

Analysis No. 257, giugno 2014

## BRASILE: UN POSTO FRA I GRANDI

Paolo Magri

Lula ha saputo usare risorse e limiti del suo paese per farne un protagonista della scena internazionale. La *rainbow diplomacy*.

Un Bric molto peculiare. Il rallentamento economico e il profilo di Dilma sembrano mettere in questione il rango appena conquistato

*Paolo Magri direttore e vice presidente esecutivo dell'ISPI*

\*L'articolo è stato pubblicato su *Limes, Brasiliana, Il Brasile nel mondo*, 6/14.

Com'è riuscito un paese che per decenni ambiva al massimo a scalzare la leadership argentina in Sud America, a trasformarsi nel “Brasile mondiale” di oggi, leader nel subcontinente, membro dei BRICS e del G20, alla “guida” di FAO e WTO e con esplicite ambizioni al Consiglio di Sicurezza dell'ONU?

“Tutto merito dell'Argentina” risponderrebbero quei brasiliani – in calo, ahimé- che continuano a prendersi poco sul serio nonostante i successi di questi anni: e, in effetti, i fallimenti politici ed economici del vicino amato/odiato –oltre alla scarsa attenzione dell'America di Bush e Obama per il “cortile di casa” – hanno innegabilmente facilitato l'avanzata brasiliana.

Non è però certo l'unica spiegazione: gli ingredienti su cui poggia l'accresciuto peso politico del Brasile vanno anche identificati nella robusta crescita economica del primo decennio di questo secolo e nell'elaborazione di una strategia di politica estera chiara e modulare che la leadership brasiliana (Lula in primis) è stata in grado di interpretare al meglio.

### **Partiamo dalla crescita.**

Dopo il disastro degli anni '80 e '90, la “cura Cardoso” (ispirata dal Fondo Monetario Internazionale) riassetta i conti del paese, blocca l'inflazione e rende possibile, all'esplosione della domanda di materie prime trainata dall'ascesa cinese, il decennio di crescita della presidenza Lula. Una crescita timida, rispetto a quella cinese ed indiana, che permette comunque i primi sorpassi del Brasile nella graduatoria delle potenze economiche mondiali: nel 2010 sull'Italia, l'anno seguente sulla Gran Bretagna.

Permette, soprattutto, i primi significativi investimenti sia in “hard power”, che assicurano al paese il primato militare in America Latina, che in “soft power”, con il deciso potenziamento della rete diplomatica e l'avvio di una politica di aiuti allo sviluppo, certamente limitata ma dall'alto valore simbolico per un paese che fino al 2012 degli aiuti (soprattutto europei) era destinatario.

Come ci ricordano le vicende europee (e quelle degli Stati Uniti fino all'inizio del '900), crescita e potere economico non si traducono necessariamente in peso politico internazionale: servono una volontà e una strategia chiara oltre a competenze per interpretarle al meglio.

La nuova strategia del Brasile è la “rainbow diplomacy”, la diplomazia arcobaleno che a ben guardare non è che una versione riveduta e corretta della politica consensuale e di cooperazione allargata a tutti i paesi promossa dal Barone di Rio Branco quando, Ministro degli Esteri all'inizio

del secolo scorso, mise fine alla guerre di confine del Brasile. Una strategia non lontana dallo “zero problems” di Davutoglu, ma sviluppata in un contesto oggettivamente meno complesso di quello turco e attuata con gradualità, a cerchi concentrici.

Si comincia con l'accordo con l'Argentina per la creazione del Mercosur con il quale Cardoso impone al paese un impianto liberista (subito messo in discussione quando sia Argentina che Brasile vireranno a sinistra con le presidenze Lula e Kirschner) e sancisce, di fatto, il primato del paese nel cono sud del subcontinente.

Segue poi la creazione di UNASUR (Unione delle nazioni sudamericane), che affonda definitivamente il progetto dell'area di libero scambio (FTAA) di Bush, e successivamente, sempre a guida brasiliana, l'avvio di CELAC (Comunità di Stati Latino Americani e dei Caraibi).

Tutte alleanze “soft”, con scarso impatto reale nella sfera economica, ma dotate di una significativa valenza nel sancire la leadership politica brasiliana in America Latina e al fine di rendere il Brasile un interlocutore primario per l'Europa e gli Stati Uniti, il candidato ovvio a rappresentare la regione nei BRIC, nel G20 (assieme a Messico ed Argentina) e, ipotesi più remota, nel Consiglio di Sicurezza ONU.

Cerchi concentrici, dunque, che si sviluppano nel tempo e si rafforzano e alimentano reciprocamente: il Brasile è nei BRIC anche grazie alla leadership regionale; è sempre più leader regionale grazie all'essere nei BRIC; partner privilegiato dell'Occidente per essere un “friendly” BRIC (più democratico di Russia e Cina, più vicino culturalmente di India).

Questa nuova strategia di politica estera beneficia senz'altro della stabilità e della coesione, del decennio 2000-2010, della troika che la ispira (il Presidente, il suo Consigliere Diplomatico, il Ministro degli Esteri) ma soprattutto delle indubbie qualità di Lula, il suo “attore protagonista”, abile nel trasformare in punti di forza della proiezione esterna del paese sia le contraddizioni che le peculiarità del paese.

Il Brasile è afflitto da uno storico dualismo fra estrema ricchezza e povertà assoluta, fra “fame e obesità”? Per Lula ciò significa potersi sedere, senza inferiorità, al tavolo dei potenti e dialogare nel contempo, senza superiorità, con i paesi meno avanzati e soprattutto con quelli africani. E' credibile e convincente nella sua partnership per lo sviluppo con l'Africa fatta di visite di stato (28 paesi in 8 anni, in aggiunta alla sessantina del Ministro Celso Amorim); apertura di ambasciate (raddoppiate in dieci anni, portando la rappresentanza diplomatica brasiliana al livello di quella britannica); vertici bilaterali (ASA, il Summit Africa- America del Sud); aiuti allo sviluppo (con progetti di cooperazione educativa e sanitaria in 30 paesi africani. Una bizzarria, viste le condizioni di scuole e

ospedali brasiliani!). Una strategia credibile e di successo visto che, durante i due mandati presidenziali, l'interscambio commerciale con il continente nero raggiunge i 20 miliardi di dollari (superando quello italiano) e Lula ottiene il sostegno dei paesi africani per collocare alla FAO un suo ex Ministro, interrompendo il loro trentennale dominio sull'agenzia ONU.

Il Brasile è un ambiguo caso di sinistra operaista ancorata al mercato (e ai principi del rigore del Fondo Monetario)? Per Lula significa poter essere ospite acclamato dell'World Economic Forum di Davos e, allo stesso tempo, del Forum Sociale di Porto Alegre: significa, soprattutto, poter ritagliare un prezioso ruolo di mediazione per il Brasile fra le due ideologie che attraversano – contrapponendosi - l'America Latina, il liberismo del pacifico e il Bolivarismo andino.

Versatile e con forte sensibilità politica, Lula è l'interprete ideale della “rainbow diplomacy”: sa essere africano in Africa (grazie ai milioni di schiavi arrivati in Brasile nel XVII e XVIII secolo); europeo in Europa (grazie ai milioni di italiani, polacchi, tedeschi emigrati fra 800 e 900); giapponese in Giappone, visto che assieme al Perù il Brasile è stato terra di emigrazione nei momenti difficili di questo paese; addirittura “gringo” negli Stati Uniti, la superpotenza da sempre ingombrante per America Latina e Brasile, soprattutto con l'elezione di Obama che guarda con interesse ai programmi di riduzione della disuguaglianza e della povertà dell'ex sindacalista divenuto Presidente.

Gli emergenti hanno il vento in poppa e il Brasile di Lula accontenta tutti. E' la prova che si può crescere e fare riforme anche in paesi democratici e senza necessariamente avere un partito unico; che la crescita può accompagnarsi a progressi sociali; che si può ridurre la povertà senza cedere (troppo) all'assistenzialismo e senza deviare (troppo) dai principi di mercato.

Anche grazie a questo prestigio e al dialogo intenso con le varie anime latinoamericane, il paese si ritaglia un ruolo attivo di baluardo della democrazia in Honduras, quando il Presidente Zelaya viene arrestato nel 2009, e in Paraguay, in occasione del “colpo di stato parlamentare” che nel 2012 destituisce Fernando Lugo. Due crisi nelle quali il Brasile afferma –con un ulteriore distinguo rispetto agli altri BRIC- la dottrina della “non interferenza, non indifferenza”. E l'Occidente applaude.

I risultati non mancano, soprattutto quando c'è da “contarsi” nei contesti internazionali: oltre alla già citate nomine di Azevedo e Graziano (ai vertici di WTO e FAO), la doppietta Mondiali/Olimpiadi (2014 e 2016) costituisce un indubbio successo diplomatico per il paese anche se non manca qualche scivolone, come il sostegno all'Iran di Ahmadinejad (che irrita gli USA) o il rifiuto, a pochi giorni dallo scadere del secondo mandato

di Lula, di rimpatriare Battisti (che irrita il nostro paese).

### Quanto è sostenibile questo “Brasile mondiale”?

La ricetta vincente del primo decennio di questo secolo sembra già mostrare qualche crepa. Argentina e USA continuano a lasciare campo libero alla diplomazia brasiliana ma altri ingredienti cominciano a scarseggiare, a cominciare dalla crescita economica che ha consentito, per anni, significativi investimenti in soft e hard power. Il generale rallentamento delle economie emergenti si è infatti tradotto, in Brasile, in un dimezzamento dei tassi di crescita: non un tracollo, per ora, ma una flessione che ha già avuto impatto sulle spese militari (contrattesi per la prima volta dal 2000, facendo scivolare il paese dal 12° al 14° posto nel ranking mondiale) e su quelle per la politica estera (dopo anni di forte ampliamento del numero di diplomatici, i nuovi ingressi dal 2014 saranno solo 18, il numero più basso da vent'anni). Rischia, soprattutto, di limitare la spesa sociale interna proprio in un momento di accresciute tensioni sociali per le richieste di investimenti in scuole, ospedali e trasporti da parte del ceto medio recentemente (ri)costituito.

Una flessione che fa serpeggiare fra le élite politiche ed economiche due incubi: quello, mai sopito in Brasile, di un “ritorno al passato”, agli altri miracoli economici del XX secolo finiti poi nel nulla e quello dell'Argentina, che dopo i fasti di inizio novecento è oggi la dimostrazione più evidente che la crescita del peso politico degli emergenti non è necessariamente una strada a senso unico.

E' cambiato anche l'“attore protagonista” della politica estera: dal 2010 il posto di Lula (e del suo Ministro degli Esteri Celso Amorin) è occupato da Dilma Rousseff (con, agli Esteri, Antonio Patriota e poi Luiz Alberto Figueiredo). Economista con un profilo tecnico-manageriale, la “Presidenta” appare meno coinvolta del suo predecessore nelle vicende internazionali e meno flessibile e versatile nel cavalcare contraddizioni ed ambiguità del paese, trasformandole in punti di forza in grado di esaltare la proiezione esterna del Brasile. Minore interesse e maggior rigidità che si sono, oltretutto, confrontate negli anni più recenti con un contesto esterno (regionale e internazionale) di crescente complessità.

L'evoluzione più esplicitamente repressiva del Venezuela di Maduro mette infatti in difficoltà il Brasile di Dilma che, come nella imbarazzante vicenda boliviana dell'agosto 2013 che ha imposto le dimissioni del Ministro degli Esteri Patriota <sup>(1)</sup>, sembra favorire la vicinanza ideologica a

---

<sup>1</sup> Roger Pinto, oppositore di Evo Morales, dopo essere stato per oltre un anno ospite all'Ambasciata brasiliana di La Paz è entrato illegalmente in Brasile con la complicità di un diplomatico brasiliano suscitando una dura reazione del governo boliviano.

governi di sinistra (oltre che la tutela degli interessi economici del paese), alla “non indifferenza” propagandata in passato. Una scelta che non aiuta certo il dialogo con i paesi dell’Alleanza del Pacifico, peraltro già complicata dalle divergenze di politiche economiche (accentuatesi con la virata più marcatamente protezionistica di Dilma) e dalle crescenti aspirazioni del Messico a giocare un ruolo di comprimario nella regione.

Anche all’interno dei BRIC qualcosa è cambiato, soprattutto nei rapporti con la Cina. Già da tempo accusata dagli imprenditori brasiliani di deindustrializzare il paese (invadendolo con prodotti a basso costo) e di essere quantomeno tiepida nel sostenere le ambizioni brasiliane per un seggio permanente in Consiglio di Sicurezza, le tensioni si sono accresciute ulteriormente con l’avvio dei primi Summit BRIC e dei primi tentativi di concertazione politica in ambito internazionale. La proposta di istituire una comune Banca di Sviluppo viene, ad esempio, vista con diffidenza da Brasilia che intravede il rischio di un’operazione che beneficerebbe in primis la Cina e difende strenuamente la “sua” Banca di Sviluppo (BNDES), uno dei pilastri dell’ascesa economica regionale del paese. La recente crisi in Ucraina, nonostante la posizione ufficiale a sostegno della Russia espresse dall’Alleanza, alimenta poi il fastidio brasiliano per la natura non democratica e fortemente nazionalistica di alcuni membri del Club.

A fine 2012, l’*Economist* invitava il Brasile a cambiare il Ministro dell’Economia per evitare il declino economico <sup>2</sup>: poche settimane fa sosteneva l’urgenza di una “new foreign policy” per evitare il declino politico <sup>3</sup>. Commenti esagerati, come fa spesso l’*Economist*, con qualche fondamento di verità, come accade spesso all’*Economist*. Se però qualcosa cambiasse nella politica estera del paese c’è da sperare che l’Italia “riappaia nel radar”, quantomeno in misura proporzionale alla nostra presenza storica e, soprattutto, imprenditoriale.

Il tango (o meglio, la samba) si balla ovviamente in due: dopo l’incredibile vicenda Battisti i primi passi sulla pista spettano al Brasile.

---

<sup>2</sup> “Brazil’s economy: a break down of trust”, *The Economist*, 8 dicembre 2012

<sup>3</sup> “The bets that failed”, *The Economist*, 22 marzo 2014