

¿Puede Brasil liderar el apoyo internacional a la transición política en Cuba?

Bruno Ayllón Pino

No resulta fácil reflexionar sobre las relaciones Brasil-Cuba cuando se parte de una deficiencia básica para el análisis de estas relaciones: la ausencia de bibliografía de referencia y la dificultad para el acceso a la documentación diplomática. A este factor debe añadirse, desde la perspectiva brasileña, el escaso interés que el tema ha suscitado en el campo académico de las relaciones internacionales de Brasil, siendo limitadísimas las aportaciones existentes¹. La falta de estudios exhaustivos obliga a concentrar el examen de la cuestión en los discursos oficiales, declaraciones e informaciones periodísticas. Estas limitaciones no impiden, sin embargo, la enumeración de algunas constantes o características generales en las relaciones entre Brasil y Cuba en el contexto de la política exterior brasileña. Estas características generales sirven para enmarcar la evolución de las relaciones cubano-brasileñas en los últimos años:

1. Hasta finales de los años 50 del siglo XX, la relación de Brasil con Cuba era prácticamente nula, a pesar de la

Bruno Ayllón Pino es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM y al Núcleo de Pesquisa en Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo, Brasil. Email: brunepa@gmail.com.

simpatía que despertó en la opinión pública brasileña la lucha contra los españoles a finales del siglo XIX y que se tradujo en la adhesión de las autoridades republicanas a los principios de la doctrina Monroe; en la presión de los partidos políticos brasileños para el reconocimiento de la beligerancia de los revolucionarios cubanos; y en la venta de navíos de transporte militar a los Estados Unidos en la guerra hispano-americana, sin menoscabo del mantenimiento de la postura oficial de Río de Janeiro de “neutralidad” ante el conflicto antillano. Si bien los dos países establecieron relaciones diplomáticas en 1906, con motivo de la celebración de la III Conferencia Panamericana de Río de Janeiro, las relaciones estuvieron afectadas por la dificultad de las comunicaciones, por el hecho de que La Habana estuviera en la órbita de influencia de los Estados Unidos (EEUU), por lo que Río de Janeiro no despertaba interés especial, y por la preocupación brasileña de que sus navíos mercantes cargados de café pudieran asegurarse las escalas técnicas en Cuba en su camino hacia los EEUU. También debe registrarse una aproximación bilateral en 1927, con la finalidad de incrementar el precio del azúcar en los mercados internacionales (Marroni de Abreu, 2000)

2. El interés de Brasil por Cuba ha sido, con carácter general, marginal salvo en el periodo de la formulación e intento de ejecución de la llamada “Política Exterior

Independiente” (PEI), en el periodo Quadros/Goulart (1961-1964). Añádase aún la escasa importancia de los intereses económicos y de los intercambios comerciales bilaterales concentrados en el café y el tabaco. Sólo durante el gobierno de Lula, y como consecuencia de los viejos lazos sentimentales del dirigente brasileño y de la cúpula del Partido de los Trabajadores (PT) con Fidel Castro, Cuba ha vuelto a ocupar un puesto de relativo interés, pero siempre de carácter secundario, para la diplomacia de Brasil.

3. Las limitaciones para una mayor intensificación de las relaciones bilaterales, a partir de la consideración de los intereses reales en juego, han obedecido a dos di-

Hasta finales de los años 50 del siglo XX, la relación de Brasil con Cuba era prácticamente nula, a pesar de la simpatía que despertó en la opinión pública brasileña la lucha contra los españoles a finales del siglo XIX.

námicas: las propias coyunturas políticas internas de Brasil – la férrea oposición a la revolución cubana en sus primordios por parte de amplios sectores sociales y políticos brasileños y la posterior dictadura de los militares durante veinte años – y los reflejos del conflicto Este-Oeste en las relaciones cubano-brasileñas con su presencia como factor condicionante en el funcionamiento del sistema interamericano.

4. La importancia estratégica de las relaciones bilaterales ha sido mucho mayor para Cuba que para Brasil. Dicho en otros términos, en muchas fases de las relaciones cubano-brasileñas se puede afirmar que Brasil tenía más que arriesgar insistiendo en los principios de no intervención y no injerencia que caracterizaron su política exterior hacia Cuba, especialmente por las consecuencias negativas que podían esperarse en relación a Washington. Para Cuba, dado su aislamiento y el acoso al que fue sometida, solo cabría obtener ganancias ante cualquier actitud positiva, o al menos neutral, que adoptase Brasil en foros como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

La política exterior del gobierno Lula y sus relaciones con Cuba (2003-2008)

La llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva va a representar una nueva fase en las relaciones de Brasil y Cuba como consecuencia de los fuertes lazos afectivos y políticos que unían a muchos miembros del PT con Castro y el régimen cubano desde la época de la dictadura militar. La designación política de Tilden Santiago, ex-sacerdote católico, ex-diputado del PT y líder sindical, para ocuparse de

la Embajada brasileña en La Habana por indicación personal de Lula, y pese a contar con la oposición del Itamaraty, fue una buena muestra del proceso que se iniciaba de aproximación política a Cuba.

Esta aproximación se incardinaba en el acento latinoamericanista de la política exterior de Lula que, al menos en su primer mandato, priorizaba el MERCOSUR al mismo tiempo que reinserta a Cuba en la región, y ofrecía legitimidad para la resolución democrática de los conflictos de Venezuela y Colombia, haciendo viables la firma de acuerdos comerciales y de financiación de proyectos con sus vecinos.

La presión internacional que sufrió el régimen cubano, cuando en abril de 2003, se encarceló a 75 opositores y se fusiló a 3 disidentes, tampoco hizo mella en el apoyo político que Lula pretendía ofrecer a Cuba. Correspondió sin embargo a la diplomacia brasileña y a su jefe, el ministro de Exteriores Celso Amorim, la formulación de la idea-fuerza que articula hasta este momento la política de Brasil hacia Cuba y que subyacía también en el gobierno de Cardoso: el “compromiso constructivo”.²

“(…) La política que defiendo en relación no apenas a aquel país (Cuba), sino para los otros, es aquello que en los EEUU, en la administración anterior, se acostumbraba llamar de compromiso constructivo. Tal política es mucho más rentable que la de condenas y aislamiento, por eso tiene que ser constituida de manera equilibrada. (…). Con ese espíritu encaro la necesidad de que continuemos trabajando con un país hermano, que sufrió un aislamiento muy grande, a pesar de tener unos procedimientos con los cuales no estamos de acuerdo. Esta línea del compromiso constructivo es mucho más positiva y puede traer muchos más resultados que una línea meramente de aislamiento, que refuerce un aspecto de psicología del cerco, que correcta o incorrectamente es la que prevalece hoy en Cuba y que lleva al país a adoptar ciertas actitudes o que contribuye para la adopción de posturas que condenamos”.³

Así, el discurso y la práctica oficial del gobierno y la diplomacia brasileña desde 2003, enfatiza la necesidad de promocionar este “compromiso constructivo” partiendo del presupuesto de que la represión o el aislamiento sobre Cuba favorecen “huidas hacia delante” que retroalimentan la espiral y contribuyen a alejar más al régimen cubano de una difícil redemocratización. Por otra parte, Amorim ha insistido en el impacto interno que tiene el aislamiento sobre las estructuras de poder en Cuba y sobre la necesidad de acabar con medidas que, como el embargo, bloquean la capacidad de diálogo:

...“el fin del embargo de los EEUU a Cuba ayudaría mucho a abrir la discusión en torno de la redemocratización de aquel país. Una política de cooperación,

constructiva, es siempre mejor que una de aislamiento. Cuanto más se aísla a un país, más se hacen rígidas las estructuras internas. Por eso tenemos una política de solidaridad con una nación latinoamericana que hace 40 años sufre con un embargo con el cuál no estamos de acuerdo. Hemos conversado sobre ciertos gestos. Por ejemplo, estamos contra la pena de muerte, contra los juicios sumarios. Pero hay ciertos límites que respetar. No podemos sustituir al pueblo y a los dirigentes cubanos, pero podemos contribuir para una atmósfera más positiva”⁴.

No bastaría en consecuencia con eliminar los rescoldos heredados de la Guerra Fría, sino que haría falta, desde la visión brasileña, abrazar decididamente y sin remilgos una política de cooperación con Cuba que imprimiese eficacia en el camino del avance hacia la democracia. Frente a las acusaciones de una cierta tolerancia del gobierno Lula respecto al régimen cubano, Amorim ha subrayado la necesidad de adoptar medidas eficaces señalando también las contradicciones que en la política europea hacia Cuba se pudieron ver en 2003:

“No creo que sea tolerancia. Lo que existe es la preocupación de actuar de una manera eficaz. La política de aislamiento no ha traído ningún beneficio ni para el pueblo cubano, ni para aquellos que defienden los derechos humanos en Cuba (...). Sólo contribuyó para endurecer al régimen, porque, obviamente, crea una situación defensiva cada vez más arraigada. ¿Cómo se modifica eso? ¿Cómo se contribuye para que haya una transición, no sólo en el plano político, sino en el

La llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva va a representar una nueva fase en las relaciones de Brasil y Cuba como consecuencia de los fuertes lazos afectivos y políticos que unían a muchos miembros del PT con Castro y el régimen cubano desde la dictadura militar.

plano económico? Es a través de la cooperación. **Por cierto, ese era también el entendimiento de Europa hasta hace poco.** ¿Cómo se contribuye de manera efectiva para el ejercicio de los derechos humanos en Cuba y en otros lugares? A través del compromiso de la cooperación. Dependiendo de las situaciones esto se hace mejor de manera personal, directa, que a través de una política altisonante. La política altisonante es muy buena para demostrar al mundo que tú estás en paz con tu conciencia, pero nosotros estamos interesados en resultados. Queremos mejoras efectivas (...) Nos preocupa **el aislamiento de Cuba en relación a países europeos, que hasta recientemente mantenían una buena relación con ellos.** Si podemos contribuir de una manera efectiva para que eso mejore, en

beneficio del propio pueblo cubano, lo haremos.⁵

El momento álgido de esta nueva fase de las relaciones cubano-brasileñas se produjo con motivo de la visita del presidente Lula a La Habana, en septiembre de 2003. Aunque el Itamaraty insistió en caracterizar la visita como fruto de la intensificación de las relaciones económico-comerciales y de cooperación, la carga simbólica del encuentro entre Castro y Lula y sus implicaciones políticas no pasaron inadvertidas.

Para evitar sobresaltos, la diplomacia brasileña habría formulado dos condiciones para garantizar la despolitización de la visita: que las autoridades cubanas no transformarían la recepción a Lula en un acto de masas anti-estadounidense y que Fidel Castro no discursaría largamente. En las declaraciones previas a la visita Lula ya había manifestado que no se inmiscuiría en los asuntos internos de Cuba, rechazando de paso las presiones internacionales para que intercediese por la libertad de algunos presos políticos. No obstante, Lula se entrevistó con representantes de la Iglesia Católica considerada una fuerza independiente. En la versión oficial, la visita pretendió dar seguimiento a los esfuerzos brasileños para la creciente inserción de Cuba en el seno de la Comunidad Latinoamericana. La visita tenía como objetivo mantener y perfeccionar el diálogo político existente entre los dos gobiernos, así como sellar, por la firma de un conjunto de acuerdos, nuevos instrumentos de cooperación bilateral.⁶

Así pues, la visita se concentró en los temas económicos – renegociación de la deuda cubana con Brasil, la presencia de PETROBRÁS en la zona económica especial de Cuba en el Golfo de México, la modernización de las fábricas

azucareras, la celebración del Foro Empresarial Brasil-Cuba, el incremento de los intercambios comerciales que se limitaban a unos pírricos 92 millones de dólares gracias a una financiación para las importaciones de productos de Brasil por Cuba de 400 millones de dólares – y en la cooperación con la firma de acuerdos en las áreas de agricultura, metalurgia, salud, pesca y acuicultura, alfabetización de jóvenes y adultos, turismo, bio-farmacia, educación y salud en el trabajo, medio ambiente y reconocimiento de títulos universitarios cubanos en Brasil.

En el ámbito multilateral, las actuaciones del gobierno Lula respecto a Cuba han seguido en lo fundamental las de las administraciones anteriores. Brasil ha seguido absteniéndose en las resoluciones condenatorias de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU e intentó, sin éxito, la creación de un Grupo de Amigos de Cuba en el seno del Grupo de Río con la finalidad de “reintroducir al país en el seno de la familia latinoamericana”. La oposición de Uruguay, México y algunos países centroamericanos dio al traste con la propuesta brasileña.⁷

En otros foros más delicados, como la OEA, el gobier-

no Lula ha continuado defendiendo el “compromiso constructivo”. En la 35ª Asamblea General de la organización, en junio de 2005, y frente a la posición defendida por Condoleezza Rice, Amorim sostuvo que la democracia no podía ser impuesta y que el establecimiento de cualquier mecanismo para el monitoreo de las democracias americanas, como pretendían los EEUU, lesionaba el principio de no intervención. El ministro de Exteriores brasileño reafirmó que la cooperación constructiva entre los países

La visita relámpago que Lula efectuó a Cuba el enero de 2008, y el encuentro que mantuvo con un Fidel Castro debilitado, reafirmó la convicción de muchos observadores sobre el papel que cabría a Brasil en la transición post-castrista.

era el mejor camino, incluso cuando existían diferencias de percepciones, y que la ausencia de Cuba en la OEA representaba una anomalía que debía superarse a través del diálogo.

Otro ámbito donde el papel de Brasil ha sido fundamental es el de la aproximación del MERCOSUR a Cuba. A raíz de la reunión del Consejo del MERCOSUR en Córdoba, en julio de 2006, que contó con la presencia de Fidel Castro, se alcanzó un acuerdo de preferencias comerciales que en realidad ponía fin al proceso de negociación 4+1 iniciado en el año 2000, cuando Pérez Roque visitó Brasil. Se trataba de una negociación conjunta para la consolidación de los acuerdos bilaterales vigentes entre los socios del MERCOSUR y Cuba, lo que permitiría a La Habana ampliar sus horizontes comerciales y superar algunas limitaciones impuestas por el embargo. No faltaron voces que alertaron de la amenaza que esta aproximación supondría para la cláusula democrática del MERCOSUR. Sin embargo, el escenario de la Cuba pos-castrista y el papel que MERCOSUR podría desempeñar en la hipótesis de una futura democratización cubana justificaban, para algún analista, este tipo de actuación. Desde esta perspectiva, evitar la “haitización” del país en un supuesto de enfrentamiento entre grupos patrocinados exteriormente y leales al gobierno cubano sería el presupuesto de partida para una eventual acción de apoyo a la adopción de instituciones democráticas. Así, el MERCOSUR conciliaría los ideales de no intervención y no indiferencia representando una alternativa solidaria para un cambio político sin conflictos (Coutinho, 2006).

El papel de Brasil en la transición post-castrista

La visita relámpago que Lula efectuó a Cuba, el 16 de enero de 2008, y el encuentro que mantuvo con un Fidel Castro debilitado en las vísperas de su renuncia a otro mandato como presidente reafirmó la convicción de muchos observadores y analistas sobre el papel que la cabría

a Brasil en la transición post-castrista. Como en la anterior visita de 2003, en esta ocasión los temas de la cooperación económica, financiera y energética dominaron la agenda presidencial de Lula en las entrevistas que sostuvo con Raúl Castro, presidente provisional, y con Felipe Pérez Roque, ministro de exteriores cubano.

En el terreno político y simbólico, las imágenes del encuentro Lula-Fidel dieron la vuelta al mundo así como las afirmaciones del presidente brasileño declarando que

Castro era “la última gran personalidad política del siglo XX” y que el líder cubano “se encontraba listo para asumir el papel político que él tiene en Cuba en la historia de la humanidad”. Un día antes, Fidel había publicado un artículo en el Granma, en el que elogiaba a Lula y reconocía que Brasil “podía ser la tabla de salvación para los pueblos de

América Latina y el Caribe”. Además Fidel se distanciaba de las críticas a los biocombustibles producidos por Brasil (derivados de la caña de azúcar y no de cereales), en un cambio estratégico de postura que corregía el rumbo en las tensiones bilaterales que suscitó la entente Chávez/Castro contra la “internacionalización del genocidio” denunciada con motivo de la firma del acuerdo Brasil-Estados Unidos, en 2007.

Consideraciones finales

Se ha intentado demostrar en este artículo que la actuación de Brasil en relación al régimen cubano ha estado claramente definida a partir de una serie de parámetros conceptuales y operativos a los que ha contribuido decisivamente la diplomacia brasileña, que ha garantizado, por encima de los cambios de gobiernos, la continuidad de una línea de acción exterior que confiere a Brasil el respeto internacional, la previsibilidad en su actuación y la confiabilidad, coherencia, estabilidad y consistencia en su conducta hacia Cuba.

La defensa de los principios clásicos de no intervención, autodeterminación y no injerencia, que se predicán en especial respecto a Cuba, se han completado en los últimos años con la filosofía de que la mejor manera de ayudar al pueblo cubano y promover cambios políticos democráticos es la cooperación y el “compromiso constructivo”. A pesar de los diferentes matices que pueden observarse desde la redemocratización en las directrices de la política exterior de Brasil hacia Cuba, la consolidación de estos principios hace parte del patrimonio diplomático brasileño por lo que resulta altamente improbable que se produzcan cambios en estas orientaciones en los próximos años.

La combinación de estos principios con el pragmatismo característico de la política exterior de Brasil, no supone la desconsideración de las cuestiones de orden ético como refleja el hecho de que el país prefiera el “poder de la diplomacia” a la “diplomacia del poder”, lo que se aplica perfec-

tamente al caso cubano. Por ello, el Itamaraty ha afirmado siempre que la más importante credencial de Brasil en el plano internacional es su historia de nación pacífica cuya actuación exterior se rige por la coherencia en el respeto a la no-intervención, a la igualdad entre los Estados y a la solución pacífica de controversias. El pragmatismo de la política exterior brasileña se manifiesta en la preocupación por hacer prevalecer el resultado sobre el concepto, las ganancias concretas y materiales sobre los valores políticos e ideológicos, la oportunidad sobre el destino, la libertad de acción sobre el empeño del compromiso, el universalismo sobre las camisas de fuerza de los particularismos, la aceptación sobre la resistencia a los hechos. (Cervo, 1994).

El papel de Brasil será fundamental en la transición post-castrista y las cartas credenciales del país, a las que deben unirse los lazos sentimentales y humanos entre el presidente Lula y buena parte del PT, le otorgarán un protagonismo como “constructor de la paz” entre las dos Cubas que, irremediablemente, pugnarán cuando se produzca el “hecho biológico”. Este protagonismo se verá además propiciado por la innegable ascensión de Brasil en la escena internacional en este comienzo de siglo XXI, en consonancia con su liderazgo político mundial, con su potencialidad económica y con su ascendencia moral y su capacidad para el diálogo, fuertemente enraizado en su propio proceso de formación histórica y sociológica y en su riqueza multicultural que, por cierto, comparte con Cuba.⁸

Referencias bibliográficas

COUTINHO, Marcelo. “Cuba e o MERCOSUL”. *Jornal do Brasil*, 28 de agosto de 2006.

FERREIRA, Fagner dos Santos. *O impacto da política externa dos EUA nas relações Brasil-Cuba (1996-2004)*, Tesis de Maestría. São Paulo: PUC-SP, 2006.

MARRONI de ABREU, Fernando. “Brasil e Cuba: a gangorra diplomática”. En: GUILHON ALBUQUERQUE, José A.(org.). *Crescimento, modernização e política externa, 60 anos de política externa brasileira (1930 – 1990). O desafio geoestratégico*. Sao Paulo: Cultura/NUPRI-USP, Vol. 3, 2000.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Río de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

QUINTANEIRO, Tania. *Cuba e Brasil. Da Revolução ao Golpe (1959-1964)*. Belo Horizonte: UFMG, 1988.

Notas

¹ Una de las escasas aportaciones – la que sirve de referencia básica para el análisis hasta 1991 –, es de Marroni de Abreu, 2000.

² Este es el término exacto empleado por Amorim en varias intervenciones. No deja de sorprender su utilización pues el término fue acuñado por la administración Reagan para brindar una justificación política a la Sudáfrica del apartheid.

³ Audiencia pública del ministro de Exteriores Celso Amorim ante la Comisión de Relaciones Exteriores y Seguridad Nacional de la Cámara de los Diputados, Brasilia, 23 de abril de 2003.

⁴ Entrevista del Embajador Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores a la Revista Brasileña de Comercio Exterior, 1 de julio de 2003, en *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 93, 2º semestre de 2003, pág. 451.

⁵ Entrevista del Embajador Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores, al periodista Boris Casoy en el programa “Pasando a limpio”, 4 de octubre de 2003, en *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 93, 2º semestre de 2003, pág. 474. Las negritas son nuestras.

⁶ Comunicado a la prensa sobre la visita del Presidente de la República a Cuba (23.09.03), *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 93, 2º semestre de 2003, pág.310.

⁷ “Grupo do Río veta idéia de diálogo com Cuba”, O Estado de São Paulo, 21 de agosto de 2004.

⁸ No es irrelevante este argumento para entender la proximidad entre Cuba y Brasil pues la estructura étnico-racial de los dos países está influenciada por la cultura ibérica, la indígena y la africana.