

Formación de Consensos en Política Exterior

Rubens Ricupero*

Cuando estaba por terminar el régimen militar brasileño, Tancredo Neves, elegido primero presidente civil, de quién tuve el honor de ser el asesor de política exterior, dijo en un discurso (sobre el cual no tuve ninguna influencia): “La política exterior de Brasil, conducida por Itamaraty, es un consenso nacional.” Así era y así lo siguió siendo a lo largo de los presidentes que se sucedieron – Sarney, Collor, Itamar Franco. El consenso empezó a escarcharse en la segunda mitad de los años 90, bajo las dos presidencias de Fernando Henrique Cardoso, coincidiendo con el aumento de la polarización entre el centro-derecha en el poder y la oposición de centro-izquierda. Con la llegada al poder de Lula, de su Partido de los Trabajadores y de la alianza de centro-izquierda, se consumó el fin del consenso, título de artículo que publiqué en “A Folha de São Paulo”, el 12 de junio de 2005. El caso de Brasil constituye, pues, un ejemplo de “case study” apropiado para nuestro seminario.

¿Qué es lo que entendemos por

“consenso en política exterior?” La expresión evoca tácitamente el “bipartisan consensus”, el consenso bipartidista establecido en Estados Unidos por la Administración Demócrata de Truman con la oposición Republicana, que conquistaría la mayoría en el Congreso y más tarde habría de elegir Eisenhower como presidente. El consenso tenía por objeto la adopción de la política adecuada para hacer frente al nuevo desafío creado por la Guerra Fría y por la amenaza percibida con relación a la Unión Soviética de Stalin. Se evitó de esa manera repetir lo que pasara al término de la Primera Guerra Mundial con la derrota de Wilson, el rechazo del tratado sobre el ingreso en la Sociedad de las Naciones y el retorno del país al aislacionismo. Fue el consenso el que permitió sentar las bases de la diplomacia de “containment” y de sus instrumentos – la Doctrina Truman, el Plan Marshall, la creación de la OTAN – y aseguró la cohesión nacional en pruebas difíciles como la Guerra de Corea o el bloqueo de Berlín.

* Asesor de política exterior del Presidente Tancredo Neves

La experiencia norteamericana con el consenso contiene elementos valiosos para comprender cuando y porque aparecen las condiciones para hacerlo posible. La primera es obviamente la percepción de la existencia de una amenaza grave e inminente como ha sido la conciencia creciente, a partir de los episodios finales de la Segunda Guerra Mundial, que, de aliada original contra el Eje, la Unión Soviética se convertía en adversaria a medida que se acercaba la victoria. Claro está que, para producir el consenso, nada es mejor que la guerra, a pesar de que ni siquiera esa poderosa condición es suficiente en sociedades extraordinariamente divididas internamente como ocurrió con la Francia del Frente Popular, en vísperas de la Guerra de 1939. En esa ocasión, al referirse al Primer Ministro socialista Léon Blum, la extrema derecha se exclamaba “Plutôt Hitler que Blum”, “Mejor Hitler que Blum”, un pre-anuncio del colaboracionismo de la Francia de Pétain y de Vichy.

En Estados Unidos, el consenso se produjo automáticamente en el momento del ataque de Pearl Harbor o del incidente del golfo de Tonkin, inicio de la escalada de la Guerra de Vietnam. En fecha más cercana a nosotros, los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 han tenido ese efecto instantáneo, cambiando la fortuna misma de la presidencia de George W. Bush y

asegurándole un segundo mandato.

Sería un error pensar que la guerra basta para generar y mantener el consenso, el cual depende mucho de otros factores, entre los cuales las vicisitudes de los combates, de su duración, de su costo en vidas y recursos y de las perspectivas de victoria. El desencanto con el conflicto y la división de la opinión pública americana en la Guerra de Vietnam y ahora en Irak ilustran el punto.

La razón por la cual la guerra crea consenso es obvia: el instinto de sobrevivencia une a todos en la lucha para repeler el invasor o ganar la batalla. El objetivo es claro, bien definido y circunscrito, auto-evidente, sin complicaciones innecesarias. Pocas situaciones ofrecen objetivos con tal simplicidad pero existen; son los que escritores americanos llaman de “moral equivalent of war”, quiere decir el equivalente moral o espiritual o intangible de la guerra. Pueden constituir aspiraciones históricas colectivas: la recuperación de Alsacia-Lorena, la unificación alemana o italiana, el Amazonas para el Ecuador o la salida al Pacífico para Bolivia. En otros casos, encarnan la representación del futuro ideal, como la construcción de la unidad europea, de los Estados Unidos de Europa, que un escritor calificó de “mito criador” o creativo.

Es siempre más fácil lograr consenso sobre *finés* que sobre *medios*. Están todos de acuerdo en querer

ganar la guerra o concretar las aspiraciones históricas o los proyectos de utopía citados pero las divisiones comienzan al discutirse las estrategias, las tácticas, las políticas e instrumentos mejores para alcanzar tales fines.

La política exterior de un país es, por su naturaleza, un conjunto complejo de medios, tácticas, estrategias e instrumentos para conseguir fines, algunos de corto, otros de medio o largo plazo, con importancia variable en términos de valores y consecuencias. Raramente se podrá esperar para una política exterior así considerada un consenso sinónimo de casi unanimidad, parecido a los episodios como el del ataque a Pearl Harbor. Lo que sí es factible y deseable es contar con un consenso operacional, o sea, una mayoría favorable a lo que es más importante o esencial en esa política. Operacional significa poder actuar con eficacia, disponer de los medios necesarios, recibir el apoyo indispensable del Congreso, de otros sectores del Ejecutivo, de los formadores de la opinión pública.

Como la política exterior es un proceso que se desarrolla a lo largo de cierto tiempo, eso implica necesariamente un esfuerzo constante para construir y mantener el consenso según exijan los retos y las circunstancias. Hay políticas exteriores que, en materia de consenso, comienzan bien y terminan mal, como ocurre hoy en Brasil y viceversa.

Existen muchas otras condiciones importantes para el consenso, entre las cuales el sentido de continuidad con el pasado, la capacidad de una política de atraer, acoger y estimular la participación activa de sectores diversos fuera del gobierno, de buscar la colaboración efectiva, no cosmética, de la oposición, de intelectuales o empresarios, la no-subordinación a ideologías o partidos, el cuidado de evitar protagonismos o personalismos de parte del Jefe de gobierno o del Canciller, el diálogo permanente con la opinión pública. No siendo mi intención tratar el tema de forma abstracta, prefiero ilustrar esas condiciones al analizar la experiencia brasileña.

El caso de Brasil

La experiencia brasileña en materia de política exterior presenta algunas marcas originales que hacen sentir su influencia en la cuestión de formación de consensos.

La diplomacia de Brasil se ha caracterizado por una elevada conciencia de continuidad histórica con el pasado, la cual, por su vez, tiene mucho que ver con la presencia, entre 1808 y 1821, del rey de Portugal y de su corte en Rio de Janeiro, que se convirtió entonces en la capital de facto del imperio lusitano. Una de las consecuencias de ese hecho histórico fue el proceso singular de la independencia brasileña, prácticamente sin guerra prolongada contra la antigua metrópoli. La

circunstancia que llevó a la proclamación de la independencia por el hijo y heredero del rey, que pasó a ser el primer emperador de Brasil, Dom Pedro I, en una época en que era fuerte el sentimiento de lealtad a favor de la dinastía legítima, desestimuló la resistencia y ahorró a Brasil el surgimiento de los caudillos militares y de las luchas que habrían de conducir a la fragmentación del antiguo imperio español en América.

Fenómeno único en el continente americano, la monarquía brasileña duró hasta casi el final del siglo XIX (1889), consolidando la línea de continuidad y un apreciable grado de profesionalismo en la conducción de la diplomacia, confiada en general a funcionarios de carrera o políticos con cierta especialización en temas internacionales. José Maria da Silva Paranhos, Barón de Rio Branco, destinado a ser el gran Canciller de la República y el símbolo mismo de la diplomacia de Brasil, era hijo del Vizconde del mismo título, Primer Ministro de Dom Pedro II y diplomático con actuación eminente en los problemas del Plata. A pesar de haber servido a la República, el Barón nunca dejó de ser monárquico; antes de ser ministro, se perfeccionó en más de veinte años en funciones consulares o diplomáticas. Más de una vez, el Barón escribió que había aprendido a tratar las cuestiones diplomáticas en el salón de su casa, donde el

Vizconde recibía a los diplomáticos extranjeros y a los altos funcionarios del imperio.

En la segunda mitad del siglo XIX, la diplomacia brasileña disfrutó del consenso que se manifiesta normalmente en tiempos de tensión o guerra abierta contra vecinos, ya que ese período fue dominado por los conflictos e intervenciones en que Brasil estuvo involucrado en la Argentina, Uruguay y Paraguay, como resultado del proceso de la formación y consolidación de los Estados nacionales en el Plata. El ciclo de intervenciones se termina en 1870, fin de la Guerra de la Triple Alianza (Argentina, Brasil, Uruguay) contra el Paraguay. Desde esa fecha o, para ser preciso, desde el 1º de Marzo de 1870, hace más de 135 años, Brasil nunca más participó de guerras contra sus vecinos.

Esa herencia de la monarquía ofrecía así poca utilidad cuando Rio Branco pasa a ser, en 1902, el Ministro de Relaciones Exteriores de una república que tenía, como principal tarea diplomática, la de definir por medios pacíficos - negociaciones o arbitrajes - las fronteras con once vecinos, tres de los cuales eran grandes potencias europeas de la era del apogeo del imperialismo del Viejo Continente, Gran Bretaña, Francia y Holanda, soberanas de las Guyanas. Durante los casi diez años que duró su gestión, bajo cuatro presidentes que se sucedieron pero no podían prescindir de sus servi-

cios, el Barón resolvió sistemáticamente y en definitivo casi todas las cuestiones de fronteras. Hay que mencionar que, en la época, como Ecuador y Perú mantenían pleitos en la región amazónica, Brasil firmó con Ecuador el Tratado Tovar-Rio Branco (1904), solucionando posteriormente, en 1904 y 1909, las pendencias con Perú.

La contribución de Paranhos no se ha limitado a las fronteras. Preocupado con las tendencias imperialistas europeas con relación al gran vacío humano y económico de la Amazonía, concibió y ejecutó el designio de una estrecha alianza informal con Estados Unidos y de apoyo a la Doctrina Monroe, no como política unilateral de Washington, según la entendían tradicionalmente los americanos, sino que en su interpretación personal de una especie de sistema internacional interamericano para protección recíproca de los países del continente contra los apetitos imperialistas europeos. Respaldó el incipiente movimiento panamericanista, realizando en Río la Tercera Conferencia Internacional Americana, con la presencia del Secretario de Estado Root, primera visita de un secretario de Estado a América del Sur.

El éxito invariable del Barón en todos los problemas, aun en los más complicados, que tuvo de enfrentar, lo hizo, conforme ya había mencionado arriba, indispensable mientras en vida. Murió en 1912 en pleno

ejercicio del cargo, en el estrecho lecho de hierro que mantenía en su gabinete de trabajo en el Palacio Itamaraty de Río de Janeiro. Uno de los diarios anunció su fallecimiento de modo significativo “La muerte de Río Branco es una catástrofe nacional.” Se convirtió en un mito, con su efigie en cédulas de dinero, quizá el único diplomático profesional que llegó a ser introducido en el Panteón de los héroes máximos de la patria (los de otros países, Talleyrand, Metternich, Bismarck, fueron en realidad políticos que han ejercido funciones diplomáticas por algún tiempo, no diplomáticos de profesión.) Ese éxito incomparable había de tener consecuencias importantes para la cuestión del consenso en la política exterior de Brasil.

La primera es que reforzó aún más el prestigio de la institución diplomática, Itamaraty, y de sus miembros en la sociedad brasileña, confirmando la idea que la diplomacia es asunto para profesionales. Hoy en día, hace ya 60 años que todos los diplomáticos brasileños son seleccionados después de riguroso examen y de un curso en el Instituto Río Branco, siendo poco frecuente en Brasil hasta mismo la práctica de nombrar personas de fuera de la carrera como embajadores temporales de un solo gobierno. Por su vez, la formación ministrada en la academia diplomática es evidentemente un poderoso instrumento para formar una mentalidad y un

espíritu de cuerpo que expresan valores centrales comunes a la institución y a todos sus integrantes.

Otra consecuencia ha sido que el paradigma diplomático creado por Rio Branco adquirió casi el status de mito o dogma, una doctrina intemporal, intocable, virtualmente válida para todos los tiempos y circunstancias. Es cierto que las interpretaciones sobre el contenido auténtico de la doctrina han variado pero el núcleo de la versión convencional es lo que afirmó uno de los grandes sucesores del Barón, Oswaldo Aranha, canciller en el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Decía Aranha que la herencia de Paranhos era, en sustancia, el constante apoyo de Brasil a Estados Unidos en las cuestiones mundiales, a cambio del respaldo norteamericano al desarrollo de la economía y de los intereses políticos brasileños en América del Sur.

Tal creencia llevaría Brasil a desempeñar el papel de aliado-llave, que buscaría movilizar y coordinar el apoyo latinoamericano a Washington en momentos cruciales como el de Pearl Harbor. Correspondió, en efecto, a Oswaldo Aranha organizar en Petrópolis la Reunión de Consulta de los Estados americanos que tomó la decisión de romper las relaciones con las potencias del Eje, con algunas excepciones como la Argentina. Poco después, en respuesta al hundimiento de cerca de veinte naves civiles brasileñas por

submarinos del Eje, con gran pérdida de vidas, Brasil declararían guerra a Alemania, Italia y Japón, siendo el único país latinoamericano que participaría efectivamente del conflicto, enviando a Italia una división de ejército y unidades de la fuerza aérea.

La alianza militar se extendió a la cesión de bases militares en el Norte y Noreste de Brasil, que han sido importantes en la preparación de las invasiones del Norte de África y del Mediterráneo. Estados Unidos, por su parte, colaboró activamente para estabilizar el precio del café durante la guerra y concedió los créditos que han financiado la construcción de la usina de Volta Redonda, la primera usina de acero y marco de la implantación de la industria pesada en Brasil.

Terminado el conflicto, correspondió de nuevo a Brasil, en los albores de la Guerra Fría, organizar en Petrópolis la conferencia que redundó en la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o TIAR, base jurídica del sistema de seguridad colectiva en América. Los sectores dirigentes brasileños creían entonces que existiría entre los dos países una relación especial consolidada por todos esos antecedentes. Tal relación debería normalmente culminar en una especie de Plan Marshall para el desarrollo de la economía de Brasil y de otros países de América Latina, similar a lo que habían hecho los

americanos en Europa y Asia para la reconstrucción de las economías hasta de sus recientes enemigos.

La gradual percepción de que, en el nuevo marco de la Guerra Fría, las prioridades y atenciones de EUA se concentraban en otras regiones provocó un desencanto progresivo con el anterior paradigma y dio origen a la tendencia para formular un paradigma diplomático nuevo, que solamente vendría a luz entre 1961 y 1964. Durante esos años de las presidencias de Janio Quadros y João Goulart, la convergencia entre desarrollistas de inspiración nacionalista y de sectores de izquierda simpatizantes del socialismo soviético o chino y de la Revolución cubana formaría la base de apoyo para la política exterior entonces bautizada de “independiente”, por referencia y oposición a la anterior, denominada despectivamente de “alineamiento automático” con Estados Unidos.

Destruído el antiguo consenso, se configuró una polarización entre dos alternativas antagónicas de política exterior, lo que reflejaba y correspondía a la aguda polarización y radicalización de la sociedad brasileña entre, por un lado, adeptos de Goulart, aliados a los comunistas y sectores radicales de izquierda y, por otro, los adversarios del gobierno, gente de centro y de derecha, anti-comunistas, liberales, conservadores, religiosos, clase media alta y la mayoría de los oficiales militares hostiles al comunismo. El enfrenta-

miento entre las mitades hostiles en que estaba dividida la sociedad fue exacerbado por ciertas decisiones de la política “independiente”: el restablecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, el acercamiento a China, posiciones de simpatía hacia Cuba, actos de provocación inútiles como la condecoración otorgada por Quadros a Ernesto Guevara. Denunciadas por la oposición como parte de la “conspiración comunista” para la toma del poder y la instauración en Brasil de una dictadura revolucionaria, tales decisiones tuvieron influencia considerable en el clima que llevó finalmente al golpe militar de 1964, comienzo de un régimen fuertemente anti-comunista que duraría hasta 1985.

Los cancilleres del período de la política “independiente” fueron, en general, moderados y prudentes. Eso no pudo evitar, todavía, que la explotación de la política exterior para fines de política interna y la movilización en su apoyo de sectores radicales contaminara la diplomacia, a los ojos de los conservadores, que pasarán a mirarla como arma del conflicto ideológico. En consecuencia, el régimen militar victorioso reaccionó con extremo vigor en su contra, inaugurando una política exterior que era su antípoda en sentido ideológico, padeciendo del pecado original de una visión del mundo a través del prisma de las posiciones en conflicto en la Guerra Fría. El segundo canciller del período

do militar, por ejemplo, llegó a esbozar una doctrina de las “fronteras ideológicas”, alegadamente más relevantes que las nacionales. Esa misma persona estuvo en el origen de la propuesta de la Fuerza Interamericana de Paz para permitir más agilidad en intervenciones como la que se produjo en 1966 en la República Dominicana, con activa participación de Brasil, que envió tropas y nombró el comandante de la operación.

La fase de estrecha colaboración con la política de Lyndon Johnson, que era, conforme se acuerdan todos, de involucramiento frontal o encubierto con acciones anti-comunistas del género del golpe brasileño - la intervención en Santo Domingo, el sangriento expurgo de los comunistas en Indonesia después de la muerte de Sukarno, el golpe de los coroneles en Grecia y, sobretodo, la Guerra de Vietnam - no duró mucho, unos tres años solamente. Desde el segundo presidente militar comienza el recíproco alejamiento entre los dos países por numerosas razones que no interesan directamente a nuestro tema. Las relaciones siguen básicamente buenas pero sin el entusiasmo ideológico de los primeros tiempos. Brasil, por ejemplo, no enviará tropas a Vietnam y en 1968 se recusará firmar el Tratado de No-Proliferación Nuclear, patrocinado fuertemente por Washington.

Es a partir de 1974, bajo la presidencia del General Geisel, antiguo

presidente de la empresa estatal de petróleo, Petrobrás y hombre más pragmático que anti-comunista, que se reanudará, con el canciller Azeredo da Silveira, muchas de las orientaciones de la anterior política “independiente”. Gradualmente se normalizará la relación con China Comunista; Brasil, víctima de los dos choques petrolíferos, se acercará de los árabes; se disociará en África del colonialismo portugués y jugará papel de primera plana en el reconocimiento del gobierno marxista del MPLA, en Angola. Desde esa fecha, hasta el término del régimen militar en 1985, la rectificación de la anterior línea diplomática excesivamente ideológica proseguirá sin interrupciones. La normalización de relaciones con Cuba es el único tabú que el futuro gobierno civil intentará demoler.

Es justamente la política exterior resultante del ejercicio de rectificación que Tancredo Neves saludaba como consenso nacional. Lo hacía, es obvio, porque era prácticamente el único elemento del régimen militar que representaba una reconciliación con orientaciones importantes del último gobierno civil constitucional, siendo, en ese sentido, un puente con el pasado legítimo del país. Neves era un liberal moderado, pro-Occidente y, si hubiera vivido, imprimiría probablemente a la diplomacia brasileña una dirección de acercamiento relativo a Estados Unidos. Tal designio

no chocaba con la política exterior de la segunda mitad del régimen militar porque, aun si existían en esa política cosas que no complacían a los nostálgicos de la Guerra Fría, nadie soñaría sospechar que el General Geisel tuviera simpatía secreta por el comunismo. El consenso era posible por ese motivo: se trataba de política moderadamente progresista, más pragmática que ideológica, ejecutada en el seno del gobierno militar por profesionales de la diplomacia.

El aspecto del profesionalismo era esencial. Es interesante observar que, durante los más de veinte años del régimen militar, Brasil solamente tuvo seis cancilleres, de los cuales cuatro pertenecían a la carrera diplomática. Tres de ellos habían antes ejercido el cargo de Secretario General de Itamaraty, el segundo cargo en la jerarquía del servicio diplomático brasileño.

La política exterior heredada del final del período militar era, en el fondo, la resultante de una amalgama de lo que seguía actual y válido en el paradigma de Rio Branco con algunas innovaciones de la política “independiente” despidas de la exaltación ideológica o partidista de la era de división y de enfrentamiento del inicio de los años 60. No era la política de los sueños de los radicales de uno u otro campo pero todos podían vivir con ella. Se convirtió así en nuevo paradigma hegemónico y, con adaptaciones y variaciones,

dominó a todas las presidencias civiles entre 1985 y 2003. ¿Cómo se explica entonces que la diplomacia actual de Brasil dejó de ser consensual y tiende mismo a ser encarada como uno de los elementos más controvertidos del gobierno de Lula?

Tengo la impresión que los principales errores cometidos por los responsables de la diplomacia en Brasilia se han concentrado en los siguientes factores que afectan de manera significativa la posibilidad de edificar consensos en política exterior:

- 1°. Énfasis en la ruptura, no en la continuidad;
- 2°. Exceso de “protagonismo” y de glorificación del liderazgo de Lula;
- 3°. Dar a la diplomacia el carácter de política de una facción partidista y utilizarla para fines de política interna;
- 4°. Mezclar política exterior con ideología;
- 5°. Excluir en lugar de incluir colaboraciones.

1°. Énfasis en los aspectos de ruptura, más que a los de continuidad en la nueva política exterior.

Los dirigentes de Itamaraty son hombres de carrera pero, influenciados por el clima de entusiasmo nacional que marcó la elección de Lula, la creencia de que la llegada al poder de un obrero y de un partido popular tenía casi el valor de una revolución “cultural” o histórica, ya

en la ceremonia de transmisión del cargo de canciller, poco se preocuparon en reconocer las contribuciones anteriores.

Imitando en eso el ejemplo del presidente Lula, no supieron resistir a la tentación de acaparar el crédito total por los éxitos eventuales, buscando hacer creer que era nuevo y sin precedentes todo lo que hacían, aún lo que tenía raíces en el gobierno anterior – la oposición a la propuesta norteamericana del ALCA; el esfuerzo de promover una integración sudamericana, más que latinoamericana, en comercio, energía, infraestructura de transporte; la defensa de la liberalización del comercio de los productos agrícolas en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio o en su sistema de solución de litigios; la búsqueda de acuerdos comerciales con países en vías de desarrollo.

Es verdad que en muchos de esos temas y en otros más - la candidatura de Brasil a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por ejemplo - el gobierno Lula adoptó línea mucho más vigorosa, con iniciativas internacionales audaces y de prestigio como la integración en grupo formado por Japón, Alemania, India o con un liderazgo inteligente en el seno del Grupo de los 20 en la OMC. Lula y sus colaboradores en Itamaraty tuvieron la posibilidad de admitir y valorar, en esos asuntos, la

parte, menor o mayor, que habrían acaso heredado del gobierno de Cardoso o de otros pero han preferido atribuirlo todo al crédito del gobierno y de su partido.

Será talvez humano y comprensible que, debido al deseo de sacar provecho político del mérito intrínseco de su innegable capacidad de iniciativa diplomática, los actuales dirigentes quisieran marcar lo que les pertenecía y no dividir la gloria. Naturalmente es una opción pero seguramente no la mejor en términos de construcción de consensos.

Comparemos tal actitud con la del gran edificador de consenso que fue Rio Branco. Aun con relación a políticas innovadoras como la “opción preferencial” por Estados Unidos, el Barón se esforzaba en presentarlas como continuación de la política del Imperio, lo que no era cierto. Actitud similar de realzar la continuidad prevaleció siempre en los períodos que se distinguieron por un elevado consenso en política exterior. En efecto, hay en esa materia una especie de “trade off”: no se puede monopolizar la gloria para el gobierno y el partido en el poder y querer, al mismo tiempo, que la oposición y los elementos vinculados a pasadas administraciones se sumen al coro de alabanzas.

2°. Exceso de “protagonismo” personal de Lula y de glorificación de su liderazgo.

Durante los dos primeros años de su mandato, Lula ha sido una

“star” internacional, atrayendo la multitud dondequiera que fuera en el mundo. Parecía el dirigente “introuvable” para un país en desarrollo: un líder obrero genuino, preocupado con el hambre y, al mismo tiempo, seguidor ortodoxo del FMI, austero y obediente ejecutor de consejos de los banqueros. No es de extrañar que tantas fiestas y alabanzas le hayan subido a la cabeza, a él y a sus consejeros, que exaltaban su liderazgo en la lucha mundial contra el hambre, en América del Sur, en los movimientos de países en desarrollo. Se olvidó, una vez más, que “quien se exalta será humillado” y que el abuso de “protagonismo”, el exceso de personalismo en diplomacia difícilmente conducen al consenso interno o externo. Volvamos a Rio Branco, que también tiene lecciones a darnos sobre este punto.

Cuando ganó, antes de ser ministro, la cuestión de arbitraje con la Argentina sobre el territorio de Palmas o de las Misiones, el Barón se recusó a volver a Rio para recibir los homenajes exaltados de patriotas entusiasmados. Envió un telegrama a sus admiradores en el que presentaba el resultado como una victoria para los dos lados y regresó directamente a su puesto en Europa sin ir a Brasil. Escribió en la ocasión en su diario esta frase de Hoffmann: “La envidia es la sombra de la gloria”. Al concluir con éxito la penosa negociación de frontera con Perú, comentó: “Acá no andamos a pre-

gonar victorias; no existe nada más ridículo que andar un diplomático a cantar victoria”. Decía además “Hay victorias que no se deben conmemorar”.

Quienes han acompañado las descripciones de los viajes o participaciones de Lula en conferencias internacionales en los primeros tiempos, comprenderán como hubiera sido mejor buscar inspiración y ejemplo en la sobriedad y equilibrio de Rio Branco. Después de tanta exaltación del liderazgo de Lula, es inevitable, cuando las cosas comienzan a ir mal como ahora, en el caso de Bolivia, que el “Economist” y otros medios influyentes pasen a compararlo de modo despectivo con las nuevas estrellas que le roban la escena, Chávez o Morales.

3°. La vinculación entre diplomacia y partido.

El discurso de Tancredo Neves recalca que no era cualquier política que recogía el consenso, sino que solamente la política exterior “conducida por Itamaraty”. Indicaba, de ese modo, que la política exterior ejecutada por profesionales debería ser una política de Estado, sin ponerse a servicio de partidos o facciones. Esta regla de oro ha sido violada en el caso brasileño de dos maneras distintas. La primera, según ya hemos visto arriba al hablar de ruptura, ha sido la opción de reclamar la paternidad exclusiva de las acciones diplomáti-

cas en nombre del gobierno y del partido, sin preocuparse en buscar compartir tales acciones con los partidos y personalidades anteriormente en el poder, en otras palabras, no haciendo un esfuerzo para convertirlas en causas auténticamente nacionales.

No podría ser más nítido el contraste con el consenso bipartidista de Estados Unidos, construido sobre la base de la participación y del respaldo decisivo de políticos de la oposición. El poderoso Senador Republicano Arthur H. Vanderberg, por ejemplo, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, era sistemáticamente consultado por la Administración Truman en todas las cuestiones o decisiones importantes. Tal sistema de asociación y, en algunos casos, de corresponsabilidad es lo que abrió camino al consenso y creó las condiciones para hacer posible la diplomacia de Truman.

La segunda forma de violar la regla provino de la existencia de una “diplomacia paralela” del Partido de los Trabajadores junto a gobiernos, partidos o movimientos ideológicamente afines, por medio de contactos fuera de los canales diplomáticos y con emisarios que ocupaban posiciones en el partido, como es el caso del asesor de política exterior de la presidencia, quien da a veces la impresión de predominar en ciertas áreas de influencia, mientras el canciller quedaría con otras. Esa divi-

sión de “esferas de influencia” con la diplomacia de partido jamás ha demostrado utilidad o eficacia para resolver cuestiones espinosas. En cambio, se reveló la causa de apreciables complicaciones como las que tuvieron que ver con las incursiones en asuntos internos de Venezuela y, más recientemente, en la percepción de que los graves problemas con el nuevo gobierno boliviano han sido, en parte, estimulados por la simpatía ideológica de Lula, del PT y su gobierno hacia el presidente Morales desde la campaña electoral en el vecino país.

Hubo también, de modo descuidado o quizá calculado, de parte del canciller y de algunos de sus colaboradores, una tendencia a equiparar la política exterior al designio transformador de la sociedad brasileña que, según ellos, estaría siendo emprendido por el gobierno: convocación a una movilización cívica de los diplomáticos, exageraciones retóricas en la manera de caracterizar el papel conductor del jefe del Estado en la diplomacia y actitud general de comportarse como militantes de una facción y no servidores imparciales del Estado. En ese punto, es igualmente fuerte el contraste con precedentes anteriores. El último canciller de Goulart, el Embajador Araujo Castro, por ejemplo, recusó siempre participar de cualquier acto promovido por el gobierno que tuviera sentido o apariencia de acción de política interna.

4°. La contaminación ideológica.

Muchas de las posiciones u orientaciones que hemos estado examinando tienen doble efecto. Es lo que sucede con los factores responsables por la percepción de que hay ruptura de continuidad y demasiada identificación con el partido. Esos mismos factores adquieren igualmente connotación ideológica, lo que se observa, en particular, en lo que atañe a los dos temas más divisivos en la América Latina actual: la reacción frente al sentido radical de la actuación de Chávez y ahora de Morales y la posición a adoptar con respecto a la propuesta norteamericana de la conformación del Área de Libre Comercio de América o ALCA y, de manera general, frente a Estados Unidos y su política.

Sería obviamente anacrónico reinaugurar las contiendas de la Guerra Fría más de 15 años después del derrocamiento del Muro de Berlín y del fin del “socialismo real”. Poca gente en Brasil toma en serio la peligrosidad revolucionaria de un Partido de Trabajadores hoy irremediabilmente maculado por escándalos de corrupción de todo tipo. Lo que ocurre en realidad es que la política exterior se ha convertido en el último refugio de todos los militantes o intelectuales remanentes de la izquierda petista, desencantados o indignados con lo que verdaderamente cuenta: la radicalización “neoliberal” de la política económica del gobierno.

La situación, probablemente útil al presidente y su partido, ha sido comparada con lo que sucedía en el México del PRI, cuando el país adoptaba políticas económicas e internas conservadoras y, como una especie de compensación y premio de consolación destinado a los elementos progresistas del partido, política exterior “tercermundista”. Tampoco es esa una receta aconsejable para edificar consensos y constituye igualmente ejemplo de “trade off”: hay que escoger entre presentar la política exterior como el denominador común de la sociedad nacional como un todo o preferir dirigir el apelo a un segmento de la opinión pública identificado con las posiciones de izquierda.

5°. Postura autosuficiente, cerrada y poco orientada a estimular inclusiones.

Una de las consecuencias de la identificación excesiva con la situación dominante ha sido la tendencia a marginar de todos los puestos verdaderamente cruciales profesionales de valor reconocido nacionalmente pero o que habían ocupado puestos de relieve en gobiernos anteriores o tenían posiciones diferenciadas en política exterior. Tal actitud ha conducido, por su vez, a excluir algunos de los mejores y más experimentados diplomáticos brasileños del círculo estrecho de influencia en la toma de decisiones, caracterizadas por espíritu que los eclesiásticos llamarían de escasa colegialidad.

Como suele acontecer en tales situaciones, algunas de las decisiones, como la de presentar candidatura tardía a la dirección general de la OMC, se han revelado desastrosas y han contribuido mucho a la pérdida de prestigio de la cancillería.

De igual manera, los conflictos comerciales con la Argentina, la crisis del MERCOSUR, la falta de progreso en las negociaciones de comercio con Estados Unidos o la Unión Europea, el temor de la ofensiva comercial de China, han provocado un gradual alejamiento del poderoso sector empresarial. A eso se agrega una posición crecientemente crítica de la prensa, en buena medida por razón de antipatía ideológica. Rio Branco, experto en producir respaldo en la prensa, llegaba al punto de escribir, bajo pseudónimo, artículos extremados en que se criticaba a sí mismo para, enseguida, aplastarlos con opiniones moderadas presentadas bajo su propio nombre. Ya la conducción actual se condenó a atraer la hostilidad de muchos formadores de la opinión pública al asumir, concientemente o no, posturas de color partidista o ideológico alejadas del centro de equilibrio del espectro de los analistas y observadores.

Para tanto, habrán contribuido tal vez el triunfalismo y autosuficiencia de los primeros tiempos de luna de miel con la opinión pública. Tampoco han ayudado comportamientos excéntricos y extemporáneos

en la tradición itamaratiana como el de obligar diplomáticos a comprar, leer y comentar libros de orientación ideológica con imprimátur y nihil obstat de la ortodoxia actual y decisiones bizarras tal cual la de excluir el inglés de las pruebas eliminatorias del examen de ingreso, posteriormente revocada.

Mucha cosa aun se hubiera podido decir en este ejercicio de anatomía patológica a que estamos sometiendo, en cuanto a la edificación de consensos se refiere, una política exterior como la brasileña, a la cual no faltan considerables méritos en términos de contenido, de audacia, de capacidad de formular y lanzar iniciativas exitosas. Al terminar, quiero dejar claro que no me inscribo entre los críticos sistemáticos de esa política, muchos de los cuales de inspiración demasiado conservadora o de derecha. Estoy de acuerdo con lo esencial de la política exterior de Brasil, en la ONU, en el Consejo de Seguridad, en las negociaciones del ALCA, con la Unión Europea, en el papel destacado en la OMC. Me entristece ver que política tan rica e imaginativa haya sucumbido a tantos errores en materia de formación de consensos.

Termino con la última y definitiva lección de Rio Branco, al explicar porque se había alejado de la política interna y no había querido aprovechar su inmensa popularidad para ser candidato a presidente: "Candidato o Presidente(...)sería

discutido, atacado, disminuido, desautorizado(...) y no tendría como Presidente la fuerza que hoy tengo(...) para dirigir las relaciones exteriores. Ocupándome de asuntos o causas incontestablemente nacionales me sentiría más fuerte y podría habilitarme a merecer el concurso de

la animación de todos mis conciudadanos.” Sea en términos aplicables a una persona, sea con relación a una institución como la cancillería, es lección incomparable para la formación de consenso en política exterior.