmat de Real Plano (Planul Real), un plan de stabilizare macroeconomică demarat de către ministrul Economiei Fernando Henrique Cardoso³ în timpul administrației Itamar Franco (1992-1994). Plano Real, a fost continuat și consolidat în timpul celor două mandate prezidențiale deținute de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 și 1999-2002), în ciuda mai multor crize financiare care au afectat Brazilia, ducând la negocierea unor acorduri stand-by cu FMI (1998, 2001, 2002).⁴ Perioada administrației Cardoso a fost martora unui complex proces de modificări legislative și instituționale care au exercitat efecte semnificative asupra realităților braziliene interne macroeconomice, dar și o serie de elemente relevante în domeniul politicii externe, cele mai multe dintre acestea manifestându-se în schemele de integrare regională, cu Mercosur și negocierile în conformitate cu propunerea SUA de a crea o zonă de liber schimb a Americilor (FTAA). Procesul de stabilizare a permis o nouă proiectie

¹ Ignacio Ramonet, *Teatrul lumii*, în *Atlas Le Monde Diplomatique*, SC Societatea de Editură LMD SRL, București, 2006, p. 9.

² Luiz Inacio Lula da Silva (1954-), lider politic și președinte al Braziliei (2002-2007; 2007-2010), născut în Garanhuns, Pernambuco. Se trage dintr-o familie de activiști; tatăl său a fost unul dintre liderii mișcării muncitorești care s-a format după îndepărtarea de la putere a lui Getulio Varga. A fondat Partido dos Trabalhadores (Partidul Muncitorilor, sau PT) în 1980 și a fost principalul ideolog și lider al partidului. A avut un rol activ în redactarea Constituției din 1988 și s-a implicat active în problemele societății braziliene, devenind un lider de opinie cu multă influență atât în țară, cât și în străinătate (Teresa A. Meade, *A Brief History of Brazil*, Checkmark Books, New York, 2004, p. 182).

³ Fernando Henrique Cardoso (1931-), intelectual, lider politic și președinte al Braziliei (1995-1999; 1999-2003). Administrația Cardoso s-a remarcat printr-un program dur de refacere economică și începutul unei campanii de implicare activă a Braziliei în problemele continentale și internaționale (Teresa A. Meade, op. cit., p. 188).

⁴ Joseph L. Love & Werner Baer (Ed.), *Brazil Under Lula. Economy, Politics, and Society Under the Worker-President*, Palgrave Macmillan, New York, 2009, p. 167-168.

internațională a Braziliei, în special datorită relațiilor bune stabilite de Cardoso cu unii dintre cei mai importanți lideri ai lumii (în cadrul G-7). Indiferent de ponderea relativă a Brazilia în schemele de alimentare regională și globală la începutul anilor 1990 este demn de remarcat faptul că, datorită impresionantei mase economice, proiecțiilor diplomatice, capacității de a atrage investiții străine directe în mod regulat, precum și altor factori, Brazilia deținea deja un anumit grad de influență în regiune.

Operatorii de piață se temeau, în timpul campaniei din 2002, că alegerea lui Luiz Inacio Lula da Silva ar putea declanșa schimbări radicale în politica economică, deschizând astfel calea spre o deteriorare semnificativă a riscului de șară, cu o creștere marcantă a ratelor dobânzilor, inflației și a parității ratei de schimb, precum și declinul valorii obligațiunilor de datorie externă braziliene negociate pe piețele financiare. De fapt Lula a promis nu numai că va păstra acordurile semnate cu Fondul Monetar Internațional (FMI), dar va menține și nucleul dur al mecanismelor puse în aplicare de Real Plano: responsabilitatea fiscală (excedentul bugetar pentru plata datoriei publice), ținta de inflație, și rata de schimb fluctuantă. De asemenea, el a anunțat schimbări semnificative în politica externă, începând cu procesul de integrare regională.⁵

Liderii brazilieni au fost întotdeauna cunoștiți de poziția extraordinară a Braziliei în regiunea continentului sud-american, dar au aspirat, în anumite etape istorice, pentru accesarea Braziliei într-o poziție de importanță mai mare la nivel mondial. Acesta este motivul pentru care, începând cu conferința de pace de la Versailles (1919) și crearea Ligii Națiunilor, diplomații brazilieni au declarat deschis că obiectivul lor primar este de a vedea Brazilia promovată în rândul membrilor organizației. La sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial Brazilia a sperat să-și asume unul dintre locuri permanente în Consiliului de Securitate ONU, un obiectiv neîmplinit în primul rând din cauza opoziției unora dintre jucătorii cu greutate de decizie (Marea Britanie și URSS), și în al doilea rând datorită lipsei capacităților militare și financiare naționale.⁶ Această aspirație continuă la un statut important în așa-numitul cerc interior al oligarhiei din lumea politică devine un motiv recurent printre liderii militari și politici brazilieni. Acești lideri au sperat să consolideze poziția Braziliei de nouă putere economică, și eventual atomică, pentru a permite țării să se alăture grupului de conducere în fruntea economiei globale și politice. Acest obiectiv a fost frustrat în repetate rânduri de către mai multe crize economice suferite de Brazilia în ultimele trei decenii ale secolului XX: criza petrolului din 1973 și 1979, datoria externă din 1982 și procesul inflaționist incontrollabil din următorii ani, culminând cu seria de crize financiare de la sfârșitul anilor 1990. Din ce în ce mai mult țara a fost percepută ca un candidat care nu dispune de condițiile reale

⁵ Ignacy Sachs, Jorge Wilhelm & Paulo Sergio Pinheiro (Ed.), *Brazil. A Century of Change*, The University of North Carolina Press, North Carolina, 2009, p. 300-301.

⁶ Teresa A. Meade, *op. cit.*, pp. 134-136.

de conducere. În ciuda obstacolelor apărute în procesul de creștere economică, a dificultăților financiare, precum și a procesului inflaționist din anii 1980, Jose Sarney, președintele în timpul perioadei de redemocratizare (1985-1990), a anunțat în 1989 că Brazilia este gata să-și asume un loc permanent în Consiliul de Securitate. În acel moment, conștient de dificultățile care ar putea apărea în regiune (în special cu Argentina), Sarney nu a prezentat Brazilia drept un candidat “regional”, subliniind faptul că ar putea accepta scaunul chiar și fără drept de veto. Mult mai importantă decât această afirmație a fost decizia luată de Sarney să implice decisiv Brazilia în procesul de integrare regională care a început cu oferte sectoriale și protocoale bilaterale cu Argentina. În 1986, Brazilia și Argentina au demarat un program bilateral de integrare și cooperare economică, urmat de un tratat de integrare în 1988, având în vedere o piață comună, pe o perioadă de 10 ani.⁷

După o decizie luată în luna iulie a anului 1990 de către cele două țări pentru a scurta intervalul de timp și anticipa piața comună până în 1995 negocierile au fost extinse în conformitate cu cererea altor vecini, și a Tratatului de a crea Piața Comună a Sudului, sau Mercosur⁸ (acest tratat a fost semnat la Asuncion, în 1991), alăturându-se Paraguay și Uruguay. Cu toate acestea, metodologia pentru a realiza o piață comună a suferit modificări multiple: în loc de o abordare graduală și sectorială, pentru desființarea barierelor din calea schimburilor comerciale reciproce, un proces de comerț liber a început cu scopul de a finaliza o uniune vamală completă până la 31 decembrie 1994.⁹ Președintele Fernando Collor de Mello a făcut pași decisivi în redirecționarea politicii externe braziliene de neproliferare nucleară, renunțându-se la programul nuclear militar, și s-a redus protecționismul comercial, aducând Brazilia mai aproape de filosofia economică a țările membre ale Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OCDE). Președintele Collor (demis din funcție pe baza unor fapte de corupție la mai puțin de doi ani după obținerea mandatului) se spune că a declarat că ar prefera să vadă Brazilia pe ultimul loc în grupul țărilor dezvoltate, decât ca prima dintre țările în curs de dezvoltare. Această declarație a reprezentat o schimbare semnificativă față de standardele tradiționale ale diplomației naționale, care a luptat mereu pentru a menține statutul Braziliei de țară în curs de dezvoltare.¹⁰

⁷ Lael Bernard & Leonardo Martinez-Diaz (Ed.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2009, p. 113-114.

⁸ Mercosur – tratat comercial regional sud american (state membre: Brazilia, Argentina, Paraguay, Uruguay și Venezuela) ale cărui baze au fost puse în 1991, prin tratatul de la Asuncion. Scopul acestui tratat este comerțul liber și mișcarea liberă a bunurilor, oamenilor și valutei (<http://en.wikipedia.org/wiki/Mercosur>).

⁹ Lael Bernard & Leonardo Martinez-Diaz (Ed.), *op. cit.*, p. 116.

¹⁰ Joseph L. Love & Werner Baer (Ed.), *op. cit.* p. 170.

În cursul președinției lui Itamar Franco diplomația braziliană a început să opereze o schimbare minoră, dar relevantă din punct de vedere conceptual, față de renunțarea la vechea adeziune la ideea de “America Latină”, percepută strict din perspectiva dimensiunii sale geografice, în schimbul unei noi emfaze puse pe conceptul de “America de Sud”, un termen mult mai generos, cu multiple valențe economice și politice. Acest lucru a fost evidențiat de încercările repetate de intrare în asocieră sau în acorduri de liberalizare a schimburilor comerciale între Mercosur și vecinii săi din America de Sud. De asemenea, reacționând la sprijinul oferit de către SUA Zonei de Liber Schimb Americane (FTAA) Brazilia a răspuns prin propunerea creării unei organizații similare, Acordul de Liber Schimb Sud American (SAFTA), care a stârnit un val de entuziasm redus în regiune.¹¹

Cele două mandate deținute de Cardoso sunt relevante, în vederea reformelor economice notabile, cu importante modificări constituționale, deschizându-se economia braziliană procesului de globalizare. Printre altele, președintele Cardoso a confirmat denuclearizarea completă a Braziliei, cu ocazia aderării la Tratatul de Neproliferare Nucleară (TNP), tratatul de neproliferare din 1968, tratat considerat timp de trei decenii de către diplomați și oficialitățile militare ca unul nedrept și discriminatoriu. Cu sprijinul diplomaților a luat măsuri cu privire la problemele dificile ridicate de asimetriile rămase în cadrul Mercosur, probleme care au împiedicat consolidarea uniunii vamale. Cel de-al doilea mandat prezidențial a fost marcat de problemele create de existența deficitelor în creștere în cazul tranzacțiilor străine, deficite serios agravate de crizele din Asia, Rusia și Argentina și parțial exonerat, prin cele trei contracte financiare succesive cu FMI (1998, 2001 și 2002) și țările dezvoltate. De asemenea, relevanță pe ordinea de zi diplomatică de la sfârșitul anilor 1990 a fost sponsorizarea de către SUA a FTAA, fapt salutat negativ de către sectoarele industriale, diplomație sau alte oficialități guvernamentale. Cardoso nu a participat la nici una dintre întâlnirile G-7.¹² Într-adevăr, precum alți lideri în democrațiile emergente importante, el nu a fost niciodată invitat la întâlnirile închise G-7/G-8, dar a menținut contact foarte bune cu diverși lideri social-democrați din grup, cum ar fi Bill Clinton și Tony Blair. Această apropiere s-a tradus într-un fel de parteneriat informal între Cardoso și președintele american, care a manifestat o puternică simpatie față de omologul său brazilian. Clinton dorea ca rolul Braziliei în conflictele regionale, precum cel din Columbia și lupta împotriva narco-guerilei (traficantii de droguri columbieni care și-au declarat independența față de guvernul de la Bogota) să crească, pentru a deveni în scurt timp un factor de stabilitate regional.¹³

¹¹ *Ibidem*, p. 172.

¹² Subhash C. Jain (Ed.), *Emerging Economies and the Transformation of International Business. Brazil, Russia, India and China (BRICs)*, Centre for International Business, University of Leeds (CIBUL), United Kingdom, 2006, p. 92-93.

¹³ *Ibidem*, p. 94.

Semnificative schimbări în politica externă și poziția economică a Braziliei s-au înregistrat în timpul primului mandat deținut de Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2006). Diplomația noului președinte, sprijinită de Partido dos Trabalhadores (Partidul Muncitorilor - PT) a impus noi alianțe preferențiale. În această perioadă a apărut o schimbare majoră în discursul relațiilor externe, cu unele corecturi de stil și, de asemenea, de priorități la începutul celui de-al doilea mandat (2007). Deși o mare parte din agenda diplomatică a arătat mai multe elemente de continuitate decât de ruptură cu politicile anterioare, unele elemente inovatoare ar trebui să fie evidențiate ca elemente de identificare a noilor accente și priorități. Pe lângă un puternic accent pus pe multilateralismul politic, tradițional pentru diplomația braziliană (dar acum cu un evident discurs anti-hegemonic îndreptat împotriva politicii unilaterale promovate de SUA), acesta a căzut brusc pe diplomația Sud-Sud, precum și pe o mărire a efortului pentru a vedea Mercosur consolidat și extins, ca bază pentru integrarea politică și de creare a unui spațiu economic unic în America de Sud.¹⁴ Politica de lobby foarte intensă dusă pentru obținerea unui loc permanent în Consiliul de Securitate ONU și alegerea unor parteneri privilegiați ca aliați strategici (Africa de Sud, India, China și Rusia) alcătuiesc axe principale ale noii diplomații duse de administrația Lula. Deși retorica privitoare la rolul de conducere al Braziliei în America de Sud este redusă în mod substanțial pe întreaga perioadă a primului mandat intenția a fost clară de la început, chiar dacă a fost afirmată într-o manieră indirectă. Președintele Lula a vorbit despre o diplomație “a generozității”, bazându-se pe dimensiunea și puterea industriei braziliene pe continent, recomandând ca importatorii interni să cumpere mai multe produse din țările vecine, chiar și la prețuri relativ dezavantajoase, ca o modalitate de echilibrare a fluxului comercial și de contribuție la prosperitatea comună în regiune. Cu toate acestea, promisiunile făcute în țările vecine pentru finanțarea directă de către Banca Națională de Dezvoltare Economică și Socială (BNDES) nu s-au materializat, și numai câteva proiecte de inginerie ale unor companii din Brazilia care lucrează în aceste țări s-au aprobat. Activismul diplomatic din America de Sud, de preferință cu un Mercosur extins, precum și demararea unei politici coordonate ca fundal pentru diferite inițiative întreprinse în regiune poate provoca, în mod paradoxal, o serie de reacții adverse la adresa extinderii influenței Braziliei. Chiar și în cadrul Mercosur, grijile manifestate în legătură cu “greutatea excesivă exercitată de Brazilia” au influențat decisiv țările mai mici să sprijine “admitere politică” a Venezuelei în schema de integrare a Conului de Sud.¹⁵ Într-un sens mai larg, ceea ce autoritățile diplomatice și liderii brazilieni au trebuit să propună partenerilor regionali și alte țări în curs de dezvoltare din afara regiunii a fost o “coalitie a Sudului” la “schimbarea relațiilor de putere din

¹⁴ Joseph L. Love & Werner Baer (Ed.), *op. cit.* p. 172-173.

¹⁵ Anca Gabriela Ilie, *Integrare și regionalism pe continentul american*, p. 24, (http://www.contabilizat.ro/cursuri_de_perfectionare-categoria-economie-nume_integrare_si_regionalism_pe_continentul_american.html).

lume”. Alte propuneri, incluse în discursurile diplomatice de către președinte și de ministrul de externe, au adus în discuție capacitatea țărilor din Sud de a deschide calea spre o nouă geografie mondială a comerțului, bazată mai mult pe schimburile Sud-Sud decât pe dependența și inegalele schimburi comerciale cu Nordul. Rezultatele inițiativei braziliene au fost destul de modeste, în ciuda investițiilor diplomatice și financiare considerabile făcute în America de Sud și Africa. O atenție specială a fost acordată statelor lusofone¹⁶ din Africa - Angola, Mozambic, Guineea Bissau, Capul Verde, Sao Tome e Principe.

Pentru a explica diferența dintre obiectivele și realizările concretizate unui observator au afirmat că problema nu a venit din partea serviciului diplomatic brazilian, ci a reprezentat-o chiar fundamentele care au stat la baza noului tip de diplomatie dus de Brazilia. Această nouă politică externă a fost puternic influențată de elementele de politică diplomatică de partid din cadrul Partidului Muncitoresc (formulate în timp ce acesta era încă un partid de opoziție), cum ar fi: “solidaritatea între țările în curs de dezvoltare” și “mișcările de eliberare națională”, reforma instituțiilor economice, “identitatea Sudului” (desigur, împotriva țărilor hegemonice) și așa mai departe. Aceste presupuneri au, ca o chestiune de fapt, mai mult de-a face cu ideea de politică în cadrul partidului dominant în coaliția de guvernare, care este PT-ul, decât cu ideile tradiționale și conceptele diplomatice ale Ministerului de Externe, cunoscut sub numele de Itamaraty.

Rezumând, schimbările care au avut loc au fost mult mai puțin semnificative sau importante decât sugera agenda “de integrare suverană” în economia mondială, cu redefinirea consecventă a ordinii internaționale politice și economice. Acest lucru se datorează, probabil, importanței reduse de care se bucură Brazilia în cadrul schimbului global de bunuri, servicii, tehnologie, și a capitalurilor, precum și în furnizarea de asistență tehnică și cooperare, în raport cu tot mai pregnantul său rol în unele din principalele forumuri mondiale.¹⁷ Bazată pe recolta modestă a rezultatelor, punerea în practică a diplomației regionale și orientarea Sud-Sud (reafirmată, cu toate acestea, la începutul celui de-al doilea mandat obținut de Lula) pare a se îndrepta spre un pragmatism mai mare decât a fost cazul în perioada primului mandat.

Noile priorități ale politicii externe braziliene au fost declarate în mai multe rânduri, începând cu discursul de inaugurare al președintelui Lula, în luna ianuarie a anului 2003. Acest set de priorități a fost reafirmat în călătoriile pe care Lula le-a efectuat în străinătate, de asemenea, printr-un program intens de contacte diplomatice păstrate prin întâlniri regionale și multilaterale, precum și prin reafirmarea acestor priorități în momentul obținerii celui de-al doilea mandat prezidențial. Într-adevăr, la 1 ianuarie 2007, Lula a declarat că Brazilia s-

¹⁶ State lusofone – state vorbitoare de limba portugheză (Portugalia, Brazilia, Angola, Mozambic, Guineea Bissau, Insulele Capului Verde, Sao Tome e Principe).

¹⁷ Ignacy Sachs, Jorge Wilhelm & Paulo Sergio Pinheiro (Ed.), *op. cit.*, p. 306.

a schimbat în bine în ceea ce privește “stabilitatea monetară; coerență fiscală; calitatea datoriei sale externe; accesul la noi piețe și tehnologii și a scăzut vulnerabilitatea externă”. Lula a reafirmat “alegerea clară (a Braziliei) a multilateralismului”, “excelentele relații politice, economice și comerciale (menținute) cu marile puteri ale lumii,” dar el a confirmat de asemenea că legăturile “cu lumea din Sud” au rămas o prioritate, în special cu Africa, pe care a descris-o ca fiind “unul dintre leagănele civilizației braziliene”. Lula a remarcat că “America de Sud” a fost “centrul” politicii sale externe, adăugând că Brazilia “asociază politica sa, economia și destinul social cu restul continentului, Mercosur, precum și cu Comunitatea Națiunilor Sud-Americane”¹⁸ (mai târziu redenumită UNASUR, Uniunea Națiunilor Sud-Americane¹⁹, la o întâlnire în Venezuela, în luna aprilie a anului 2007).

Acestea sunt prioritățile politicii externe braziliene. Ele sunt bazate pe o viziune globală care corespunde cu prioritățile tradiției guvernamentale braziliene. Acest set de priorități este fidel urmat în tendințele noii politici externe, în special în cazul diplomației Sud-Sud și în alianțe strategice cu unii dintre cei mari, nonhegemonici, jucători. Aceste priorități au fost avansate printr-o varietate de mijloace, unele dintre ele tradiționale, sau printr-o diplomație prezidențială activă. Totuși, această diplomație nu se numeste “prezidențială”, într-un efort de a se distinge de stilul diplomatic al președintelui Cardoso. Există, de asemenea, un nou tip de acțiune externă, care ar putea fi descrisă drept o diplomație de partid alcătuită din legături privilegiate și alianțe între mișcările progresiste și cele de stânga, care au fost anterior în opoziție, cum este cazul partidelor marxiste latino-americane (grupate în Forumul de la Sao Paulo), precum și așa-numitele mișcări sociale, a căror agendă politică este în mod evident mult mai apropiată de cea a Forumului Social Mondial decât de cea a Forumului Economic Mondial de la Davos.²⁰

Aceste obiective noi reprezintă o combinație de factori legați de politicile naționale și sectoriale, de exemplu, cu accentul pus pe o agendă progresivă sau socială (pentru a compensa pentru acceptarea tacită a unei politici economice conservatoare). De asemenea, ele sunt legate de unele tradiții mai vechi ale diplomației braziliene, cum ar fi așa-numita politică externă independentă, pusă în aplicare de către guvernele progresiste care au precedat regimul militar care a preluat puterea în 1964. Această ultimă agendă poate fi văzută ca o afirmare a

¹⁸ Lael Bernard & Leonardo Martinez-Diaz (Ed.), *op. cit.*, p. 122-123.

¹⁹ UNASUR (Comunitatea Națiunilor Sud-Americane) – uniune interguvernamentală sud-americană (state membre: Brazilia, Argentina, Venezuela, Peru, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay, Ecuador, Columbia și Suriname) care integrează două uniuni vama: Mercosur și Comunitatea Națiunilor Andine. Tratatul constitutiv al uniunii a fost semnat în 2008, dar nu a intrat în vigoare nefiind ratificat de cele nouă națiuni, conform procedurii de ratificare. Este modelată după Uniunea Europeană (http://en.wikipedia.org/wiki/Union_of_South_American_Nations).

²⁰ Joseph L. Love & Werner Baer (Ed.), *op. cit.* p. 178.

autonomiei (cu privire la Statele Unite, evident) în domeniile de politică și economie internațională sau în materie de securitate. În plus, Lula a reafirmat ca o prioritate integrarea regională din America de Sud, prin extinderea Mercosur.²¹ Având în vedere aceste obiective, Brazilia s-a implicat în mai multe inițiative diplomatice, principalul promotor fiind chiar președintele. Acest tip de activism a fost pus în mișcare încă din prima zi a noii administrații, atunci când, profitând de prezența miniștrilor de externe din India și Africa de Sud în Brasilia, cu ocazia investirii președintele Lula a propus crearea unui G-3, constând din India, Brazilia și Africa de Sud. Același tip de activism a fost prezent și în cadrul summit-ului G-20, din cadrul reuniunii ministeriale a OMC de la Cancun (septembrie 2003), și este văzută ca un instrument esențial pentru realizarea unei schimbări în raporturile de putere mondială și de stabilire a unei noi “geografii internaționale a comerțului”. De asemenea, guvernul încearcă să transforme conceptul de BRIC (Brazilia, Rusia, India și China)²² într-un efort diplomatic cu adevărat funcțional, prin propunerea de reuniuni periodice a celor patru miniștri de externe și, dacă este posibil, a șefilor guvernelor statelor membre. De fapt, toate tipurile de activități diplomatice sunt în curs de dezvoltare, cu scopul de a întări Braziliei capacitatea de a influența politica la nivel regional și la nivel global. Acele zone care au o interfață directă cu societatea civilă, cum ar fi cei implicați în protejarea mediului, grupurile de țărani sau lupta împotriva SIDA, devin tot mai importante în cadrul politicii de “diplomație progresivă”.²³ Jucătorii sau agenții politici care participă la formularea și punerea în aplicare a actualei politici externe braziliane sunt numeroși și se găsesc la diferite niveluri. Uneori, aceștia se deplasează prin acțiuni aparent lipsite de coordonare sau au diferite tipuri de discursuri, care ar putea da impresia că procesul decizional este fragmentat. Politica externă, prin urmare, rezultă din convergența unui set vectori distincți, în contrast cu unitatea relativă de organizare descoperită în administrațiile anterioare.²⁴

Administrația Lula a pus în mișcare toate tipurile de instrumente și toate formele de politică externă - multilateralismul, relațiile bilaterale, precum și mecanismele informale de cooperare - , în vederea promovării noilor sale priorități diplomatice. Forumuri multilaterale sunt în mod natural într-o poziție bună pentru a gestiona problemele globale, în special în politica comercială, de mediu, tehnică și financiară de cooperare pentru dezvoltare, drepturile omului, și dezarmare. În domeniul integrării regionale, există o combinație de instrumente

²¹ Anca Gabriela Ilie, *op. cit.*, p. 28.

²² BRIC – un acronim care se referă la primele patru state (Brazilia, Rusia, India și China) care se dezvoltă rapid din punct de vedere economic la ora actuală (<http://en.wikipedia.org/wiki/BRIC>).

²³ Antonio Dias Leite, *Energy in Brazil. Towards a Renewable Energy Dominated System*, Earthscan, United Kingdom, 2009, pp. 23-25.

²⁴ *Ibidem*, p. 26.

bilaterale, mai ales cu Argentina, și a eforturilor de coordonare multilaterale spre crearea unor condiții favorabile pentru avansul de integrare fizică în America de Sud: infrastructura, energie, transporturi și comunicații. Una dintre prioritățile principale ale diplomației promovate de administrația Lula este lupta pentru obținerea unui loc permanent în Consiliul de Securitate al Națiunilor Unite, un obiectiv în numele căruia o varietate de strategii și instrumente sunt utilizate de către diplomați și președintele însuși.²⁵ Acest subiect a fost introdus în toate agendele bilaterale și apare în practic toate discuțiile și declarațiile bilaterale convenite între președintele brazilian și alți lideri în timpul vizitelor de stat sau chiar comunicatele care rezultă din întâlnirile de lucru. Pentru a obține sprijin pentru această cauză, compensații financiare sau de anulare a datoriilor vechi bilaterale au fost oferite în unele cazuri, cum este cazul pentru diferite state din Africa și America Latină, precum și creșterea promisiunilor în ceea ce privește cooperarea bilaterală tehnică pentru statele mai puțin dezvoltate. Acest obiectiv a fost, probabil, elementul de bază în decizia Braziliei de a conduce misiunea de stabilizare a ONU din Haiti, cu mobilizarea de importante resurse militare, diplomatice, umanitare, tehnice și financiare. Aceasta a oferit de asemenea oportunitatea pentru o dezbatere la nivel înalt și de coordonare a eforturilor cu alți membri din Consiliul de Securitate ONU.²⁶ Din aceste discuții a apărut G-4, (Brazilia, Germania, India, și Japonia). Grupul are ca scop de a stabili o poziție comună pentru extinderea Consiliului de Securitate, pentru a include și un reprezentant din Africa. Brazilia a primit sprijin de la cel puțin doi dintre actualii membri permanenți, Franța și Marea Britanie, plus suportul ambiguu al unui al treilea membru, Rusia. Brazilia s-a confruntat cu o poziție mult mai ambiguă (“non-opoziție”) din partea Statelor Unite (de fapt, aceasta din urmă susține Japonia și “o altă țară”, care este, probabil, India).²⁷ Brazilia, de asemenea, a solicitat sprijin din partea Chinei. În ciuda opoziției deschise manifestate în regiune din partea Argentinei, și lipsa de entuziasm a Statelor Unite pentru o “exagerată” expansiune a Braziliei se depun în continuare eforturi susținute pentru atingerea obiectivului propus. Elitele diplomatice și militare braziliene văd în câștigarea unui scaun permanent în cadrul Consiliului de Securitate, chiar și fără dreptul de veto, recunoașterea statutului țării de actor mondial important. Cu toate că problema este dezbătută în termeni de reprezentare regională, Brazilia nu ia în considerare în mod necesar candidatura sa ca provenind dintr-un mandat care ar putea decurge din rolul său regional. Mai degrabă, se dorește un scaun în Consiliul de Securitate ca o confirmare de importanță a țării la nivel global.²⁸ Deși costurile și compensațiile de a obține un loc în Consiliul de Securitate au fost puțin dezbătute în afara cercurilor elitiste există un consens stabilit că nu există sprijin la nivelul fiecărui strat social pentru acest obiectiv.

²⁵ Joseph L. Love & Werner Baer (Ed.), *op. cit.* p. 180-181.

²⁶ Ignacy Sachs, Jorge Wilhelm & Paulo Sergio Pinheiro (Ed.), *op. cit.*, p. 313-314.

²⁷ Subhash C. Jain (Ed.), *op. cit.*, p. 104-105.

²⁸ Lael Bernard & Leonardo Martinez-Diaz (Ed.), *op. cit.*, pp. 159-162.

În ultima vreme, aceeași idee a fost susținută de activiști din mai multe state din regiune și este acum transformată într-o organizație politică cunoscută sub numele de Uniunea Națiunilor Sud-Americane (UNASUR), cu un secretariat oficial stabilit în Quito, Ecuador. Buna funcționare a acestor aranjamente politice este complicată de instabilitatea politică din multe țări din regiune, prin acțiunile lor inconsecvente sau neregularităților diplomatice. La nivel economic și financiar Statele Unite pot supralicita Brazilia în accesul pe piață, de finanțare, sectorul serviciilor, precum și investițiile în zone cheie, punct în care Brazilia se confruntă cu mult mai puține resurse și capacități. Neînțelegerilor dintre țările din regiune în ceea ce privește o listă comună de priorități, agendele intereselor naționale, precum și neîncrederea istorică vis-a-vis de greutatea Braziliei în această zonă, împreună cu protecționismul brazilian au făcut foarte dificilă pentru administrația Lula exercitarea a ceea ce mulți observatori consideră a fi o conducere naturală din regiune.²⁹ În plus, continentul nu este încă bine integrat din punct de vedere fizico-geografic (există în continuare foarte multe obstacole în mai multe zone) iar marile disparități economice și sociale, așa-numitele asimetrii, limitează considerabil puterea Braziliei. Însăși noțiunea de conducere regională nu a fost niciodată o aspirație a diplomației tradiționale braziliane, deoarece vechii diplomați erau conștienți de problemele și suspiciunile cu care s-ar confrunta în regiune în urma unei astfel de declarații. Cu toate acestea Lula a flirtat cu țările mai mici, care erau fost dornice să obțină suportul tehnic, cooperarea financiară și economică a Braziliei. Brazilia se bucură de același interes și în spațiul african, aici statele din spațiul lusofon profitând din plin de pe urma programelor de cooperare demarcate de partea braziliană. În America de Sud Brazilia a demarat unilateral un program de dezvoltare a infrastructurii și capacităților economice în statele mici. Brazilia a fost de accord de asemenea cu majorarea cu 70 la sută a finanțării pentru un mecanism de compensare în cadrul Mercosur numit Focem, un fond de corectare a asimetriilor. În paralel, Brazilia participă la discuții și negocieri care au ca obiectiv crearea unor scheme de finanțare pentru dezvoltarea regională și utilizarea eficientă a resurselor publice. Între timp, în octombrie 2007, președintele Venezuelei Hugo Chavez a propus crearea Banco del Sur (Banca de Sud), cu norme și reguli, poate, mai flexibile decât cele urmate în cadrul IADB (Banca de Dezvoltare Inter-Americană) sau CAF (Corporația pentru Dezvoltare Financiară Andină).³⁰ Unele dezacorduri au apărut între Brazilia și unele țări din regiune, statele exportatoare de petrol și gaze naturale, în ceea ce privește cooperarea în domeniul energetic, precum și ponderea relativă a combustibililor fosili și a energiilor regenerabile. Brazilia este un mare producător și exportator de etanol obținut din trestia de zahar. Aceasta a propus deja acțiuni de cooperare tehnologică cu Statele Unite pentru a stimula

²⁹ xxx, *Accese de Independență în America Latină*, în *Atlas Le Monde Diplomatique*, SC Societatea de Editură LMD SRL, București, 2006, p. 89.

³⁰ Anca Gabriela Ilie, *op. cit.*, p. 56-57.

utilizarea acestuia pe plan internațional, ceea ce nu a oprit statul din urmă de a proteja producția proprie de etanol prin impunerea unor taxe ridicate pentru produsele braziliene.³¹ Brazilia, deoarece continuă să caute o înțelegere posibilă pentru o integrare fizică completă a continentului, a urmat o strategie prudentă în sectorul energetic de integrare. Acest lucru este mult mai complicat decât a fost inițial prezis, deoarece include țările furnizoare de petrol și gaze naturale, mai ales Venezuela și Bolivia, dar și Peru și Ecuador, și țările consumatoare precum Brazilia, Argentina și Chile, ale căror interese nu sunt neapărat în conflict sau contradictorii, dar nu coincid exact cu privire la toate punctele. Bolivia are dificultăți în îndeplinirea tratatelor sale de explorare și a semnat mai multe acorduri de gaze naturale cu Brazilia în anii 1990, iar în cursul anului 2006 le-a modificat unilateral. (De fapt Bolivia chiar a expropriat unele dintre activele Petrobras în această țară.) În plus, propunerea Venezuelei pentru o conductă de gaz transcontinentală pentru Brazilia și Argentina trebuie să fie atent analizată, deoarece implică costuri enorme, bariere de mediu și multe costuri neprevăzute.³²

Cel de-al doilea mandat prezidențial obținut de Lula se desfășoară pe baza unor ipoteze cu mult mai prudente și realiste decât în perioada primului său mandat. Proiectul cel mai ambițios pe care Lula l-a sprijinit în mod deschis a fost acela de a asigura expansiunea Mercosur, ca bază pentru rolul de lider regional, atât pentru binele statului brazilian, cât și ca un fel de rezistență continentală împotriva avansului Statelor Unite. Dar guvernul său a fost în imposibilitatea de a depăși dificultățile care au paralizat grupul de comerț în perioada crizei schimbului înregistrată în cursul anului 1999: concurența dintre statele membre, o poziție de apărare împotriva concurenței străine, precum și nonintegrarea și incomplementaritatea structurilor industriale naționale. Toți acești factori continuă să împiedice funcționarea uniunii vamale, prin intermediul unui tarif extern comun.³³ Procesul de negociere FTAA a fost blocat la summitul prezidențial din Mar del Plata (noiembrie 2005), la instigarea președinților Lula, Kirchner, și Chavez, numai pentru a reveni sub forma unor noi serii de acorduri comerciale bilaterale elaborate de Statele Unite pentru statele care împărtășesc aceleași valori (inclusiv unii parteneri din cadrul Mercosur, cum ar fi cazul Peru-ului). În 2006, Mercosur a fost extins pentru a include Venezuela, dar adeziunea sa a fost o decizie în esență politică, lăsând încă nerezolvată problema termenelor limită pentru încorporarea sa completă în uniunea vamală. În planul de integrare din America de Sud “povara conducerii” nu a fost niciodată preluată, în măsura în care proiectul Comunității Națiunilor Sud Americane a fost oprit în momentul în care Brazilia și-a făcut cunoscută intenția de a stabili secretariatul viitoarei comunități pe teritoriul său.³⁴ În cele

³¹ Antonio Dias Leite, *op. cit.*, p. 42.

³² *Ibidem*, p. 44-45.

³³ Joseph L. Love & Werner Baer (Ed.), *op. cit.* p. 184.

³⁴ Ignacy Sachs, Jorge Wilhelm & Paulo Sergio Pinheiro (Ed.), *op. cit.*, p. 320.

din urmă proiectul a fost acceptat, însă într-un cadru general schimbat: s-a adoptat numele de UNASUR, la propunerea lui Hugo Chavez, cu secretariatul stabilit în Quito. Un lucru este cert: noua entitate organizațională poate depăși diferențele de viziune și obiective, printre liderii din regiune.

Rezumând, Brazilia va continua să avanseze, dar se pare că nu într-un ritm care o va aduce în fruntea economiei mondiale în viitorul apropiat. Este previzibil faptul că Brazilia va continua să prezinte caracteristici similare cu cele observate în prezent la punerea în aplicare efectivă a foarte prudentei sale diplomații: o poziție de lider în forumurile comerciale, o prezență puternică în contextul regional, o importanță relativ mică în domeniile financiare și tehnologice, precum și continuitatea angajării sale active în organisme multilaterale. Alianțele din Sud, în special cele din regiunea sud-americană, vor continua să dețină un puternic accent în politica sa externă, în același timp, dialogul cu marile puteri va continua să se intensifice. Scenariul preferat de acțiunea diplomatică va continua să fie în America de Sud și, eventual, în unele țări africane, în special la cele mari din spațiul lusofon, cum ar fi Angola și Mozambic, iar calitatea interacțiunii diplomatice cu partenerii de dezvoltare va fi, de asemenea, probabil, îmbunătățită. Statele Unite și marile state europene care au o prezență puternică (financiară și culturală) în Brazilia, cum ar fi Germania, vor continua să aibă un rol de seamă în această rețea complexă de relații economice, financiare și tehnologice.³⁵ În 2007, Uniunea Europeană și Brazilia au decis să deschidă un dialog la nivel înalt cu privire la un parteneriat strategic, care ar trebui să aibă implicații pentru Mercosur. Un astfel de sistem ar putea permite Braziliei să compenseze prezența covârșitoare a Statele Unite în America de Sud.

În concluzie, se poate aprecia că apariția Braziliei ca un jucător major regional și global depinde mai mult pe continuitatea reformelor sale interne, politicilor economice și chiar mai mult de capacitatea sa de a își construi o imagine proprie solidă în exterior, un proces care pare a fi până în acest moment garantat.

³⁵ Joseph L. Love & Werner Baer (Ed.), *op. cit.* p. 186.