



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI LAUREA IN RELAZIONI INTERNAZIONALI

CATTEDRA DI DIPLOMACY

**BRASILE: TRA INTEGRAZIONE REGIONALE E  
PROIEZIONE GLOBALE**

RELATORE:

PROF. PASQUALE FERRARA

CANDIDATO:

MICHELE IAPALUCCI

Matr. 625622

CORRELATORE:

PROF. LEONARDO MORLINO

ANNO ACCADEMICO: 2016/2017

# **INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b>	3
<b>CAPITOLO I: GLI ANNI '90</b>	16
1.1 Il governo Fernando Collor de Mello (1990-1992)	16
1.2 Il governo Itamar Franco (1992-1995)	19
1.3 Il governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	23
<b>CAPITOLO II: L'ERA PT</b>	36
2.1 Lula: cenni biografici e genesi del PT	38
2.2 Il governo Lula (2003-2011)	41
2.3 Il governo Dilma Rousseff (2011-2016)	69
<b>CAPITOLO III: LA "MANI PULITE" BRASILIANA E IL GOVERNO TEMER</b>	85
3.1 Operazione Lava Jato	87
3.2 Il governo Temer (2016- in carica)	92
<b>CONCLUSIONI</b>	100

# Introduzione

Il contesto politico-economico del Brasile degli anni '80 fu segnato dalla crisi del modello nazional-sviluppista fino a quel momento adottato dal paese, basato sull'esistenza di uno stato che si voleva forte, imprenditore e protezionista, fautore di una politica economica di sostituzione delle importazioni. Questo modello entrò in fase decadente sul finire degli anni '70 e, negli anni '80, non riuscì più a fornire risposte alla forte instabilità economica; la decadenza subì un'accelerazione a causa della crisi del debito estero e per gli shock petroliferi le quali conseguenze perdurarono in tutta l'America Latina fino alla metà degli anni '90.

In questo contesto di instabilità economica e politica, un numero sempre maggiore di persone, facenti parte della classe media e delle élite, domandava a gran voce riforme democratiche per il paese. Nella fase di transizione verso la democrazia, lungo tutto il governo Sarney, aumentò la percezione di crisi dello Stato e delle sue fondamenta. Ciò colpì la politica internazionale del Brasile, in particolare le relazioni economiche con l'estero come commercio e flussi di investimento e finanziari.

A partire dalla fine degli anni '80 e all'inizio degli anni '90, idee di stampo liberale guadagnano forza nell'agenda internazionale e domestica. In Brasile questo succede per una combinazione di ragioni, tra queste: l'evidente crisi del modello precedente, l'agenda di molte importanti organizzazioni internazionali, l'effettiva convinzione di una parte delle élite e dell'opinione pubblica dei potenziali benefici delle idee liberali etc... Questo fermento influenzava l'adozione di riforme economiche considerate necessarie per affrontare le sfide imposte dalla globalizzazione, coincidendo peraltro con la grande difficoltà dei settori sociali e politici, che in qualche modo si opponevano al modello globalista, nel formulare alternative consistenti per un nuovo modello di sviluppo. A differenza di altre regioni del mondo, l'adesione al modello neoliberale che prendeva piede fu parziale e non coincise con la totale abdicazione di un progetto nazionale di sviluppo.

Con i mutamenti, nazionali ed internazionali, occorsi al tramonto della Guerra Fredda, sarebbe stato molto difficile per la politica estera brasiliana mantenersi sugli stessi binari del periodo precedente. Nel bel mezzo delle trasformazioni in corso, cominciò

a delinearci una nuova forma di dialogo con il mondo, nuovi spunti giunsero in particolar modo da parte del Ministero dell'Economia e dal Ministero degli Esteri. Nel corso degli anni '90, la politica estera guadagnò risalto grazie alla maggiore enfasi data ai processi di integrazione regionale, all'apertura commerciale e ai negoziati multilaterali. A partire dal 1989, con l'indebolimento della logica dei due blocchi, il paese comincia a difendere, in maniera oscillante, una politica estera il cui desiderio di autonomia sostituisce la parola "distanza" con "partecipazione".

Ai tempi della Politica Estera Indipendente (1961-1964) e di alcuni governi militari, in particolar modo a partire dal 1967 e in maniera ancor più marcata durante la presidenza Geisel (1974-1979), la ricerca dell'autonomia era perseguita distanziandosi dai centri del potere internazionale. Nel post-'89 si accentua la tendenza, tra i formulatori della politica estera, a cercare un "autonomia attraverso la partecipazione", credendo fermamente che questo favorisse gli interessi brasiliani. Sino al 1988, i parametri della politica estera, sotto i governi militari e, a partire dal 1985, civili, adottarono politiche protezionistiche guidate dall'idea di un "autonomia attraverso la distanza", nella nuova configurazione internazionale emerse tuttavia la necessità di incorporare nell'agenda estera del paese la difesa dei diritti umani, la protezione ambientale, la transizione democratica, i diritti sociali e, nel campo economico, le riforme liberali, l'apertura e l'accelerazione dell'integrazione latino-americana.

Negli anni '90 quindi, come anticipava la teoria dell'interdipendenza complessa di Keohane e Nye, guadagnarono peso le questioni economiche, commerciali, ambientali, di competitività, flussi tecnologici, investimenti, flussi finanziari, diritti umani e sociali e tutti quei temi che contribuiscono a formare il *soft power* di un paese, considerata l'apparente perdita di importanza data al settore della sicurezza internazionale, fondamentale durante la Guerra Fredda. Il Ministero degli Esteri creò dipartimenti e divisioni e adeguò le sue segreterie alla contemplazione di questi "nuovi temi". Queste riforme avvennero in forma parzialmente coordinata con segmenti importanti dei settori imprenditoriali e sindacali, prevaleva l'idea che il Brasile avrebbe potuto ottenere più benefici in un sistema internazionale nel quale prevalesse il principio del libero mercato, poiché l'aumento di capacità competitiva prodotta da un mondo con minori barriere tariffarie poteva integrare il paese al commercio globale e aumentarne i benefici. Il Ministro degli esteri Lampréia affermava nel 2001:

*“le trasformazioni occorse nel Brasile ci avvicinano [...] al corso centrale della storia, in un’era nella quale la democrazia politica e la libertà economica sono i riferimenti fondamentali”<sup>1</sup>.*

In politica interna, durante gli anni’90, furono adottate diverse misure in linea con il modello internazionale dominante: liberalizzazione, meno sussidi all’industria, adozione di una nuova legislazione sulla proprietà intellettuale, maggiore apertura alle importazioni, liberalizzazione relativa degli investimenti, privatizzazione di alcuni settori strategici e rinegoziazione del debito estero. Questa evoluzione in direzione del paradigma dell’ “autonomia attraverso la partecipazione” fu graduale, ampliandosi a partire dalla gestione di Abreu Sodre al dicastero degli esteri (1986-1989), passando per Francisco Rezek (1990-1991) nel governo Collor de Mello. Nel breve passaggio di Celso Lafer per il Ministero degli Esteri nel 1992, si ebbe un ulteriore affinamento teorico del nuovo paradigma adottato dalla politica estera brasiliana. Il governo Itamar Franco (1992-1994) con Cardoso (1992-1993) e a seguire Celso Amorim (1993-1994) Ministri degli Esteri, concretizzò le mete tracciate dalla politica estera. La ridefinizione degli obiettivi coinvolse attivamente il Ministero dell’Economia e i valori prevalenti nello scenario internazionale si tradussero in azioni volte a garantire stabilità economica. La decisione di ratificare l’Accordo di Marrakesh, che diede vita all’OMC, nel 1994, e la discussione in merito alla Tariffa Esterna Comune nel Mercosul, consolidata nel Protocollo di Ouro Preto nel dicembre del 1994 e la partecipazione al Vertice di Miami nello stesso mese, che diede vita all’ALCA (Atra di Libero Commercio delle Americhe) consolidarono la strategia dell’autonomia attraverso la partecipazione.

L’idea di “cambiamento nella continuità” difesa dal Ministro Lafer e che prevalse durante tutto il governo Cardoso, era intesa come un “adattamento creativo” alle nuove sfide globali. Allo stesso modo, in seguito, il governo Lula da Silva promuove rettifiche e cambiamenti all’azione del governo precedente. Quello che vediamo durante il mandato di Fernando Henrique Cardoso fu il consolidamento di politiche formulate e cominciate durante i governi Collor de Mello e Itamar Franco. Si abbandona progressivamente l’idea di sviluppo incentrata quasi esclusivamente sul mercato interno per passare ad una politica votata ad incentivare gli investimenti

---

<sup>1</sup> Lampreia, Luis Felipe, *Discorso di addio e passaggio di consegne al Ministro degli Esteri Celso Lafer*, 29 gennaio 2001, Brasilia.

stranieri e le importazioni. Il Presidente Cardoso si confronta con un ambiente internazionale e con una diplomazia tendenzialmente cooperativa e, la crescita economica che si ravvisa durante l'ultima decade del '900, favorita anche dal disimpegno americano voluto da Clinton, pare dare fondamento a questa percezione. La presidenza Clinton, che coincide con sei anni del mandato di Cardoso, dal 1995 al 2000, rafforzò le regole e le istituzioni internazionali, nonostante gli accesi negoziati in corso. In questo periodo, le questioni di sicurezza e strategia, sebbene non estromesse, subirono un calo di visibilità. George W. Bush, a partire da gennaio 2001, comincia a modificare ulteriormente il quadro concettuale delle relazioni internazionali, creando nuove difficoltà per il governo Cardoso. “[...]la nuova enfasi all'unilateralismo, focalizzato nelle questioni di sicurezza, enfasi accentuata nel post 11 settembre, pone nuove ipoteche sul concetto di autonomia attraverso la partecipazione”<sup>2</sup>. Dal punto di vista statunitense, la strategia unilateralista che cominciò ad essere elaborata già nell'amministrazione Clinton, fu fatta propria dai repubblicani, giunti al potere nel 2001. L'autonomia attraverso la partecipazione non cessò di esistere ma si rivestì di nuove caratteristiche. Già alla fine del governo Cardoso ad esempio vennero ampliate le relazioni con Cina, India e Sudafrica onde possedere un maggior equilibrio con gli Stati Uniti nel quadro dei negoziati ALCA; allo stesso tempo si tentava di utilizzare i negoziati Mercosul-Unione Europea per assicurarsi un maggiore spazio di manovra. Questa tendenza e “l'aggiustamento di rotta” definitivo sarà palese durante l'amministrazione Lula da Silva che trasformerà gradualmente “autonomia attraverso la partecipazione” in “autonomia attraverso la diversificazione”.

Con l'inizio del governo Lula ci sono molte aspettative sulla reinterpretazione della politica estera. Secondo Cardozo e Miyamoto “alcune direttrici del Pragmatismo Responsabile del Presidente Geisel (1974-1978), come l'affermazione dell'autonomia in relazione alle grandi potenze e l'ampliamento dei legami con i paesi del Sud, tanto bilateralmente come nei fori internazionali, sono riprese dalla politica estera adottata da Lula da Silva. Allo stesso tempo ci sono alcuni aspetti che potrebbero lasciare margine a dubbi. La nomina dell'Ambasciatore Pinheiro Guimaraes alla segreteria generale, forte detrattore della politica estera del governo Cardoso, perlomeno nella

---

<sup>2</sup> Vigevani, Tullo; Oliveira, Marcelo F. de, *A politica externa brasileira na era FHC: um exercicio de autonomia pela integração*, Trabalho apresentado no 4º encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Rio de Janeiro, 2004.

parte finale del suo governo, potrebbe segnalare un cambiamento ma, allo stesso tempo, gran parte degli ambasciatori collocati in stati importanti fu mantenuta. La politica estera del governo Geisel fu caratterizzata dalla ricerca di legami con i paesi del Sud affinché il legame con i paesi del Terzo Mondo propiziasse la diversificazione degli interessi e di conseguenza assicurasse minor dipendenza dai paesi ricchi. L'incremento delle relazioni Sud-Sud ponevano in nuovi termini il dialogo Nord-Sud nella misura in cui l'azione coordinata dei paesi in via di sviluppo poteva ridurre le asimmetrie internazionali del potere.<sup>3</sup> Nonostante ciò, la strategia del "Pragmatismo Responsabile" non implicò un allineamento totale con i paesi del Sud del mondo, infatti il Brasile non fu mai membro a pieno titolo del Movimento dei Non Allineati; di fatto queste politiche furono fortemente dettate dal contesto dell'epoca: forte aumento del prezzo del petrolio, grande dipendenza dalle importazioni del Medio Oriente, in particolare dall'Iraq, ricerca e sviluppo di centrali atomiche e un progetto economico di tipo protezionista.

Durante il governo Lula da Silva, il sistema internazionale non cambia in maniera rilevante rispetto alla fine del precedente governo, in particolar modo a seguito dell'11 settembre 2001. Si hanno punti di vista distinti nell'analisi delle relazioni internazionali e nella sua interpretazione; sul piano domestico l'abbandono del modello di sostituzione delle importazioni sembrava consolidato, avendo avuto anche un certo consenso nell'ambito della società civile che supportava l'idea di un'economia internazionalmente competitiva. I difensori del progetto nazionale sviluppatista accolsero le nuove formulazioni abbandonando la difesa ad oltranza del modello protezionista. Le direttive principali adottate durante l'amministrazione Lula furono: cercare un equilibrio internazionale attenuando l'unilateralismo americano; rafforzare le relazioni bilaterali e multilaterali con lo scopo di incrementare il peso economico e politico del paese; incentivare quanto più possibile lo scambio economico, finanziario, tecnologico e culturale; evitare di concludere accordi che nel lungo periodo potessero compromettere la crescita e lo sviluppo. Queste linee guida furono attuate mediante: l'istituzione della Comunità Sud-Americana delle Nazioni (CASA) successivamente, a partire dal 2008, UNASUL; il proseguimento degli accordi con i paesi emergenti come India, Cina, Russia e Sudafrica; il protagonismo

---

<sup>3</sup> Cardozo, Sandra Aparecida; Miyamoto, Shiguenoli, *Politica externa brasileira em dois momentos: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula*, Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), UFMG, Belo Horizonte, 26-29/07/2006.

durante il Doha *round* e all'interno dell'Organizzazione Mondiale del Commercio così come in altri negoziati economici; il mantenimento di rapporti amichevoli con i paesi più sviluppati incluso gli Stati Uniti; la ripresa e l'attenzione nei riguardi dei paesi africani; la campagna per la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, cercando di ottenere un seggio permanente per il Brasile e la difesa di obiettivi sociali volti a ridurre la disuguaglianza ed ottenere un maggiore equilibrio tra Stato e popolo.

Il *Partido dos Trabalhadores*, al potere per 13 anni (2003-2016), traccia un solco profondo nella politica estera brasiliana, in particolar modo durante il governo Lula; allo scadere del secondo mandato del presidente operaio infatti, il passaggio di testimone vede Dilma Rousseff salire al *Palacio do Planalto* che, sebbene segua le linee guida dell'ex presidente, adotta una politica estera più timida ed introversa, meno propositiva ed espansiva; si trova invero ad affrontare la più grande congiuntura economica globale del secolo ed un equilibrio politico che vacilla sempre di più anche e soprattutto a seguito del maggiore scandalo di corruzione della storia del Brasile, che coinvolge la classe politica ed imprenditoriale del paese nell'operazione denominata *Lava Jato* che porterà all'estromissione del primo presidente donna del Brasile tramite *impeachment*, al suo posto indosserà la fascia verde-oro il vice-presidente Michel Temer (PMDB).

Negli ultimi anni, diversi studiosi delle relazioni internazionali sostengono l'affermarsi di una redistribuzione del potere globale a favore di una nuova costellazione di paesi, si discute sull'emergere di nuovi centri di potere che si aggiungerebbero alle sfere tradizionali rappresentate da Stati Uniti ed Europa; queste teorie vedono un ruolo crescente dei paesi cosiddetti emergenti sullo scacchiere internazionale, vi è infatti un crescente interesse da parte degli accademici nell'analizzare il *modus operandi* di quelle nazioni che non possono essere inquadrare come grandi potenze ma, d'altro canto, differiscono allo stesso modo dalla maggior parte delle altre nazioni, esse sono state definite dagli studiosi in modi differenti: grandi paesi periferici, potenze regionali, potenze emergenti, potenze intermedie, *system affecting countries* eccetera (Flemes, 2010; Lima, 2010; Keohane, 1969; Ryerson, 2007). La visione della "stabilità egemonica" di Keohane e la "*power transition theory*" di Organski, prospetta la possibilità che i paesi emergenti insoddisfatti dello *status quo* dell'assetto di potere dominante, spingano per riformare l'ordine internazionale vigente generando instabilità, una visione di matrice prettamente

liberale, invece, sostengono come questi paesi siano l'emanazione diretta dell'attuale ordine liberale ed evidenziano come essi, in realtà, traggano da esso più benefici che svantaggi. Uno dei punti cardine del dibattito verte sul come questi paesi si relazionano all'attuale ordine internazionale, alcuni ricercatori sottolineano il potenziale che questi attori avrebbero per chiedere ed influenzare delle riforme, ovvero associano l'agenda di questi stati a quella di rappresentanti del "sud globale" alla ricerca di una maggiore democratizzazione dell'ordine mondiale, altri descrivono le potenze emergenti come conservatrici, in quanto esse userebbero la retorica della democratizzazione dell'ordine mondiale per scalare le gerarchie ed ottenere un maggiore potere contrattuale e decisionale nella formulazione di norme e regole internazionali (Nogueira, 2012; Lima, 2005; Flandes, 2010; Sennes, 2012; Vanaik, 2014).

Il Brasile viene collocato a pieno titolo tra i paesi emergenti e, più precisamente, viene inserito nei cosiddetti BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), un gruppo eterogeneo di nazioni che rappresentano le principali potenze emergenti sullo scenario globale e i cui interessi convergono in diverse aree, come quella finanziaria ma che divergono ad esempio nelle posizioni assunte per la riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il Brasile ed i membri BRICS dispongono di un potere politico, militare ed economico non irrilevante, come ci ricorda Hurrell, queste nazioni posseggono, "La capacità di contribuire alla gestione dell'ordine internazionale in termini regionali o globali"<sup>4</sup>. Nei paesi BRICS infatti, risiede il 42% della popolazione mondiale che produce il 14% del Pil globale e possiede almeno tre quarti delle riserve mondiali di valuta, credenziali apparentemente sufficienti per esigere riforme del sistema. Tuttavia l'accademia si divide e si chiede se suddetti paesi stiano usando le loro prerogative per la costruzione di un nuovo ordine internazionale più giusto e democratico oppure se cerchino "solo" posizioni più vantaggiose lasciando sostanzialmente immutato l'ordine attuale. Nel caso dei BRICS si può ipotizzare, attraverso la lettura di documenti e discorsi, che prevalga la volontà di riformulare l'ordine internazionale odierno affinché sia più democratico e aperto (Sennes, 2012; Stuenkel, 2015), tuttavia per un'analisi più accurata è necessario considerare i comportamenti di tali attori. Possiamo distinguere al riguardo tre diversi tipi di comportamento: rivoluzionario, riformista e votato alla promozione.

---

<sup>4</sup> Hurrell, Andrew. *Os BRICS e a ordem global*. Editora FVG, Rio de Janeiro, 2009.

Per spiegare il comportamento rivoluzionario possiamo avvalerci del contributo di Kissinger: paesi rivoluzionari sono quelli che perseguono obiettivi incompatibili con l'ordine vigente che andrebbe distrutto e ricostruito. Il comportamento riformista non vuole annientare l'ordine costituito e le sue istituzioni bensì riformarle dando più rappresentatività ed accesso ai meccanismi decisori in maniera democratica e senza discriminazioni (Stuenkel, 2015; Hurrell, 2009). Il comportamento degli stati che cercano una promozione è simile a quello degli stati riformisti, tuttavia dimostrano di non essere interessati nella democratizzazione dell'ordine attuale ma puntano solamente a scalare le gerarchie ed occupare posizioni di potere un tempo loro precluse senza preoccuparsi di democraticizzarne le modalità di accesso (Vanaik, 2007; Sennes, 2012). Vedremo nel corso del lavoro come il Brasile miri alla propria promozione nell'ordine internazionale vigente, puntando a riformare le istituzioni economico-finanziarie e politiche internazionali usando la retorica ideologica della democratizzazione per legittimare le proprie pretese.

La crisi finanziaria in Europa e negli Stati Uniti, le guerre inconcludenti in Afghanistan e Iraq, il protagonismo economico della Cina e la presenza sempre più concreta degli stati emergenti sono temi che riempiono i dibattiti di queste prime due decadi del XXI secolo. Ci si chiede infatti se si stia giungendo ad un lento ma sostanziale spostamento degli assi del potere mondiale, con l'emergere di tesi che prevedono il declino dell'egemonia americana e la nascita di nuovi schemi di potere. Le opinioni a riguardo sono contrastanti, e, se per autori come Fiori ed Habermas viviamo senza dubbio in un'era di incontrastata egemonia statunitense, ne esistono altri, come Ana Garcia, che riprendendo il concetto di egemonia di Gramsci, fanno importanti considerazioni:

*“In termini gramsciani, l'egemonia è costituita dalle classi dominanti, che comandano nella società civile e, arrivati al potere statale, sono capaci di rappresentare i loro interessi particolari in termini universali. Il progetto egemonico è così percepito come un qualcosa che riguarda gli interessi di gruppi subordinati. Parlando di egemonia a livello mondiale, dobbiamo comprendere la forma con cui le classi dominanti transnazionali arrivano ad un consenso egemonico nei paesi principali e sono capaci di implementare i loro progetti in altri paesi attraverso le istituzioni internazionali (e nazionali). Un'egemonia mondiale è un progetto della classe dominante in un determinato Stato dominante che*

*riesce a superare i confini dello stesso, essendo capace di costruire un consenso globale intorno al suo progetto egemonico ed innestarlo in altri paesi del sistema”<sup>5</sup>.*

Kehohane e Nye in “*Power and Interdependence*”<sup>6</sup>, Ikenberry in “*The Liberal Leviathan*”<sup>7</sup> e Haas in “*The Reluctant Sheriff*”<sup>8</sup> definiscono quella americana un “egemonia benevolente”, dove con la retorica di un bene comune ed a vantaggio di tutti, si modella l’egemonia mondiale a vantaggio dei propri interessi. Le teorie sul declino dell’egemonia americana sono molteplici e contrastanti, tuttavia appare abbastanza chiaro come l’epoca che stiamo vivendo abbia in se l’embrione di processi di cambiamento; ancora non è dato sapere se questi mutamenti stravolgeranno l’attuale ordine mondiale o finiranno per essere assorbiti in modo meno drastico e più accomodante, certo è che l’avanzare di potenze medie o emergenti che dir si voglia, diviene sempre più evidente ed in ambito accademico sono difficili da trovare tesi che escludono il Brasile dai giochi.

Il Brasile, come membro dei BRICS, acronimo coniato in una relazione della Goldman Sachs nel 2001, possiede un potenziale trasformatore dell’ordine globale. Hurrell, nella sua analisi sui BRICS, ci parla della posizione ideologica che storicamente sono state adottate in difesa di concezioni del mondo che, in maniera più o meno marcata, si differenziano da quella statunitense:

*“In maniera generale, tutti hanno difeso concezioni dell’ordine internazionale che contrastavano quelle dell’Occidente liberale e sviluppato, da quelle rivoluzionarie di Unione Sovietica e Cina al revisionismo terzomondista dell’India del post ’48 o del revisionismo terzomondista moderato del Brasile di inizio anni ’70 e fine anni ’80”<sup>9</sup>.*

Un altro aspetto che potrebbe avvalorare il sentore di mutamento in corso emerge dalle azioni comuni svolte, ad esempio, in ambito OMC o FMI ed i relativi successi ivi ottenuti. Questi paesi si incaricano di una missione democratizzatrice agendo come portavoce dei paesi in via di sviluppo e delle nazioni sottosviluppate.

---

<sup>5</sup> Garcia, Ana. *Emergindo de onde e para onde? Paisés emergentes e a possibilidade de configuração de uma nova ordem mundial*. Encontro nacional da associação brasileira de relações internacionais, Sao Paulo, 2011.

<sup>6</sup> Kehohane, Robert e Nye Joseph. *Power and Interdependence*, Boston, 1977.

<sup>7</sup> Ikenberry, John. *The Liberal Leviathan*, Princeton Studies in International History and Politics, 2011.

<sup>8</sup> Haas, Richard. *The Reluctant Sheriff*, Council of Foreign Relations Press, 1998.

<sup>9</sup> Hurrell, Andrew. *Os BRICS e a ordem global*. Editora FVG, Rio de Janeiro, 2009.

Nonostante il potenziale riformista dei paesi BRICS, vi sono moltissimi autori che classificano come conservatrice la posizione di queste nazioni (Sennes, 2012; Nogueira, 2012; Vizentini, 2012; Flandes, 2010; Garcia, 2011; Ricupero, 2012; Lima, 2010; Tudoroiu, 2012; Vanaik, 2014). L'enfasi per la democratizzazione sarebbe quindi un artificio retorico.

Rubens Ricupero riprende il concetto di "paese rivoluzionario" e ispirandosi a Kissinger, ci dimostra come nella realtà i BRICS andrebbero nella direzione opposta: essi infatti non si contrapporrebbero all'ordine forgiato nel 1945, dopo il secondo conflitto mondiale, ma essendo prodotti dell'ordine attuale, non avrebbero interesse nei confronti di una rottura dello *status quo*, quindi, sempre secondo Ricupero, essi non potrebbero essere classificati né come stati rivoluzionari né come riformisti<sup>10</sup>.

Altri autori si focalizzano sul fatto che l'attuale ordine mondiale è molto più aperto di prima: essendo quindi più facile salire nelle gerarchie internazionali all'interno dell'ordine costituito piuttosto che lottare per la sua rottura dall'esterno (Flandes, 2010). Hurrell evidenzia il potenziale delle istituzioni internazionali ed evidenzia i vantaggi che garantirebbero ad i paesi emergenti come il Brasile che avrebbero margine di trattativa all'interno delle stesse in misura maggiore rispetto ad un eventuale postura di scontro rispetto all'ordine attuale (Hurrell, 2009). Ricercatori più prossimi alla visione marxista vedono la strategia delle potenze emergenti nell'ottica dell'accumulazione di capitale; questi si collocherebbero tra le aree più povere ed i centri dinamici di accumulazione, rappresentando una parte importante nelle catene internazionali di produzione (Vanaik, 2014) ed adottando un ruolo stabile all'interno del sistema. Questa corrente ritiene infatti che i BRICS desidererebbero solo ad ascendere le gerarchie del sistema attuale senza rivoluzionarne le strutture e, quindi, adattandosi al sistema capitalista neoliberale e trattando la crescita economica come un obiettivo che nulla avrebbe a che vedere con la democratizzazione ed il miglioramento del tenore di vita dei popoli.

In generale, l'attitudine dei BRICS all'interno dell'attuale ordine internazionale è vista come conservatrice, non c'è un'agenda internazionale nuova né elementi riformisti (Sennes, 2012). Le loro azioni meno conservatrici si esplicano nella sfera economica dove l'azione congiunta di queste nazioni in forum come G20, cercano di modellare

---

<sup>10</sup> Ricupero, Rubens. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasilia: Funag, 2012.

le condizioni del mercato globale affinché si permetta ai paesi in via di sviluppo di beneficiare dei suoi vantaggi e di bloccare quelle azioni che risultano pregiudicare le loro economie: un caso esemplare che sarà trattato nel corso della tesi è, ad esempio, la strenua opposizione del Brasile, in seno all'OMC, agli aiuti statali che i paesi del "primo mondo" forniscono al settore agricolo, pregiudicando in questo modo concorrenza e competitività e danneggiando l'agricoltura dei paesi emergenti.

I BRICS auspicano anche una riforma delle istituzioni di *Bretton Woods* come ad esempio il sistema di quote del Fondo Monetario Internazionale, avversando la consuetudine dell'origine europea del presidente del FMI e di quella sempre statunitense del presidente della Banca Mondiale ed auspicando l'elezione legittima dei presidenti senza questo criterio consuetudinario consolidatosi negli anni. Vediamo quindi la convergenza di questi paesi su un nucleo ridotto di regole e principi che, tuttavia, differiscono rispetto a quelli portati avanti negli anni '60 e '70, ad esempio nel gruppo del G77 dove, secondo Maria Regina Soares de Lima:

*“Le questioni di interesse di questi paesi miravano alla costituzione di un sistema di commercio e sviluppo che, tenendo in considerazione gli interessi specifici di quell'insieme di economie, istituisse meccanismi speciali per far fronte alla disuguaglianza tra le nazioni nel sistema di commercio globale. Le riforme erano improntate al principio di giustizia distributiva, principio impraticabile in un sistema liberale: i diseguali non possono essere trattati come gli eguali.”<sup>11</sup>*

Appare evidente quindi come le posizioni dei paesi emergenti ed in via di sviluppo erano molto diverse da quelle che quegli stessi stati adottano oggi; in questo senso argomenta Ricardo Sennes:

*“L'emergere di nuovi attori internazionali non tradizionali potrebbe essere associato ad un processo di rafforzamento dell'agenda dei paesi in via di sviluppo verso proposte come “il nuovo ordine economico internazionale” o la domanda di riforma della governance internazionale, sulla falsa riga del Movimento dei Non Allineati o del G77 negli anni '70 e '80. Tutto ciò non sta succedendo, e questa è una*

---

<sup>11</sup> Lima, Maria Regina de Soares. *A politica externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n.48, gennaio 2005.

*delle caratteristiche principali del momento internazionale attuale: l'emergere di nuovi attori internazionali con agende internazionali minimaliste*"<sup>12</sup>.

Sennes spiega che il processo di ascensione dei paesi BRICS presenta due aspetti: il primo sarebbe che questo gruppo di nazioni ed il loro inserimento dinamico nell'economia internazionale non rappresenterebbe alcuno spostamento nell'asse di potere nord-sud; il secondo si riferisce al basso livello di interesse sistemico di queste nazioni, il che si riflette in un'agenda conservatrice su vari temi.

I paesi BRICS sarebbero eccessivamente dipendenti dall'attuale ordine internazionale per ambire ad una sua riformulazione, essi vorrebbero quindi mantenere lo *status quo* auspicando ad aggiustamenti, in particolar modo per quanto riguarda la sfera economica. La parte più conservatrice del blocco BRICS è quella cinese, la cui economia è intimamente legata a quella americana (Fiori, 2008; Vizontini, 2012). L'emergere dei BRICS non andrebbe, quindi, a creare tensioni globali essendo le loro azioni votate ad accordi multipli e poco vincolanti in aree specifiche più che una vera e propria alleanza. Un aspetto che, ad esempio, dimostra delle palesi divergenze tra i paesi di questo gruppo riguarda l'istanza di riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dove non vi è una presa di posizione comune e, dove le istanze del Brasile e dell'India sono accolte con più freddezza e scetticismo da Cina e Russia (già presenti come membri permanenti nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite)<sup>13</sup>. Fatta eccezione per l'area finanziaria, dove il gruppo presenta posture più riformiste, il gruppo BRICS presenta dichiarazioni vaghe sui temi della sicurezza internazionale, protezione ambientale, sulle Mete di Sviluppo del Millennio, senza obiettivi ben delineati e precisi da raggiungere<sup>14</sup>; una strategia che è stata definita come *soft balancing*, utilizzata dalle potenze emergenti quando le opzioni di politica esterna sono limitate dai poteri egemonici e si opta per l'utilizzo di meccanismi istituzionali, si cerca così di modificare alcuni obiettivi delle grandi potenze: può essere considerato un esempio di *soft balancing* la strategia dei BRICS nel G20, dove questi paesi assumono posizioni contrarie a quelle di Stati Uniti ed Europa facendo blocco contro determinate

---

<sup>12</sup> Sennes, Ricardo. *Nem restauradores, nem reformadores: o engajamento internacional minimalista e seletivo dos BRICS*. Brasilia: Funag, 2012.

<sup>13</sup> Stuenkel, Oliver. *The BRICS and the future of global order*. New York, 2015.

<sup>14</sup> Sennes, Ricardo. *Nem restauradores, nem reformadores: o engajamento internacional minimalista e seletivo dos BRICS*. Brasilia: Funag, 2012.

misure che avrebbero inficiato sui propri interessi. Tuttavia queste azioni continuano ad essere considerate di matrice conservatrice, non avendo infatti potere sufficiente per minare frontalmente l'autorità dell'egemone, si cercano soluzioni che, tuttavia, permangono nel solco del sistema internazionale tracciato dalle potenze egemoni senza distanziarsi in maniera netta da queste ultime (Lima, 2010).

Il lavoro che segue questa breve introduzione, affronterà in maniera cronologica le varie fasi della politica brasiliana, che si sono succedute dalla fine delle giunte militari ad oggi: tramite uno sguardo retrospettivo che, a mio avviso, riesce maggiormente a cogliere e a far comprendere al lettore le varie prospettive adottate dal più grande paese sudamericano negli ultimi 30 anni in ambito internazionale, senza comunque tralasciare aspetti fondamentali di politica interna necessari per avere una visione d'insieme. Ci si chiede se il Brasile, dopo secoli passati ai margini della grande storia, possa entrare a giocare un ruolo rilevante nello scacchiere globale, si analizzeranno le strategie, diplomatiche e non, messe in atto per rispondere a *shock* esterni e congiunture globali, si vedrà il ruolo brasiliano all'interno di istituzioni internazionali di vario tipo: da quelle di natura universale a quelle di carattere regionale, mettendo a fuoco ed evidenziando come cambia la prospettiva lungo tutto il periodo preso in considerazione e attraverso la lente dei vari governi che dirigono il paese verde-oro a partire dal 1990: non mancheranno, tuttavia, richiami al passato.

Nella stesura della tesi, si è cercato di dar voce al più ampio numero di accademici, politici, giornalisti, diplomatici e studiosi delle relazioni internazionali, senza adottare un approccio ideologico e metodologico univoco bensì dando voce a molteplici punti di vista.

## **I Gli anni '90**

Agli albori degli anni 90 del secolo scorso, il mondo intero è in apprensione per il repentino e da molti inaspettato crollo dell'Unione Sovietica. La fine della competizione politica, militare e tecnologica che aveva pressoché diviso il mondo in due blocchi per più di 40 anni, porta alla totale ridiscussione dei paradigmi fino ad allora validi ed apre le porte ad una nuova era in cui saranno gli Stati Uniti d'America a tenere le redini dell'ordine mondiale.

Il 1989, oltre ad essere uno spartiacque per la storia mondiale, rappresenta una data fondamentale per il Brasile in quanto, proprio in quell'anno, il popolo brasiliano fu chiamato alle urne per le elezioni dirette del Presidente, non avveniva dal 1964, anno di instaurazione della dittatura militare. Il popolo scelse Fernando Affonso Collor de Mello del *Partido da Reconstrução Nacional (PRN)* che successivamente cambia nome in *Partido Trabalhista Cristão (PTC)*, che mantiene tuttora: sincero liberale, appena quarantenne, ad oggi detiene il primato del più giovane presidente del Brasile di sempre, politico, giornalista, economista, imprenditore, già sindaco di Maceiò (1979-1982), deputato federale (1982-1986) e governatore di Alagoas (1987-1989).

### **1 Il governo Fernando Collor de Mello (1990-1992)**

Nonostante la sua brevità, il governo Collor de Mello segnò profondamente il Brasile, sia per ciò che riguarda la sfera domestica, sia per quanto concerne il profilo internazionale.

L'inizio del consolidamento democratico brasiliano, tappa inaugurata nel 1990, corrisponde, nel campo della politica estera, ad una rottura del consenso costruito a partire dal 1974 che affondava le proprie basi in una solida struttura burocratica che poteva contare sull'appoggio delle elite politiche ed economiche del paese. Ci si

aspettava dal giovane Presidente una svolta sia dal punto di vista interno, con un'auspicata e quanto rapida modernizzazione del paese, sia dal punto di vista internazionale per il quale furono stabilite tre mete principali da raggiungere: 1) attualizzare l'agenda internazionale in base al particolare momento storico, 2) intensificare i rapporti con gli Stati Uniti, 3) uscire dalla logica terzomondista.

Nel primo caso, si auspicava l'abbandono di una posizione difensiva per i temi ambientali; nel secondo, di aprire una rapida negoziazione sul tema della legislazione sulla proprietà intellettuale; nel terzo di elaborare una narrativa che interpretava la fine della Guerra Fredda come una fonte di opportunità e non come un ulteriore approfondimento del divario Nord-Sud.

Si voleva inoltre dimostrare una maggiore flessibilità sui trattati di non proliferazione nucleare e restringere la partecipazione dei militari nella conduzione della politica nucleare.

Per concretizzare le nuove posizioni brasiliane furono prese iniziative rilevanti; possiamo all'uopo menzionare: il protagonismo del Brasile nell'organizzazione e nella conduzione diplomatica di Eco92 ( Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e sullo Sviluppo, Giugno 1992); il negoziato e la firma del Trattato di Assuncion con Argentina, Uruguay e Paraguay che diede il via al MERCOSUL (marzo 1991); la firma dell'accordo per l'istituzione dell'Agenzia Brasiliano-Argentina di Contabilità e Controllo dei Materiali Nucleari (ABACC); la proposta di revisione del Trattato di Tlatelolco, un'iniziativa di Brasile, Cile e Argentina; e una legislazione specifica di controllo per le esportazioni di armi e tecnologie sensibili. Possiamo identificare il filo conduttore della politica estera del governo Collor nel tentativo di ampliare le basi sulle quali costruire la competitività internazionale del Brasile, migliorando le sue condizioni di accesso al mercato, ai crediti e alla tecnologia.

Dopo un iniziale fase di dinamismo, nella quale si abbandona il modello statista per inseguire politiche liberali sull'esempio di altri paesi latino-americani come Cile, Messico e Argentina, lo spazio di manovra del Presidente Collor de Mello subisce una forte contrazione a causa della crisi politica scoppiata nel suo primo anno di mandato. Mancò l'abilità nel negoziare le forti riforme economiche di liberalizzazione con le elites economiche e politiche dell'epoca, a tutto ciò si aggiunse un gravoso scandalo: nel maggio del '92 infatti, il Congresso instaurò una commissione parlamentare di

inchiesta per verificare la veridicità delle accuse di corruzione fatte ai danni del tesoriere della campagna presidenziale.

I lavori della Commissione si conclusero affermando un coinvolgimento diretto del Presidente che avrebbe ricevuto vantaggi economici indebiti. Nel settembre dello stesso anno la Camera dei Deputati ritenne valida la richiesta di voto per l'*impeachment* del Presidente Collor che si dimise nel giorno del voto al Senato, il 29 dicembre 1992.

Sul piano esterno, la crisi politica brasiliana, invertì le aspettative di cambio del profilo internazionale del paese. Nonostante lo sforzo dell'*Itamaraty* di mantenere la politica estera separata dalla politica nazionale, fu impossibile evitare il deterioramento dell'immagine del Brasile nella comunità internazionale, soprattutto agli occhi delle nazioni industrializzate; in special modo gli Stati Uniti che, oltre a causa della fragilità politica interna, mostravano disappunto per il mancato invio di truppe durante la Guerra del Golfo, nonostante il Brasile avesse appoggiato la risoluzione in seno alle Nazioni Unite.

La crisi e la caduta del governo Collor, compromise profondamente l'entusiasmo per la spinta liberale delle elites brasiliane; si può osservare una recrudescenza delle posizioni neo-sviluppiste. Nel frattempo il protagonismo raggiunto dal ramo legislativo durante il processo nei confronti di Collor, ampliò la capacità di influenza del Parlamento nei processi decisionali sulle questioni più rilevanti presenti nell'agenda nazionale. Degna di nota è la crescente sensibilità per la tutela ambientale e i diritti umani che emerge da diversi segmenti della società civile brasiliana, anche attraverso il ruolo crescente delle Organizzazioni Non Governative che contribuiscono ad influenzare l'opinione pubblica in misura sempre maggiore. Anche l'*Itamaraty*, il nome del palazzo che ospita il Ministero degli Esteri in Brasilia e che spesso viene usato per indicare suddetto dicastero, venne coinvolto dal dibattito politico interno e quindi, in qualche modo, costretto a rivedere e ad ampliare le sue politiche di trasparenza ed *accountability*.

Nel dibattito scaturito dalla discussione sulla legge per la Proprietà Intellettuale emersero due posizioni ben distinte: la prima affermava che una convergenza con Washington avrebbe gettato le basi per un recupero di credibilità internazionale; la seconda auspicava ad un distanziamento dagli *States* onde ottenere lo spazio di

manovra necessario per la difesa degli interessi nazionali. È in questo quadro che, nel mezzo di un animato dibattito interno e dopo le dimissioni del Presidente Collor de Mello, inizia il governo del vice-presidente Itamar Franco. Il nuovo Presidente propone una politica estera:

*“Orientata allo sviluppo del Paese, per l’affermazione dei valori democratici in senso universalista (...) una politica estera senza allineamenti (...) connessa all’etica e agli interessi del popolo brasiliano”<sup>15</sup>.*

Ossia una politica estera che, almeno per il momento, recusasse categorizzazioni nette e non generasse nuove aspettative.

## **2 Il governo Itamar Franco (1992-1995)**

Itamar Franco: ingegnere, nato nel 1930 su un’imbarcazione che copriva la tratta Salvador-Rio de Janeiro da genitori di origine italiana, aveva già ricoperto per lungo tempo (dal 1975 al 1990) la carica di senatore dello stato di Minas Gerais e, con l’elezione di Collor de Mello, fu scelto come vicepresidente, posizione che, come accennato precedentemente, lascerà per ricoprire la più alta carica istituzionale brasiliana.

L’inaugurazione del nuovo governo avviene in un contesto sfavorevole per il Brasile e attraversa il 1993 cercando di superare il trauma politico ereditato dal predecessore e, nello stesso tempo, cercare una via di uscita alla prolungata crisi economica che stava attanagliando il Brasile: secondo la rivista *Conjuntura Economica* le previsioni

---

<sup>15</sup> Amorim, Celso Luiz Nunes *“Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”* 1993.

inflazionistiche per giugno del 1993 salivano al 30% rispetto al 25% dell'ultimo trimestre del 1992<sup>16</sup>.

Di fronte ad un quadro domestico così problematico, il governo Franco iniziò senza dare eccessivo peso all'agenda estera, mostrando poco interesse nel dedicarsi alla diplomazia presidenziale. La politica estera fu quindi messa nelle mani di attori di noto prestigio, diplomatici e non. Si percepisce fin da subito la volontà di mantenere l'indirizzo adottato dal predecessore e parallelamente adottare la posizione di paese in via di sviluppo.

Nei fori politici multilaterali si ha quindi: la riaffermazione degli impegni assunti in materia di non proliferazione nucleare, l'impegno per approfondire l'integrazione regionale, il graduale riavvicinamento agli Stati Uniti e allo stesso tempo l'avvicinamento con alcune delle più importanti potenze regionali presenti nella comunità internazionale: Cina, India, Russia e Sudafrica. Cominciano qui ad emergere gli interessi multipli di una nazione che vuole inserirsi a tutti gli effetti nelle dinamiche della globalizzazione, proponendosi come *global trader* nei rapporti economici mondiali e come attore protagonista nei processi di regionalizzazione in corso.

Nei fori multilaterali, in particolare le Nazioni Unite, si cominciò a delineare meglio la strategia brasiliana, volta ad invertire il suo ruolo passivo onde avere maggior visibilità da parte della comunità internazionale, il governo Franco intensificò le azioni diplomatiche cercando di dare al paese un ruolo più attivo e dinamico. Vale la pena sottolineare lo sforzo del Brasile nel portare avanti temi concernenti i diritti umani, l'ecologia, il narcotraffico ed il terrorismo; possiamo infatti ricordare di quando, alla Conferenza Mondiale dei Diritti Umani (Vienna, giugno 1993), il rappresentante brasiliano in qualità di presidente della Commissione di Redazione, lavorò intensamente per trovare un minimo comun denominatore nelle differenti visioni dei diritti umani, oppure, è degna di nota, per quanto riguarda le questioni ambientali, l'instaurazione di un sistema di vigilanza in Amazzonia (SIVAM) per reprimere pratiche illecite come il contrabbando, il narcotraffico o lo sfruttamento illegale di risorse. Fa parte di questa "offensiva diplomatica", anche la speciale attenzione che il governo brasiliano dedicò al dibattito interno alle Nazioni Unite sulla

---

<sup>16</sup> Conjuntura Economica, vol. 47, n°7, pag 14, luglio 1993.

democratizzazione dei suoi organi, in particolar modo la discussione sull'ampliamento del Consiglio di Sicurezza affinché fosse adeguato alla nuova realtà internazionale; è in questo quadro che il Brasile si propone ufficialmente come candidato ad un seggio permanente nel Consiglio. Degna di nota anche la partecipazione brasiliana a tre operazioni di pace delle Nazioni Unite: due in America centrale (ONUCA e ONUSAL) ed una in Africa (UNAVEM); anche se, bisogna sottolineare, come in termini comparativi l'Argentina in quel periodo potesse vantare una partecipazione ben maggiore, avvicinandosi sempre più all'alleato statunitense. In ambito commerciale, nell'*Uruguay Round*, il governo Franco seguì la strategia del governo precedente: abbandonando il protezionismo degli anni '80 e approvando il *Draft Final Act*, che nonostante non contemplasse gran parte degli interessi brasiliani, come la riduzione dei sussidi agricoli nei paesi ricchi, assicurava un accesso più diversificato nel sistema di commercio internazionale<sup>17</sup>.

Nel febbraio del 1994, fu finalmente approvato dal Senato, l'Accordo Quadripartito di Salvaguardia Nucleare firmato da Brasile, Argentina, ABACC e AIEA. In seguito il governo brasiliano si dimostrò disponibile ad aderire alle direttive del Regime di Controllo delle Tecnologie Missilistiche (MTCR), non compromettendo in alcun modo il suo programma di ricerca spaziale né la cooperazione internazionale relazionata a tali programmi. Con queste mosse, il Brasile migliorò le proprie condizioni di negoziazione commerciale e politica con gli Stati Uniti. Dopo un lento processo di negoziati interni, il Brasile finalmente ratificò il Trattato per la proscrizione delle armi nucleari in America Latina e nei Caraibi (Tlatelolco).

Per quanto riguarda l'integrazione regionale, percepiamo un importante cambio di prospettiva tra il governo Collor ed il governo Franco. L'integrazione sudamericana, in particolar modo il MERCOSUL, non era solamente uno strumento utile per accelerare il processo di liberalizzazione dell'economia bensì divenne uno strumento strategicamente rilevante, infatti, per il governo, l'associazione economico-commerciale regionale diventa prioritaria in quanto si cerca attraverso la regionalizzazione "...di imporre regole alla globalizzazione nonostante la perdita di qualche prerogativa tradizionale"<sup>18</sup>. L'attivismo brasiliano che precedette il gennaio del 1995, mese in cui il MERCOSUL si convertì in un'unione doganale, è

---

<sup>17</sup> Abreu, Marcelo de Paiva, *O Brasil na Rodada Uruguai do Gatt: 1982-1993*, Brasilia, 1994.

<sup>18</sup> Martins, Luciano, *Um mundo em transformação*, Rio de Janeiro, 1993.

emblematico: il primo passo in questo senso fu quello di lanciare l'Iniziativa Amazzonica (dicembre '92) con l'obiettivo di creare un area di libero scambio tra il Brasile e i paesi amazzonici; un anno dopo, il Brasile promuove la formazione di un Area di Libero Commercio Sud-Americana (ALCSA) nella riunione del Gruppo di Rio a Santiago, riunendo il MERCOSUL, il Patto Andino, l'Iniziativa Amazzonica ed il Cile. Si trattava di un progetto per l'istituzione di una zona di libero commercio che si sarebbe attuata nell'arco di 10 anni, con la riduzione lineare ed automatica delle tariffe, senza impedimento per i paesi del MERCOSUL di far parte di altri accordi di liberalizzazione commerciale. Interpretata da molti come una risposta al NAFTA, la proposta dell'ALCSA voleva dare una maggiore visibilità politica alla crescente presenza brasiliana nel commercio intraregionale.

Nel periodo 1991-1994, le esportazioni brasiliane verso i paesi del MERCOSUL salirono dal 4% al 14% sul totale delle esportazioni; in termini di imprenditoria crebbe il numero di imprese presenti nei paesi vicini: alla fine del 1994 si registravano ben 300 imprese brasiliane con sede o rappresentanza in Argentina. Mentre le relazioni economico-commerciali si espandevano, creando per la prima volta condizioni di interdipendenza tra i due paesi, il dialogo politico rivelò difficoltà e differenze non sempre facilmente superabili poiché, la politica internazionale Argentina era molto più legata agli Stati Uniti rispetto al Brasile, che manteneva una postura di cautela e distacco, evitando un coinvolgimento diretto nelle iniziative condotte dal governo nordamericano nel campo della sicurezza internazionale.

Degni di menzione sono inoltre l'Accordo di Cooperazione bilaterale con il Venezuela (agosto '93 e marzo'94), la creazione della Commissione di Vicinanza Brasile-Colombia (gennaio '94), l'avvio del negoziato con la Bolivia per la costruzione di un gasdotto tra i due paesi e il tentativo di incorporare il Cile nel progetto di integrazione latino-americana.

Per quanto riguarda Cuba, il governo brasiliano difende ed auspica la reintegrazione del paese nel sistema interamericano, in special modo nell'OEA (Organizzazione degli Stati Americani); Il Presidente Franco vuole la mediazione brasiliana per velocizzare questo processo, condannando l'embargo statunitense nei confronti dell'isola, nello stesso tempo si intensifica la cooperazione scientifica, tecnica, tecnologica e nel contrasto al narcotraffico tra il Brasile e lo stato caraibico; chiaro

esempio questo, di come le posizioni di Itamar Franco siano volte a preservare l'autonomia di azione rispetto allo stato nordamericano.

Per quanto riguarda, infine, i rapporti con le potenze extra-continentali, degni di nota sono: un protocollo di intenzioni sull'incremento del commercio e dello sfruttamento di riserve di ferro firmato con la Cina nel novembre 1993; un accordo di cooperazione scientifico-tecnologica con l'India nel settembre del 1993, senza tralasciare l'aumento degli scambi commerciali con la Russia; anche il continente africano non resta fuori dal raggio di azione diplomatico brasiliano grazie alla partecipazione al processo di pacificazione dell'Angola (paese di lingua portoghese) e grazie al progressivo avvicinamento con il Sudafrica.

### **3 Il governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

Fernando Henrique Cardoso, classe 1931, nasce a Rio de Janeiro per trasferirsi a Sao Paulo dove completa brillantemente i suoi studi in sociologia presso l'Università di Sao Paulo, anni più tardi ne diverrà professore emerito, perseguitato dal regime militare, fu costretto all'autoesilio in Cile ed in Francia dove continuerà la sua carriera accademica con la produzione di studi sociali riconosciuti a livello internazionale; tornato in patria cresce il suo impegno politico che lo porta al Senato nel 1983; partecipa attivamente alle iniziative di *Diretas Já*, movimento civile che rivendicava le elezioni dirette del Presidente della Repubblica, diventa uno dei principali leader del *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) e, successivamente, insieme ad un gruppo di dissidenti fonda il *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB). Nominato, dal Presidente Franco, Ministro degli Esteri e successivamente Ministro dell'Economia, cavalca l'onda del successo del suo *Plano Real* e si candida alla Presidenza traendone il massimo esito possibile.

Le direttrici della politica estera brasiliana nei due mandati di Fernando Henrique Cardoso (dal 1995 al 1998 e dal 1999 al 2002) seguirono parametri tradizionali: il pacifismo, il rispetto per il diritto internazionale, la difesa dei principi di

autodeterminazione e non intervento e, il pragmatismo, come strumento necessario ed efficace a difesa degli interessi del paese.

Secondo la nuova prospettiva del governo, il paese passa ad avere maggior controllo sul suo destino, risolvendo in maniera più efficace i problemi interni, passando per la partecipazione attiva nell'elaborazione di norme e condotte all'interno dell'ordine mondiale<sup>19</sup>.

Di fatto, negli anni di Cardoso, la ricerca di norme del regime internazionale, usate per rafforzare e istituzionalizzare le sue politiche, fu una costante; è infatti in questo periodo che emerge ancor di più lo stacco nella condotta estera del governo Cardoso, rispetto ai parametri classici tracciati dal diplomatico Araújo Castro e seguiti pedissequamente dal Brasile nell'epoca della Guerra Fredda e che guardavano con sospetto al consolidamento di istituzioni e regimi internazionali che, sempre per Castro, non facevano altro che consolidare le gerarchie di potere allora presenti sullo scacchiere mondiale.

I nuovi temi che emergono nell'agenda mondiale come: tutela ambientale, diritti umani, diritti del minore, diritti delle popolazioni indigene e lotta al narcotraffico, come suggerisce la teoria dell'interdipendenza di Keohane e Nye, guadagnano un peso rilevante nell'arena internazionale. Nella prospettiva brasiliana questo significava che: "l'importanza relativa di ogni paese passa meno dal suo peso militare e strategico e più dalla sua proiezione economica, commerciale, scientifica o culturale"<sup>20</sup>. Ovviamente il cambio di paradigma fu lento e graduale: evolvendosi dalla gestione Abreu Sodré al Ministero degli Esteri durante il governo Sarney (1985-1990) e continuando in quella di Francisco Rezek nel governo Collor de Mello. Nel breve passaggio di Celso Lafer al Ministero degli Esteri nel 1992, avanza, e in qualche modo si raffina affermandosi, una politica caratterizzata dalla ricerca di "relazioni estere universali, senza allineamenti o opzioni escludenti, volte a presentare l'autonomia (mediante l'integrazione) del paese nelle sue azioni internazionali"<sup>21</sup>.

Il governo di Itamar Franco, che ha avuto al dicastero degli Esteri inizialmente Fernando Henrique Cardoso e a seguire Celso Amorim, rese operativi gli obiettivi tracciati per la politica estera; venne coinvolto attivamente il *Ministerio da Fazenda*,

---

<sup>19</sup> Fonseca, Jr Gelson, *Paz e Terra*, Sao Paulo, 1998.

<sup>20</sup> Abdenur, Roberto, *A politica externa brasileira e o sentimento da exclusao*, Sao Paulo, 1994.

<sup>21</sup> Mello, Flavia de Campos, *Tese de doutorado*, Departamento de Ciencia Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo, 2000.

affinchè l'adesione ai valori prevalenti nello scenario internazionale si traducesse in azioni mirate alla stabilità economica. Tutto ciò portò a perpetuare gli sgravi fiscali iniziati dal governo Collor de Mello.

La decisione finale di aderire all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e al Trattato di Marrekesh, la discussione per la Tariffa Esterna Comune nel MERCOSUL, consolidata nel protocollo di Ouro Preto (dicembre 1994) e la partecipazione alla Cupola di Miami che diede inizio ai negoziati per la creazione di un Area di Libero Commercio in America (ALCA) furono le azioni che servirono a consolidare la prospettiva tracciata.

Il concetto di cambiamento nella continuità, che prevalse nel governo Cardoso, significava che il rinnovo del paradigma tradizionale doveva caratterizzarsi da visione e adattamento creativo. L'obiettivo non era conformarsi passivamente alle direttrici internazionali ma, nei limiti del proprio potere, intrecciato con gli interessi di altri stati e forze politiche ed economiche, indirizzare e riformare l'ambiente circostante, cercando di partecipare ai temi di maggior rilievo internazionale ed elaborare strategie che potessero in qualche modo favorire gli interessi brasiliani. L'interpretazione del MERCOSUL come piattaforma di inserimento competitivo sul piano globale prioritaria ma allo stesso tempo non escludente verso altre possibili tipologie di integrazione con altri paesi e regioni, rappresenta pragmaticamente la nuova linea adottata per tutto il corso del governo Cardoso. Il Brasile, che aveva interessi globali, poteva così assumere posizioni e agende diversificate, cercando mercati e relazioni senza vincolarsi ad un unico alleato, optare per l'ALCA o per un area di libero scambio con l'Unione Europea significava in primo luogo contribuire alla costituzione e al pieno funzionamento di un regime internazionale di liberalizzazione commerciale: si parlò a tal proposito del modello dei "due scalini della piscina" dove gli accordi fatti dal Brasile fungevano da metafora di un'entrata graduale e via via più profonda nel sistema internazionale scaturito dalla globalizzazione e dal nuovo ordine mondiale post 1989. Quello che possiamo apprezzare nella gestione di Fernando Henrique Cardoso, fu il consolidarsi di politiche già messe in atto dai governi di Collor de Mello e Itamar Franco, per cui il MERCOSUL diventa prioritario nell'agenda brasiliana per costruire una proposta inedita per l'America del Sud e, allo stesso tempo, avere il carattere di un regionalismo aperto senza escludere gli altri attori; abbandonando così l'idea di sviluppo di carattere marcatamente protezionista presente nei primi anni che

seguirono la fine della dittatura militare: 1985-1989. Il Presidente Cardoso ribadisce e sottolinea la necessità che i mutamenti in corso garantissero una partecipazione più attiva del Brasile nel mondo: “influenzando il disegno del nuovo ordine (...) e la necessità (...) di attualizzare il nostro discorso e le nostre azioni esterne”<sup>22</sup>. Anche l’allora Ministro degli Esteri Lampreia afferma che il paese dovrà “cambiare determinate politiche affinché rispondano in maniera ottimale ai mutamenti in corso nel mondo, nel continente e nella nazione stessa”; anche secondo l’interpretazione del Ministro tali alterazioni devono svilupparsi attraverso la promozione del paese e la sua completa adesione ai regimi internazionali, facendo così convergere la politica estera brasiliana con gli orientamenti mondiali, evitando quindi l’isolamento dal sistema internazionale.

Per il governo brasiliano, cercare la convergenza ed evitare l’isolamento non significava collocarsi in una posizione subordinata, al contrario, questo era il cammino da seguire per rafforzare la propria posizione relativa nel sistema internazionale. Per essere più precisi, utilizzando quindi le parole dell’allora Ministro degli Esteri Luiz Felipe Lampreia, la politica estera del governo Cardoso seguì:

*“... una linea che io chiamerei di “convergenza critica” in relazione all’insieme di valori, compromessi e prassi che oggi orientano la vita internazionale [...]. Convergenza, perché le trasformazioni occorse nel Brasile ci avvicinano, per nostra decisione, al corso centrale della storia mondiale, in un’era nella quale la democrazia politica e la libertà economica sono i punti di riferimento fondamentali”<sup>23</sup>.*

La giustapposizione dei termini “convergenza” e “critica” è giustificata dalla percezione delle gravi distorsioni ed incoerenze presenti nel sistema internazionale e delle asimmetrie di potere che spesso e volentieri scavalcano il principio di uguaglianza giuridica: questo aspetto è oggetto di critiche che più e più volte emergono durante tutto il corso dei due mandati di Cardoso. Emerge un altro concetto nel Brasile di Cardoso, che è quello di “autonomia attraverso l’integrazione”, che si oppone chiaramente al mantra che caratterizzava la diplomazia brasiliana prima della fine della

---

<sup>22</sup> Brasil, Presidencia da Republica, p. 137, Brasilia, 1996.

<sup>23</sup> Lampreia, Luiz Felipe, *Discurso de despedida e passagem de cargo de Ministro das Relações Exteriores a Celso Lafer*, Brasilia, 29/01/2001.

Guerra Fredda, ovvero: “autonomia attraverso la distanza”. Secondo l’Ambasciatore Fonseca Jr:

*“[...] la ricerca di una partecipazione positiva, sempre supportata da criteri di legittimità, ci apre la porta ad una serie di attitudini che danno un aspetto nuovo ai lavori diplomatici brasiliani. L’autonomia, oggi, non significa più “distanza” dai temi politici per salvaguardare il paese da allineamenti indesiderati. Al contrario, l’autonomia si traduce in “partecipazione”, col proposito di influenzare l’agenda aperta con valori che esprimono tradizione diplomatica e capacità di vedere la rotta dell’ordine internazionale con i propri occhi, con prospettive originali. Prospettive che corrispondono alla nostra complessità nazionale”<sup>24</sup>.*

La gestione di Luiz Felipe Lampreia (1995-2000) e quella di Celso Lafer (2001-2002) al Ministero degli Esteri, tutt’altro che poco incisiva, si caratterizza dalla ricerca di una moderazione costruttiva, espressa con la capacità di sdrammatizzare l’agenda di politica estera, ossia di ridurre i conflitti, le crisi e le difficoltà sul piano diplomatico e, utilizzando le parole del sopra citato Ministro Lafer: “preferendo la soluzione delle differenze per mezzo della diplomazia e del diritto, riducendo l’impeto della politica di potenza e della guerra”. In questa prospettiva, che possiamo classificare come una via di mezzo tra il paradigma groziano (equilibrio tra realismo e idealismo) e quello kantiano (idealismo), si cercò di salvaguardare le conquiste, confidando, talvolta anche troppo, nella capacità di convincere attraverso il dialogo, pur rimanendo coscienti del ruolo del potere e della forza. Sul piano concreto, la linea mantenuta durante gli otto anni di mandato di Cardoso, fu quella della retorica del rafforzamento del MERCOSUL e, soprattutto durante il secondo mandato, le relazioni con gli stati sudamericani.

L’azione brasiliana si espande nello spazio e si intensifica con le sue numerose sfaccettature, dando importanza a molti temi differenti come: la ricerca di un accordo di libero scambio con l’Unione Europea, l’integrazione latina ed i negoziati Alca, le alleanze in ambito OMC, l’accrescersi di relazioni bilaterali con partner via via più importanti come Cina, Russia, Giappone, India e Sudafrica e, questioni inerenti diritti umani come accordi di non proliferazione nucleare, lotta al terrorismo e difesa della

---

<sup>24</sup> Fonseca Jr, Gelson, Sao Paulo, 1998.

democrazia; ma anche la critica ai regimi finanziari internazionali, le relazioni con Cuba e con Portogallo e i paesi facenti parte della Comunità dei Paesi di Lingua Portoghese (CPLP). Permane, inoltre, la candidatura ad un seggio permanente presso il Consiglio di Sicurezza dell'ONU. La questione democratica ed il principio di autodeterminazione furono valori difesi a più riprese dal governo Cardoso, possiamo ad esempio menzionare: la posizione assunta nelle diverse crisi in Paraguay (1996-1999-2001), l'inclusione della Clausola Democratica nel MERCOSUL, la posizione assunta a fine mandato nella crisi istituzionale venezuelana del 2002 e la difesa del principio di autodeterminazione del Perù dopo l'elezione di Fujimori per il suo terzo mandato (2000).

Nell'azione diplomatica, il governo Cardoso utilizza di frequente la figura del Presidente, stile che era sempre più utilizzato da molti stati; forme di diplomazia presidenziale furono tentate anche dal governo Collor de Mello, benchè la fragilità di quel governo abbia ostacolato non poco queste azioni. La diplomazia presidenziale, legata in qualche modo al relativo successo economico del *Plano Real*, contribuì alla "ristrutturazione" dell'immagine del Brasile, solidificando e migliorando le relazioni diplomatiche con molteplici capi di stato ed istituzioni multilaterali. Secondo Genoio il governo Cardoso ebbe come meta costante della sua politica estera: "consolidare la credibilità estera sulla stabilità interna"<sup>25</sup>; anche Danese è di questo avviso, egli infatti afferma che, dall'inizio del suo mandato, Cardoso cercò di combinare da un lato

*"[...] maggior potere nazionale del paese grazie alla stabilizzazione e alle attrattive rappresentate dalle sue dimensioni economiche, includendo la sua partecipazione al Mercosul e l'apertura economica, dall'altro, la vocazione e la predisposizione personale del Presidente per personalizzare una diplomazia presidenziale nello stile, oggi consacrato, dai migliori leader mondiali"*<sup>26</sup>.

Si noti come i problemi endemici presenti in America Latina come: narcotraffico, diritti umani, condizione dei popoli indigeni, criminalità etc siano stati di intralcio, per quanto riguarda la credibilità internazionale, per tutti i governi succedutisi in Brasile; tuttavia Fernando Henrique Cardoso, durante il suo mandato, riuscì ad incrementare la fiducia di molti stati del "primo mondo", ottenendo: una cospicua attrazione di

---

<sup>25</sup> Genoio, José, *O declino da diplomacia presidencial*, 1999.

<sup>26</sup> Danese, Sergio, Rio de Janeiro, 1999.

investimenti diretti esteri che quindi contribuirono alla stabilità economica, l'appoggio degli organismi multilaterali e dei governi dei paesi più sviluppati nei momenti in cui incombeva la minaccia di una crisi finanziaria, ad esempio la crisi cambiabile del 1999. Durante il governo Cardoso assistiamo inoltre ad un sostanzioso aumento, in sintonia con quello che stava di fatto già accadendo in altri paesi, dell'enfasi delle relazioni internazionali sull'agenda interna; esse infatti sembrano suscitare in quegli anni maggiore attenzione da parte della società civile e dei mezzi di comunicazione. "Non era mai successo prima che associazioni di imprenditori, sindacati, organizzazioni non governative, il Congresso Nazionale e l'opinione pubblica abbiano partecipato tutte insieme al dibattito sulle relazioni che il Brasile ha con il mondo"<sup>27</sup>. Le relazioni con gli Stati Uniti e l'Argentina furono temi che preoccuparono permanentemente il governo Cardoso che dedicò molto tempo al fine di migliorarle, cosa che non sempre riuscì; tuttavia il riconoscimento di un'immagine positiva del Brasile all'estero e, nello specifico, al programma politico ed intellettuale di Cardoso, venne sottolineato in diverse occasioni da governanti e statisti come Jimmy Carter o Tony Blair. Ciò tuttavia parve non intaccare l'immagine negativa delle opinioni pubbliche dei paesi sviluppati nei riguardi del Brasile. La volontà di migliorare le relazioni con gli Stati Uniti ebbe inizio nel primo mandato di Cardoso, già a partire dal 1995, e riuscì, nel complesso, a raggiungere risultati positivi, riuscendo a superare alcune ruggini sorte tra i due stati durante i precedenti governi militari. La politica di stabilizzazione macroeconomica fu vista positivamente da Washington. Sul piano delle relazioni bilaterali, l'adesione del Brasile al MTCR (*Missile Technology Control Regime*) e al TNP (Trattato di non proliferazione nucleare), alimentarono l'avvicinamento tra i due paesi. Nel 1995 Cardoso affermava "gli Stati Uniti sono i nostri partner fondamentali, a causa della posizione fondamentale di questo paese"; nel 1996 ribadiva "dobbiamo mantenere buone relazioni con gli Stati Uniti ed avere la capacità di organizzare lo spazio sudamericano, il Mercosul". Buone relazioni bilaterali e la già citata "autonomia attraverso l'integrazione" con gli Stati Uniti, furono fattori considerati necessari per l'ampliamento dell'agenda brasiliana nello scenario internazionale a partire dall'area sudamericana. Secondo Cardoso, la priorità per il Brasile era: "il consolidamento del Mercosul, non solo per quanto riguarda l'integrazione realizzabile nel breve periodo ma anche per la piattaforma a partire dalla quale rinforzeremo la nostra articolazione con altri centri dell'economia internazionale". La strategia che viene a delinarsi è

---

<sup>27</sup> Silva, Carlos Eduardo Lins da, *Politica e comércio exterior*, p. 302, Sao Paulo, 2002.

quindi quella di un regionalismo aperto, le alleanze che si vengono a formare non devono in alcun modo limitare il campo di azione della diplomazia brasiliana. Cardoso afferma nel 1997 che l'America del Sud deve essere considerata "il nostro spazio storico-geografico" e, ribadisce nel 2000 "per il Brasile, il Mercosul è una pedina, ma non basta". Non si tratta di giocare su due scacchiere differenti, nella percezione del governo brasiliano, negoziati diversificati sono complementari e non contrapposti. Per Mello:

*"[...] l'universalismo degli anni '90 si esprime principalmente nel regionalismo: è in questa area che il Brasile ha trovato il suo spazio principale di riaffermazione dell'autonomia, nella resistenza all'integrazione emisferica, nel processo di integrazione sub-regionale del Mercosul e nelle sue nuove iniziative nell'America del Sud"*<sup>28</sup>.

Come già accennato sopra, due segnali positivi vennero incontro alla consolidazione politica del Mercosul: in primis l'adesione congiunta di Argentina e Brasile al TNP, nell'ambito di un accordo con l'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (AIEA), in secundis la difesa della democrazia nelle crisi istituzionali avvenute in Paraguay rispettivamente nel 1996, 1999 e 2001, le quali portarono ad inserire la celebre Clausola Democratica nel Mercosul. In quest'ultimo filone è d'uopo citare anche il contributo del Brasile nel conflitto frontaliere tra Perù ed Ecuador e la difesa della democrazia nella crisi Venezuelana del 2002. Cambiarono in senso regionalista anche le politiche energetiche che, se negli anni '80 erano dipendenti dalle esportazioni dal Golfo Persico, in special modo Arabia Saudita e Iraq, negli anni '90 ci si rivolse maggiormente ad Argentina e Venezuela; furono realizzati inoltre grandi progetti di "integrazione fisica" tra i paesi latini, come gasdotti e connessioni tra linee elettriche. C'è da dire che le istituzioni del Mercosul non si rafforzarono adeguatamente, entrando in un periodo di stallo sul finire degli anni '90. Mancarono, ad esempio, elementi di coordinamento sulla scelta di svalutare il *Real* brasiliano, azione che seppur appoggiata dalla maggior parte dei brasiliani, finì per creare conseguenze negative sulle economie dei paesi vicini. Sul piano politico, ad esempio, si avverte una certa timidezza in determinate situazioni come nel caso della mancata partecipazione del Mercosul, in Colombia, al processo di pacificazione tra governo, Forze Armate Rivoluzionarie di

---

<sup>28</sup> Mello, Flavia de Campos, *Tese de doutorado*, Departamento de Ciencia Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

Colombia (FARC) ed Esercito di Liberazione Nazionale (ELN) supportato da ONU, Unione Europea ed alcuni paesi latino-americani.

Nella prospettiva “autonomia attraverso l’integrazione”, attuata dal governo Cardoso si procede simultaneamente sui tre tavoli multilaterali nei quali il paese era coinvolto: OMC, Mercosul-Unione Europea e Alca. L’indirizzo chiaro e preciso era dare priorità ai negoziati multilaterali, rispetto ai bilaterali. Grande peso fu dato ai negoziati svoltisi in ambito OMC, secondo le parole del Ministro Lafer infatti, l’Organizzazione Mondiale per il Commercio era considerato: “il foro per eccellenza, quello che maggiormente si adatta ai nostri interessi e nel quale si formulano regole internazionali per le attività economiche”<sup>29</sup>, egli inoltre supporta e motiva la preferenza per suddetta Organizzazione da parte del governo Cardoso così: “[...] rappresenta collegamenti a geometria variabile in funzione della varietà dei temi trattati; per cui nel multilateralismo commerciale non prevalgono “allineamenti automatici”. All’interno dell’OMC, nella formazione di questi collegamenti, non solo gli Stati Uniti hanno peso, [tutti i paesi lo hanno] e posseggono un potere di iniziativa attraverso la forza delle azioni congiunte e, finalmente, la regola e la pratica del consenso nel processo decisionale, ha una componente di democratizzazione che permea la vita dell’organizzazione”<sup>30</sup>. Si può quindi affermare che l’OMC fu considerata la migliore opzione per gli interessi brasiliani nelle questioni economiche poiché era considerata in grado di proteggere dagli “abusi di potere” ed offrire risorse adeguate per la giusta risoluzione di controversie che, altrimenti, sarebbero state risolte mediante la “legge del più forte”; ricordiamo come il meccanismo della risoluzione delle controversie è usato sia dalle imprese che dai governi nei contenziosi di natura commerciale. Nell’utilizzare questo strumento, il Brasile ottenne alcune importanti vittorie. Vale la pena ricordarne alcune, come la disputa contro il Canada che coinvolse le imprese Bombardier ed Embraer: il nodo del conflitto, per il Canada, erano i sussidi per la fabbricazione dei velivoli brasiliani che contravvenivano alle regole OMC stabilite dal Trattato di Marrakesh, il Brasile sosteneva invece che la Bombardier commercializzava i propri velivoli usando metodi non consentiti dai regolamenti stabiliti dall’OMC. Dopo diversi anni, il contenzioso fu sanato con entrambi i paesi soddisfatti dall’arbitrato. Un’altra controversia di grande rilevanza sociale, oltre che economica, nella quale il Brasile ottenne un saldo nettamente positivo, fu la diatriba

---

<sup>29</sup> Lafer, Celso, 2001.

<sup>30</sup> Lafer, Celso, 1998.

tra il governo brasiliano e le grandi imprese farmaceutiche, in particolar modo nordamericane, nella quale il governo esigeva il diritto di ritirare i brevetti dei medicinali per il trattamento dell'Aids, a causa della grande rilevanza internazionale e nazionale del problema che stava avendo una rapida diffusione nella popolazione mondiale; il Brasile legittimò la sua richiesta sostenendo l'argomento per il quale il bene pubblico deve prevalere sul lucro, ottenendo l'appoggio della maggioranza degli stati, dell'ONU e, nello specifico, della Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e di numerose ONG coinvolte sui temi della salute e dei diritti umani. Gli Stati Uniti finirono per accettare l'accordo, ammettendo la possibilità di ritiro dei brevetti per questioni di salute pubblica nei paesi in via di sviluppo. Sempre nel quadro dell'OMC, a breve distanza dagli attentati dell'11 settembre 2001, iniziò a Doha un nuovo capitolo dei negoziati commerciali multilaterali il cui punto di partenza erano le questioni irrisolte o rimandate nell'*Uruguay Round*. Il contributo brasiliano nella decade 1990 era stato incentrato nella difesa della liberalizzazione commerciale agricola, auspicando la destrutturazione delle barriere tariffarie e dei sussidi.

Per quanto riguarda le relazioni economiche con l'Unione Europea, durante il governo Cardoso si incontrarono più limiti ed ostacoli del previsto; parve non bastare l'analoga visione del mondo e condivisione dei classici valori occidentali: democrazia, diritti umani, tutela dell'ambiente etc per conciliare gli interessi di entrambi. Una partnership con l'Unione Europea avrebbe significato un relativo aumento di potere del Brasile andando a chiudere un triangolo atlantico con un peso politico ed economico gigantesco, tutto ciò senza contravvenire al già citato diktat dell'"autonomia attraverso l'integrazione"; rimaneva tuttavia una sostanziale diffidenza da parte di imprenditori ed opinione pubblica ad aprire la propria economia al Brasile.

Il governo Cardoso cercò di stabilire relazioni intense o privilegiate con altri stati considerati strategici o importanti per diversi motivi, si dedicò particolare attenzione, in maniera distinta e diversificata a: Cina, India, Russia, Giappone, Portogallo, alla Comunità dei Paesi di Lingua Portoghese (CPLP), Cuba e Messico. Le relazioni con la Cina ebbero un incremento esponenziale, arrivando, nel 2002, ad essere il secondo partner commerciale del Brasile, il significato dell'avvicinamento tra i due paesi va cercato non solo nella sfera economica ma anche in quella politica, dove si concretizza il modus operandi universalista pocanzi descritto. Si consolidarono quindi le relazioni diplomatiche, Cardoso visitò la Cina e ricevette due volte il Presidente Jian Zemin;

vale la pena notare come uno dei viaggi del Presidente cinese in Brasile si svolse nel mezzo di una crisi sino-americana provocata dall'invasione dello spazio aereo cinese da un velivolo statunitense, il governo di Washington sollecitò l'intervento brasiliano per facilitare una soluzione. Il Brasile fu uno dei primi stati ad appoggiare l'ingresso della Cina nell'OMC, trovando spunti di coordinazione con il paese asiatico visto il parziale parallelismo di interessi ed alcune caratteristiche comuni come l'avere entrambi un grande mercato interno di consumatori o l'essere ambedue recettori di grandi flussi di investimenti diretti esteri. Le esportazioni brasiliane verso la Cina duplicarono durante i mandati di Cardoso; il protocollo di cooperazione per la ricerca spaziale, nell'ambito dell'Accordo di Cooperazione Scientifica e Tecnologica del 1982 restituì i suoi primi frutti con il lancio del primo satellite sino-brasiliano. Per quanto riguarda la Russia va segnalato un aumento sostanziale nello scambio commerciale negli anni '90 anche se di dimensioni ridotte comparate alla totalità dei flussi dei due paesi. Da parte brasiliana aumentarono sostanzialmente le esportazioni agricole e legate al settore alimentare. Aumentarono le relazioni con il continente africano, in special modo con i paesi di lingua portoghese, e soprattutto nel secondo mandato di Cardoso a seguito del successo dell'invettiva brasiliana per il contrasto alla diffusione dell'Aids, tramite l'Agenzia Brasiliana di Cooperazione si avviarono progetti con la finalità di educare e specializzare il personale medico dei paesi africani maggiormente colpiti dalla piaga. Per quanto riguarda la Nigeria, si diede peso soprattutto alla ricerca e all'importazione di petrolio, con ampia partecipazione della Petrobras. Le relazioni con Cuba rimasero stabili, come ferma fu la critica all'embargo economico imposto dagli Stati Uniti all'isola caraibica che, al contrario, per il Brasile doveva essere inserita a pieno titolo nella vita della comunità Americana. Le relazioni con il Messico nel periodo di Cardoso, soffrirono l'impatto dell'adesione del paese al Nafta (*North America Free Trade Agreement*), in alcuni negoziati infatti, soprattutto in ambito Alca, le posizioni dei due paesi risultarono divergenti poiché il Messico era fortemente intenzionato a mantenere le sue prerogative di accesso privilegiato nel mercato statunitense tuttavia, soprattutto nell'arco del secondo mandato di Cardoso, la situazione parve migliorare.

Osservando gli anni '90, ed in particolare gli 8 anni di Fernando Henrique Cardoso, con la prospettiva odierna, notiamo come il decennio non diede le risposte sperate dal Brasile e dall'America Latina nella sua totalità in termine di crescita. Senz'altro si deve attribuire al governo Cardoso uno sforzo considerevole benché, come abbiamo già

visto, la posizione internazionale del Brasile risente dell'opinione pubblica dei paesi ricchi per le problematiche di carattere interno accennate poc' anzi o, per esempio, per l'intenzione di Cardoso di evitare l'inclusione di temi riguardanti il diritto del lavoro e sociali e la protezione ambientale nei negoziati OMC. Uno degli aspetti dell'amministrazione Clinton, che coincise con i primi sei anni del governo Cardoso, dal 1995 al 2000, parve essere quello della costruzione di regole ed istituzioni multilaterali, anche se, gli Stati Uniti si avvalevano della posizione di unica grande potenza mondiale. La presidenza di George W. Bush, a partire dal gennaio 2001, in qualche modo modificò il quadro concettuale delle relazioni internazionali, portando con sé nuove difficoltà pratiche e teoriche per tutti i paesi, compreso per il governo Cardoso. La nuova enfasi nell'unilateralismo, focalizzato nelle questioni di sicurezza, enfasi accentuata nel post 11 settembre, mise senza dubbio i bastoni fra le ruote al concetto di "autonomia attraverso l'integrazione" che, sebbene non fu invalidato, dovette adattarsi al nuovo status quo che implicava livelli più elevati di capacità negoziale, di articolazione internazionale ed eventualmente, la ricerca di nuovi sentieri per reagire e continuare il cammino nei momenti in cui fosse venuta meno la possibilità di continuare il percorso di integrazione e cooperazione. Per controbilanciare tutto ciò, il governo Cardoso insiste con le relazioni con Cina, India e Sudafrica cercando di riequilibrare il dialogo con gli Stati Uniti nel quadro delle negoziazioni Alca e nel dialogo tra Mercosul ed Unione Europea. Nella gestione Lafer al Ministero degli Esteri, dal 2001 al 2002, sotto il peso degli avvenimenti e dei mutamenti sistemici fu ridimensionata l'idea di "autonomia attraverso l'integrazione", emerse l'idea di "sistemare casa" attraverso una diplomazia concreta.

I due mandati di Cardoso rafforzarono la presenza brasiliana in alcune delle grandi discussioni internazionali avvalendosi discretamente della diplomazia presidenziale benché contingenze estere e debolezze interne impedirono che questa presenza personale acquistasse maggior peso. Si può affermare, cercando di fare una sempre difficile analisi tra costi e benefici, che i vantaggi ottenuti dall'"autonomia attraverso l'integrazione" e dalla piena adesione al sistema internazionale, avrebbero superato i costi dell'"autonomia attraverso la distanza". Il vigore con cui si affrontarono alcuni negoziati, come ad esempio quelli in ambito OMC, portò senza dubbio a risultati positivi. L'adesione alle norme ed ai regimi internazionali tuttavia non sempre ebbe una come contropartita un adeguamento interno per quanto riguarda i benefici, le riforme per lo sviluppo e le politiche industriali di cui il Brasile avrebbe avuto bisogno.

Nella fase finale del governo, la questione della formazione di risorse umane fu superata mediante azioni mirate da parte del Ministero degli Esteri brasiliano; l'adesione al sistema internazionale, la partecipazione intensa all'interno dei negoziati e il profilo che il governo voleva mantenere esige la formatura di giovani diplomatici. Il tentativo di sopperire a questa esigenza venne fronteggiato con un programma specifico, a partire dalle modifiche fatte all'esame d'ingresso per l'Istituto Rio Branco, votate a formare abili negoziatori. Furono attuate alcune riforme istituzionali nella struttura ministeriale; il consolidamento del Ministero degli Esteri come epicentro dei negoziati commerciali internazionali all'inizio del primo mandato di Cardoso, diede maggior peso alla necessità di aggiornare ed aumentare il livello di specializzazione di suddetto dicastero. Avvenne una maggiore collaborazione con altri ministeri, aumentò l'integrazione con professori universitari con preparazione specifica e mondo accademico, con uffici tecnici, imprese, sindacati e ONG senza tuttavia raggiungere un livello ottimale.

La politica estera brasiliana durante il governo Cardoso contribuì in definitiva a posizionare il paese tra gli stati che aderiscono a quei valori considerati universali, consolidò la condotta pacifica del paese rispettando le sue posizioni costruttive ma, la debolezza nel promuovere uno sviluppo interno adeguato alle sfide globali e quindi la continuazione di una tendenza storica di un'economia farraginosa, contribuì ad indebolire il suo potere negoziale a livello internazionale.

## II L'era PT

Prima di addentrarci nell'analisi delle politiche del Presidente Luis Inacio da Silva, è bene fare un breve resoconto delle fasi che hanno preceduto la salita del candidato del *Partido dos Trabalhadores* alla massima carica istituzionale brasiliana e riassumere brevemente la situazione in cui versa il Brasile agli albori del XXI secolo. Nel 1994, il *Plano Real*, aveva permesso a Fernando Henrique Cardoso una vittoria relativamente facile sul candidato della sinistra Lula. Cardoso riprese il progetto neoliberale e globalista iniziato da Collor in modo articolato e mediante la stabilità; Lampreia fu nominato Ministro degli Esteri e Pedro Malan Ministro dell'Economia, quest'ultimo da considerarsi perfettamente allineato con i programmi del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, espressione del cosiddetto Washington Consensus. Sul piano diplomatico Cardoso alleggerì l'*Itamaraty* di alcune funzioni, dal momento che all'epoca ancora rappresentava un elemento di resistenza nazional-sviluppista: infatti assistiamo ad un trasferimento delle prerogative economiche del Ministero degli Esteri in favore del Ministero dell'Economia e, allo stesso tempo, assistiamo alla crescita della cosiddetta diplomazia presidenziale. Le linee guida principali furono le seguenti: portare avanti il difficile cammino dell'integrazione regionale migliorando il Mercosul, adottare una strategia di diversificazione nei riguardi delle relazioni bilaterali, coordinare l'azione con i principali organismi multilaterali (in particolare con l'OMC) e concentrare le proprie energie nel far sì che il Brasile si elevasse al rango di potenza internazionale e che quindi avesse un posto nei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza ONU; sul piano interno son degni di nota i vari processi di privatizzazione dei grandi settori pubblici: aeronautica, petrolchimico, industria siderurgica e telecomunicazioni. Cardoso come Ministro degli Esteri (da ottobre '92 al maggio '93) contribuì a spostare l'enfasi dei neonati progetti di regionalizzazione dall'America Latina all'America del Sud, delimitando una nuova sfera geografica delle politiche regionaliste. Questa strategia assume una dimensione pratica rilevante nell'agenda diplomatica sudamericana ed il Mercosul ne diviene il cuore pulsante. Nel 1994, infatti, il Mercosul acquisisce personalità giuridico-istituzionale come unione doganale per i paesi membri, cercando di allargare il numero di questi ultimi. Nel periodo che va dal 1991 al 1997, il commercio interregionale presentò tassi elevati di crescita generando ottimismo sia nella sfera economico-commerciale sia in quella politico-strategica, ottimismo che, come vedremo in seguito, si rivelerà prematuro. Un primo fattore di pressione sul Mercosul infatti, fu la proposta

per la creazione di un Area di Libero Commercio Americana (ALCA) e la posizione politica dell'Argentina, sotto il governo Menem e la gestione economica del Ministro Cavallo, che, cercando un allineamento marcato con gli Stati Uniti, adottò una politica economica profondamente liberista, attuando liberalizzazioni sfrenate ed una politica monetaria che porterà lo stato sudamericano al collasso nel giro di pochi anni. Nel dicembre del 1994, il Brasile accettò con riluttanza di iniziare i negoziati per la creazione dell'Alca senza invero tirarsene fuori per paura di rimanere isolato nel continente, tuttavia tentò sempre di guadagnare tempo senza mai fare opposizione frontale; il Brasile continuava a puntare su globalizzazione e avvicinamento agli *States*, anche se il consolidamento dell'Alca soffrì anche dall'altro lato dei tavoli negoziali per le difficoltà che ebbe il Presidente Clinton nell'ottenere l'autorizzazione del Congresso. Il Brasile intanto manteneva i suoi contatti con l'Unione Europea sia attraverso negoziati bilaterali che attraverso il Mercosul, approssimandosi a paesi come India e Malesia e disegnando collaborazioni strategiche con India, Russia e Cina anche in campo nucleare ed aereospaziale onde strutturare un sistema votato più al multipolarismo che all'unilateralismo statunitense. Nel 1997 Cardoso vince nuovamente le elezioni grazie al successo del *Plano Real* ed al controllo dell'inflazione, tuttavia già durante la campagna elettorale iniziò un periodo difficile dal punto di vista economico e che sfocerà nella crisi asiatica del 1997 e in quella russa del 1998, generando una rilevantissima fuga di capitali (si stima del 50%) che avrebbe potuto minacciare la stessa campagna presidenziale nel caso, non verificatosi, si fosse disputato il ballottaggio. La crisi finanziaria e cambiabile del 1999 e la possibilità che alcuni obiettivi raggiunti dal governo nella stabilità monetaria potessero retrocedere portò alla svalutazione del *Real* per riequilibrare i conti. Durante il 1999 anche il Mercosul ebbe un momento particolarmente delicato, le tensioni fra Brasile e Argentina si ripercossero anche sugli altri membri: il Ministro dell'Economia argentino, Domingo Cavallo, investì duramente contro il Mercosul e la sua Tariffa Esterna Comune (TEC), scommettendo sull'integrazione emisferica dell'Alca, proposta dagli Stati Uniti; considerando quindi Alca e Mercosul opzioni escludenti. Poco dopo l'Argentina subì il contraccolpo del modello neoliberale adottato con uno dei peggiori collassi politico-economici di tutti i tempi. Nell'agosto del 2000 Cardoso convocò il primo Vertice dei paesi sudamericani in Brasilia, a cui seguì, nel 2002, un secondo Vertice a Guayaquil (Ecuador) dove si discusse per un coordinamento tra i due grandi progetti di integrazione sudamericana: Mercosul e Comunità Andina; infine, nel corso del 23° Vertice del Mercosul, tenutosi a Brasilia il 5 e 6 dicembre 2002, fu realizzato solo un ulteriore accordo di cooperazione con la Comunità Andina e rinnovato l'impegno di dar continuità all'integrazione tra i due blocchi; per quanto riguarda direttamente il Mercosul invece, fu firmato un raccordo

che facilitava lo spostamento, la residenza e la possibilità di lavorare negli altri paesi del blocco. Tuttavia le grandi questioni pendenti furono rimandate al 2003: non si concretizzò il “Gran Finale” dell’amministrazione Cardoso ma, venne riaffermato l’obiettivo di portare avanti il progetto di Unione Doganale.

## **1 Lula: cenni biografici e genesi del PT**

La biografia del Presidente Lula è senz’altro una delle più affascinanti, messa a confronto con quella dei precedenti presidenti; essa racconta infatti una storia di povertà, privazioni, lotta e riscatto per cui vale la pena spendere qualche riga in più.

Luiz Inácio da Silva nasce il 27 ottobre del 1945, è il settimo di otto figli nati dal matrimonio tra Aristides Inácio da Silva e Eurídice Ferreira de Melo, contadini analfabeti che vivevano di sussistenza a Caetés, piccolo centro dell’entroterra pernambucano caratterizzato da un clima semi-arido, paesaggi brulli e desolati ed un’agricoltura poco redditizia: tutt’ora una delle zone più povere del Brasile. Ciò spinse il padre, che lasciò la modestissima abitazione familiare poco prima che Lula nascesse, ad emigrare a San Paolo. Nel dicembre del 1952, la madre decide di seguire le orme del marito, cercando fortuna ed emigrando sul litorale dello stato di San Paolo; il viaggio durò tredici giorni, Euridice caricò i suoi figli su di un "*pau-de-arara*": mezzo di fortuna usato ancora oggi per il trasporto illegale di lavoratori nelle zone rurali del nordest e che consiste nel precario adattamento di vecchi camion al trasporto di persone. Euridice ed i suoi figli raggiungono il padre di famiglia che nel frattempo aveva sposato ed avuto figli con un'altra donna, inizia così una difficile convivenza che Euridice interrompe dopo poco tempo trasferendosi dapprima in una casa adiacente e successivamente nella città di San Paolo. Lula ed i fratelli nati dal primo matrimonio non rincontreranno mai più il padre, che morì nel 1978 e fu seppellito come indigente (Lula seppe della morte del padre solo giorni dopo l’inumazione).

Durante il periodo in cui entrambe le famiglie del padre convivevano, Lula fu alfabetizzato presso il Gruppo Scuola Marcilio Dias, nonostante la completa mancanza di incoraggiamento da parte del padre, uomo dal carattere molto rigido, che sosteneva che i figli dovessero dedicarsi al solo lavoro. All’età di 7 anni già vendeva arance sul molo ed aiutava il padre in molte mansioni; successivamente a San Paolo, a 12 anni, comincia a lavorare in una tintoria e, allo

stesso tempo, come lustrascarpe ed assistente d'ufficio; a 14 anni ebbe il primo contratto di lavoro formale ai magazzini generali Columbia dove rimane per 6 mesi. Successivamente, nel 1961, frequenta un corso da tornitore meccanico che lascia per cominciare a prestare servizio in un'acciaieria dove, nel 1964, un tornio meccanico gli tranciò il mignolo della mano sinistra: dovette aspettare ore prima che il proprietario della fabbrica arrivasse per portarlo dal medico; questo episodio segna la vita del giovane Lula sensibilizzandolo sulla condizione della classe operaia del tempo: in futuro, la sua mano offesa diverrà quasi un simbolo della sua estrazione operaia che rivendicherà con orgoglio. Viene assunto, poi, in un'altra fabbrica per 6 mesi, qui viene licenziato poiché si rifiutava di lavorare il sabato; nel 1966, dopo un periodo buio di lavoretti occasionali per sbarcare il lunario, viene assunto in una grande ditta metallurgica di San Paolo, dove ha l'opportunità, nel 1973, di fare un corso sul sindacalismo negli Stati Uniti.

Iscrittosi al sindacato dei metallurgici nel 1968, si distingue per carisma e capacità di *leadership*, tanto da diventare presidente dello stesso già nel 1975. In questi anni comincia ad essere conosciuto e chiamato "Lula": diminutivo di Luis, che più tardi aggiungerà ufficialmente al suo nome di battesimo al fine di utilizzare il nomignolo anche in fase elettorale. Rieletto alla presidenza del sindacato nel 1978, si pose alla testa di scioperi su larga scala e negoziati sindacali sfidando apertamente la legislazione repressiva delle giunte militari. Nel 1980 fu arrestato, processato ed escluso dalla dirigenza sindacale per aver infranto la Legge di Sicurezza Nazionale; nello stesso anno, sull'ondata dei movimenti scioperistici che coinvolsero gran parte del paese, venne fondato il *Partido dos Trabalhadores (PT)* ovvero Partito dei Lavoratori, di cui Lula divenne primo presidente.

Il *PT*, emerge quindi dalle organizzazioni sindacali e spontanee di operai, in particolar modo appartenenti allo stato di San Paolo, sul finire degli anni '70, per riempire quel vuoto politico che la repressione del regime militare, verso i partiti comunisti e socialisti tradizionali, aveva contribuito a creare. Sin dalla fondazione, si presenta come un partito di sinistra che difende i principi del socialismo, nonostante emergano spesso obiezioni e criticismi verso i sistemi retti dal cosiddetto "socialismo reale". Benchè i richiami ideologici siano particolarmente evocativi, si è sempre cercato di creare una linea che abbracciasse l'azione sindacale nell'accezione più inclusiva del termine, senza quindi soffermarsi su definizioni ideologiche troppo stringenti e, a volte, arrivando a sollevare obiezioni che consistevano in visioni alternative e non conformi ai paesi a socialismo reale; a conferma di ciò, basta citare un intervento di Lula, all'interno di un dibattito televisivo durante la campagna presidenziale del 1989, in cui, incalzato dal suo diretto avversario Collor, afferma che il *PT* non si dichiarava marxista. Nonostante ciò, il *Partido dos*

*Trabalhadores*, rimane in buoni rapporti con i partiti comunisti classici dell'Unione Sovietica, della Repubblica Democratica Tedesca, della Cina e di Cuba o, spostandoci più avanti nel tempo, con il governo di Hugo Chàvez in Venezuela.

Il partito si pone fin da subito in maniera critica nei riguardi del riformismo dei partiti socialdemocratici esistenti, citando le parole direttamente dal suo manifesto iniziale: “Le correnti social-democratiche non rappresentano oggi nessuna prospettiva reale di superamento storico del capitalismo imperialista”. Molteplici e variegate sono le correnti che confluiscono nel PT al momento della sua fondazione: come già accennato prima, il nucleo centrale lo si può ritrovare nel movimento sindacalista che aveva animato e patrocinato le rivendicazioni dei lavoratori a cavallo delle decadi '70 e '80 e di cui Lula era leader indiscusso; a sinistra troviamo i militanti e dei partiti comunisti (messi fuori legge dalle giunte militari) e delle organizzazioni extra-parlamentari di lotta armata che operavano azioni di guerriglia e sabotaggio già a partire del 1964: anno di instaurazione della dittatura militare; da destra, sopraggiunge la corrente più moderata composta da delusi e fuoriusciti dei partiti socialdemocratici esistenti ed in parte anche alcune organizzazioni cattoliche progressiste che facevano capo alla cosiddetta “Teologia della Liberazione”. Il PT istituisce, a partire dal 1990, il Foro di San Paolo: una conferenza nata a San Paolo per discutere modelli alternativi al liberismo in seguito alla caduta del muro di Berlino e che raccoglie diversi partiti, gruppi, organizzazioni e movimenti della sinistra latino-americana che si riuniscono a cadenza irregolare; l'ultimo incontro si è tenuto a Manàgua (Nicaragua) a luglio 2017.

Il *Partido dos Trabalhadores*, come sancito dal primo articolo dello statuto: “è un'associazione volontaria di cittadini e cittadine che si prefigge di lottare per la democrazia, il pluralismo, la solidarietà, trasformazioni politiche, sociali, istituzionali, economiche, giuridiche e culturali volte ad eliminare lo sfruttamento, la dominazione, l'oppressione, la disuguaglianza, l'ingiustizia e la miseria con l'obbiettivo di costruire il socialismo democratico”<sup>31</sup>. Interessante, infine, notare, come emerge da parte degli intellettuali e degli ideologi del PT, una particolare attenzione per Antonio Gramsci e il suo concetto di egemonia culturale; il filosofo italiano costituisce un punto di riferimento di primaria importanza per la visione del mondo e le teorie che si andranno sviluppando in seno al partito.

Durante gli anni '80 dello scorso secolo, inizia per Luiz Inàcio Lula da Silva la scalata politica vera e propria: nel 1982, candidato governatore di San Paolo, perde le elezioni ma ottiene

---

<sup>31</sup> Estatudo do Partido dos Trabalhadores, art 1°.

visibilità poco dopo, nel 1984, con la campagna a favore del ritorno delle elezioni presidenziali dirette, *Diretas Jà*, che sancisce la fase di passaggio dalla dittatura militare alla fase di democratizzazione; tuttavia la campagna non ha successo nell'immediato, tanto che le elezioni presidenziali del 1985, che vedono comunque salire alla Presidenza per la prima volta del 1964 un civile, continuano a tenersi in forma indiretta e il *Partido dos Trabalhadores* si astiene dal partecipare. Nel 1986, Lula è eletto deputato federale per lo stato di San Paolo partecipando alla stesura della nuova costituzione federale del 1988. Nel 1989 si hanno le prime elezioni presidenziali dirette: Lula viene sconfitto al ballottaggio dal Collor de Mello. Si candida ancora nel 1994 e nel 1998 ma, come abbiamo già visto precedentemente, è Fernando Henrique Cardoso che avrà la meglio in entrambi i casi.

Durante la sua quarta campagna presidenziale, nel 2002, Lula si presenta con un profilo più moderato, ovvero allontanando i timori e le accuse di radicalismo che gli venivano mossi da gran parte della classe media e della stampa, spaventati dal suo passato di attivista e dall'ala sinistra del partito; egli infatti sceglie come vice-presidente Josè Alencar, già senatore del Minas Gerais con il *Partido Liberal*, conquistandosi la fiducia di parte della classe imprenditoriale del paese. Luis Inácio Lula da Silva vince al secondo turno con più del 61% dei consensi e ottenendo la maggioranza in 26 stati su 27.

## **2 Il governo Lula (2003-2011)**

La politica estera di Luiz Inácio Lula da Silva riflette, per lo meno in parte, le posizioni tradizionali del *Partido dos Trabalhadores*. Dal punto di vista simbolico, gran parte della narrazione enfatizza la necessità di un cambiamento rispetto al governo di Fernando Henrique Cardoso, infatti, nel primo discorso da Presidente, Lula afferma:

*“Cambiamento: questa è la parola chiave, questo è stato il grande messaggio della società brasiliana nelle elezioni di ottobre. La speranza ha vinto la paura e la società brasiliana ha deciso che è ora di tracciare nuovi cammini. [...] È per questo che il popolo brasiliano mi ha eletto Presidente della Repubblica: per cambiare”.*

Molte delle iniziative del governo Lula da Silva vertono sui negoziati commerciali e nella ricerca di coordinamento politico con paesi in via di sviluppo ed emergenti come India, Sudafrica, Cina e Russia, ma anche nei riguardi del Sud America vi è una particolare attenzione. Con India e Sudafrica, il governo brasiliano formalizza un'alleanza strategica e di cooperazione creando l'IBAS, anche detto G-3. Con la Russia e la Cina aumentano gli scambi commerciali, strategici e militari.

Come già detto prima, la parola d'ordine dell'amministrazione Lula è "cambiamento": Cardoso e Lula rappresentano infatti due tradizioni diplomatiche brasiliane distinte: mostrando ampie differenze nelle azioni, nelle preferenze e nelle ideologie; perseguendo risultati specifici ben distinti rispetto la politica estera ma cercando di non allontanarsi da un obiettivo comune: raggiungere lo sviluppo economico del paese preservando, nel frattempo, una certa autonomia politica.

L'approccio metodologico utilizzato in questa sede per cercare di capire il cambio di paradigma che caratterizza la politica estera durante la presidenza Lula da Silva è quella fornitaci dal modello di Charles F. Hermann. Hermann ci spiega come i mutamenti nella politica estera di un paese possono essere inquadrati in un *continuum*: a partire da piccoli aggiustamenti, passando per modifiche di obiettivi e programmi, fino ad arrivare ad alterazioni fondamentali dell'atteggiamento internazionale di un paese. Questi livelli di cambiamento sono esaminati cercando di identificarne l'origine e analizzando quattro fattori: 1) *leaders*; 2) burocrati; 3) ristrutturazione domestica e 4) shock esterni. Le differenze ideologiche e di visione del mondo, i diversi obiettivi, i tratti particolari della personalità dei presidenti Cardoso e Lula e le loro interpretazioni divergenti degli eventi internazionali sono elementi di cambiamento, così come la sostituzione dei formulatori ed esecutori della politica estera (Ministri, segretari generali etc) che chiaramente possiedono visioni del mondo distinte. A questo punto Hermann e Hagan (1987) evidenziano come nelle unità decisionali apicali, composte dal ristretto gruppo che prende le decisioni finali, anche il diverso impatto che determinate situazioni riscuotono, supportato da un'analisi psicologica delle personalità più influenti, può essere utile per comprendere la direzione che prende la politica estera di un paese. Sicuramente gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 e le difficoltà occorse durante il *Doha Round* in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio, furono shock esterni che contribuirono ad alterare la politica estera brasiliana, modificando in certi tratti la fase finale del governo Cardoso anticipando elementi di cambiamento che decodifichiamo in toto solo nel corso dell'amministrazione Lula.

Lula da Silva colloca fin da subito i temi sociali nell'agenda internazionale; a partire dal suo intervento a Davos, nel 2003, egli difende e auspica un aumento degli aiuti dei paesi ricchi per la lotta alla fame e alla povertà estrema, ottenendo l'appoggio del presidente francese Chirac e di quello cileno Lagos. Durante il suo mandato abbiamo un continuo "corteggiamento" verso gli stati del Sud del mondo mediante la costruzione di coalizioni (G3 e G20) il cui obiettivo era alterare la geografia del potere mondiale, cercando un migliore equilibrio nelle relazioni Nord-Sud, anche se, abbiamo visto come già dalla fine del governo Cardoso, l'opposizione all'inasprimento delle leggi sulla proprietà intellettuale, svolta congiuntamente da Brasile, India e Sudafrica, possa essere interpretata come un primo passo verso l'istituzione dell'IBAS o G3.

Il Presidente Cardoso difese l'idea dell'"autonomia attraverso la partecipazione", contrapponendosi quindi al precedente paradigma dell'"autonomia mediante distanza" che caratterizza il modus operandi del Brasile durante l'epoca della Guerra Fredda fino alla fine del governo Sarney (1985-1989); Lula adotta invece una strategia che definiamo "autonomia attraverso la diversificazione", enfatizzando la cooperazione Sud-Sud per ottenere un maggior peso verso i paesi del Nord, realizzando aggiustamenti strategici, aumentando il protagonismo internazionale del paese e trasponendo il cambio di programma nella politica estera<sup>32</sup>. Definiamo sinteticamente i tre paradigmi poc'anzi accennati che costituiscono i diversi approcci mediante i quali il Brasile si orienta e si rapporta con il mondo a cavallo tra XX e XI secolo: "l'autonomia attraverso la distanza" consiste in una politica di non accettazione automatica dei regimi internazionali prevalenti e, soprattutto, la volontà di perseguire il proprio sviluppo in modo quasi autarchico, rivolto verso il mercato interno; di conseguenza la diplomazia tende a contrapporsi all'agenda delle grandi potenze per preservare la sovranità dello stato; "l'autonomia mediante partecipazione" ribalta il precedente paradigma aderendo ai regimi internazionali esistenti e alle politiche economiche liberali, senza perdere la capacità di gestione della politica estera: l'obiettivo è cercare di influenzare con la propria visione, le regole e i principi che reggono il sistema internazionale; "l'autonomia attraverso la diversificazione" consiste nell'adesione del paese ai principi e alle norme internazionali per mezzo di alleanze Sud-Sud, anche regionali, e accordi con alleati non tradizionali: Cina, Sudest asiatico, Africa, Europa Orientale, Medio Oriente etc. in questo modo si ridurrebbero le asimmetrie nei rapporti con i paesi più potenti e aumenterebbe la capacità negoziale.

---

<sup>32</sup> Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, *A politica externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação*, Rio de Janeiro, Giugno/Dicembre 2007.

Tradizionalmente la narrazione del *Partido dos Trabalhadores* sui temi della politica internazionale supporta alleanze preferenziali con partner del Sud del mondo, il che potrebbe essere interpretato come un ritorno al terzomondismo. Secondo Samuel Pinheiro Guimaraes, segretario generale del Ministero degli Esteri dal 2003 al 2009:

*“ Nell’esecuzione della sua politica estera, sempre rispettando i principi costituzionali, il Brasile, in un mondo sempre più diseguale, arbitrario e violento, deve reagire alle iniziative politiche delle Grandi Potenze ed in particolar modo della superpotenza degli Stati Uniti; il Brasile deve articolare alleanze politiche, economiche e tecnologiche con gli Stati alla periferia del sistema internazionale per promuovere e difendere i suoi interessi; il Brasile deve trasformare le sue tradizionali relazioni con le Grandi Potenze, storicamente squilibrate ”<sup>33</sup>.*

Durante la maggior parte della Guerra Fredda, la politica estera brasiliana difende i temi della questione Nord-Sud in contrapposizione al *cleavage* Est-Ovest; anche nei momenti di maggior identificazione politica e diplomatica con gli Stati Uniti e con le nazioni occidentali, durante i governi Dutra (1946-1950) e Castello Branco (1964-1967), il tema dello sviluppo nazionale e la divisione tra paesi poveri e paesi ricchi non smise di manifestarsi. L’appoggio al G-77, che mirava ad un ordine economico internazionale più giusto, l’affinità con le proposte dei paesi che non avevano intenzione di allinearsi con l’URSS o con gli USA e una politica di avvicinamento al Medio Oriente e alle nazioni africane segnarono una politica economica terzomondista visibile nel periodo del “Pragmatismo Responsabile”. Il governo Cardoso (1995-2002), mantiene buoni rapporti con i paesi in via di sviluppo riconoscendo esplicitamente le asimmetrie e le ingiustizie nelle relazioni tra nazioni, riesce ad allontanarsi progressivamente da queste posizioni enfatizzando gli aspetti cooperativi delle relazioni internazionali. In un primo momento si può pensare che la politica estera di Lula è un mero tentativo di ritorno al terzomondismo; in Brasile questa interpretazione, che ha un chiaro senso critico verso il governo e il Ministero degli Esteri, trova credito nei partiti dell’opposizione, in particolar modo nel *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB) e nel *Partido da Frente Liberal* (PFL) ottenendo eco negli ambienti imprenditoriali e intellettuali, tuttavia, se si deve parlare di un disegno di ripresa della cooperazione Sud-Sud, essa va interpretata alla luce dello scenario attuale, prendendo in considerazione due cambiamenti fondamentali che si intersecano ed

---

<sup>33</sup> Guimaraes, Samuel Pinheiro, *Los tres anos del gobierno del presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva*, La Onda Digital, n.277, 2006.

influenzano fortemente lo spazio di manovra brasiliano: la prima questione è di ordine domestica, ovvero l'adesione del paese ai principi universalisti di democrazia, la seconda è di carattere esterno, non si può evitare di mettere in conto l'accelerazione dei processi di globalizzazione che impediscono al Brasile di mantenere un basso grado di interdipendenza con gli altri paesi. Questo spiega perché il Ministero degli Esteri evita di scontrarsi frontalmente con i paesi ricchi, nonostante non manchino accese dispute di carattere economico, politico e commerciale.

In termini quantitativi, la politica estera del governo Lula da Silva mette in pratica una diplomazia presidenziale intensissima; in un articolo pubblicato nel marzo del 2005, l'allora Ministro degli Esteri Celso Amorim commenta come il presidente Lula avesse già realizzato 56 viaggi, visitando 35 paesi diversi, ricevendo in contropartita 52 visite ufficiali di capi di stato e di governo provenienti da 39 paesi (i viaggi internazionali di Lula da Silva alla fine del suo secondo mandato supereranno la quota complessiva di 200). Un'altra novità dell'amministrazione Lula, fu quella di nominare Marco Aurelio Garcia, un intellettuale proveniente dai quadri del *Partido dos Trabalhadores*, già segretario alle Relazioni Internazionali dal 1996 al 2002, alla testa dell'*Assessoria Especial do Presidente da Republica*, era dalla Presidenza Kubitschek (1956-1960) che quella carica non veniva occupata da un non diplomatico, all'epoca si trattò del poeta Augusto Frederico Schmidt.

Il governo Lula valorizza la sovranità e gli interessi nazionali, cercando alleanze privilegiate tra i paesi del Sud anche se, non possiamo evitare di notare come già durante la parte finale del governo Cardoso, in particolare durante l'aspro contenzioso sulla questione dei brevetti per i farmaci contro l'Aids, il Brasile trova validi alleati nel Sudafrica e nell'India opponendosi all'aumento dei prezzi di suddetti medicinali sensibilizzando e ricevendo appoggio da ampi settori della società civile di molti paesi. Tuttavia la formazione di questa coalizione fu ufficializzata durante l'amministrazione Lula con la Dichiarazione di Brasilia del 6 giugno 2003, accordo che tratta un gran numero di temi che vanno dal commercio a questioni di sicurezza internazionale, creando così l'IBAS anche detto G-3, formazione che pare assumere sostanza anche nell'ottica dei negoziati multilaterali in seno all'OMC nei vari incontri di Doha, Cancun, Hong Kong e a seguire. La preoccupazione di Lula nel rafforzare la propria posizione a partire da alleanze Sud-Sud si tradusse, poco prima del vertice ministeriale di Cancun, nel settembre 2003, nella formazione del G-20, un gruppo di paesi che chiedevano la fine dei sussidi nazionali all'esportazione di prodotti agricoli, colpevoli di distorcere il mercato, e un maggior accesso ai mercati nord-americani ed europei; come in altre alleanze tra paesi del Sud,

l'amministrazione Lula crede che questo tipo di coalizioni, oltre a garantire maggiori benefici economici individuali, possa contribuire a creare un'identità comune volta allo stabilimento di un ordine sociale ed economico più equo e giusto. Questa linea è affermata dal Ministro Amorim che afferma a riguardo:

*“[...] la nostra priorità è concludere con successo i negoziati OMC. Tramite questi potremo effettivamente ottenere l'eliminazione dei sussidi miliardari all'esportazione e la significativa riduzione degli incentivi interni alla produzione agricola dei paesi sviluppati”<sup>34</sup>.*

L'insistenza brasiliana per l'apertura dei mercati agricoli, impossibile da raggiungere nel breve periodo nei termini rivendicati, spiegherebbe la capacità di coesione dei maggiori paesi del Sud; tuttavia, se la fine del protezionismo e dei sussidi agricoli garantirebbero grandi vantaggi nel breve periodo, dall'altro lato, si ritroverebbe in una situazione difficile l'industria, in particolar modo quella dei servizi e delle alte tecnologie. Secondo Rouquiè, il Brasile: “adottando un punto di vista così rigido, si mostra perfettamente fedele all'insegnamento di Rio Branco: mai fare accordi con gli stati più potenti”<sup>35</sup>. In questa maniera, gli altri paesi del G-20, importatori di prodotti agricoli, avrebbero garantita la protezione necessaria per la propria industria non pienamente competitiva o per le proprie politiche nazionali industriali e tecnologiche necessarie allo sviluppo di settori tecnologici internazionalmente competitivi.

La politica estera del presidente Lula da Silva, pur mantenendo una posizione multilateralista, difende la sovranità nazionale con maggior forza rispetto all'amministrazione precedente; questa caratteristica, che si interseca con l'idea di “autonomia attraverso la diversificazione” guadagna peso e sembra tradursi in una volontà di *leadership* regionale. I governi e i gruppi sociali delle altre nazioni non reagiscono solo tenendo in considerazione le risorse di potere degli stati, ma anche secondo la percezione rispetto al potenziale di utilizzo di queste risorse; secondo Wendt, le relazioni internazionali assorbono “una forma sociopsicologica di teoria sistemica nella quale le identità e gli interessi sono variabili dipendenti”<sup>36</sup>. In questa prospettiva quindi, le idee politiche e le percezioni degli attori sono fondamentali per lo studio della politica estera poiché modificano imprescindibilmente il comportamento degli stati, così come affermano le varie prospettive teoriche portate avanti da Keohane, Goldstein, Rosati e il sopra citato Wendt. Per il gruppo dei formulatori della politica estera sotto il governo Cardoso,

---

<sup>34</sup> Amorim, Celso, *Apoio à entrada da Rússia na OMC em troca de nada*, Valor Econômico, 19 ottobre 2005.

<sup>35</sup> Rouquiè, Alain, *Le Brésil au XXI siècle*, Paris: Fayard, 2006.

<sup>36</sup> Wendt, Alexander, *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, International Organization, v. 26, n. 2, 1992.

l'eventuale progetto di un Brasile nel ruolo di *leader* si sarebbe dovuto sviluppare a seguito di un graduale sviluppo economico del paese e si sarebbe dovuto limitare all'ambito regionale a causa della scarsità di risorse (finanziarie, belliche, politiche e di quadri professionali) disponibili per l'azione esterna dello stato. I formulatori della politica estera del governo Lula, a loro volta, credono che il "progetto di *leadership*" possa essere raggiunto attraverso un'azione diplomatica più attiva e dinamica e in continuità con la difesa di temi universali.

*"A volte ci domandano se il Brasile vuole essere leader. Noi non abbiamo pretesa di leadership se questa significa egemonia di qualunque tipo. Ma, se il nostro sviluppo interno, se le nostre attitudini [...] di rispetto al diritto internazionale, di ricerca di soluzioni pacifiche alle controversie, di lotta a tutte le forme di discriminazione, di difesa dei diritti umani e dell'ambiente, se queste attitudini generano leadership, non v'è perché rifiutarla"*<sup>37</sup>.

La nazionalizzazione dell'estrazione degli idrocarburi (e del gas boliviano), nel 2006, da parte del presidente della Bolivia, Evo Morales, colpisce le concessioni dell'impresa statale brasiliana Petrobras, dimostra difficoltà nella *leadership*; difendere gli interessi brasiliani senza impattare con quelli boliviani richiede una grande capacità negoziale, un buon compromesso tra risorse e capacità reali e simboliche. Per il Brasile la volontà nazionale di fare della politica estera e dell'integrazione regionale un asse portante del proprio progetto nazionale è una questione di primaria importanza da esaminare alla luce del dibattito sul Mercosul. La ricerca di un maggior profilo internazionale e regionale assume ulteriore concretezza nella questione di Haiti: il paese accetta il comando della Missione delle Nazioni Unite per la Stabilizzazione di Haiti (Minustah) inviando un contingente di 1200 militari. Anche in questo caso non possiamo parlare di un cambio di rotta vero e proprio ed originale, piuttosto di una ripresa di alcune azioni presenti nel periodo dell'autonomia attraverso la distanza. L'invio di contingenti militari brasiliani in missioni di *peacekeeping* iniziò infatti nel 1956, con l'invio di militari nel Sinai, in Angola, Jugoslavia e Timor Est; durante il governo Lula da Silva, la decisione è vincolata direttamente alla concezione affermata dalla diplomazia brasiliana, ovvero di cooperazione in politiche volte a promuovere la pace internazionale (Sinai) o nazionale (Angola) ma anche, in questo caso, al forte interesse per un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU. In questo modo il governo dimostrò la volontà di sostenere parte dei costi della pacificazione come parte di una strategia più ampia di politica internazionale; se teniamo a mente la teoria dell'azione collettiva

---

<sup>37</sup> Amorim, Celso, *Discurso do ministro do Estado das Relacoes Exteriores, embaixador Celso Amorim por ocasio da cerimonia de transmissao so cargo de secretario-geral das Relacoes Exteriores, em Brasilia, 2003.*

di Olson si può affermare che il paese accettò di sostenere parte dei costi, permettendo l'azione di stati *free riders*, per mostrare capacità e volontà di raggiungere benefici collettivi volti a creare un sistema internazionale più stabile. Il caso di Haiti è emblematico per comprendere la teoria dell'"autonomia attraverso la diversificazione": diversificazione non significa solo ricerca di relazioni alternative con altri stati ma capacità di intervento in situazioni che esulano dall'interesse immediato, a difesa di valori internazionalmente riconosciuti. Così il Brasile si assume questo incarico, seguito da altri paesi della regione come Cile e Argentina, per inseguire un obiettivo che, secondo la percezione del governo, supera i costi e rafforza la proiezione internazionale del paese; tra i possibili benefici ritroviamo quello della candidatura ad un seggio permanente presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e quello di essere formalmente riconosciuti come una potenza media sullo scenario globale sia dal punto di vista politico che economico. Il governo precedente, su questi temi, conservava una posizione senz'altro più moderata, di collaborazione con gli organi internazionali, evitando quindi di assumersi responsabilità e rischi eccessivi, infatti Cardoso in persona afferma:

*“mi domandano sul Mercosul e sul seggio nel Consiglio di Sicurezza ONU. Rispondo che il Brasile, per la sua traiettoria e le sue peculiarità di paese con una cultura di pace e tolleranza culturale, sarà sempre a disposizione delle altre nazioni, principalmente delle vicine, per essere utile nei forum internazionali, specialmente nel Consiglio di Sicurezza. Ma, quello che più conta tra un seggio nel Consiglio e l'amicizia con l'Argentina e con i nostri vicini è la seconda. Io vedo come miglior percorso per il nostro paese entrare nel club dei paesi sviluppati, all'epoca il G-7, grazie al nostro lavoro e all'integrazione con i nostri vicini, invece di lottare per una posizione politica di prestigio per la quale potremmo ottenere il loro appoggio, molto importante per la crescita e il consolidamento della nostra esperienza di integrazione”<sup>38</sup>.*

Si registrò un vivo dibattito interno sulla gestione della politica estera di Lula da Silva; in un contesto in cui la crescita del paese, dagli anni '80 in poi, procedeva attestandosi su livelli modesti, all'inizio del secondo millennio si ebbe un picco: passando dai 107,6 miliardi di dollari americani del 2002 ai 228,9 miliardi del 2006<sup>39</sup>. Questo contribuisce a spiegare perché le questioni economiche internazionali guadagnarono rilevanza nel dibattito interno, cominciando a coinvolgere opinione pubblica, imprenditori, sindacati, partiti e parlamento. Dall'altro lato

---

<sup>38</sup> Cardoso, Fernando Henrique, *A arte política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

<sup>39</sup> SECEX (Secretaria de Comercio Exterior, Ministerio do Desenvolvimento Industria e Comercio Exterior), *Boletim Informativo*, Brasilia, gennaio 2007.

queste innovazioni suscitarono anche critiche che indebolirono il consenso: secondo l'opposizione, soprattutto i partiti PSDB e PFL, la forte politicizzazione della politica estera voluta da Lula indeboliva i rapporti con gli interlocutori politici ed economici tradizionali e con i paesi più importanti, con chiaro riferimento a Stati Uniti ed Unione Europea; in effetti il governo Lula aumentò i rapporti con i paesi africani, principalmente quelli di lingua portoghese, tenendo conto oltre che all'economia anche a istanze sociali e umanitarie. Il rapporto con gli USA, definito dal Presidente Fernando Henrique Cardoso come essenziale e cooperativo non esulava da divergenze settoriali e contenziosi in aree diverse: questioni commerciali, contenziosi sulle leggi che disciplinavano la proprietà intellettuale etc, questo scenario ostacolò il prosieguo dei negoziati sull'ALCA. Per Lula, questo percorso continua ad essere importante ma non è visto come l'unica alternativa per raggiungere gli obiettivi diplomatici ed economici previsti. Un'altra critica rivolta al modus operandi del presidente Lula è la mancanza di pragmatismo: infatti per i suoi detrattori, egli possiede una visione poco pragmatica e eccessivamente influenzata da ideologie. Durante la campagna elettorale del 2002, settori neoconservatori nordamericani temevano che il Brasile potesse fare un'opposizione eccessivamente dura agli interessi degli Stati Uniti; in campo economico, la mancanza di fiducia era molto forte e si ripercosse sulle misure del governo a partire dal 2003. Nei circoli imprenditoriali statunitensi circolava l'idea che il debito esterno non sarebbe stato pagato e che si sarebbero instaurate misure stataliste tendenti all'autarchia. Tuttavia il giorno successivo alla vittoria elettorale di Lula, nell'ottobre 2002, George W. Bush telefonò il futuro presidente brasiliano invitandolo negli Stati Uniti prima ancora della sua investitura ufficiale, l'incontro fu positivo e Lula da Silva ebbe l'opportunità di dimostrare sin dall'inizio, supportato da diplomatici e funzionari, lo stile della sua politica estera, il più possibile pragmatica e realistica e quindi non solamente ideologica. Nel novembre del 2005, la visita di George W. Bush in Brasile consolida un clima di dialogo costruttivo tanto da far parlare addirittura di una "mutua simpatia" tra i due presidenti; l'immagine negativa che aveva Lula nel 2002, così come era stato nelle precedenti campagne presidenziali dell'89, '94 e '98, si andava affievolendo. Il governo Lula si trova a dover smorzare gli angoli più taglienti dell'ideologia del *Partido dos Trabalhadores*, per rapportarsi all'unilateralismo americano post-11 settembre 2001.

La svolta del governo PT, si evince anche facendo un breve raffronto dei dati sulle esportazioni del Brasile; prendendo in esame il periodo 1998-2005, vediamo come il peso dei mercati "tradizionali" (Stati Uniti, Unione Europea, Giappone, Canada, Messico, Mercosul) subisce una decrescita passando da 79,3 a 67,2 punti percentuali sul totale mentre i cosiddetti "mercati

non tradizionali” (Cina, Sudest asiatico, Africa, Europa dell’Est, Medio Oriente) aumentano il loro peso assoluto passando, nello stesso periodo, dal 19,7% al 31%<sup>40</sup>.

Una delle critiche mosse a Lula dai suoi detrattori fu la dispersione e gli eccessivi sforzi verso obiettivi poco chiari e non promettenti, riferendosi chiaramente alla nuova concezione della politica estera promossa dal PT che cercava una personale interpretazione allo scenario internazionale del XXI secolo. Altre critiche si riferiscono al rallentamento dei negoziati per l’instaurazione di aree di libero commercio, ad esempio con Unione Europea e ALCA.

Le relazioni con gli stati sudamericani impegnano la diplomazia brasiliana sin dal XIX secolo, tuttavia un avvicinamento consistente con, ad esempio, l’Argentina, si ha a partire dal 1985, più avanti, nei governi di Collor de Mello e Itamar Franco, l’avvicinamento tra i due paesi procede costante, anche nell’ottica del cambio di paradigma economico della regione, da sviluppatista a liberale; a seguire nei governi Cardoso, le relazioni con i paesi dell’area erano definite prioritarie e, allo stesso tempo, si delineano nuovi obiettivi di integrazione regionale, ad esempio i negoziati ALCA, che nonostante l’entusiasmo, incontrarono più difficoltà del previsto. Risale a questo periodo l’importante mediazione del Brasile nel conflitto tra Perù ed Ecuador, risolto con un accordo firmato a Brasilia il 27 ottobre 1998 presso il Ministero degli Esteri alla presenza del Re di Spagna e del Segretario generale dell’Organizzazione degli Stati Americani (OSA), Cèsar Gaviria. Alla fine dell’amministrazione Cardoso, si annunciò la firma di un accordo di libero scambio tra il Mercosul e la Comunità Andina delle Nazioni (CAN), Lula diede seguito ai negoziati e l’accordo fu firmato nel dicembre del 2003, incorporandosi nell’ordinamento giuridico brasiliano a partire da gennaio 2005.

Importante precedente che si ripresenterà nel corso del governo Lula da Silva fu la riunione di Capi di Stato del Sudamerica tenutasi tra agosto e settembre 2000 a Brasilia dalla quale emergerà l’Integrazione Infrastrutturale Regionale Sud-Americana (IIRSA) con la partecipazione della Banca Interamericana di Sviluppo; a partire da questa riunione e dalla successiva, realizzata nel 2002 ancora sotto il governo Cardoso, vengono gettate le basi per l’istituzione, che prese vita con la presidenza Lula, della Comunità Sud-Americana delle Nazioni (Casa) nella quale la Banca Nazionale di Sviluppo Economico e Sociale brasiliana venne coinvolta attivamente; le prospettive del governo sono deducibili dalle formulazioni di Amorim:

---

<sup>40</sup> Prates, Daniela Magalhaes, *A inserção da economia brasileira no governo Lula*, Política Economica em Foco, San Paolo, n. 7, nov 2005/ apr 2006.

*“Dal 2003 ad oggi, abbiamo concluso l’accordo tra Mercosul e Comunità Andina delle Nazioni (CAN) e concepiamo e incentiviamo diversi progetti per l’integrazione infrastrutturale, in trasporti, comunicazioni ed energia. Questa integrazione fisica [...] costituì la parte essenziale del progetto di sviluppo del Brasile. L’approvazione, per esempio, del finanziamento della Banca Nazionale di Sviluppo Economico e Sociale, per un valore di 400 milioni di dollari americani, per creare un collegamento ferroviario dall’Acre al Perù, ha un significato storico ed economico senza precedenti, non solo per l’integrazione regionale ma anche per il progresso dell’Ovest del Brasile”<sup>41</sup>.*

L’intenzione brasiliana è quella di sviluppare rapporti cooperativi con tutti i paesi della regione. Per quanto riguarda il Venezuela, alla fine del 2002 ovvero nel passaggio di consegne tra Cardoso e Lula che agirono in maniera coordinata, venne creato su impulso brasiliano il Gruppo Amici del Venezuela al fine di collaborare alla stabilizzazione politica del paese: anche gli Stati Uniti, inizialmente poco entusiasti, si unirono al Gruppo formato da Brasile, Cile, Messico, Portogallo e Spagna.

Tutti i governi brasiliani, a partire dal 1985, hanno dichiarato che il punto cardinale delle relazioni internazionali del paese è l’accordo strategico con l’Argentina: affermazioni contenute nei testi diplomatici e nelle dichiarazioni congiunte dei Capi di Stato. Il governo Lula da Silva afferma, ottenendo *feedback* di reciproca stima da parte dei governi argentini Duhalde e Kirchner, di non volersi accontentare di un Mercosul intergovernativo ma puntare all’elaborazione di politiche settoriali comuni per la costruzione di istituzioni sovranazionali; le convergenze di carattere politico che si vengono a creare tra Lula e Kirchner, in particolar modo durante il Vertice dei Capi di stato Americani a Mar de la Plata nel 2005, saranno un elemento che funge da ulteriore collante tra i due paesi. Sempre per Amorim:

*“La pietra angolare dell’integrazione regionale è la relazione bilaterale con l’Argentina. La grande convergenza tra i punti di vista dei presidenti Lula e Kirchner, nelle questioni più urgenti che affrontiamo, fu espressa nel “Consenso di Buenos Aires”, adottato a ottobre 2003 [...]. Questo documento riflette la nostra aspirazione comune alla crescita economica unita alla giustizia sociale*

---

<sup>41</sup> Amorim, Celso, *Politica Esterna do governo Lula: os dois primeiros anos*, Rio de Janeiro: OPISA/IUPERJ, 2005.

*e manifesta la nostra determinazione a trasformare il blocco commerciale Mercosul in un catalizzatore per la costruzione di un futuro condiviso*"<sup>42</sup>.

Non mancano le difficoltà, anche durante il governo Lula, nei rapporti con l'Argentina: la stagnazione nell'affermazione del Mercosul, nonostante l'attivismo e le iniziative portate avanti in campo sociale, parlamentare e in altri settori della società civile e del governo, ha ragioni strutturali: nel caso brasiliano si incontra la resistenza di alcuni settori imprenditoriali che, in qualche modo, perdono interesse nell'integrazione regionale rivolgendo lo sguardo piuttosto verso i mercati statunitensi ed europei; nonostante i proclami, l'entusiasmo regionalista rimane impantanato quando si entra nello specifico di temi come: la grande povertà di alcuni stati, l'ideologia politica che infiamma il dibattito sulle visioni internazionali e nazionali e la volontà, da parte di alcuni attori, di ottenere vantaggi più immediati avvicinandosi maggiormente ai partner tradizionali ed ai grandi centri dell'economia mondiale. Anche la proiezione globale del Brasile e la ricerca di un seggio permanente presso il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, viene percepito come eccessivamente competitivo dall'Argentina che non appoggia l'istanza brasiliana per il timore di trovarsi a che fare con un "vicino di casa" un po' troppo ingombrante. L'idea di "autonomia attraverso la diversificazione" che, come abbiamo visto, caratterizza la concezione di relazioni internazionali per Lula, emerge e si differenzia rispetto alla visione degli anni '90; esempio lampante sono i negoziati in merito all'istituzione dell'ALCA (Area di Libero Commercio Americana): Fernando Henrique Cardoso accolse, sebbene con cautela, la possibilità di concretizzare questo tipo di unione commerciale soprattutto a seguito della riunione dei Capi di Stato coinvolti nel progetto tenutasi nel 1998 a Santiago; il Ministro Lafer afferma all'uopo:

*"l'ALCA non è un obiettivo per il Brasile, ma un'opzione, che varrà la pena nella misura in cui sia congruente con il progetto di sviluppo del paese"*<sup>43</sup>.

Lula, prima della sua elezione a presidente nel 2002, si oppone fortemente a quello che riteneva un "progetto di annessione" dell'America Latina da parte degli Stati Uniti, punto di vista che condivideva con i futuri rappresentanti della burocrazia brasiliana. Durante l'amministrazione Cardoso, come espresso nella conferenza della Cupola del Quebec, ad aprile 2001, si pensava

---

<sup>42</sup> Amorim, Celso, *Intervista all'Ambasciatore Celso Amorim*, rivista CNI-Industria-Brasileira, Brasilia: MRE, 1 ottobre 2003.

<sup>43</sup> Lafer, Celso, *Discurso do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer, por ocasião do seminário promovido pelo Comitê de Cooperação Empresarial da Fundação Getúlio Vargas, A opção ALCA*, San Paolo, 21 novembre 2003.

alla possibilità ALCA come ad un'opportunità concreta per la modernizzazione dell'economia brasiliana.

Lula da Silva nel suo programma elettorale nel 2002 e nella sua azione da Presidente dimostra di accettare il principio di libero commercio ma attua una negoziazione più dura che porta a situazioni conflittuali all'interno dell'ALCA; gli Stati Uniti infatti proponevano la liberalizzazione di settori come servizi, acquisti governativi, investimenti e proprietà intellettuale mentre le posizioni brasiliane volevano focalizzarsi soprattutto sul commercio e l'accesso al mercato agricolo portando a galla, in questo modo, evidenti incompatibilità di interessi. Questa direttrice fu una costante del governo PT che si riproporrà anche nei confronti degli accordi con Unione Europea ed in occasione del *Doha Round*. Si noti come suddetti negoziati, ponendo la questione dell'apertura dei mercati agricoli in maniera estremamente esigente, finiscono per andare a parare su altri settori strategici, proteggendo industria, servizi e proprietà intellettuale. In contrasto alla precedente amministrazione, la postura diplomatica votata all'autonomia attraverso la diversificazione, mette in secondo piano i negoziati meramente tecnici ponendo maggior enfasi sulla difesa della sovranità e dell'interesse nazionale, con una visione molto più critica sulla liberalizzazione commerciale e sulle asimmetrie tra paesi ricchi e paesi poveri.

Difficoltà e tensioni, anche di carattere interno, sorgono dalla complessità delle decisioni per stabilire e fissare priorità e mete nazionali chiare e specifiche; nei regimi democratici l'interesse nazionale si forma a partire dalle preferenze di diversi settori all'interno dello stato e in questo senso, i conflitti inter-burocratici riflettono i diversi punti di vista che esistono nella società e visioni discrepanti espresse dagli stessi attori statali che contribuiscono alla formulazione della politica estera; nel Brasile contemporaneo, attori politici, alti funzionari del Ministero degli Esteri e di altri dicasteri come dello Sviluppo, dell'Industria e Commercio, dell'Agricoltura, dell'Economia, dell'Ambiente, come anche la Banca Centrale, collaborano all'indirizzo della politica estera brasiliana.

Quindi, l'idea di un ALCA "*light*" evidenzia la diversità degli interessi messi sul tavolo dei negoziati di integrazione commerciale così come la polarizzazione dei temi attorno ai principali attori qui coinvolti: Brasile e Stati Uniti. La proposta brasiliana nella VIII Riunione Ministeriale sul Commercio a Miami, vuole aumentare la propria capacità negoziale e minimizzare i costi che l'agenda internazionale impone ai paesi in via di sviluppo. Il Ministro degli Esteri Amorim sottolinea così le differenze tra questo governo e l'immediato precedente:

*“Il governo precedente diceva che sarebbero andate a negoziare l’ALCA e, arrivati alla fine, se fosse andato bene, avrebbero firmato. La nostra analisi è che alla fine finisci per firmare un accordo che può rivelarsi sfavorevole. È molto difficile partecipare ad una negoziazione con 34 paesi e dire alla fine “ho cambiato idea” [...]. Come gli Stati Uniti vogliono portare all’OMC alcuni temi che considerano sensibili, noi diciamo che i temi che per noi sono sensibili devono entrare nelle sedi OMC”<sup>44</sup>.*

Le divergenze tra i due paesi protagonisti di questi negoziati: Brasile e Stati Uniti, oltre che provocare un disinteresse crescente, fecero registrare una mancanza di convergenza che aprì la pista ad una versione dell’ALCA con ambizioni di sicuro più modeste rispetto ai proclami iniziali.

Il Mercosul, riveste sin dal governo Sarney, un ruolo prioritario per la diplomazia brasiliana, fu visto dal 1990 e a partire dal Trattato di Assunción nel marzo del 1991, proseguendo nella presidenza Cardoso, come uno strumento volto a garantire una maggiore partecipazione economica nello scenario internazionale a beneficio di tutta la regione; il Presidente Mello afferma che sin dalla sua istituzione, il Mercosul racchiude nella sua ragion d’essere non solo una miglior integrazione e competitività economica dei suoi membri, ma anche la possibilità di esprimersi sullo scenario globale con un’unica e forte voce latinoamericana. Il Presidente Lula da Silva, successivamente alla vittoria alle urne nel 2002, sottolinea l’importanza strategica del Mercosul per il suo governo, che potrebbe costituire una forma di base materiale per l’unione politica del Sud America:

*“Siamo profondamente impegnati nell’integrazione dell’America del Sud. [...] Crediamo in un ampio processo di avvicinamento politico, sociale e culturale tra i paesi della regione, processo nel quale il Mercosul ha un ruolo di spicco. [...] Il Mercosul è un progetto strategico ed esiste una volontà politica da parte di tutte le nazioni coinvolte per la sua prosecuzione”<sup>45</sup>.*

Nella visione iniziale del governo di Lula, il Mercosul era quindi visto come una fortezza difensiva contro le pressioni commerciali dei paesi ricchi, tuttavia il tempo portò con sé dei dubbi irrisolti conseguenti ad alcuni segnali negativi provenienti da Uruguay e Paraguay, ma

---

<sup>44</sup> Amorim, Celso, *Discurso do ministro do Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores, em Brasília, 2003.*

<sup>45</sup> Lula da Silva, Luis Inácio, *Discurso do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva proferido no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante visita a Washington, Washington, 10 dicembre 2002.*

anche dall'Argentina, convinti nella funzione meramente economica e commerciale del Mercosul senza quindi la valenza politica prospettata da Lula ed in nessun modo in contrapposizione con gli USA. Proteste alle politiche messe in atto dall'organizzazione regionale si levano anche da gruppi imprenditoriali interni al Brasile, come i produttori di riso del *Rio Grande do Sul*, che lamentano l'inefficacia delle politiche di sviluppo.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, abbiamo un legame storico e culturale che si concretizza nei dati economici: prendendo i dati del 2005 infatti emerge come siamo il maggior partner commerciale del Brasile, ricevendo ben 22,4% delle esportazioni brasiliane<sup>46</sup>. Il governo Cardoso adotta una prospettiva di apertura ma con cautela e non disdegna di esprimere i punti in cui è maggiormente scettico, durante un discorso in Francia egli si esprime in questi termini:

*“Credo nell’associazione tra Mercosul e Unione Europea [...]. In qualsiasi circostanza, il Brasile cercherà di associarsi all’Unione Europea [...]. Si deve star attenti al principio di equità, ai guadagni di una parte deve corrispondere un adeguato corrispettivo dell’altra. L’interesse principale del Mercosul è un maggiore accesso al mercato agricolo comune e di poter competere in eguali condizioni con mercati terzi. [...] Se crediamo di fatto nel libero scambio, tocca al Mercosul e all’Unione Europea adottare misure efficienti contro il protezionismo”<sup>47</sup>.*

Lula, in linea con la tradizione diplomatica brasiliana, considera allo stesso modo l'Unione Europea come un partner importante, agendo per rafforzare l'impegno politico e, così facendo, trovare nuovi sbocchi all'unilateralismo statunitense. Questa politica fu chiaramente evidenziata durante la crisi in Iraq nel 2003, quando le posizioni francesi e tedesche furono viste di buon occhio e supportate; davanti questa crisi, nella prospettiva dell'autonomia attraverso la diversificazione, il governo brasiliano difende in prima linea i principi del rispetto agli organismi internazionali, alla sovranità e, nel caso non ci fosse altra possibilità, ad un intervento approvato dalle Nazioni Unite; Lula afferma a tal proposito:

*“Da quando ho assunto la Presidenza, ho preso una serie di iniziative volte a cercare una soluzione pacifica alla crisi in Iraq, con pieno rispetto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. In questo senso ho parlato personalmente*

---

<sup>46</sup> Prates, Daniela Magalhaes, *A inserção da economia brasileira no governo Lula*, Política Economica em Foco, San Paolo, n. 7, nov 2005/ apr 2006.

<sup>47</sup> Cardoso, Fernando Henrique, *Discurso em sessão solene na Assembleia Nacional da República da França*, 30 ottobre 2001.

*al telefono con vari leader e governanti del mondo. Fino all'ultimo momento sono stato impegnato a cercare una soluzione negoziata; con questo obiettivo ho avuto ripetuti contatti con il Segretario Generale delle Nazioni Unite*"<sup>48</sup>.

I governi brasiliani si trovarono a pensare alla possibilità di utilizzare gli interessi dell'Unione Europea in un accordo di libero scambio con il Mercosul come contrappeso all'ALCA; questa posizione, nonostante fosse difficile da sostenere, fu mantenuta per diverso tempo nel governo Lula da Silva che afferma:

*"[...] creare una connessione tra Unione Europea e Mercosul. Proviamo a consolidare questo blocco per facilitare le discussioni del Brasile nell'ALCA affinché non rimaniamo subordinati alle pressioni e agli interessi degli USA"*<sup>49</sup>.

Vi è un accordo tacito tra i membri del governo Lula da Silva che, concorda nel cercare alternative alla forte influenza economica e politica dei paesi ricchi, in particolar modo a quella degli USA, queste azioni e questa retorica mirano ad un ampliamento delle opzioni disponibili per il paese su differenti scacchieri (commerciale, di sicurezza, regionale), cercando alleanze con i paesi in via di sviluppo; il governo Lula introduce novità e avvicendamenti anche e soprattutto nel corpo burocratico del Ministero degli Esteri puntando ad un corpo diplomatico sempre più preparato e pronto ad affrontare le sfide del nuovo millennio, in questo senso egli permise una carriera più rapida per i nuovi diplomatici e ampliò il numero dei funzionari giustificando questa "ristrutturazione" argomentando che il Brasile avrebbe avuto d'ora in avanti un maggior peso nello scenario estero.

L'alternativa della cooperazione Sud-Sud per affrontare le difficoltà imposte dal sistema internazionale cominciò a far parte della politica estera dei paesi definiti come "*system-affecting states*" o "grandi mercati emergenti". Soares de Lima nell'utilizzare la definizione di Keohane, classifica i *system-affecting states* come paesi che dispongono di risorse e capacità relativamente limitate in relazione alle grandi potenze, ma che attraverso l'azione collettiva e delle istanze multilaterali riescono a raggiungere un grado di potere che può in qualche modo influenzare le decisioni a livello internazionale; riguardo ai "grandi mercati emergenti", li definisce come "grandi paesi di periferia" che incrementano le privatizzazioni, la liberalizzazione commerciale, la deregolamentazione dell'economia e la riforma dello Stato. Per questi paesi, la mobilitazione collettiva con i paesi nella stessa situazione sarebbe

---

<sup>48</sup> Lula da Silva, Luiz Inácio, *Discurso do senhor presidente da Republica, Luiz Inácio Lula da Silva, sobre o conflito no Iraque*, Brasilia, 20 marzo 2003.

<sup>49</sup> *Jornal do Brasil*, 1 maggio 2004.

sottostimata, prevalendo invece la cooperazione con i paesi più sviluppati. Nel caso del Brasile, si può percepire l'esistenza di due diverse correnti riguardo la strategia di inserzione internazionale del paese e, di conseguenza, sulle iniziative di cooperazione Sud-Sud; queste due correnti vengono classificate da Soares de Lima come "autonomista" e della "credibilità"<sup>50</sup>, quest'ultima crede che i benefici della globalizzazione possono essere raggiunti solo attraverso riforme interne volte all'espansione dell'economia e che soltanto il rafforzamento della strategia multilaterale può frenare la volontà unilaterale delle nazioni che detengono il maggior potere, in questo modo, il paese dovrebbe adattare le sue azioni in ambito internazionale alle proprie capacità, essendo la credibilità internazionale del paese proiezione di una sintesi tra politica estera e politica economica interna. Per cui la corrente autonomista del Brasile vuole una nazione con un maggior grado di flessibilità e di libertà di azione estera, auspica la separazione degli squilibri interni e un'inserzione internazionale da esercitare attraverso l'approssimazione con i paesi che hanno interessi comuni, prioritizzando quindi l'asse Sud-Sud.

A partire dal governo Lula la strategia della credibilità si tramuta in autonomista, il che avvicina la visione del paese da parte del governo a quella di *system-affecting state* rispetto a quella di "mercato emergente" che caratterizzava la concezione del governo precedente. A partire da questo periodo, il predominio degli USA viene messo in discussione, dando spazio ad una concezione più variegata dell'ordine internazionale nel quale, sebbene gli Stati Uniti posseggano un innegabile predominio, il mondo è visto come meno egemonico e più competitivo, essendoci la possibilità di ritagliarsi spazi per azioni "contro-egemoniche". In questo modo, le invettive che si esercitano nei fori multilaterali possono cercare di contenere l'unilateralismo statunitense e la cooperazione Sud-Sud può fungere da fattore di equilibratore contro la disuguaglianza sistemica. La strategia di cooperazione Sud-Sud utilizzata dal Brasile investe tanto il piano bilaterale quanto quello multilaterale andando a delineare una strategia che non ha come obiettivo quello di sostituire le relazioni tra Brasile e gli stati più sviluppati ma quello di cercare nuovi vantaggi e nuove opportunità nello scacchiere mondiale.

Il Sudamerica fu visto come priorità della politica estera brasiliana al fine di, secondo Lula, sostituire:

*"il comportamento timido e spasmodico con i nostri vicini e l'allontanamento nei confronti di problemi che molte volte sono comuni, creando nuove possibilità"*

---

<sup>50</sup> Soares de Lima, Maria Regina, *A politica externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*, Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, vol. 48, pag 24-59, 2005.

*di coordinazione politica bilaterale e di azione concertata nell'area internazionale*"<sup>51</sup>.

La priorità data alla cooperazione con i paesi del Sudamerica può essere giustificata dalla prossimità geografica e dalla coordinazione politica tra il Brasile e questi paesi, il che facilita progetti di cooperazione e di integrazione; questo nuovo focus portò ad una crescita pari a quattro volte sul volume del commercio tra il Brasile e i suoi "vicini" negli anni tra il 2002 e il 2008, l'America del Sud divenne inoltre la principale destinazione degli investimenti esteri fatti dalle imprese brasiliane, il che fu possibile grazie allo sviluppo di numerosi accordi commerciali e di regolamentazione tra i paesi della regione; questo avvicinamento si ebbe in aree differenti come: infrastrutture, investimenti, turismo, difesa, commercio e politiche pubbliche.<sup>52</sup> Uno dei principali progetti di cooperazione e integrazione attualmente attivo in Sudamerica è l'UNASUL (Unione delle Nazioni Sud-Americane): il tutto parte, come poc'anzi accennato, su iniziativa del progetto brasiliano che nel 2004 crea la Comunità Sud-Americana delle Nazioni (CASA); nel 2008 si arriva alla firma del trattato costitutivo dell'UNASUL, il cui obiettivo risiede nell'aumentare i vincoli di commercio, di investimento e di cooperazione tra i paesi sudamericani onde ottenere sviluppo, pace, crescita del mercato interno e aumento della capacità competitiva dei paesi contraenti nel mercato internazionale. Un altro grande obiettivo più volte evidenziato è garantire l'indipendenza regionale di fronte ai grandi poli di potere sullo scenario globale, questa idea viene chiarita esplicitamente da Lula nel Messaggio al Congresso del 2004:

*"Un mondo multipolare sta emergendo, come dimostra il processo di ampliamento dell'Unione Europea, il rapido sviluppo della Cina, l'affermazione dell'India, la chiara ripresa della Russia, il Trattato Nord Americano di Libero Commercio (NAFTA). In questo mondo multipolare, né il Brasile né l'America del Sud possono essere assorbiti da uno di questi poli"*<sup>53</sup>.

Sempre in ambito regionale, fu il Mercosul a rappresentare una priorità per il Brasile essendo il progetto di integrazione più importante: il Brasile cerca di creare via via maggiori connessioni con i paesi membri, firmando accordi di cooperazione in diverse aree; il Mercosul promuove relazioni commerciali anche con paesi non partecipanti, basti pensare agli accordi di libero commercio tra Mercosul-Israele e Mercosul-Egitto oppure all'Accordo di Commercio

---

<sup>51</sup> Lula da Silva, Luis Inácio, *Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional*, 2003.

<sup>52</sup> Itamaraty, *Balanzo de Política Externa 2003/2010*, 2010.

<sup>53</sup> Lula da Silva, Luis Inacio, *Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional*, 2004.

Preferenziale Mercosul-SACU (Unione doganale dell’Africa Australe) del 2009 e ai negoziati tra Mercosul e Unione Europea. Oltre agli accordi commerciali vi sono progetti di cooperazione tra i paesi membri che promuovono la correzione delle asimmetrie strutturali, l’integrazione produttiva, la cooperazione scientifico-tecnologica e la cooperazione energetica. Si è già sottolineata l’importanza che le relazioni con l’Argentina, sebbene altalenanti, ricoprono per il Brasile che conclude con il suo vicino numerosi accordi di natura industriale, nucleare, scientifico-tecnologica, economica, commerciale, tecnica, educativa, spaziale, di salute, difesa e di frontiera. Il Brasile ha sviluppato progetti di cooperazione con la quasi totalità dei paesi sudamericani, tra questi: Bolivia, Cile, Colombia, Ecuador, Guiana, Paraguay, Suriname, Uruguay e Venezuela. Per quanto riguarda l’America Centrale e i paesi caraibici, l’obiettivo del Brasile di Lula fu quello di intensificare non solo gli accordi commerciali ma anche le relazioni diplomatiche: furono aperte nuove ambasciate e siglati diversi accordi di cooperazione; quella scientifico-tecnologica, ad esempio, subisce una richiesta sempre maggiore nella regione poiché lo status di “paese in via di sviluppo” del Brasile fa da contraltare al tipo di cooperazione strettamente verticale prestata dai paesi sviluppati, per cui il Brasile, non solo possiede capacità di scambiare conoscenze scientifico-tecnologiche generali ma, grazie a caratteristiche simili con i paesi in questione, si addentra in aree più specifiche come l’agricoltura di prodotti tropicali, la produzione di biocombustibili e l’approvvigionamento di risorse idriche ed energetiche, ma anche nei settori delle nanotecnologie, delle televisioni digitali e del controllo meteorologico. Uno degli impulsi al rafforzamento dei rapporti del Brasile con i paesi dell’area caraibica fu l’ottenimento dello status di paese osservatore presso la Comunità Caraibica (CARICOM) e la sua partecipazione alla missione delle Nazioni Unite per la stabilizzazione di Haiti (MINUSTAH) a partire dal 2004. Con il vertice Brasile-CARICOM dell’aprile 2010, la strategia brasiliana prende forma grazie alla conseguente apertura di nuove ambasciate e alla firma di 48 accordi bilaterali differenti tra il Brasile e i paesi del CARICOM, seguirono quindi flussi di investimenti che aumentarono la presenza delle imprese brasiliane nella regione. Al Brasile va attribuita anche l’iniziativa di convocare il Vertice dell’America Latina e dei Caraibi (CALC) nel 2008 che, oltre ad ottenere la presenza di tutti e 33 i paesi dell’area, è anche la prima riunione non patrocinata da potenze extra-regionali; ciò rinforza la convinzione di un Brasile proiettato verso la *leadership* regionale.

Durante il governo Lula non passa inosservata la crescita ed il dinamismo del mercato asiatico e le ghiotte opportunità che ne possono scaturire, l’alta capacità di consumo di questi mercati e la domanda brasiliana per investimenti e per il settore tecnologico sono i punti di principale interesse per il Brasile; anche i paesi asiatici sono interessati ai mezzi di produzione ed ai

prodotti alimentari del paese sudamericano. L'assorbimento delle esportazioni brasiliane nel mercato asiatico portano ad un successo per quanto riguarda la meta di diversificazione e riduzione della dipendenza economica dai mercati tradizionali, il che fa sì che il Brasile esca indenne dai primi anni della crisi finanziaria. I più ingenti progetti di cooperazione del Brasile con il continente asiatico si realizzano con la Cina: un'alleanza strategica che incrementa il flusso commerciale fino a rendere la Cina, nel 2009, la destinazione principale delle esportazioni brasiliane ed il primo partner commerciale; si sviluppa altresì un'intensa cooperazione tecnologica, il progetto più importante è in ambito aereo-spaziale, il programma CBERS (*China-Brazil Earth Resources Satellite*) viene considerato il progetto di maggior successo tra paesi in via di sviluppo nell'ambito della cooperazione scientifica<sup>54</sup>.

Altro partner strategico per il Brasile è l'India, paese facente parte del forum dell'IBAS, che, sommando i flussi import-export, passa da uno scambio commerciale di 1 miliardo di dollari nel 2003 a 7,7 miliardi di dollari nel 2010; anche in questo caso vengono avviati progetti di: ricerca spaziale, informatica, di difesa, farmacologia, biotecnologie e di sviluppo energetico, in particolar modo nell'area dei biocombustibili. Gli interessi di India e Brasile convergono anche in ambito multilaterale, entrambi ad esempio auspicano alla riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite puntando ad un seggio permanente. È importante citare inoltre l'Indonesia, che compone una fetta importante delle esportazioni brasiliane e il Timor Est, paese facente parte del CPLC (Comunità dei Paesi di Lingua Portoghese) e la cui affinità linguistica si traduce in una cooperazione in ambito agricolo, di formazione professionale e socioculturale.

Durante l'amministrazione Lula fu promossa una politica di avvicinamento anche nei riguardi dei paesi africani, da attuarsi tramite la promozione di relazioni economiche e commerciali tanto bilaterali quanto multilaterali (tramite Mercosul); in ambito politico-diplomatico risalta l'apertura di nuove ambasciate e le visite del presidente Lula da Silva nel continente africano, 29 in tutto. La cooperazione scientifico-tecnologica venne lanciata con il Programma di Cooperazione Tematica in Materia di Scienza e Tecnologia (PROAFRICA) tramite il Ministero di Scienza e Tecnologia brasiliano; fu intensificata anche la collaborazione nel settore della difesa, in questo ambito furono firmati accordi e realizzate attività di formazione militare con 7 paesi africani: Sudafrica, Angola, Mozambico, Namibia, Guinea Equatoriale, Nigeria e Senegal. Sul piano multilaterale notiamo un avvicinamento tra Brasile e Unione Africana, lo stato sudamericano segue da vicino i meccanismi dell'organizzazione al fine di acquisire conoscenze ed ampliare sempre più la propria presenza nel continente. Il sodalizio si esprime

---

<sup>54</sup> Itamaraty, *Balanzo de Política Externa 2003/2010*, 2010.

anche in ambito culturale, in particolar modo con i paesi PALOP (Paesi Africani di Lingua Ufficiale Portoghese) e nella lotta ai problemi endemici come fame, malaria e HIV, ma le risorse brasiliane vengono investite anche nella creazione di centri per la formazione di mano d'opera qualificata e professionisti nell'ambito dell'ingegneria civile, dell'elettricità, del settore tessile, dell'informatica e dell'agricoltura in paesi come Angola, Capo Verde, Guinea Bissau, Sao Tomè e Principe e Mozambico. In ambito bilaterale, il progetto di cooperazione Sud-Sud più importante per il Brasile nel continente africano è quello che si sviluppa con il Sudafrica che, oltre a far parte del gruppo IBAS, firma con lo stato sudamericano una *partnership* strategica nel luglio 2010: questo piano intensifica la cooperazione tra i due paesi in aree differenti: politica, diplomatico-strategica e di diritti umani ma anche nell'ambito della difesa, del commercio, dell'agricoltura, della salute, delle tecnologie e dell'educazione (tramite programmi di scambio studenteschi). Inoltre entrambi i paesi condividono l'impulso alla riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Ad oggi, uno dei progetti più ambiziosi portati avanti congiuntamente da Brasile e Sudafrica è la produzione dei missili *A-Darter*; il progetto, la cui proprietà intellettuale è condivisa, iniziò nel 2006 ed è frutto della cooperazione tra Forza Aerea Brasiliana e Forza Aerea Sudafricana, è importante notare come questo tipo di missili è prodotto da un numero esiguo di paesi (Stati Uniti, Inghilterra, Francia, Germania e Russia), ciò sta ad indicare l'avanzamento di pretese che il Brasile adotta anche dal punto di vista della tecnologia militare e del settore della difesa in generale.

Il forum di dialogo IBAS, a partire dal 2003, ha l'obiettivo di formare un meccanismo di coordinazione tra India, Brasile e Sudafrica e di aumentare in questo modo l'efficienza ed il peso di questi paesi nel sistema internazionale; le molteplici similitudini tra i paesi membri e il loro status di nazioni in via di sviluppo rappresentano la ragion d'essere del forum che non possiede un documento costitutivo ma inizia a funzionare dalla Dichiarazione di Brasilia; questa peculiare caratteristica da una certa flessibilità alle azioni dell'organizzazione. Nell'ambito della cooperazione settoriale, vi sono 16 Gruppi di Lavoro che servono allo scambio di conoscenze nelle seguenti aree: agricoltura, cultura, difesa, educazione, energia, ambiente, salute, insediamenti umani, informazione, amministrazione pubblica, amministrazione tributaria e doganale, scienze e tecnologie, sviluppo sociale, commercio, trasporti e turismo<sup>55</sup>. Il Fondo IBAS è pionieristico in quanto estende i progetti di cooperazione anche a paesi esterni all'organizzazione e, nonostante i finanziamenti non siano particolarmente ingenti, i progetti realizzati presentano risultati considerevoli tanto da ottenere riconoscimenti dall'ONU nel 2006

---

<sup>55</sup> IBAS: <http://www.ibsa-trilateral.org>

e nel 2010, quando ottiene l'MDG Awards per i progetti orientati agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Nell'ambito del protagonismo internazionale brasiliano, spicca senza ombra di dubbio la Dichiarazione di Teheran, accordo tripartito siglato da Brasile, Iran e Turchia il 17 maggio 2010. Essa fu oggetto di critiche e fu accolta con scetticismo da sezioni della popolazione, dei media ma anche della diplomazia brasiliana; le critiche vennero rivolte in articolato modo a Lula e a Celso Amorim, accusati di assumere posizioni "megalomani", "anti-americane" e addirittura "anti-sioniste". In ambito internazionale, responsi positivi vennero dati dall'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (AIEA) mentre totalmente opposta fu la reazione degli Stati Uniti che rifiutò categoricamente di accettare la Dichiarazione facendo pressione sugli altri membri del Consiglio di Sicurezza dell'ONU affinché venisse portato avanti il pacchetto di sanzioni contro l'Iran. La situazione era molto sensibile, a partire dall'elezione di Barack Obama alla presidenza degli Stati Uniti, si cercava una soluzione diplomatica alla questione dell'arricchimento dell'uranio iraniano, dal 2009 infatti, USA, Russia, Cina, Inghilterra, Francia e Germania portano avanti diversi incontri politici e strategici onde risolvere l'impasse sul progetto nucleare iraniano con scarsi risultati.

Per aiutarci a comprendere il ruolo brasiliano nelle mediazioni riguardo l'Iran, paese che sembra distante dal Brasile non solo a livello geografico ma anche sul piano culturale e strategico, ci avvaliamo del "principio di non indifferenza" che, il Ministro Celso Amorim riassume in questo modo:

*"La diplomazia brasiliana è guidata dal principio di non ingerenza negli affari interni, consacrato nella nostra carta fondamentale. Il governo del Presidente Lula ha associato a questo principio basilare un'attitudine che descriviamo come "non-indifferenza". Abbiamo prestato il nostro supporto e la nostra solidarietà attiva in situazioni di crisi e vogliamo avere un'agenda positiva"<sup>56</sup>.*

È importante notare inoltre come la politica estera del governo Lula, nel solco tracciato dalla tradizione diplomatica brasiliana, rifiuta il congelamento del potere mondiale; le similitudini tra il Ministro Celso Amorim e Araújo Castro: diplomatico e Ministro degli Esteri (1963-1964) sono molte, quest'ultimo, ad esempio, motiva in questo modo la mancata ratifica da parte del Brasile del Trattato di Non Proliferazione Nucleare del 1970:

---

<sup>56</sup> Amorim, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil*. Brasília: Funag, 2007.

*“Le soluzioni piccole e mediocri non convengono ne interessano al Brasile. Dobbiamo pensare in grande e pianificare su ampia scala, con audacia di pianificazione; e questo semplicemente perché il Brasile, sebbene non ce ne rendiamo ancora conto, non si può considerare un paese piccolo e nemmeno come un paese medio. O accettiamo il nostro destino come un paese grande, libero e generoso, senza risentimenti e senza preconcetti, o corriamo il rischio di rimanere al margine della storia come popolo e come nazionalità”<sup>57</sup>.*

Anche il Segretario Generale delle Relazioni Esterne Samuel Pinheiro Guimaraes possiede una percezione del sistema internazionale che avversa il congelamento del potere mondiale in modo simile ad Amorim e Castro:

*“La struttura del sistema internazionale può essere descritta come formata da un nucleo ridotto di grandi potenze che rappresentano più dell’80% della produzione, del commercio e della capacità scientifica e tecnologica mondiale, si assiste ad uno straordinario processo di concentrazione di potere economico, tecnologico, politico, militare e ideologico [...]. In campo militare vi è un consolidamento giuridico dei privilegi delle grandi potenze, non solo per detenere e sviluppare la produzione di armi di distruzione di massa, ma anche per promuovere il disarmo dei paesi periferici”<sup>58</sup>.*

La diplomazia di Lula, come già visto in precedenza, punta alla diversificazione dei rapporti e al protagonismo sullo scenario internazionale, i rapporti che si sviluppano con l’Iran e la mediazione turco-brasiliana con il paese costituisce uno degli innumerevoli esempi che corroborano questo assunto. Da inizio mandato, Lula da Silva e il suo cancelliere Amorim appoggiano il progetto nucleare iraniano a patto che risponda a fini pacifici; il Brasile infatti, membro del TNP (Trattato di Non Proliferazione Nucleare), afferma l’irreversibilità degli accordi internazionali di disarmo e non proliferazione ma riconosce il diritto iraniano all’uso e allo sviluppo delle tecnologie nucleari<sup>59</sup>, opponendosi all’ingerenza di altri stati, in particolar modo gli Stati Uniti, negli affari domestici dell’Iran e quindi rifiutando la politica sanzionistica che, al contrario, poteva, secondo gli analisti brasiliani, generare un “effetto boomerang” e

---

<sup>57</sup> Castro, Araujo. *O pensamento de Araujo Castro*. In Brigagao, Clovis e Fernandes, Fernanda. *Diplomacia Brasileira para a Paz*. Brasilia: Funag. 2012.

<sup>58</sup> Guimaraes, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro 2005.

<sup>59</sup> Nota del Ministero degli Esteri Brasiliano del 23 febbraio 2007: “O Governo Brasileiro reconhece o direito do Ira ao desenvolvimento e uso da energia nuclear para fins pacificos, consagrado no art. IV do Tratado de Nao-Proliferaçao Nuclear (TNP)”.

fomentare quindi il progresso nucleare iraniano invece di rallentarlo e, il senso di accerchiamento che avrebbe subito il paese mediorientale, poteva al contrario generare progetti nucleari non più pacifici. La mediazione brasiliana nella questione iraniana, riprende ed evidenzia diverse “colonne portanti” della diplomazia del paese come: ricerca della soluzione pacifica nelle controversie, rifiuto dell’ingerenza esterna, rispetto al giuridicismo, e rifiuto del “congelamento del potere”: questo ultimo punto è ben spiegato dal Ministro Amorim:

*“Il potere militare è ancora molto concentrato. Il fossato che separa paesi con capacità differente di difesa si ripercuote sul piano politico, genera corse agli armamenti e contribuisce a creare instabilità in diverse regioni”<sup>60</sup>.*

Le difficoltà incontrate dall’Iran riflettono, in gran parte, la difficoltà col programma nucleare brasiliano affrontata negli anni ’70 dovuta alla forte opposizione degli Stati Uniti e, il Brasile sospettava che le sanzioni imposte al regime iraniano, in caso di fallimento di una soluzione pacifica, potessero aprire precedenti in paesi ricchi di uranio che operano nell’arricchimento del prezioso materiale: come il Brasile; pertanto la mediazione brasiliana nella questione iraniana riflette obiettivi che vanno al di là del semplice protagonismo in funzione di un seggio nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonostante fosse un obiettivo importante dell’amministrazione Lula, il Brasile voleva invero sottolineare la logica contraddittoria e ingiusta di un sistema che privilegia e favorisce il mantenimento invariato di un club esclusivo di grandi potenze. Così, sin dall’inizio del suo mandato, Lula cerca un avvicinamento via via maggiore con l’Iran, visitando il paese insieme a 300 imprenditori brasiliani e ricevendo a sua volta la visita del rappresentante iraniano in Brasilia, inoltre, il Ministro Amorim visita Teheran per due volte in 10 giorni nel novembre del 2009. La mediazione concertata tra Brasile, Turchia e Iran inizia a delinearsi di forma coordinata a partire dal 2010, quando i primi due paesi erano entrambi presenti come membri non permanenti nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; nell’aprile del 2010, i capi di stato mondiali si incontrano a Washington in occasione del “*Nuclear Summit*” voluto da Obama ed in questo frangente Lula ed Erdogan (Presidente Turco) ricevono l’avvallo americano e francese per iniziare a mediare con il paese persiano. Il 20 aprile dello stesso anno, Obama consegnava a Lula e ad Erdogan un documento in cui vi erano delineati tre punti specifici da far rispettare all’Iran come la quantità di uranio, la tempistica ed i luoghi di attuazione del progetto; il documento sollecitava inoltre una pronta risposta dell’Iran all’AIEA. Le delegazioni della Turchia e del Brasile si diressero a Teheran e, nel terzo giorno di negoziati, riuscirono a far accettare i termini proposti ai dirigenti iraniani: riuscirono dopo

---

<sup>60</sup> Parsi, Trita. *A single Roll of the Dice: Obama’s diplomacy with Iran*, Yale University Press 2012.

intensi sforzi dove le grandi potenze non erano riuscite per anni. La Dichiarazione di Teheran, che rifletteva fedelmente i punti redatti nel documento di Obama, fu firmata il 17 maggio 2010 da Ahmadinejad, Amorim ed Erdogan, mossa inaspettata per gli Stati Uniti che rifiutano di accettare comunque il documento, continuando il dibattito per la politica sanzionatoria a cui, per ovvie ragioni, non si unirono Brasile e Turchia; l'avvertimento per un possibile “effetto boomerang” lanciato da Amorim pareva avvicinarsi essendo l'Iran del 2012 molto più propensa a costruirsi un arsenale nucleare rispetto al 2010. Il rifiuto nord-americano di accettare i termini dell'accordo posti da loro stessi si deve a pressioni repubblicane nel Congresso e alla forte opposizione dello storico alleato israeliano e da quello saudita, l'amministrazione Obama che nella persona del Presidente era tendenzialmente disposta ad un accordo con l'Iran, si trova in un momento del suo mandato non facile anche per l'aspra opposizione in seno al Congresso riguardo il piano per la riforma sanitaria, punta di diamante della campagna elettorale del presidente afro-americano (Obamacare). Il rifiuto americano fu visto come un insuccesso dall'opposizione brasiliana, ampiamente critica nei riguardi della politica estera sviluppata da Celso Amorim giudicata megalomane ed anti-americana al punto di pregiudicare gli interessi brasiliani; da notare come l'opposizione brasiliana fa sentire la sua voce anche e soprattutto in vista delle imminenti elezioni presidenziali di fine 2010.

La Dichiarazione di Teheran fu accolta con ottimismo da numerosi paesi e attori politici rilevanti come il direttore dell'AIEA e il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon tuttavia il rifiuto degli Stati Uniti ad accettare questo accordo tripartito portò i negoziati ad una stagnazione; nonostante ciò la dichiarazione può essere considerata come un successo della diplomazia brasiliana esemplare per quanto riguarda i principi di non indifferenza e multilateralismo reciproco analizzati in precedenza: elementi classici della diplomazia negoziatrice e pacifica brasiliana che si fondono con elementi innovatori apportati durante l'amministrazione Lula attualizzati al momento storico che vede affermarsi la globalizzazione, la multipolarità e quindi nuove opportunità fino ad allora precluse al paese sudamericano che acquista fiducia grazie alla propria crescita economica e stabilità politica e getta lo sguardo sullo scacchiere mondiale alla ricerca di nuovi partner politici e commerciali, costruendosi una credibilità internazionale via via più solida come attore diplomatico attivo, propositivo e presente sugli scenari politici globalmente rilevanti.

La nuova linfa vitale che permea la politica estera del Brasile di Lula, si riversa, come abbiamo visto, con eterogeneità in diversi aspetti e settori; la sete di prestigio internazionale e la volontà di dimostrare una presenza solida e affidabile nello scacchiere globale si concretizza anche

grazie all'organizzazione di eventi di riconosciuto prestigio internazionale: esempio lampante di quanto detto ci viene fornito anche dalla candidatura alla XXI edizione dei Giochi Olimpici 2016 e ai Mondiali di calcio 2014, entrambe portate a termine con successo, mettendo in campo ingenti investimenti statali ed allestendo una macchina organizzativa non indifferente per il paese sudamericano che si trova a dover organizzare un Mondiale a distanza di 64 anni dall'ultima volta e le Olimpiadi per la prima volta in assoluto. Ai proclami per gli imminenti e ciclopici investimenti per l'organizzazione di questi eventi, seguiranno ondate di proteste che coinvolgeranno le maggiori città, parte della popolazione si indignerà per questo massiccio impiego di spesa pubblica in un paese in cui la povertà e la disuguaglianza sociale restano problemi gravi e persistenti nonostante le ampie riforme sociali approvate nei due mandati del presidente Lula, ricordiamo a tal proposito provvedimenti come “*Bolsa Família*”: il programma nasce come integrazione del programma *Fome Zero*, attuato dal governo Lula, più precisamente con l'intento di unificare i diversi programmi allora esistenti ed ereditati dal governo precedente, quali: *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação e Auxílio-Gás*. Si cercò infatti di amplificare l'intervento sociale tentando di renderlo più flessibile, provando quindi ad evitare una sovrapposizione di programmi simili fra loro ed una dispersione di risorse dovuta ad una mancanza di coordinazione generale. Nel gennaio 2004 entra ufficialmente in funzione il programma, la cui principale caratteristica consiste in sussidi distribuiti secondo il principio di condizionalità. Gli obiettivi basilari del programma sono principalmente cinque: 1) promuovere l'accesso alla rete di servizi pubblici, in particolar modo nel settore della salute, educazione e assistenza sociale; 2) combattere la fame e promuovere la sicurezza alimentare e nutrizionale; 3) stimolare l'emancipazione delle famiglie che vivono in situazione di povertà e povertà estrema; 4) combattere la povertà; 5) promuovere la trasversalità settoriale, la complementarietà e la sinergia delle azioni sociali del potere pubblico. Viene prevista l'erogazione di un contributo monetario alle famiglie che si trovano sotto la linea di povertà assoluta nazionale o locale, con maggiorazioni legate alla presenza di figli minori, La somma è garantita a condizione che le famiglie si impegnino a mantenere i propri figli all'interno del sistema scolastico (con un tasso di presenze minimo dell'85%) e che questi vengano sottoposti poi a dei regolari controlli medici. A giugno 2016 risultano beneficiare del programma ben 13.805.497 famiglie<sup>61</sup>, per un valore totale di trasferimenti monetari effettuati dal governo

---

<sup>61</sup> dal sito del Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário  
[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index\\_all\\_drop\\_down.php?p\\_id=572&p\\_global\\_ibge=&p\\_feramentas=1&p\\_sem\\_legenda=1](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index_all_drop_down.php?p_id=572&p_global_ibge=&p_feramentas=1&p_sem_legenda=1) consultato in data 18 luglio 2016

brasiliiano alle famiglie di 2.237.440.918,00 R\$<sup>62</sup> (pari a 621.603.169,00 €, seicentoventuno milioni e seicentotremila euro).

L'Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divide gli abitanti in tre classi, in funzione del reddito mensile percepito: La classe A-B è composta dai cittadini che percepiscono un reddito mensile superiore a 4.807 R\$ (1298 euro); la classe C è composta da cittadini che percepiscono un reddito mensile compreso tra i 1.115 e i 4.807 R\$ (da 301 a 1298 euro); La classe D-E è composta da brasiliani che percepiscono un reddito mensile inferiore a 768 R\$ (207 euro). Il programma Bolsa Família è riservato agli appartenenti alla terza classe. Di seguito viene riportato un grafico che illustra come cambiano le suddette classi di reddito nel periodo che va dal 2003 al 2010.

**Figura 1: Piramide sociale brasiliana nel 2003 e nel 2010**



Durante i due mandati di Lula da Silva assistiamo ad una vera e propria espansione della classe media e, una parte della popolazione più indigente riesce ad affrancarsi dalle condizioni di povertà estrema, uscendo dalla fascia DE per ingrossare le fila della C.

<sup>62</sup> *Ibidem.*

Oltre alla classificazione della popolazione nelle tre classi sociali analizzate un indicatore fondamentale per analizzare il fenomeno della crescita della classe media brasiliana e la distribuzione del reddito, come accennato in precedenza, è l'Indice di Concentrazione di Gini. Questo indice misura l'intensità delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza all'interno di una scala misurabile da 0 a 1, dove i valori più vicini o uguali a 0 (equidistribuzione) indicano una distribuzione pressoché omogenea della popolazione di riferimento, mentre valori vicini o uguali a 1 indicano una distribuzione diseguale della popolazione di riferimento. L'Indice di Gini può essere espresso anche in termini percentuali, cioè tra 0 e 100 (0% - 100%). Di seguito viene proposta la figura elaborata dall' *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, che descrive l'andamento dell'Indice di Gini dalla fine degli anni Settanta fino ad arrivare al 2010.

**Figura 2: Evoluzione dell'Indice di Gini dal 1977 al 2010**



Fonte: *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, 2010

Durante l'amministrazione Lula assistiamo, quindi, ad una netta diminuzione della disuguaglianza sociale che, tuttavia, resta molto alta. Come abbiamo visto, il programma *Bolsa Familia* è legato a doppio filo anche alla volontà di scolarizzare e disincentivare l'abbandono scolastico: durante il governo Lula grazie a numerosi progetti, aumenta l'accessibilità alle università e diminuisce il tasso di analfabetismo dal 13,64% del 2000 al 9,63% del 2010.

Le battaglie di giustizia sociale, combattute sia sul campo internazionale che sul versante interno, generano una fiducia diffusa nel gigante latino che pare quasi voler cambiare passo

rispetto al secolo precedente per sganciarsi definitivamente dalla definizione di “terzo mondo”. Il Presidente Lula fa registrare per tutta la durata del suo mandato percentuali di gradimento altissime, lanciando, sul finire del proprio mandato, la candidatura di Dilma Rousseff alle presidenziali del 2010.

### **3 Il governo Dilma Rousseff (2011-2016)**

Dilma Vana Rousseff nasce a Belo Horizonte nel 1946 in una famiglia dell’alta borghesia: il padre, Pedro Rousseff, bulgaro naturalizzato brasiliano, è infatti un avvocato e imprenditore già iscritto al Partito Comunista di Bulgaria e frequentatore di circoli letterari prima di emigrare in Brasile negli anni ‘30; la madre: Dilma Jane Coimbra Silva è professoressa. Dilma comincia ad avvicinarsi ai movimenti politici studenteschi ai tempi del liceo, sostenendo e militando nell’universo che si sviluppa a sinistra del *Partido Socialista Brasileiro* (PSB); l’avvento della dittatura militare fa sì che la maturazione politica del futuro Presidente del Brasile abbracci le teorie della lotta armata entrando nei ranghi del *Comando de Libertação Nacional* (COLINA) che, a distanza di qualche anno si fonde con il movimento *Vanguarda Popular Revolucionária* (VPR) dove Dilma occupa una posizione di primaria importanza: più in là verrà definita come uno dei “cervelli” dell’organizzazione o addirittura come la “Giovanna d’Arco della sovversione”<sup>63</sup> per aver capeggiato scioperi e assalti alle banche. Fu arrestata nel 1970, torturata per 22 giorni e, condannata inizialmente a 6 anni, uscirà di prigione nel 1972 gravemente provata dalla reclusione. Dopo un periodo di riflessione, terminati gli studi di economia, torna ad occuparsi di politica, questa volta nei ranghi della legalità e militando nell’unico partito dell’opposizione consentito durante le giunte militari: il *Movimento Democrático Brasileiro*

---

<sup>63</sup> Folha de Sao Paulo, 5 aprile 2009.

(MDB) pur non essendo formalmente iscritta. Con la fine del bipartitismo partecipò alla rifondazione del *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB) e successivamente fu tra i fondatori del *Partido Democrático Trabalhista* (PDT), candidata a sindaco di Porto Alegre nel 1988 e 1992, perde entrambe le tornate elettorali. Dal 1993 al 1994 sotto il governatore Collares e dal 1999 al 2002 sotto il governatore Dutra ricompre l'incarico di Segretaria delle Miniere, Energia e Comunicazioni (*Secretária de Minas, Energia e Comunicações*) nello stato del *Rio Grande do Sul*.

Nel 2001 si iscrive al *Partido dos Trabalhadores* (PT) e contribuisce a formulare il programma energetico per la campagna presidenziale di Lula da Silva e, dopo la vittoria alle elezioni del 2002, con sorpresa di molti fu nominata Ministro delle Miniere e dell'Energia e, nello stesso momento, assunse la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione della *Petrobras*, che mantiene fino al 2010; come Ministro, Dilma Rousseff si impegna nel programma "*Luz para todos*", volto a modernizzare e a rendere fruibile a tutti il sistema elettrico nazionale, come vertice della *Petrobras* difende la politica industriale del governo favorendo ed incentivando l'acquisto di materiali prodotti nel territorio nazionale da parte dell'azienda petrolifera.

Il 20 giugno 2005, dopo le dimissioni del Ministro Jose Dirceu, in seguito allo scandalo del *mensalão*, Dilma viene nominata come successore al *Ministério da Casa-Civil*, la prima donna ad occupare il dicastero brasiliano che si occupa di coadiuvare il Capo dell'Esecutivo nella coordinazione delle azioni di governo e di raccordare fra loro i vari ministeri; fu una scelta criticata da alcuni "petisti" che vedevano in Dilma una figura troppo tecnica, fu una sorpresa per la stessa Rousseff che, dribblando l'imbarazzo di molteplici scandali in seno al partito, si fece portavoce del Programma di Accelerazione della Crescita (*Programa de Aceleração do Crescimento*, PAC) varato dal governo Lula. Nell'aprile del 2007, Dilma Rousseff è già considerata come probabile candidato alle presidenziali del 2010: l'investitura ufficiale avviene in occasione del Congresso Nazionale del PT tenutosi a Brasilia il 13 giugno 2010 in cui si ufficializza la candidatura a presidente: Lula infatti aveva già espletato due mandati consecutivi e secondo costituzione non poteva ricandidarsi; nella stessa occasione viene indicato anche Michel Temer come vice-presidente. La coalizione, formata da 10 partiti, si chiama *Para o Brasil seguir mudando* (Continuare a cambiare per il Brasile) e, forte delle altissime percentuali di consenso raggiunte da Lula, vince al secondo turno con il 56% degli scrutini validi contro il 46% dell'avversario José Serra (*Partido da Social Democracia Brasileira*, PSDB); Dilma Rousseff diventa così la prima donna a salire al *Palacio da Alvorada* a Brasilia.

Precedentemente è stato menzionato il concetto di “diplomazia presidenziale”, definito da Danese come:

*“la personale conduzione di argomenti di politica estera al di fuori della mera routine o degli incarichi d’ufficio del presidente o, nel caso di un regime parlamentarista, del capo di stato o di governo”<sup>64</sup>.*

In molti studi, il numero e le destinazioni dei viaggi presidenziali internazionali, sono frequentemente considerati indicatori che rivelano le direttrici della politica estera promossa dal presidente. Possiamo considerare, ad esempio, i primi tre anni del primo e secondo mandato Lula, comparandoli con i primi tre del primo mandato di Dilma (2011-2013), la scelta di non considerare indicativo il quarto anno di ciascun mandato è dovuta al fatto che dal punto di vista empirico si nota una netta diminuzione dei viaggi presidenziali dovuti ad un maggior impegno in vista delle elezioni successive. Vediamo quindi come dagli 81 viaggi presidenziali nel Lula I passiamo i 124 del Lula II per poi scendere ai 56 di Dilma, riscontrando una riduzione percentuale del -31% rispetto al periodo 2003-2005 e del -55% rispetto al periodo 2007-2009. Un’altra analisi interessante è la comparazione delle destinazioni dei viaggi che possono rivelarci caratteristiche come ad esempio l’attenzione particolare di un governo per una regione geografica specifica. Dilma ad esempio realizza meno della metà delle visite di Lula nei paesi dell’area sudamericana, lo stesso discorso vale per l’America Centrale. Un’ulteriore maniera per analizzare la politica estera di un paese consiste nella valutazione delle azioni principali svolte sull’arena internazionale; va tenuto conto del fatto che durante il governo Lula, il Brasile accresce il suo prestigio internazionale grazie alla sostanziale crescita economica, possibile grazie alla crescita del mercato interno e all’aumento del prezzo internazionale delle *commodities* prodotte in patria e grazie alla significativa riduzione della povertà assoluta e della disuguaglianza interna; un ritorno verso modelli sviluppatisti sul piano interno e di cooperazione Sud-Sud sul piano esterno.

Il governo Rousseff sottolinea la continuità con il governo precedente mantenendo le iniziative lanciate da Lula ma allo stesso modo notiamo come la diplomazia diventa meno attiva e più reattiva; durante il mandato di Lula da Silva fu rafforzato il Ministero degli Esteri brasiliano mediante l’aumento delle rappresentanze diplomatico, in particolar modo nel Sud del globo, e, conseguentemente, aumentò il numero di nuovi diplomatici richiesti: 207 posti di lavoro furono offerti in questo senso ai diplomatici nel primo mandato di Lula e 430 nel secondo mandato a

---

<sup>64</sup> Danese, S., *Diplomazia Presidenzial*, Topbooks Editora, 1999, Rio de Janeiro.

fronte dei 104 posti del primo governo Rousseff: ovvero una riduzione del 47% in relazione al periodo 2003-2006 e del 74% in relazione al periodo 2007-2010; diminuisce altresì anche il numero di nuove ambasciate aperte all'estero: ciò può essere interpretato come una contrazione della politica internazionale che durante i due mandati di Lula da Silva aveva invece conosciuto un'espansione senza precedenti. Riguardo ciò, afferma preoccupato Stuenkel:

*“Mentre Lula ha aperto diverse ambasciate nel continente africano, ci sono informazioni che dicono che la Rousseff considera la chiusura di alcune di esse, una decisione che invierebbe un segnale disastroso alla comunità internazionale [...]. Un effetto immediato è che l'ambasciata brasiliana a Kabul, che Lula aveva annunciato, non ha mai aperto. Come conseguenza, il Brasile dipende dalle informazioni di altri paesi e non può partecipare seriamente alla discussione sul futuro dell'Afghanistan. Riducendo la sua rete diplomatica, il Brasile corre il rischio di essere escluso dai dibattiti ufficiali su diversi temi importanti e la sua richiesta per la riforma delle istituzioni internazionali potrebbe non essere presa più sul serio”<sup>65</sup>.*

I dati raccolti e analizzati permettono alcune constatazioni, innanzitutto la riduzione del numero di viaggi internazionali, indicano una minore enfasi da parte del Presidente Rousseff nella diplomazia presidenziale e di un'attenzione maggiore alla politica interna; secondo Visentini:

*“I settori della difesa estera, della sicurezza interna e dell'intelligence (che possiedono un'importante interfaccia con la diplomazia) sono stati sottovalutati dal governo attuale [...]. Così, il governo di Dilma Rousseff dimostra una relativa discontinuità rispetto al governo Lula. La sua diplomazia mostra segnali di regresso”<sup>66</sup>.*

Oltre alla riduzione dell'attivismo brasiliano in campo internazionale vi è una brusca riduzione nel numero di posti di lavoro presso il Ministero degli Esteri, aspetto non meno indicativo nell'ambito dell'analisi sul mandato di Dilma che, continua a ricercare l'autonomia come mezzo per garantire lo sviluppo nazionale e il consolidamento del paese come polo in un mondo sempre più multipolare ma, anche se formalmente le direttrici della politica estera rimangono uguali a quelle del suo immediato predecessore: “autonomia attraverso la diversificazione”, gli sforzi per una *leadership* regionale e il protagonismo nei fori multilaterali perde smalto grazie

---

<sup>65</sup> Stuenkel, O. *Brazilian foreign policy: Game Over? Post Western World*, 2014.

<sup>66</sup> Visentini, P., *Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna?* Jornal da Universidade, n. 165, Porto Alegre, Novembre 2013.

alla riduzione del numero dei viaggi presidenziali, iniziative meno numerose e più timide e riduzione del corpo diplomatico.

Prendendo in prestito il modello di Hermann, che, come abbiamo visto in precedenza, esegue la sua analisi politica esaminando 4 punti: *leaders*, burocrazia, struttura domestica e *shock* esterni, mettiamo a confronto i due presidenti petisti.

Se analizziamo il passato storico, formativo, socioculturale e politico, ci accorgiamo che, nonostante Lula e Dilma appartengano entrambi alla generazione degli anni '40, presentano più differenze che similitudini. Entrambi coinvolti in politica a partire dagli anni '60, durante l'ascesa dei governi autoritari, provengono da situazioni assai diverse: Lula era povero, con una formazione elementare e costretto a lavorare sin dall'infanzia; Dilma apparteneva alla classe media ed ebbe l'opportunità di ricevere una buona formazione accademica. Il loro percorso politico segue traiettorie diverse: Lula nei movimenti sindacali e subito leader dei movimenti scioperistici cui abbiamo accennato poc'anzi mentre Dilma abbracciava la guerriglia contro la dittatura e, una volta arrestata e torturata, passa ad assumere incarichi esecutivi, partecipando a campagne elettorali di terzi. Se consideriamo la valutazione di Neack (2008) secondo il quale, il passato sociale, educativo, le esperienze, le ambizioni e la visione del mondo dei capi, definiscono e modellano la forma delle loro decisioni, osserviamo come Lula e Dilma posseggano profili abbastanza diversi: Dilma si specializza in ruoli perlopiù amministrativi, soprattutto dopo aver abbandonato la lotta armata, mentre Lula si proietta come *leader* dalla gioventù sino alla presidenza, facendo trasparire e coltivando il suo aspetto carismatico e trascinatore, Dilma mostra un lato più tecnico e pragmatico.

Il secondo aspetto che Hermann analizza nel suo modello è quello della burocrazia, che l'autore definisce come elemento di conservatorismo e di resistenza al cambiamento<sup>67</sup>. Le tre figure centrali inserite nella burocrazia del governo Lula ed in grado di influenzare la politica estera furono: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurelio Garcia, rispettivamente, Ministro degli Esteri, Segretario Generale delle relazioni estere del Ministero degli Esteri e Assessore speciale della Presidenza della Repubblica per gli Affari Internazionali. Durante il governo Dilma l'assetto burocratico del paese non cambia di molto, le tre personalità citate rimangono in posti strategici e continuano ad influenzare la politica estera brasiliana: Guimarães fu nominato Alto Rappresentante Generale del Mercosul, Garcia conservò il suo posto da Assessore speciale della Presidenza della Repubblica per gli Affari Internazionali e

---

<sup>67</sup> Hermann, C. F. *Changing Course: When Governments choose to redirect foreign policy*. International Studies Quarterly, 34, n.1, marzo 1990.

Amorim diviene Ministro della Difesa continuando a partecipare ai negoziati più importanti in ambito internazionale.

Hermann propone la struttura o una eventuale ristrutturazione domestica come terzo elemento della sua analisi:

*“La ristrutturazione domestica si riferisce ai segmenti politicamente rilevanti della società il cui supporto è necessario ad un regime per governare e vi è possibilità che questo segmento della società diventi un fattore di cambiamento”<sup>68</sup>.*

Con l’elezione di Dilma osserviamo un’ampia coalizione a supporto del PT, cui per la prima volta partecipa anche il *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB), il partito con il maggior numero di iscritti in Brasile, che aumenta la sua influenza all’interno del governo senza apportare modifiche radicali all’azione di governo.

Gli shock esterni sono l’ultimo aspetto dell’analisi di Hermann che ci dice:

*“gli shock esterni sono fonte di cambiamento della politica estera risultato di eventi drammatici. [...] Sono grandi eventi in termini di visibilità ed impatto. Non possono essere ignorati e possono causare stravolgimenti nella politica estera”<sup>69</sup>.*

Se per Lula abbiamo considerato come shock esterni, l’attentato alle Torri Gemelle dell’11 settembre 2001 e il *Doha Round*, per il governo Rouseff possiamo identificare le “primavere arabe”, la crisi economica e le rivelazioni di spionaggio della *National Security Agency*. Le rivolte arabe, iniziate in Tunisia nel periodo iniziale del governo Dilma complicarono non poco la continuità della politica estera brasiliana verso il Nord-Africa ed il Medio Oriente: l’instabilità della regione confonde e blocca l’espansione brasiliana e le visite ufficiali ed i contatti reciproci calano drasticamente; Lula, da presidente, visitò rispettivamente: Algeria, Arabia Saudita, Egitto, Iran, Israele, Giordania, Libano, Palestina, Siria e per ben tre volte la Libia del Colonnello Gheddaffi. Oltre alle problematiche di instabilità, si nota nel governo Rouseff una graduale perdita di interesse per le questioni di sicurezza internazionale, considerato un terreno troppo audace per un paese emergente come il Brasile. Il secondo shock fu in ambito economico, gli effetti della congiuntura economica mondiale, evitati in un primo momento, si abbattano con intensità sull’economia brasiliana: usando come indicatore il Pil,

---

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> *Ibidem.*

vediamo nel grafico sotto come la crescita brasiliana subisce una brusca battuta di arresto, rispetto alla media di + 4,05% tenuta nei due mandati di Lula, fino ad arrivare ad una fase di acuta recessione nell'ultima fase di governo Rousseff, questo aspetto contribuisce a spiegare la minore proiezione internazionale della politica del PT negli ultimi anni, evidentemente ripiegata verso impellenti problematiche interne. Infine è bene menzionare il caso di spionaggio che coinvolse il Presidente Rousseff grazie alle informazioni divulgate da Edward Snowden e trafugate dalla *National Security Agency* americana tra cui figuravano intercettazioni telefoniche compromettenti tra Dilma ed alcune imprese statali brasiliane: ciò spinse il Presidente del Brasile a rimandare un viaggio di stato negli Stati Uniti e ad articolare un risoluzione di condanna allo spionaggio informatico in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

**Figura 3: Variazione della crescita del PIL brasiliano 2010-2016**



Fonte: IBGE

Un aspetto importante della proiezione globale brasiliana è, da diversi decenni a questa parte, la proposta della riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, aspetto ricorrente che si ripropone in misura più o meno accentuata in tutti i governi fin qui analizzati, incluso in quello di Dilma Rousseff che, forte del lavoro svolto da Lula, che aveva ottenuto l'appoggio di Cina, Regno Unito e Francia, continua ad insistere in questa direzione inserendosi nel solco

tracciato dal suo predecessore. Nell'agosto 2010, infatti, l'*Itamaraty* ottiene, dopo una serie di negoziati con l'ONU, il comando della Forza Navale delle Nazioni Unite, incarico di prestigio internazionale come nel caso del comando della missione MINUSTAH ad Haiti e che teoricamente costituisce un ulteriore passo del Brasile verso un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza ONU; la visita del Presidente Barack Obama in Brasile nel marzo 2011 fu un'ulteriore occasione dove venne affrontato il tema; Dilma in quell'occasione tentò di ottenere l'appoggio statunitense alle pretese brasiliane ma Obama schivò la questione e si limitò ad un apprezzamento all'operato del Brasile, senza che ciò costituisse un *endorsement* ufficiale. Dilma ottiene l'appoggio degli altri paesi BRICS nonostante la Cina adottò una postura simile a quella statunitense limitandosi a sostenere "l'aspirazione brasiliana nell'aver un ruolo più centrale all'interno delle Nazioni Unite"<sup>70</sup>, inoltre, nell'ottobre 2011 Dilma partecipa ad un vertice IBAS rivendicando in quell'occasione la riforma del Consiglio di Sicurezza ed ottenendo l'appoggio unanime nonostante tra i tre paesi (Brasile, Sud Africa, India) è proprio quest'ultimo ad avere più chances nell'ottenere l'agognato seggio permanente per via del suo contingente militare di molto superiore ai suoi sodali e comprendente anche un discreto arsenale nucleare.

La questione appena trattata si presta ad essere analizzata e chiarificata utilizzando il paradigma realista tracciato da autori illustri come Hans Morgenthau, Kenneth Waltz, Robert Gilpin o John Mearsheimer. Le basi teoriche che accomunano le loro teorie si possono riassumere brevemente in questi assunti: il sistema internazionale è anarchico; gli Stati sono attori razionali; l'obiettivo principale degli Stati è la sopravvivenza; tutti gli Stati possiedono una capacità militare offensiva; nessuno Stato si fida ciecamente delle intenzioni degli altri stati. I realisti mettono al centro delle loro analisi il concetto di potere benchè con alcune differenze; alcuni realisti come ad esempio Hans Morgenthau sostengono che gli Stati nascono alla ricerca del potere, altri realisti, come Kenneth Waltz, sostengono che la ricerca del potere è appartiene più alla natura anarchica del Sistema Internazionale rispetto che all' *ethos* dei singoli stati. Sebbene non discordi dalla visione strutturalista di Waltz, Mearsheimer dissente dagli altri realisti su un punto importante: secondo la sua prospettiva, gli Stati non ricercerebbero un equilibrio di potere bensì l'egemonia; un'egemonia globale è poco probabile ma egemonie regionali sono possibili e, di fatto, raggiunte da diversi Stati nel corso della storia. Uno Stato che ha raggiunto l'egemonia in una determinata regione farà, quindi, di tutto per evitare l'insorgere di potenziali rivali.

---

<sup>70</sup> Folha de Sao Paulo, 13 aprile 2011.

Nello scenario internazionale contemporaneo, gli Stati Uniti posseggono lo status di grande potenza, possedendo un'egemonia incontrastata sull'intero continente americano e attuando un'efficace politica di contenimento nei riguardi di altre egemonie regionali emergenti a livello globale in quanto le altre regioni dove sono presenti grandi potenze, Europa e Asia, presentano scenari multipolari. Storicamente il Brasile ha condotto una politica estera improntata al realismo ed al pragmatismo come mezzo per raggiungere e soddisfare gli interessi nazionali che permane, sebbene smorzato, nei governi a marca neoliberale e che continua con Lula sebbene condito dalla retorica ideologica del PT che aspira ad una democratizzazione delle istituzioni internazionali e all'entrata del Brasile nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Così come gli altri Stati, specialmente grandi potenze, anche il Brasile sarebbe alla ricerca del potere e dell'egemonia, ovviamente parliamo di uno scenario difficilmente realizzabile nel breve periodo per via della presenza del gigante statunitense che, tuttavia, coerentemente con la teoria realista preferisce semmai appoggiare la candidatura, ad un seggio permanente presso il Consiglio di Sicurezza ONU, di India o Giappone per frenare l'ascesa cinese sul continente asiatico; la candidatura brasiliana quindi non entusiasma gli USA in quanto poco funzionale ai suoi obiettivi. La pretesa brasiliana è inoltre avversata da stati importanti come Messico e Argentina. Mearsheimer afferma che il discorso sulla democratizzazione delle relazioni internazionali portato avanti dal Brasile in realtà non avrebbe nulla di democratico ma sarebbe solo un modo per aumentare la propria egemonia a scapito di altri stati<sup>71</sup>.

L'amministrazione di Dilma Rousseff, continua lungo il tracciato di Lula ma con un'enfasi minore: il ritmo di una politica estera estremamente attiva come quella condotta dal Ministro Celso Amorim era difficile da mantenere, c'era da consolidare e portare a termine numerose iniziative lanciate da Lula da Silva e, come già visto, urgeva ridefinire l'agenda a causa di nuove necessità domestiche e mutamenti internazionali. Il Brasile quindi cede progressivamente terreno, ad esempio, nei rapporti bilaterali con l'Iran. In vista delle nuove elezioni presidenziali del 2014 Dilma riafferma nel suo programma elettorale le linee guida che il Brasile adotterebbe sotto il suo governo:

*“La priorità che ha l'America del Sud, l'America Latina ed i Caraibi si tradurrà nell'impegno di rafforzare il Mercosul, l'UNASUL e la Comunità dei Paesi dell'America Latina e dei Caraibi (CELAC), senza discriminazioni di carattere ideologico. Il Brasile cercherà prima di tutto l'integrazione regionale incentivando il commercio e l'integrazione produttiva. [...] Allo stesso modo*

---

<sup>71</sup> Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. Chicago: Chicago University Press, 2003.

*sarà data importanza alle nostre relazioni con l’Africa e con i paesi asiatici, la Cina è il nostro principale partner commerciale, e con il mondo arabo. L’importanza data ai paesi del Sud del mondo, che si esprime concretamente nei BRICS, non significa ignorare i paesi sviluppati. Al contrario hanno grande rilevanza le nostre relazioni con gli Stati Uniti, per la loro importanza economica, politica, scientifica e tecnologica, per non parlare del volume dei nostri commerci bilaterali. Un criterio simile è valido per le nostre relazioni con l’Unione Europea e con il Giappone.”<sup>72</sup>.*

Le elezioni presidenziali del 2014 furono vinte dalla coalizione di Dilma Rousseff, *Com a Força do Povo* (con la forza del popolo), che ottiene il 41,59% dei voti al primo turno, vincendo al secondo turno con il 51,64% dei consensi contro il diretto sfidante Aécio Neves del *Partido da Social Democracia Brasileiro* (PSDB); fu riconfermato come vicepresidente Michel Temer del *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB).

Durante i 13 anni dei governi PT, non sono mancate critiche e posizioni avverse al *modus operandi* di Lula e Dilma; per quanto riguarda la politica estera, il nucleo centrale delle critiche si sofferma, secondo Rubens Barbosa, sull’eccessiva “ideologizzazione delle decisioni e politicizzazione dei negoziati”<sup>73</sup>. In primis viene criticato l’uso di canali paralleli alle relazioni istituzionali tra governi, ovvero i contatti tra l’Assessore alla Presidenza per gli Affari Internazionali Marco Aurelio Garcia e i partiti e movimenti sociali di sinistra sudamericani; viene criticata l’alleanza con l’Argentina nella creazione della Banca del Sud e del Meccanismo di Aggiustamento Competitivo e altri meccanismi contrari al Trattato di Assunción; viene vista con sospetto l’interlocuzione per affinità ideologiche attuata, ad esempio, con Evo Morales (Presidente della Bolivia-*Movimiento al Socialismo*), Rafael Correa (Presidente dell’Ecuador-*Alianza País*) e Hugo Chavez (Presidente del Venezuela-*Partido Socialista Unido de Venezuela*) infine viene criticata la pratica di finanziamenti ed aiuti, come nel caso della nazionalizzazione della *Petrobras* o della rinegoziazione del valore dell’energia elettrica dell’*Itaipu* con il Paraguay. Come conseguenza, afferma Barbosa, il Mercosul starebbe agonizzando e perdendo terreno sulla liberalizzazione commerciale ammettendo “misure protezioniste senza nessuna punizione per i trasgressori”<sup>74</sup> con il risultato di un crescente isolamento del Brasile e

---

<sup>72</sup> Partido dos Trabalhadores. *Mais mudanças, Mais Futuro*. Programa de governo Dilma Rousseff 2014. Brasília, 2014.

<sup>73</sup> Barbosa, Rubens. *A política externa do Brasil para o Mercosul e o ingresso da Venezuela no Mercosul*. Interesse Nacional. Aprile/Giugno 2008.

<sup>74</sup> Barbosa, Rubens. *Teremos de ir além do Mercosul*. Rivista *Amanhã*, 10/04/2014.

dello stesso Mercosul dalle catene produttive globali, dai negoziati bilaterali e dai mega-accordi di libero commercio.

La politica estera del governo Rousseff rimane timida e poco proiettata verso l'estero rispetto al suo predecessore, il forum IBAS ad esempio suscita scarso interesse nel presidente che nel 2011 arriva a domandare ai partecipanti quale fosse il senso di rimanere lì a presiedere la riunione<sup>75</sup>: il risultato dello scarso impegno brasiliano fece sì che a partire dal 2013, il forum non venne più convocato; inoltre le manifestazioni contro l'organizzazione della Coppa del Mondo FIFA di giugno 2013 e gli scandali di corruzione che stavano emergendo aumentarono la tendenza introspettiva di Dilma, votata in misura maggiore nella risoluzione dei problemi di carattere interno che la congiuntura economica contribuiva ad aggravare. L'*Itamaraty* che aveva ottenuto un ampio spazio di manovra e invidiabili risultati di *soft power* nei dibattiti su differenti tematiche globali, perde terreno: questioni economiche a breve raggio si sostituiscono via via ad una strategia politica di più ampie vedute, e il bilancio dell'Esecutivo riduce i fondi del Ministero degli Esteri che passano dallo 0,5% sul totale del 2003 allo 0,28% del 2013<sup>76</sup>.

Per quanto riguarda la difesa dei diritti umani, nonostante l'iniziale sostegno brasiliano ad alcune risoluzioni del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, la posizione del Brasile si è rapidamente allineata con quella degli stati emergenti, prendendo distanza dalle posizioni europee e nordamericane. Questo cambiamento di vedute è in linea con la visione di Marcus Aurelio Garcia, ripetuta fin dagli anni del governo di Lula, per la quale il paese non dovrebbe essere un "agenzia internazionale per la certificazione della situazione dei diritti umani"<sup>77</sup>. La tensione tra la difesa dei diritti umani e la difesa della sovranità dei paesi in situazioni di crisi è rimasta presente nell'agenda della diplomazia brasiliana, così come la preferenza per uno scenario non-egemonico con poche regole e un sistema internazionale pluralistico di stati sovrani. Di fronte a questioni legate alla sicurezza internazionale, la diplomazia brasiliana ha inizialmente cercato di mantenere una strategia di leadership.

Tuttavia, nel tempo, sono mancate le azioni necessarie per la realizzazione delle idee proposte. Illustrativo di questo punto è stato il lancio del principio della "*responsability to protect*" nel contesto degli interventi promossi dall'ONU che, senza supporto, cadde nel dimenticatoio.

---

<sup>75</sup> Fleck, Isabel. *Itamaraty perde espaço no orçamento*, Folha de São Paulo, São Paulo, 25 dicembre 2014.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Intervista a Marco Aurelio Garcia, "*Visita de Barack Obama ao Brasil simboliza parceria estratégica com os Estados Unidos*", 5 febbraio 2011, <http://blog.planalto.gov.br/assunto/marco-aurelio-garcia/>.

Nell'ultimo anno del primo mandato, non è passata inosservata l'assenza del Brasile nella Security Conference annuale di Monaco di Baviera nel 2014, unica assente tra le dieci maggiori economie del mondo, nè la presenza dell'allora ministro degli esteri Luiz Alberto Figueiredo all'inaugurazione di uno stadio di calcio mentre si stava svolgendo una riunione di leader mondiali per discutere la questione siriana. In termini generali, la posizione brasiliana adottata nel corso del periodo è stata militarmente non interventista e per una risoluzione diplomatica delle controversie. Per quanto riguarda i conflitti in Libia e in Siria, sono stati articolati orientamenti, in seno alle Nazioni Unite, con paesi emergenti che si sono concretizzati nella convergenza dei voti nel Consiglio di Sicurezza. Nel caso dell'Ucraina, il governo ha seguito la linea dei partner BRICS e ha semplicemente proposto una soluzione attraverso la diplomazia.

I rapporti con l'Unione Europea, amplificatisi durante il governo Lula, non diedero i frutti sperati sul campo commerciale, situazione dovuta soprattutto alla crisi dell'Eurozona che limitò in maniera significativa gli investimenti europei in Brasile, mentre le relazioni con gli Stati Uniti hanno vissuto un primo tempo di cooperazione nei campi dell'educazione e dell'inclusione sociale, degli investimenti, del commercio, ma anche su tematiche ambientali e di scienza e tecnologia ed un secondo tempo di parziale raffreddamento delle relazioni bilaterali a causa dello scandalo spionaggio che coinvolse in prima persona il Presidente ed alcune importanti imprese brasiliane ed, in merito al quale, l'amministrazione americana si limitò a spiegazioni vaghe ed elusive; la questione della sicurezza digitale e della *privacy* fu portata anche dinanzi le Nazioni Unite, dove l'invettiva del Brasile ottenne anche l'appoggio tedesco.

Per quanto riguarda la dimensione regionale, Dilma Rousseff mantiene la strategia in vigore durante la presidenza Lula: furono continuate le relazioni con i governi progressisti affini al PT così come l'idea di una solidarietà latino-americana, tuttavia, la volontà politica di costituirsi come stato *leader* è andata scemando; diminuisce il numero di viaggi presidenziali verso i paesi della regione ed alcune questioni, come quella dell'instabilità politica vissuta dal Venezuela, vengono trattate con poca fermezza e determinazione ottenendo risultati al di sotto delle aspettative. La partecipazione brasiliana verso opere infrastrutturali finanziate dal *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social* (BNDES) fu posta a dura prova dalle inchieste per i diffusi casi di corruzione: i dati rivelano una caduta dell'ammontare dei finanziamenti che, nel 2011 arriva a 2,4 milioni di dollari e nel 2014 a solo 1 milione di dollari<sup>78</sup>. Nonostante la reticenza nel sostenere i costi della cooperazione, il Brasile ottenne risultati degni

---

<sup>78</sup> [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/consulta\\_a\\_s\\_operacoes\\_exportacao/painel\\_consulta\\_pos\\_embarque\\_obras.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_a_s_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_obras.html).

di menzione per quanto concerne le proprie aspirazioni verso gli incarichi elettivi nelle organizzazioni internazionali, il governo rivendicò come vittorie l'elezione dei brasiliani: Roberto Azevedo come direttore dell'OMC; José Graziano come direttore generale della FAO; Roberto Caldas a giudice della Corte Interamericana dei Diritti Umani; Silvia Pimentel rieletta nel Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione contro le Donne e Roberio Oliveira Silva nell'Organizzazione Internazionale del Caffè. In tutti i casi elencati sopra, il Brasile riceve l'importante appoggio dei paesi della regione.

Sul lato Mercosul, la linea adottata durante il governo Lula fu mantenuta: non è la priorità, ma la sua difesa è necessaria per amministrare e gestire le relazioni del Brasile con paesi del Cono Sud ed in particolar modo con l'Argentina. Crebbero le difficoltà commerciali che misero i bastoni tra le ruote al progetto di integrazione economica dell'organizzazione: gli ostacoli alle esportazioni brasiliane non furono risolti e le manovre di aiuto statale del governo argentino allontanarono gli investimenti brasiliani dal paese; i dati delle esportazioni brasiliane relative all'area Mercosul dimostrano un calo significativo se comparati con quelli del resto dell'America Latina e dei Caraibi, gli attriti non furono risolti e il governo Rousseff si mostrò meno disponibile nel fare concessioni economiche.

Nella fase finale del suo governo, Dilma viene travolta da uno scandalo di corruzione e da un'operazione su larga scala chiamata "*Lava Jato*", l'equilibrio politico già di per sé precario, viene scosso fortemente da quanto emerso dalle indagini, Camera e Senato avviano il processo di *impeachment* contro il Presidente, che viene estromesso anzitempo dall'incarico il 31 agosto 2016, passando la fascia verde-oro al vice-presidente Michel Temer. Si affronterà la questione in maniera più dettagliata nel prossimo capitolo.

È indubbio che i programmi di inclusione sociale attuati prima dai due mandati di Lula e poi da Dilma siano riusciti a far uscire dalla povertà e dalla miseria circa 50 milioni di brasiliani. Il problema è che con la crisi, già 3 milioni sono "tornati poveri" nel 2015. Numeri alla mano, infatti, nel 2002, l'ultimo anno con il Psdb alla guida del paese, l'inflazione era al 12% mentre nel 2016 era appena sotto l'11%, la disoccupazione era quasi il doppio e i poveri che ricevevano qualche forma di sussidio dal governo federale di Brasilia erano poco più di 5 milioni mentre dopo 12 anni di presidenze "petiste", diventano oltre 58 milioni. Una marea di persone aiutate con i sussidi di programmi come "*Bolsa Família*", "*Minha Casa Minha Vida*", "*Luz para Todos*", che sono poi stati lo zoccolo duro della campagna elettorale che ha consentito alla Rousseff di vincere le presidenziali del 2014. Il paese sudamericano fu, inoltre, uno dei pochi al mondo ad uscire indenne dalla crisi del *sub-prime* nel 2008 e rafforzato grazie all'uso delle

riserve delle banche di credito ordinario presso la Banca centrale del Brasile (Bcb) per implementare tradizionali politiche anti-cicliche. Se, infatti, all'epoca negli Usa il rapporto riserve-depositi bancari oscillava fra 3 e 10%, in Cina era del 15%, mentre in Brasile si attestava al 45%; per l'allora presidente della Bcb, Henrique Meirelles, bastò abbassare questa percentuale a 42 perché si liberassero 69 miliardi di dollari di crediti da usare in funzione anti-ciclica. La disoccupazione scese ai minimi storici, attorno al 5%, mentre il consumo, e dunque la domanda interna di 200 milioni di brasiliani, 40 milioni dei quali sono usciti dalla povertà proprio perché hanno avuto accesso per la prima volta al credito, controbilanciò, assieme alla "fame di *commodities*" da parte della Cina, il calo della domanda esterna di Stati Uniti e Unione europea in crisi. E sempre nel 2008 il costo della manodopera continuava a essere inferiore a quello statunitense ed europeo mentre la meta inflazionaria della Bcb era centrata costantemente<sup>79</sup>. Tutto ciò fa del Brasile uno dei paesi con il potenziale attrattivo maggiore per gli investitori: basti pensare alla copertina del giornale *The Economist* del 2009 dove viene raffigurato un Cristo Redentore formato missile che punta verso lo spazio, a dimostrazione di come anche i media, ed in particolare il settimanale britannico, vedessero il paese sudamericano come una nazione su cui puntare; oppure basti citare i tanti investimenti delle compagnie italiane Pirelli, Telecom Italia e Fiat (che possiede nel Minas Gerais lo stabilimento più grande in assoluto).

Emergono all'orizzonte, tuttavia, elementi critici che frenano il *boom* economico del Brasile, tra essi: la mancanza di manodopera qualificata, la bassa qualità dell'istruzione pubblica, incertezza giuridica in materia economica, inflazione, una seria lotta contro la corruzione e, forse, un protezionismo eccessivo; anche la produttività del lavoro non aumenta significativamente da mezzo secolo a questa parte e nessuna riforma del settore è stata fatta in questa direzione.

#### **Figura 4: Debito Pubblico in percentuale sul PIL**

---

<sup>79</sup> Gilberto Bonalumi, Paolo Manzo, *Alle origini della crisi brasiliana: l'inchiesta Lava Jato e l'affaire Petrobras*, ISPI, Analysis n. 125, aprile 2016.



Nonostante la spesa per l'istruzione in percentuale rispetto al Pil negli ultimi 10 anni sia cresciuta ai livelli dei paesi occidentali, la qualità della scuola pubblica, dall'asilo alla fine delle superiori, continua a essere carente, come dimostrato anche dai recenti test Ocse-Pisa. Anche i salari degli insegnanti, tra i più bassi del continente, così come l'edilizia scolastica (il 30% delle strutture scolastiche brasiliane non dispone a oggi di acqua potabile) rappresentano delle gravi criticità a cui ancora nessun governo è riuscito a dare una risposta concreta. Solo l'Università pubblica è competitiva, ma per entrarci bisogna fare un test d'ammissione molto complesso. Senza però una formazione di base adeguata il test non si riesce a superare e pertanto solo le famiglie che hanno disponibilità economiche medio-alte possono permettersi di mandare i propri figli presso le scuole private o di élite. Inoltre, l'introduzione di quote per studenti universitari di colore, oltre a provocare molte discussioni, non ha risolto tuttavia il problema di base, ovvero quello dell'istruzione pre-universitaria disastrosa nella scuola pubblica.<sup>80</sup>

Ma la scarsa crescita brasiliana è da ricollegarsi anche al boom nei costi della produzione industriale. Se infatti nel 2004, nonostante i *bottle necks* infrastrutturali, fabbricare manufatti in Brasile costava il 3% in meno che negli Usa, oggi è quasi un terzo più caro (+33%). A detta del *Boston Consulting Group*, che studia i 25 paesi maggiori esportatori globali e che contribuiscono alla vendita del 90% dei manufatti mondiali, oggi il costo di produzione verde-

<sup>80</sup> *Ibidem*.

oro è uguale a quello italiano e belga ed è appena di poco inferiore a quello francese e svizzero<sup>81</sup>. Impietosa l'analisi fatta da *The Economist* sul suo primo numero del 2016. La rivista britannica, che già nel 2013 smentiva la copertina ottimistica fatta nel 2009, rappresentando un missile-Cristo Redentore che si sfracellava nella baia di Rio, ha elencato tutti i motivi della perdita d'*appeal* brasiliano: da una manodopera impreparata a una produttività ristagnante; da una spesa pubblica crescente a investimenti insufficienti; da un "costo paese" troppo elevato a una corruzione politica endemica e che non accenna a diminuire ma, soprattutto, l'inefficienza ad affrontare questi problemi da parte di Dilma Rousseff<sup>82</sup>.

Uno degli aspetti positivi a sostegno del settore dell'edilizia riguarda il mega-progetto per la costruzione di milioni di alloggi popolari all'interno del programma "*Minha Casa, Minha Vida*".

Tuttavia l'instabilità politica è sempre più evidente: nel 2015, 15 ministri sono stati costretti a dimettersi, il Tribunale dei conti dell'unione (TCU) ha respinto all'unanimità i conti del bilancio statale del 2014 evidenziando una passività nel sistema di previdenza sociale brasiliano pari a 500 miliardi di euro e le ombre dell'operazione *Lava Jato* cominciano ad incombere sull'intero sistema che da 13 anni governava il paese.

---

<sup>81</sup> M. Ukon, J. Bezerra, S. Cheng, M. Aguiar, A. Xavier & J. Le Corre, *Brazil: Confronting the Productivity Challenge*, *The Boston Consulting Group (Bcg)*, 30 gennaio 2013.

<sup>82</sup> *The Economist*, *Brazil's fall*, 2016.

### III La “Mani Pulite” brasiliana ed il governo Temer

Nel 2014 le previsioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI) prevedevano un tasso di crescita del Pil brasiliano che si attestasse intorno all' 1,8%, nello stesso anno invece l'economia del paese raggiunse una sostanziale crescita zero; su 21 paesi sudamericani vagliati dal Fondo, peggio del Brasile c'era solo l'Argentina (-0,5%) ed il Venezuela (-1,5%). I dati erano davvero poco incoraggianti alla luce dei proclami fatti durante l'allestimento del Mondiale di Calcio che, tornato dopo 64 anni, sembrava l'occasione giusta per un ulteriore ammodernamento del paese che facesse dissolvere le ombre di un'economia sempre più stagnante e lasciasse in eredità impianti sportivi all'avanguardia, infrastrutture, autostrade e treni ad alta velocità. La realtà dei fatti fu ben diversa: oltre il 50% delle opere pubbliche promesse alla vigilia dei mondiali non solo non sono state terminate entro la fine del 2014, bensì non hanno visto luce neanche nel 2015<sup>83</sup>. Inoltre gli investimenti in proporzione al Prodotto interno lordo brasiliano sono scesi dal 23% del 2006 al 17% del 2016, una percentuale davvero troppo bassa per garantire una crescita sostenuta anche negli anni a venire. La maggior parte degli analisti considera che l'optimum per gli investimenti sarebbe un 30% rispetto al Pil, la percentuale che garantì per due decenni un boom senza precedenti alle cosiddette “Tigri asiatiche”. Emblematico dell'occasione persa con il mondiale è stato il progetto di treno superveloce che doveva collegare San Paolo, il principale polo produttivo, finanziario ed economico del Brasile, a Rio de Janeiro: dopo varie vicissitudini, alla fine non si è neanche provveduto a presentare una gara d'appalto e, a causa di ciò, la Italplan, azienda italiana che aveva fatto un dettagliato progetto, continua a vantare un credito insoluto di 261 milioni di euro dalla Valec, l'ente ferroviario pubblico verde-oro. La questione è finita in tribunale con una sentenza passata in giudicato, con tanto di validazione finale della Cassazione.<sup>84</sup> Destino simile hanno avuto le Olimpiadi di Rio 2016, manifestazione di portata epocale per il paese sudamericano che, dal punto di vista economico, non ha mantenuto le promesse di crescita e sviluppo.

Un altro esempio altamente indicativo del deterioramento economico e strutturale che il Brasile ha vissuto negli ultimi anni ci viene fornito dal caso *Petrobras*, il colosso petrolifero mondiale infatti, il cui azionista di maggioranza è lo stato brasiliano e che, nel 2008 valeva 737 miliardi

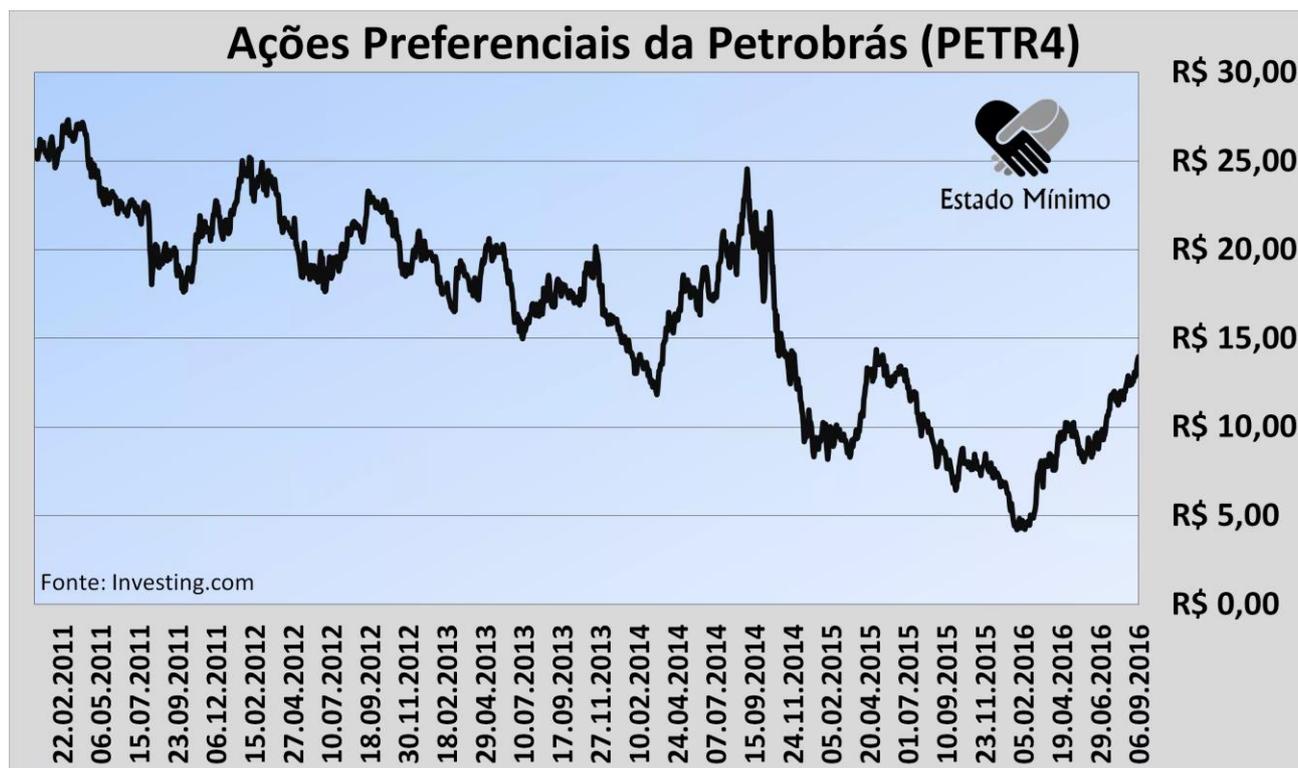
---

<sup>83</sup> P. Trevisani, *Brazil to Fight Economic Woes With Infrastructure Plan*, The Wall Street Journal, June 9, 2015

<sup>84</sup> Gilberto Bonalumi, Paolo Manzo, *Alle origini della crisi brasiliana: l'inchiesta Lava Jato e l'affaire Petrobras*, ISPI, Analysis n. 125, aprile 2016.

di *reais* (200 miliardi di euro), vede decimato il suo valore di mercato: a metà gennaio 2016 il suo valore raggiunge appena gli 83 miliardi di *reais* (20 miliardi di euro). Sicuramente la quotazione del barile incide sul valore delle petrolifere. Non a caso quando nel maggio 2008 le azioni *Petrobras* alla borsa di San Paolo raggiunsero la quota massima di 51 *reais*, hanno toccato un minimo di 5,35 *reais* , il barile aveva superato i 140 dollari Usa, un record assoluto.

**Figura 5: Azioni Preferenziali della Petrobràs**



Sei mesi dopo però la quotazione del greggio era affondata a 40 dollari, un crollo superiore all'attuale, ma le azioni *Petrobras* in quell'occasione tennero bene. A tal punto che la multinazionale brasiliana riuscì di lì a poco, nel 2010, a raccogliere 70 miliardi di dollari in quella che ancora oggi è la più grande emissione obbligazionaria della storia<sup>85</sup>. La *Petrobras* che sull'onda dell'entusiasmo cresceva durante gli anni di Lula grazie alla scoperta di importanti giacimenti al largo delle coste brasiliane si imbarca in una serie di investimenti sbagliati tra cui l'acquisto della raffineria di *Pasadena* in Texas per cui viene pagato un prezzo gonfiato e fuori mercato oppure come i progetti, in collaborazione col Venezuela, delle

<sup>85</sup> *Ibidem*.

raffinerie di *Abreu e Lima* nel Pernambuco che causano all'impresa perdite pari a 10 miliardi di dollari. Già a fine 2013 Forbes stimava al 32% la probabilità che la compagnia andasse addirittura in bancarotta, anche se, come confermato dagli esperti, «*Petrobras is too big to fail*», ovvero «è troppo grande per essere lasciato fallire» dallo stato<sup>86</sup>.

La situazione assume una piega ancor più negativa quando a primavera del 2014 viene avviata una mega-operazione della polizia rinominata *Lava Jato* (Autolavaggio): un fiume in piena che travolge con un'ondata di arresti direttori di impresa e dirigenti di multinazionali brasiliane e politici, coinvolti in un imponente giro di affari corrotto. A guidare l'inchiesta il giudice Sergio Fernando Moro, eletto personaggio dell'anno dalla rivista *Istoè*.

## 1 Operazione Lava Jato

L'inchiesta avviata nel 2014 e condotta dal giudice Moro fu un vero e proprio terremoto che sconquassò gli equilibri politici ed economici del Brasile e che coinvolse personalità di spicco dell'universo imprenditoriale e politico tra i quali Joao Vaccari, tesoriere del PT, Josè Dirceu, ex ministro, ma anche gli stessi Lula e Dilma. Secondo Moro il giro complessivo della corruzione avrebbe condizionato appalti per un valore totale di oltre 20 miliardi di euro, mentre si sta indagando sugli oltre 4 miliardi di euro di tangenti che sarebbero finite nelle casse dei principali partiti di governo per finanziare le campagne elettorali degli scorsi anni.

In Brasile, il problema della corruzione è stato sempre percepito come uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo del paese. Secondo *Transparency International*, osservatorio mondiale sulla corruzione che si occupa di redigere annualmente una classifica dove mette al primo posto il paese dove la corruzione percepita è inferiore ed all'ultimo la nazione con la corruzione percepita maggiore, il Brasile del 2016 ricopre la 79° posizione *ex aequo* con India e Cina<sup>87</sup>. Il paese non era nuovo a scandali di questo tipo, basti citare il processo di *impeachment* che nel 1992 depose il Presidente Mello ed il caso *mensalao* che coinvolse, tra il 2005-2006, i partiti

---

<sup>86</sup> A. Antunes, *What Are The Chances Of Brazil's State-Owned Oil Giant Petrobras Going Bankrupt? 32%, To Be Precise*, Forbes, 10 dicembre 2013.

<sup>87</sup> [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)

nella coalizione di governo e accusò lo stesso Presidente Lula di corrompere deputati e senatori con mazzette mensili affinché votassero le proposte di legge promosse dall'esecutivo.

Il parallelismo tra “*Lava Jato*” e “*Mani Pulite*” è doppiamente legittimo se consideriamo che Moro, già nel luglio del 2004, pubblicava all'interno della prestigiosa rivista del Centro di studi giuridici (CEJ) un testo illuminante che titolava “Considerazioni sull'operazione *Mani Pulite*” in cui si legge, tra l'altro, che “tra le cause della caduta del sistema corruttivo italiano che hanno reso possibile *Mani Pulite* ci sono i “costi crescenti”” uniti a una “congiuntura economica difficile”<sup>88</sup>. Moro evidenziava già 10 anni fa “la rilevanza della democrazia per l'efficacia dell'azione giuridica nel combattere la corruzione e le sue cause strutturali” e osservava che ci sono “molteplici condizioni istituzionali necessarie perché sia realizzata un'azione simile in Brasile, dove l'efficacia del sistema contro i crimini commessi da pubblica amministrazione, politici e grandi imprese, a cominciare da quello della corruzione, è come minimo dubbia”<sup>89</sup>. Le parole di Moro ci svelano di come egli, molto probabilmente, già stesse lavorando all'operazione da oltre un decennio.

Il caso *Petrobras* assume una rilevanza nazionale ed internazionale poiché passa dall'essere il fiore all'occhiello del paese al rappresentare il fulcro di un enorme sistema di finanziamento ai partiti e corruzione. “Sino a pochi anni fa *Petrobras* era considerata la *blue chip*, un “bene rifugio” per eccellenza in Brasile, oggi non è più così” spiega Bolivar Lamounier per cui “il 2015 è stato molto peggio del 2014 e il rischio che il 2016 sia ancor peggio del 2015 c'è, come sottolineato da *The Economist*, con una recessione ancora maggiore, dopo il crollo del Pil di quasi il 4% dello scorso anno. Il disastro *Petrobras*, assieme a quello di *Eletrobras*, altra grande compagnia statale dell'energia, che per la prima volta nella sua storia alla fine 2014 non è riuscita a distribuire dividendi, contravvenendo al suo statuto, è una delle cause principali della fine del “miracolo brasiliano”. Il paradosso, sottolinea Lamounier “è che a distruggere i due gioielli statali con politiche di prezzi controllati assurdi è stato il governo più statalista mai avuto”<sup>90</sup>. L'ammontare dell'indebitamento della *Petrobras* arriva a 506,5 miliardi di *reais* nel 2015, un debito che corrisponde a 5,4 volte la sua liquidità perdendo il 92% del suo valore rispetto al 2008<sup>91</sup>. Eppure nel 2008, l'allora presidente di *Petrobras* Sergio Gabrielli affermava:

*“raddoppieremo la nostra produzione di petrolio e di gas e nel 2015 arriveremo a 4,5 milioni di barili. La metà della produzione attuale dell'Arabia Saudita. E*

---

<sup>88</sup> S. F. Moro, *Considerações sobre a operação mani pulite*, R. CEJ, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.

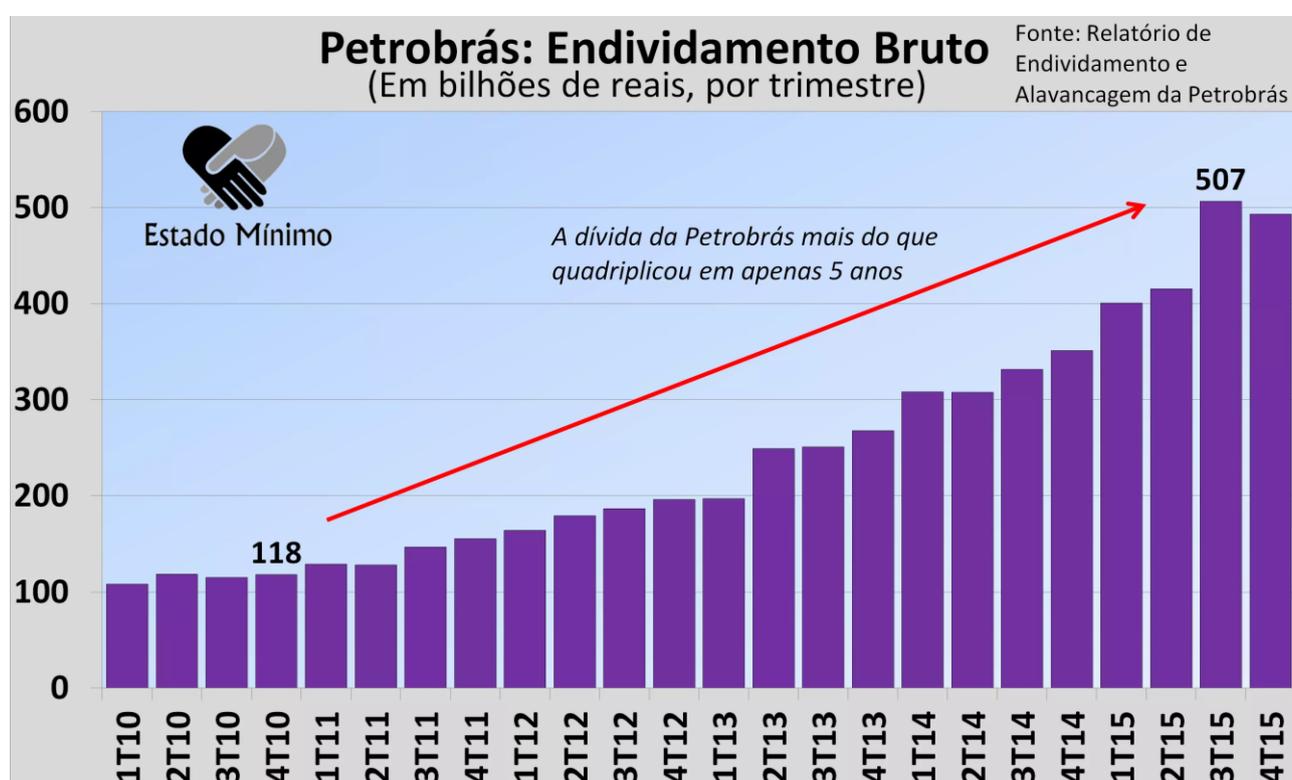
<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> B. Lamounier, *Intervista di Gilberto Bonalumi e Paolo Manzo*, agosto 2015.

<sup>91</sup> N. Lallée, *Los desafíos de Petrobras para 2016*, El Mundo, 31 dicembre 2015.

si badi, la Petrobras da sola, non il Brasile. Inoltre passeremo dalla capacità di raffinazione attuale di 1,8 milioni di barili a 3,4 milioni e costruiremo un enorme complesso petrolchimico, investendo 8,4 miliardi di dollari, che processerà 150.000 barili di “olio pesante”. Sempre entro il 2015 Petrobras sarà leader mondiale nella produzione di biodiesel e un grande player globale nella commercializzazione dell’etanolo. Tutti questi elementi fanno sì che la Petrobras abbia una visione molto poderosa del suo futuro”<sup>92</sup>.

**Figura 6: Petrobrás: Indebitamento netto (In miliardi di Reais, per trimestre)**



Sia Gabrielli, presidente della *Petrobras* dal 2005 al 2012 sia il successore Maria das Graças Foster sono coinvolti nelle indagini di Moro nonché in numerose *class action* statunitensi. Il raggio d’azione intanto si allarga sempre più e coinvolge Marcelo Odelbrecht, presidente della principale azienda di costruzioni ed ingegneria del Brasile, che viene condannato a 19 anni di carcere dopo la scoperta di un giro di tangenti milionarie.

<sup>92</sup> S. Gabrielli, *Petrobras aumentará en 29% sus inversiones entre 2008 y 2012*, Economía y Negocios online, 14 agosto 2007, <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=31372>.

L'operazione fu battezzata da Erika Mialik Marena, delegata della Polizia Federale di Curitiba nel marzo del 2014 ed è dovuto all'uso di una rete di lavanderie e benzinai per ripulire i soldi di attività illecite. Fino ad aprile 2014 erano state arrestate 30 persone, per i reati di: crimine contro il sistema finanziario nazionale, falsità ideologica e riciclaggio. Oltre 80.000 documenti furono raccolti dalla Polizia Federale oltre a dati bancari ed intercettazioni telefoniche. Il 9 ottobre dello stesso anno, il procuratore Deltan Dallagnol calcolava che il valore totale delle tangenti ricevute dai coinvolti nello schema di corruzione della *Petrobras* arrivasse perlomeno ai 10 miliardi di reais, egli difende inoltre i collaboratori di giustizia come "motore dell'operazione" ricordando come tutta l'operazione fosse iniziata da una pompa di benzina sospettata di riciclaggio arrivando allo scandalo di corruzione più grande della storia brasiliana<sup>93</sup>; tre giorni dopo le dichiarazioni del procuratore, la Svizzera blocca più di cento conti bancari connessi con l'operazione *Lava Jato* confiscando circa 400 milioni di dollari. Il 19 ottobre, il presidente del *Supremo Tribunal Federal*, Ricardo Lewandowski afferma che lo scandalo di corruzione deflagrato in seno alla *Petrobras* avrebbe provocato una vera e propria rivoluzione in Brasile<sup>94</sup>. L'inchiesta sulla *Petrobras* continua nel 2015, svelando irregolarità e buchi miliardari nei bilanci dell'impresa, il 16 dicembre anche Lula viene ascoltato, pur non essendo ancora indagato, per la prima volta. Nel gennaio 2016, il procuratore generale della repubblica, Rodrigo Janot, sosteneva che il giro di corruzione aveva, tra il 2006 ed il 2014, sottratto alle casse dello stato 358 milioni di *reais*, egli inoltre comincia ad investigare sul coinvolgimento che PT e PMDB hanno avuto nella faccenda e, per la prima volta, viene fatto il nome di Lula nelle investigazioni per delle presunte irregolarità dovute ad un prestito di 12 milioni di *reais* nel 2008. Con il passare del tempo entra nelle mire degli inquirenti anche il giro di affari che ha coinvolto le maggiori imprese brasiliane per la realizzazione dei lavori per le Olimpiadi di Rio 2016.

Nell'occhio del ciclone finiscono in particolar modo i finanziamenti ai partiti non contabilizzati: cosiddetti *Caixa Dois*, denaro acquisito in maniera illecita tramite finanziamenti in nero che hanno l'effetto di rendere la competizione politica squilibrata ed iniqua. Dalle indagini emerse che l'impresa Odebrecht arriva addirittura a creare un ufficio apposito per suddetti finanziamenti. Furono coinvolti personalità politiche con alti incarichi: 6 ministri, i presidenti di due importanti partiti come PMDB e PSDB, senatori di spicco ed i presidenti di Camera e Senato.

---

<sup>93</sup> O Globo, *Propina chega a R\$ 10 bilhões, estima procurador da Lava-Jato*. 10 ottobre 2015.

<sup>94</sup> O Globo. *Lewandowski diz que Operação Lava Jato é uma 'revolução' no país*. 19 ottobre 2015.

A partire dal 2016, anche Lula fu coinvolto nelle investigazioni direttamente ed accusato di riciclaggio, falsità ideologica ed occultamento di patrimonio; l'ex presidente sarebbe quindi reo di sei crimini, tre dei quali rientrano nell'operazione *Lava Jato*. Egli viene accusato per la prima volta il 26 luglio 2016, quando il giudice federale di Brasilia accetta la denuncia presentata per il reato di ostruzione della giustizia: insieme al leader del PT vengono coinvolti l'ex senatore Delcídio do Amaral, l'ex capo di gabinetto Delcídio Diogo Ferreira, il banchiere André Esteves, l'avvocato Edson Ribeiro e l'allevatore José Carlos Bumlai con suo figlio Mauricio; Lula fu apertamente accusato di aver tentato di impedire all'ex direttore della Petrobras, Nestor Cerveró, di firmare un accordo di collaborazione con la giustizia. Il 20 settembre 2016, il giudice federale Sergio Moro recepisce la denuncia che accusa Lula di riciclaggio e corruzione passiva: secondo l'accusa l'ex presidente avrebbe ricevuto una tangente di 3 milioni di *reais* sotto forma di lavori di ristrutturazione ad un grande appartamento di proprietà. In data 19 dicembre 2016, Lula viene altresì accusato di aver creato uno schema ben congeniato per deviare ed intascare il 2 o 3% del valore dei contratti firmati tra Odebrecht e Petrobras, per un ammontare totale di 75 milioni di *reais*. Il primo agosto 2017, Moro recepisce un'ulteriore denuncia contro Lula, relativa ad un possedimento rurale ad Atibaia; secondo l'accusa, egli avrebbe usufruito di 1 milione di *reais* per ristrutturare l'immobile frequentato da lui e dalla sua famiglia benché intestato ad un prestanome, i lavori sarebbero stati svolti dalla Odebrecht e dalla OAS in cambio di agevolazioni. Il 12 luglio 2017, il giudice Sergio Moro condanna in primo grado a 9 anni e mezzo di prigione Lula da Silva per corruzione e riciclaggio: per la prima volta nella storia del Brasile, un ex presidente viene condannato per aver ricevuto delle tangenti. Il processo continua e l'ultima deposizione di Lula è avvenuta il 13 settembre 2017; attorno all'ex presidente, che molti dicono favorito in vista delle presidenziali del 2018, vi è un grande dibattito interno: parte della popolazione, svantaggiata dalle riforme dell'amministrazione attuale del Presidente Temer, continua a sostenere il leader del PT, che, ricordiamo, aveva lasciato la presidenza con percentuali di consenso altissime; a dimostrazione di ciò vi sono le manifestazioni di sostegno che ha ottenuto lungo la sua "Carovana per il Brasile", un grande viaggio dell'ex presidente che, nell'estate 2017, ha percorso migliaia di chilometri, attraverso gran parte del territorio nazionale, per rilanciare e riabilitare l'immagine del PT e ricominciare una lunghissima campagna elettorale che culminerà a fine 2018 con le elezioni presidenziali. Egli afferma fiducioso davanti ai petisti accorsi per sostenerlo dopo l'interrogatorio:

*"Sono orgoglioso perché dopo 2 anni che hanno investigato la mia vita, che hanno registrato le mie telefonate con mia moglie, con l'ex presidente Dilma*

*Rousseff, che hanno invaso la mia casa, non hanno incontrato uno straccio di prova per appoggiare le accuse*"<sup>95</sup>.

## **Il governo Temer (2016- in carica)**

Michel Miguel Elias Temer Lulia, classe 1940, nasce nell'entroterra paulista da genitori libanesi, emigrati in Brasile negli anni '20. Si trasferisce nel 1957 nella città di San Paolo dove conclude gli studi classici e, nel 1959, entra nella facoltà di diritto dell'Università di San Paolo dove farà una brillante carriera accademica, rimanendo in ambito universitario dapprima come assistente di cattedra e poi come professore di diritto costituzionale; numerose sono le sue pubblicazioni, la più famosa: *Elementos de Direito Constitucional* del 1982, vende più di 240.000 copie.

Negli anni universitari rimane piuttosto neutro riguardo al golpe militare del 1964 e si iscrive ad un partito politico, *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) solo nel 1981. Nominato dapprima Procuratore Generale di Stato nel 1983 e Segretario per la Sicurezza Pubblica nel 1984, lascia quest'ultimo incarico per candidarsi a deputato federale nel 1986: viene eletto con 43.000 voti e partecipa nel 1987 ai lavori dell'Assemblea Costituente come titolare in tre commissioni: *Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público*, *Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo*, e *Comissão de Redação*. Nel 1994 torna ad essere Deputato Federale ottenendo quasi 71.000 voti e dal 1997 al 2001, con l'appoggio del governo Cardoso, ricopre il ruolo di Presidente della Camera dei Deputati. Fu rieletto Deputato Federale nel 2002 e 2006, ricoprendo per la seconda volta, dal 2009 al 2010, il ruolo di Presidente della Camera.

In occasione delle elezioni presidenziali del 2010, quelle che porteranno alla presidenza per la prima volta Dilma Rousseff, Michel Temer viene scelto come candidato vice-presidente nell'ampia coalizione che vedrà il PMDB al fianco del PT; Temer assume l'incarico il 1 gennaio 2011 divenendo il 24° vice-presidente della storia brasiliana e, venendo riconfermato, in occasione della rielezione di Dilma a seguito delle presidenziali del 2014.

---

<sup>95</sup> <https://laradiodelsur.com.ve/2017/09/13/lula-da-silva-no-han-encontrado-nada-para-juzgarme/>

La crisi politica che caratterizzò le ultime fasi del governo Rousseff segnarono diverse frizioni tra Temer e la presidenza che si esacerbarono il 2 dicembre 2015, ovvero in occasione dell'apertura del processo di *impeachment* al Presidente Dilma Rousseff. Il 4 dicembre successivo Temer inviò un comunicato a Dilma dove reclamava la sua esclusione da affari di governo fondamentali e recriminava il suo ruolo all'interno del governo, che riteneva fosse divenuto "puramente decorativo", accusando il presidente di non avere fiducia in lui e nel PMDB in generale.

Il 12 marzo 2016, durante il Congresso Nazionale del PMDB, si decise che il partito avrebbe aspettato 30 giorni prima di decidere se rompere o meno con il governo e nel frattempo si stabilì che nessun politico del PMDB avrebbe dovuto accettare incarichi governativi; in quell'occasione Michel Temer fu eletto presidente del PMDB per la sesta volta con il 96% dei voti. Il divario tra il vice-presidente ed il governo si accentua con le nomine non gradite del Ministro Lopes e dell'ex Presidente Lula alla *Casa Civil*, Temer infatti non parteciperà ad entrambe le cerimonie di investitura; il 29 marzo il PMDB rompe definitivamente con il governo.

Il 12 maggio 2016, dopo che il Senato avviò il processo di *impeachment* verso Dilma Rousseff, Michel Temer assunse provvisoriamente la carica di Presidente che, divenne definitiva a conclusione del processo che esautorò Dilma, il 31 agosto 2016. Michel Temer divenne così il 37° Presidente della Repubblica, il più anziano di sempre a ricevere la fascia verde-oro. La cerimonia fu molto rapida, circa 12 minuti, ed il discorso del nuovo presidente durò 5 minuti:

*“Adesso inauguriamo una nuova fase nella quale abbiamo un orizzonte di due anni e quattro mesi per fare quello che abbiamo pronosticato: rimettere il Brasile sui binari giusti”*<sup>96</sup>.

Egli inoltre rilancia fin da subito il suo programma di riforma per la previdenza sociale e per la legislazione sul lavoro:

*“Per garantire il pagamento delle pensioni dovremmo riformare la previdenza sociale, senza riforma, in pochi anni, il governo non saprà come pagare i pensionati [...] Dobbiamo riformare la legislazione sul lavoro, per difendere i posti di lavoro che ci sono e generarne di nuovi”*<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> UOL Notícias, «Temer assume Presidência da República e fala em "colocar país nos trilhos"». 31 agosto 2016.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

Temer conclude il suo discorso ribadendo la legittimità del processo di *impeachment* e della sua investitura a presidente, precisazione che si era resa necessaria dato il clima di polarizzazione politica e dato l'elevato numero di manifestazioni di piazza che accompagnarono in particolar modo tutta l'estate 2016 e spaccarono l'opinione pubblica tra chi, indignato per lo scandalo politico ed il sistema di corruzione che l'operazione *Lava Jato* stava smantellando voleva "defenestrare" Dilma Rousseff e ambienti vicini al PT che al grido di "*Fora Temer!*", accusavano il neopresidente di aver rimosso con fare golpista il presidente eletto, contestando quindi la democraticità del processo di *impeachment*.

L'inizio del mandato Temer, la nomina dei nuovi ministri, i suoi discorsi ed i suoi programmi, segnano un cambiamento chiaro rispetto al governo precedente; innanzitutto con la nomina di José Serra al Ministero degli Esteri: il comando dell'*Itamaraty* passa ad un politico *strictu sensu*, a differenza dei suoi immediati antecessori: Celso Amorim, Antonio Patriota, Luiz Alberto Figueredo e Mauro Vieira, tutti diplomatici provenienti dall'*Instituto Rio Branco*. Anche se prendiamo in considerazione il periodo 1985-2003, notiamo come solo 3 nomine a Ministro degli Esteri andarono a beneficio di politici provenienti da partiti; la nomina di Serra rappresentò quindi la rottura di una tacita consuetudine che prevedeva un diplomatico al dicastero degli esteri, ciò avveniva sia per un disinteresse diffuso per la politica estera da parte della maggioranza del popolo brasiliano, sia per creare una certa uniformità nello svisceramento della politica estera di modo da evitare oscillamenti eccessivi tra un governo e l'altro, ed inoltre per cercare di tenere l'*Itamaraty* fuori dalle dispute partitiche.

Nel suo discorso inaugurale, José Serra delinea i pilastri della "Nuova Politica Estera Brasiliana", allineandosi con gli obiettivi del nuovo governo e cercando di fornire soluzioni per affrontare la nuova congiuntura internazionale che vede l'aumento della competizione economica, politica e militare. Secondo Lucas Rezende:

*"La principale metamorfosi è la supposta deideologizzazione della politica estera brasiliana ed il reindirizzo delle relazioni internazionali dall'asse Sud-Sud a quello Nord-Sud, un ritorno alla tradizione americanista della nostra politica estera"*<sup>98</sup>

In questo senso assumono importanza maggiore le questioni commerciali, preferendo il bilateralismo rispetto al multilateralismo, esaltando il libero scambio e privilegiando i *partners* cosiddetti tradizionali come Stati Uniti e Giappone. Si affronta il tema dell'apertura dei mercati

---

<sup>98</sup> Rezende, Lucas Pereira. *O Dissenso de Washington e a politica externa de Temer e Serra*. Carta Capital, 2016.

e si ridiscute la posizione brasiliana sul fronte regionale, nel Mercosul, e multilaterale, OMC e BRICS. Serra ci parla, in linea col governo, di una riduzione dei costi per aumentare la competitività e la produttività, egli afferma inoltre:

*“la nostra diplomazia [...] dovrà gradualmente rinnovarsi ed innovarsi financo osare, promuovendo una grande riforma modernizzatrice negli obiettivi, nei metodi e nella tecnica di lavoro”*<sup>99</sup>

Le direttrici e le posizioni adottate nel discorso inaugurale si concretizzano nelle azioni adottate che, in qualche modo, ci fanno percepire chiaramente il cambiamento che occorre nella conduzione della politica estera brasiliana, basti citare, al di là delle note emesse dall'*Itamaraty*, anche come cambia la posizione del Brasile in relazione all'impasse politico generato dalla presidenza pro-tempore del Venezuela nel Mercosul o, ad esempio, come mutano le posizioni riguardo numerosi progetti di cooperazione Sud-Sud.

Viene data un'ulteriore spallata a quella politica estera definita “*altiva e ativa*” ovvero fiera e attiva, inaugurata da Lula e Celso Amorim e già parzialmente in declino con Dilma Rousseff. L'instabilità politica interna fa ripiegare su sé stessi gli obiettivi di politica estera un tempo ambiziosi e a lunga gittata, ci si concentra infatti maggiormente su accordi commerciali, di libero scambio e di promozione delle esportazioni. In ambito regionale si dà meno peso ai processi di integrazione nell'UNASUL e nell'IIRSA (*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana*) privilegiando i rapporti bilaterali; sul campo extra-regionale. Il governo mantiene un basso profilo nei forum multilaterali, cercando di progredire nei negoziati per l'accordo di Associazione Mercosul-Unione Europea, un accordo dai benefici dubbi e che al momento non ha raccolto i frutti sperati.

La prima azione diplomatica condotta da Temer si è svolta in ambito regionale: dopo aver preso le funzioni di presidente in modo provvisorio (dal 23 maggio 2016 al 31 agosto 2016), fu creato un Meccanismo di Coordinamento Politico Brasile-Argentina. Nel passaggio di consegne tra Dilma e Temer cambia anche la prospettiva ideologica con cui si affrontano determinate questioni internazionali, esempio lampante di ciò sono i rapporti con il Venezuela: sia Lula che Dilma, infatti, avevano intrattenuto ottimi rapporti con la Repubblica Bolivariana sia ai tempi del Comandante Chavez che durante la gestione Maduro, l'affinità ideologica tra *Partido dos Trabalhadores* e *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV) costituiva un presupposto

---

<sup>99</sup> Ministerio das Relações Exteriores. *Discurso do Ministro José Serra por ocasião da Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*. 2016.

fondamentale per l'amicizia tra i due paesi che viene meno con l'insediamento del Presidente Temer che, denuncia la situazione umanitaria e dei diritti umani venezuelana e fa pressioni diplomatiche per isolare il Venezuela in seno al Mercosul. Il 12 giugno 2016, Argentina, Brasile, Cile e Uruguay divulgano un Comunicato Congiunto sulla situazione in Venezuela, denunciando gli atti di violenza registratisi a Caracas e, due giorni dopo, Serra riceve il *leader* dell'opposizione al governo di Nicolas Maduro, Henrique Capriles. A settembre dello stesso anno, i quattro paesi fondatori del Mercosul: Brasile, Argentina, Paraguay e Uruguay approvano la Dichiarazione Relativa al Funzionamento del Mercosul e al Protocollo di Adesione della Repubblica Bolivariana di Venezuela, stabilendo che il Venezuela non avrebbe potuto assumere la presidenza del blocco e che quest'ultima sarebbe stata presieduta da un coordinamento congiunto dei quattro paesi, nella medesima occasione si stabilisce anche la sospensione del paese dal Mercosul se, entro dicembre 2016 non avesse adempiuto i suoi obblighi in materia economica e dei diritti umani. Come prevedibile, il 1° dicembre 2016 fu decretata la sospensione del Venezuela dal Mercosul e, subito dopo, il Ministro Serra partecipò alla Riunione Straordinaria del Consiglio del Mercosul con i ministri di Argentina, Paraguay e Uruguay. Obiettivo dell'incontro fu quello di affrontare i temi della liberalizzazione del commercio tra gli stati membri, della eventuale negoziazione di un protocollo per la cooperazione e gli incentivi agli investimenti, della revisione del protocollo dei contratti pubblici e della dinamizzazione dei negoziati extraregionali; l'Argentina assume la presidenza *pro tempore* del Mercosul per il primo semestre del 2017.

A ottobre 2016, Michel Temer visita Argentina e Paraguay. In Argentina si riafferma la cooperazione nelle aree della difesa, del nucleare, spaziale e in scienza e tecnologia; si parla anche del Mercosul e della necessità di stipulare un nuovo Protocollo per gli Acquisti Governativi, un accordo sulla cooperazione e gli incentivi agli investimenti e la vicinanza con l'Alleanza del Pacifico e l'Unione Europea. In ambito strategico, il presidente brasiliano rinnova il supporto al governo argentino per le questioni di sovranità territoriale irrisolte: *Malvinas, Georgias do Sul, Sandwich do Sul* e le aree marittime circostanti.

Durante l'incontro con il presidente paraguayano Horacio Cartes, fu discussa la firma di vari accordi infrastrutturali per la costruzione di ponti, strade e collegamenti ferroviari e fu prorogato l'Accordo di Cooperazione Militare tra i due paesi.

Il Ministro Serra partecipa alla Riunione Ministeriale annuale dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) nella sessione rinominata "Tutti a bordo per il 2030", dove il Ministro degli Esteri brasiliano adotta un tono conciliante e cooperativo,

portando avanti il concetto di sostenibilità, da applicarsi in tre sfere: ambientale, economica e sociale. Anche in seno all'OMC, il Ministro domandò maggiore apertura ai suoi *partners* commerciali e dimostrò l'intenzione di sperimentare “nuove rotte” per rilanciare il mercato delle esportazioni brasiliane; si intraprendono negoziati con vari paesi europei tra cui Paesi Bassi, Svizzera e Finlandia in ottica dei negoziati Mercosul-Unione Europea.

In occasione del XI Vertice del G-20, Temer vola a Hangzhou (Cina); durante il suo discorso egli sottolinea come, nonostante gli sforzi collettivi, l'economia globale ancora presenta una crescita inferiore al periodo pre-crisi, permane un clima internazionale pieno di incertezze, tra le incertezze il presidente brasiliano sottolinea l'evoluzione dei prezzi delle *commodities*, la volatilità dei mercati finanziari ed il terrorismo. Egli afferma inoltre che la principale sfida brasiliana è di carattere fiscale, ovvero ridurre la spesa pubblica progressivamente in un arco temporale di 20 anni<sup>100</sup>. In questo senso, il controllo dell'inflazione, la riforma previdenziale e le privatizzazioni rappresentano misure centrali del suo programma di governo. Elementi di forte contrazione della spesa pubblica che, ovviamente, hanno suscitato ondate di proteste in tutto il paese, facendo di Temer il presidente con l'indice di gradimento più basso della storia del Brasile. Vediamo infatti nella tabella a seguire come, secondo gli ultimi dati elaborati dall'istituto *Ibope*, solo il 3% degli intervistati ritiene positivo l'operato di Michel Temer, contro un 77% che invece giudica pessimi questi primi 13 mesi di governo.

Simultaneamente al Vertice del G20, ebbe luogo l'incontro tra i capi di stato dei paesi BRICS, Temer ribadì la necessità di riformare le strutture della *governance* globale come Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale e, in ambito strategico, battezzò l'istituzione del Gruppo di Lavoro Antiterrorismo dei BRICS. Riguardo alle istanze di riforma delle istituzioni multilaterali, esse vengono portate avanti anche durante la 71esima Assemblea Generale delle Nazioni Unite, José Serra afferma infatti:

*“Per quanto riguarda pace e sicurezza, il progresso è ancora troppo lento [...] il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha ancora un gruppo centrale di partecipanti che riflette il mondo del 1945”*<sup>101</sup>

Temer partecipa al VII Vertice dei BRICS a Goa (India), dimostrando preoccupazione per “una tentazione protezionista”, ribadendo che il superamento della crisi economica brasiliana verrà per mezzo di “una combinazione di responsabilità fiscale e responsabilità sociale”; Temer

---

<sup>100</sup> Temer, Michel. *Discurso do Senhor Presidente da Republica, Michel Temer, durante Primeira Sessao de Trabalho G20*. 2016.

<sup>101</sup> Serra, José. *Intervenção do ministro das Relações Exteriores, José Serra, na reunião ministerial do G4*. 2016.

riafferma il ruolo fondamentale e strategico dei *partners* BRICS, per investimenti e commercio, ma anche per temi come il coordinamento sulla protezione ambientale ed il terrorismo.

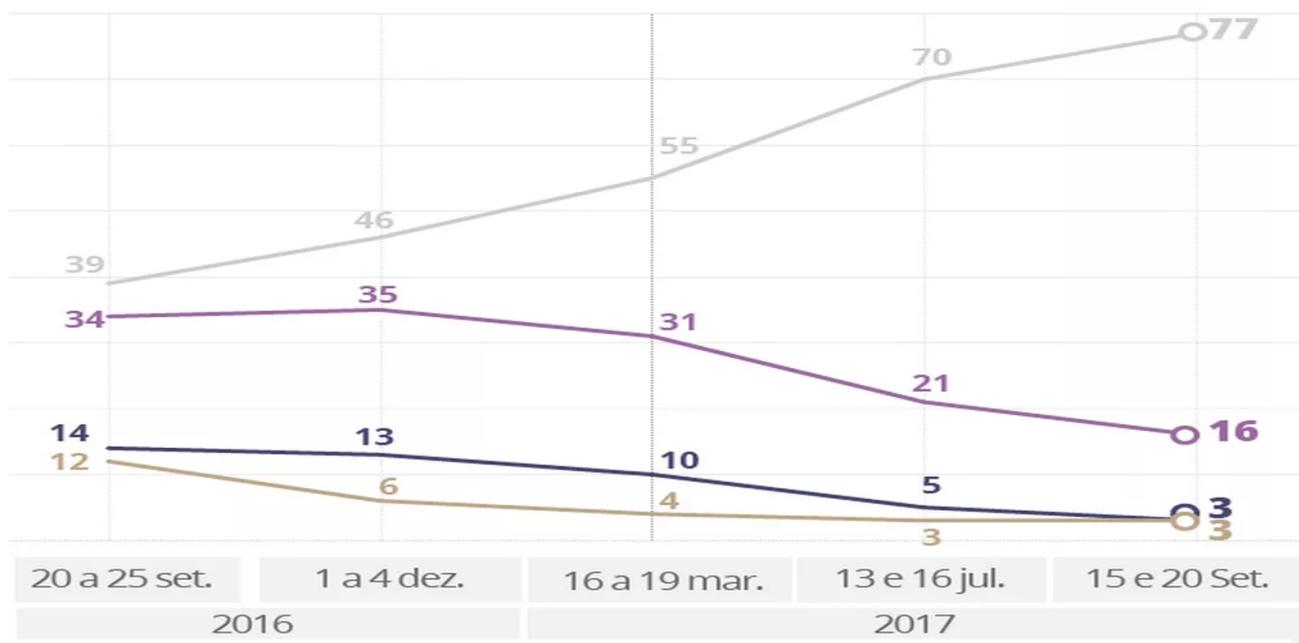
**Figura 7: Indice di gradimento del governo Temer**

## Avaliação do governo Temer, segundo o Ibope

Veja resultados das pesquisas Ibope encomendadas pela CNI

(em %)

- Bom/ótimo
- Regular
- Ruim/péssimo
- Não sabem/não responderam



Infográfico elaborado em: 28/09/2017

Fonte: Ibope

La politica estera di Temer e del Ministro degli Esteri Serra, sembra quindi prendere nuove direzioni, pur mantenendo punti di contatto con il governo precedente. La priorità data all'accordo tra Mercosul e Unione Europea, l'isolamento diplomatico attuato nei confronti del Venezuela, il basso profilo nei forum multilaterali e la ricerca di accordi di natura bilaterale, sono stati i tratti distintivi di questo primo anno della *Nova Política Externa Brasileira*, improntata ad un pragmatismo economico e che pare trascurare i progetti politici di medio e lungo termine votati allo sviluppo di strategie volte ad affermare la scalata gerarchica del

Brasile nel sistema internazionale e alla sua affermazione come grande potenza dello scacchiere globale. Non sono ancora chiare le conseguenze nazionali e regionali di queste politiche; in ambito nazionale, la ripresa del surplus commerciale e l'attrazione di nuovi investimenti, dipenderà dalla sostenibilità del nuovo modello di sviluppo e dalla strategia internazionale. In ambito regionale, il ruolo di primaria importanza dato all'OEA ed il riavvicinamento con il Messico e con l'Alleanza del Pacifico potrebbe diminuire il potere di *bargaining* con gli Stati Uniti.

Le istanze politiche sviluppatasi durante gli anni di Lula che, come abbiamo visto, perdono slancio durante l'amministrazione Dilma, sembrano regredire totalmente durante il governo Temer, a favore di una dimensione incentrata quasi esclusivamente su aspetti economico-commerciali improntati al libero scambio.

L'instabilità politica brasiliana è tutt'altro che terminata, benchè la caduta del PIL sembra essersi arrestata, i tagli alla spesa pubblica e le politiche di *austerity* hanno aumentato il malcontento nella popolazione; inoltre l'operazione *Lava Jato* può dirsi tutt'altro che conclusa, il *Supremo Tribunal Federal* (STF) ha infatti aperto un procedimento per corruzione passiva ai danni del Presidente Michel Temer il che non esclude del tutto l'ipotesi di un clamoroso secondo procedimento di *impeachment* nella medesima legislatura.

# Conclusioni

Nel corso di poco più di 500 anni di storia, sin dall'arrivo dei primi colonizzatori portoghesi, il Brasile è passato per un lungo processo di trasformazione da una economia esclusivamente produttrice di materie prime a un potente complesso industriale, agricolo e terziario, che è come si caratterizza oggi l'economia brasiliana.

Se durante il periodo coloniale il Brasile esportava soltanto prodotti agricoli, oggi abbiamo la più importante base industriale dell'America Latina, che permette al paese sudamericano di esportare anche gli aeroplani prodotti dalla Embraer, il terzo maggior fabbricante di aeroplani al mondo, superata appena dalla Boeing e dalla Airbus. Pur riconoscendo lo sviluppo industriale, non si è voluto affatto trascurare il settore agricolo, nel quale possiede comparativamente grandi vantaggi, grazie alla grande estensione territoriale, che grosso modo equivale a due volte quella dell'Unione Europea, e al clima favorevole. Infatti, il Brasile è attualmente il maggior esportatore di alimenti al mondo, con un raccolto di oltre 200 milioni di tonnellate di cereali, legumi e semi oleosi nel 2015.

Dal 2001 al 2011 il settore *agropecuario* è cresciuto alla media di 4% all'anno. Il Brasile è oggi il più grande esportatore di proteina al mondo: dal 1975 al 2009, la produzione di pollo, ad esempio, è cresciuta di ben 22 volte. Il Paese è anche il primo produttore ed esportatore mondiale di soia e caffè e uno dei principali produttori di mais, zucchero di canna e frutta tropicale.

Per ciò che riguarda il settore dei servizi, negli ultimi anni la sua partecipazione al PIL è salita a quasi il 68%. I maggiori progressi sono stati riscontrati nel settore immobiliare, nei servizi di informazione, alimentazione e di alloggio, come riflesso soprattutto dell'aumento del potere di acquisto della popolazione e dell'ascesa di milioni di famiglie alla classe media.

Se elaborassimo tre liste di paesi in base al territorio, alla popolazione e al PIL, soltanto tre di essi figurerebbero tra i primi sette in ognuna di tali liste: gli Stati Uniti, la Cina e il Brasile. Tenendo in mente questa base possiamo pensare al Brasile sia sul piano internazionale che su quello della dimensione delle sue sfide interne.

Dal punto di vista interno, sin dalle prime elezioni dirette per il Presidente della Repubblica del 1989, il Brasile assiste ad un continuo processo trasformativo verso la piena democrazia, che comprende non solo i diritti civili e politici ma anche quelli economici e sociali.

Il Brasile è cambiato molto in relativamente poco tempo. Negli ultimi 30 anni, in un ambiente di libertà di espressione e di crescente partecipazione di settori prima esclusi dai processi politici, si è riusciti a conciliare crescita economica e distribuzione del reddito. Notevoli progressi sono stati raggiunti per i diritti umani, per la valorizzazione della cittadinanza, per la modernizzazione dell'attività economica nonché per la promozione di uno sviluppo più giusto e più sostenibile a livello ambientale. Tali conquiste hanno reso il Brasile più ricco, più stabile e meno ingiusto.

Secondo le statistiche dell'FMI, nel periodo 2001-2013, il PIL brasiliano, a parità di potere di acquisto, è raddoppiato, mentre il reddito pro capite è aumentato allo stesso ritmo. Nell'ultimo decennio, la crescita economica ha portato alla creazione record di posti di lavoro; prima della crisi il Brasile presentava un tasso di disoccupazione del 5%, il più basso della sua storia. L'aumento del lavoro e le politiche sociali implementate dal Governo Federale hanno permesso a più di 20 milioni di brasiliani di uscire dalla povertà estrema. Nel 1990 il 25% della popolazione brasiliana viveva con meno di 1 dollaro e 25 centesimi al giorno. Nel 2012 questa percentuale era scesa al 3,5%. Allo stesso tempo, 37 milioni sono stati inglobati nella classe media, strato sociale che oggi rappresenta più del 50% della popolazione del Brasile. In modo specifico, si calcola che nel 2012 il 35% della popolazione sia salita di livello sociale. Ciò a dimostrazione del fatto che il Paese vive oggi con maggior ricchezza e opportunità e a discapito di una minor disuguaglianza. L'aumento della classe media e del generale potere di acquisto della popolazione ha determinato la crescita del mercato interno.

Nel 2014 il Brasile è stato rimosso dalla mappa mondiale della fame, elaborata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Agricoltura e l'Alimentazione. Secondo la FAO, tra il 2002 ed il 2013 il Brasile è riuscito a ridurre dell'82% la popolazione sottanutrita. Oggi soltanto l'1,7% della popolazione brasiliana permane in una situazione di incertezza alimentare, valore che deve essere analizzato alla luce del fatto che un indice sotto il 5% costituisce punto di riferimento per la fine della fame strutturale.

La riduzione della disuguaglianza è stata fondamentale per questo risultato nella lotta alla povertà e alla fame. Negli ultimi 10 anni il reddito del 50% dei più poveri è cresciuto del 70%, mentre il reddito del 10% dei più ricchi è cresciuto appena del 10%. Secondo un rapporto divulgato recentemente dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, il Brasile è stato il paese che, tra tutti i grandi paesi cosiddetti emergenti, ha registrato la maggior riduzione di disuguaglianza negli ultimi due decenni. Sempre secondo lo studio, il coefficiente di Gini del Brasile ha avuto una diminuzione di quasi 10% attestandosi a 0.54, come è saputo,

quanto più vicino l'indicatore si trova al numero 1 maggiore è la disuguaglianza. Tutto questo processo è stato completato da un grande influsso di capitali stranieri, con particolare rilievo per gli investimenti stranieri diretti che ha permesso un significativo accumulo di riserve, oggi nell'ordine dei 400 miliardi di dollari, portando stabilità all'economia e alla moneta brasiliana. Nel 2013, ad esempio, il Brasile è stato considerato il quarto paese più attraente per l'investimento straniero diretto, con circa 65 miliardi di dollari ricevuti, superato solo da Stati Uniti, Cina e Hong Kong.

Un altro campo essenziale per la competitività in cui si stanno facendo grandi passi avanti è quello della scienza e della tecnologia. Dal 2000 al 2012 le spese pubbliche e private in quest'area sono aumentate del 380%, raggiungendo la cifra di 76,5 miliardi di *reais*. Anche l'educazione ha progredito al pari di scienza e tecnologia. In 20 anni è più che raddoppiato il numero di alunni iscritti a corsi universitari: si è passati dai 2 milioni del 1993 a più di 7,3 milioni nel 2013, con un incremento del 265%.

Per la sua importanza geopolitica e la sua crescente influenza economica il Brasile è visto come un paese a cui spettano responsabilità accresciute e un ruolo sempre più centrale nelle decisioni che riguardano il destino del pianeta. Nella sua politica estera il Brasile riflette gli stessi valori e le stesse priorità che lo mobilitano sul piano interno. Stando alle parole di Ricardo Neiva Tavares, Ambasciatore del Brasile in Italia:

*“La diplomazia brasiliana è impegnata all’inserimento internazionale del Brasile su due fronti: l’approfondimento dell’integrazione sudamericana, nostra priorità, e l’espansione della nostra presenza su scala globale. Nel primo caso, insieme alla speciale attenzione data al rapporto bilaterale con ogni paese limitrofo (oltre alla Guyana francese, il Brasile confina con 9 degli 11 paesi che si trovano in Sud America) ci avvaliamo anche di processi dinamici e d’integrazione come il MERCOSUR, l’UNASUR (Unione delle Nazioni Sudamericane) e la più ampia CELAC (Comunità degli Stati Latinoamericani e dei Caraibi). Nel secondo caso, si tratta di rafforzare le partnership con il mondo sviluppato e con quello in via di sviluppo: ciò implica non solo di avere un particolare riguardo per l’Africa, nostro vicino atlantico e fonte essenziale di formazione dell’identità brasiliana, ma permette, oltre di dialogare con il l’IBAS (Forum Índia, Brasile e Sud Africa) e con i noti BRICS, di consolidare anche le relazioni bilaterali con i poli di ordine internazionale che vanno delineandosi, sia potenze affermate che emergenti. La creazione dell’IBAS ha risposto alle*

*aspirazioni di concertazione fra tre grandi democrazie multietniche e multiculturali, che hanno molto da dire al mondo in termini di affermazione della tolleranza e di conciliazione tra sviluppo e democrazia. Oltre alla concertazione politica e alla cooperazione fra i tre paesi, l'IBAS è diventato un modello nello sviluppo di progetti a favore dei paesi più poveri, sostenendo iniziative congiunte ad Haiti e in Palestina, per esempio. Abbiamo anche promosso i summit dei paesi sudamericani con i paesi africani (ASA) e con i paesi arabi (ASPA). Abbiamo gettato ponti e creato politiche tra regioni che vivono lontane le une dalle altre. Tale approssimazione politica ha determinato notevoli progressi nelle relazioni economiche. Il commercio del Brasile con i paesi arabi è quadruplicato in dieci anni. Con l'Africa è stato moltiplicato per cinque e ha raggiunto più di 26 miliardi di dollari, cifra superiore a quella dell'interscambio con partner tradizionali come la Germania, il Giappone e anche l'Italia.”<sup>102</sup>*

Questi dati, ed il clima di entusiasmo che accompagnava l'ascesa del Brasile sullo scenario globale, mi hanno spinto, durante i miei studi universitari, ad interessarmi ed a voler approfondire la conoscenza di questo paese dalle dimensioni mastodontiche e dalle risorse smisurate che, per secoli, era rimasto ai margini della Grande Storia, nella condizione di stato del terzo mondo e che, improvvisamente, faceva capolino nei dati, nelle statistiche economiche, e nella cronaca politica e sociale, con furore e determinazione, quasi a voler colmare nel più breve tempo possibile, il divario che i paesi del primo mondo avevano nei suoi confronti. Percepivo quindi, con interesse ed ammirazione, un Brasile che si proiettava come stato protagonista del XXI secolo, portandosi alla testa di un America Latina sempre meno intenzionata ad essere il cortile di casa degli Stati Uniti d'America (*America's backyard*), secondo una celebre definizione.

Da qui emerge il titolo del mio lavoro “Brasile: tra integrazione regionale e proiezione globale” volto a spiegare, analizzare, capire e cercare di volgere lo sguardo al futuro della nazione sudamericana, cercando di ripercorrere con approccio storico e cronologico: le fasi che, dal tramonto delle giunte militari nel 1985 ad ottobre 2017, data della conclusione della stesura della tesi, si sono alternate, come il Brasile si è interfacciato con il corso degli eventi e le congiunture globali, come ha saputo aggiornare la propria agenda internazionale, quali sono

---

<sup>102</sup> Neiva Tavares, Ricardo. *Intervento durante il convegno “Attualità politica, sociale e culturale del Brasile”*. Roma, 18 marzo 2015.

state le strategie ed i principi ispiratori della propria politica estera e della propria diplomazia, facendo attenzione, in quest'ultimo caso, ad analizzare sia il piano dell'integrazione regionale, sia la prospettiva mondiale. Si è dato inoltre uno sguardo ai personaggi ed alle dinamiche politiche interne che hanno caratterizzato questi ultimi 30 anni di storia brasiliana, senza tralasciare aspetti sociali ed economici.

Da quanto scritto finora, emerge spontanea l'esigenza di classificare il Brasile nelle gerarchie internazionali, prendendo come dato di fatto l'esistenza di una sola superpotenza, quella statunitense, nello *status quo* attuale, ritengo che il Brasile possa essere classificato a tutti gli effetti come una potenza regionale; secondo Buzan infatti:

*“Le potenze regionali non avranno troppa rilevanza a livello globale, ma nell'ambito della propria ragione in genere determineranno sia i modelli locali delle relazioni in difesa della sicurezza sia le modalità di interazione tra quei modelli e le potenze globali. Le potenze regionali non determinano soltanto la polarità del loro complesso di sicurezza locale, ma anche le modalità di interazione tra le dinamiche relative alla sicurezza regionale e quelle delle grandi potenze a livello globale. In un numero sorprendente di casi, la polarità regionale è l'elemento fondamentale che determina la capacità o meno di uno stato di raggiungere lo status di grande potenza sul piano globale. Alcuni utilizzi paralleli della visione basata sulla polarità possono essere rintracciati nella letteratura relativa all'integrazione regionale, che spesso propone la polarità come elemento analitico fondamentale, per esempio nelle strutture unipolari/egemoniche del cono meridionale del Sudamerica (in cui il Brasile rappresenta il cuore del Mercosul), in Europa (in cui la Germania rappresenta il cuore della UE) e nell'Africa Meridionale (in cui il Sudafrica rappresenta il cuore della SADC, ovvero la Southern African Development Community).<sup>103</sup>*

Come ci conferma anche Buzan, le potenze regionali sono portate ad aspirare al ruolo di grandi potenze, abbiamo visto come questo accade anche al Brasile, soprattutto se facciamo riferimento ai primi tre lustri del XXI secolo. Riprendendo l'autore anglo-canadese vediamo come:

*“Le grandi potenze non devono necessariamente avere delle grosse capacità in tutti i settori, e non devono essere attivamente presenti nella securizzazione o*

---

<sup>103</sup> Buzan, Berry e Ole Waever, *Regions and Powers: The structure of International Security*. Cambridge, 2003.

*nei processi economici di tutte le aree del sistema internazionale. Lo status di grande potenza si basa principalmente su un unico fattore: ciò che distingue le grandi potenze dalle potenze meramente regionali è il fatto che gli altri rispondono a esse in base a dei calcoli effettuati a livello del sistema, oltre che a livello regionale, rispetto alla distribuzione del potere attuale e futura. In genere questo implica che nei calcoli delle altre maggiori potenze la grande potenza sia considerata dotata di un chiaro potenziale economico, militare e politico per aspirare allo status di superpotenza a breve o medio termine. Può essere che uno stato possa ottenere lo status di grande potenza riuscendo a far leva su suo potenziale, oltre che sulla sua capacità attuale. Questo singolo fattore è riscontrabile nei processi della politica estera e nei discorsi delle altre potenze, ciò significa che l'effettivo possesso di attributi materiali e legali è meno cruciale per le grandi potenze che per le superpotenze”<sup>104</sup>*

Nel corso della tesi, si sono potuti identificare tre grandi orientamenti adottati dalla politica estera brasiliana, relativi a tre periodi differenti. Fino al 1990, abbiamo visto come il filo conduttore della diplomazia brasiliana e della sua proiezione verso l'estero era retto dalla definizione di “autonomia tramite distanza”, facciamo riferimento quindi a politiche di non accettazione automatica dei regimi internazionali esistenti e, soprattutto, alla credenza nello sviluppo autarchico e rivolto al mercato interno, una diplomazia che, quindi, si contrappone a determinati aspetti dell'agenda delle grandi potenze onde preservare la sovranità nazionale.

Il 1989, oltre ad indicare la data formale della fine della Guerra Fredda, indica la data in cui il popolo brasiliano fu richiamato alle elezioni presidenziali, non accadeva dal 1964, anno di instaurazione delle giunte militari. Si è identificato quindi il secondo *modus operandi* delle relazioni internazionali del Brasile: “autonomia attraverso la partecipazione” che possiamo racchiudere nell'arco di tempo che va dal 1990 al 2002 e possiamo definire come: adesione ai regimi internazionali, soprattutto di matrice liberale, senza perdita di capacità di gestione della politica estera, cercando quindi di influenzare ed integrare con le proprie formule ed i propri principi, le regole che reggono il sistema internazionale. Abbiamo visto quindi come durante i governi Collor, Franco e Cardoso, il Brasile cerchi di aprirsi al mercato e di condividere in qualche modo i benefici del *Washington Consensus*. È infatti in questa fase di fermento e fiducia nelle organizzazioni internazionali che parte l'integrazione sudamericana ed il Mercosul (Trattato di Assuncion 1991), insieme a moltissimi altri accordi di natura commerciale ed

---

<sup>104</sup> *Ibidem.*

istituzionale, il paese passa ad avere maggior controllo sul suo destino, risolvendo in maniera più efficace i problemi interni, passando per la partecipazione attiva nell'elaborazione di norme e condotte all'interno dell'ordine mondiale.

La terza fase coincide con la salita al potere del *Partido dos Trabalhadores* (PT), dapprima con Lula e successivamente con Dilma. Il periodo compreso tra il 2003 ed il 2016 segue i dettami dell' "autonomia attraverso la diversificazione" ovvero adesione ai principi e alle norme internazionali per mezzo di alleanze Sud-Sud e regionali, accordi commerciali con *partner* non tradizionali (Cina, India, Medio Oriente, Africa, Europa dell'Est etc.) poiché si ritiene di poter ridurre le asimmetrie del sistema vigente ed aumentare così la capacità negoziale. Vediamo quindi come confluiscono aspetti ideologici del PT nella politica estera del paese, come l'approccio solidale con i paesi poveri e quelli emergenti, e l'accettazione dell'ordine internazionale non esclude la critica verso determinati aspetti che comprometterebbero la crescita brasiliana. La fase dei due governi di Lula da Silva coincide con il più alto livello di protagonismo brasiliano sulla scena internazionale: il Brasile vuole proiettarsi come grande potenza e come interlocutore con cui avere a che fare nelle questioni di rilevanza globale. Si intrecciano rapporti di natura politica, commerciale e diplomatica con paesi di tutti i continenti e si rivendica con più forza la riforma delle istituzioni internazionali: il Brasile chiede a gran voce un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e legittima questa richiesta con un protagonismo internazionale che abbraccia diversi settori.

Con Dilma Rousseff, la politica estera brasiliana, benchè adotti formalmente le medesime linee guida, tende a ridurre progressivamente la propria natura propulsiva ed espansiva per retrocedere su diversi aspetti: abbiamo notato la riduzione drastica dei viaggi presidenziali, la diminuzione dei diplomatici, la chiusura di diverse ambasciate ed i tagli al Ministero degli Esteri. Emergono inoltre problemi economici e sociali di carattere interno che distolgono ancor più il primo presidente donna del Brasile dagli affari esteri. La congiuntura economica mondiale, che in un primo momento sembrava avesse risparmiato lo stato sudamericano, si abbatte con forza sul paese durante il mandato di Dilma Rousseff. Come se non bastasse, a partire dal 2014, si comincia parlare di Operazione *Lava Jato*, un'investigazione su larga scala condotta dal giudice Moro, volta a smantellare un sistema capillare di corruzione che coinvolge i vertici di numerose aziende statali e non, deputati, senatori e la stessa Dilma che, dopo il procedimento di *impeachment*, viene estromessa dalla carica presidenziale, così, il 31 agosto 2016, la fascia verde-oro verrà consegnata nelle mani del vice-Presidente Michel Temer.

La parte finale di questo lavoro cerca di capire come si sta muovendo il Brasile di Michel Temer sebbene la prossimità temporale con il periodo analizzato e la natura “di transizione” del governo in questione rende qualsivoglia analisi provvisoria e parziale.

La principale metamorfosi del governo Temer è senza ombra di dubbio deideologizzazione della politica estera brasiliana ed il reindirizzamento delle relazioni internazionali dall’asse Sud-Sud a quello Nord-Sud, un ritorno, quindi, alla tradizione americanista della politica estera del paese. Il governo ed il Ministro degli esteri Serra si incentrano molto di più sulle relazioni bilaterali, in particolar modo quelle di natura commerciale, adottando politiche votate all’affermazione del principio di libero scambio e all’attrazione di investimenti esteri.

Dal punto di vista dell’integrazione regionale, la cui punta di diamante resta il Mercosul, di cui abbiamo seguito la sua evoluzione sin dal Trattato di Assuncion (1991), notiamo come esso stenti a decollare: nel 2016, infatti, il Consiglio del Mercato Comune ha approvato solo 10 decisioni, il numero annuale più basso dalla sua entrata in vigore. Diversi sono gli aspetti che paralizzano e rendono poco fluida ed effettiva l’organizzazione che, è stata definita da molti disordinata e bisognosa di una riformulazione. La crisi del Venezuela ha peggiorato la situazione creando un vero e proprio impasse all’interno del Mercosul. L’organizzazione resta un importante luogo di incontro per gli stati sudamericani che, più volte, non hanno esitato ad appoggiare il Brasile nelle istanze e nelle candidature ad incarichi elettivi all’interno delle organizzazioni internazionali.

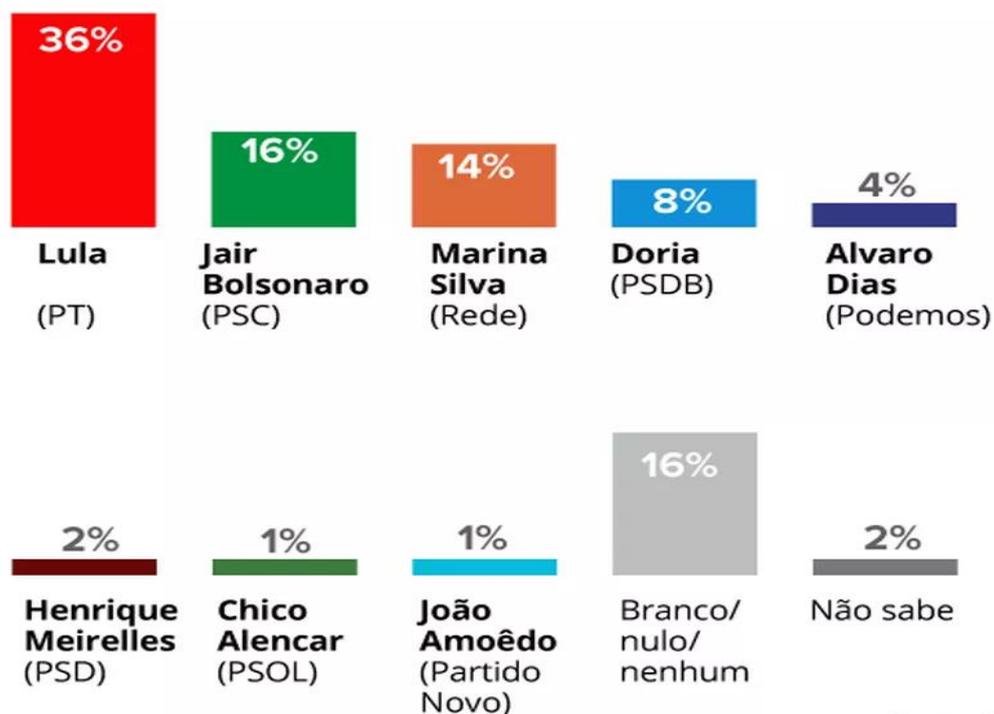
Il Brasile è, senza ombra di dubbio una potenza regionale, che ha fatto registrare negli ultimi 30 anni una crescita economica, sociale e politica impressionante, arrivando giustamente ad ambire un posto al “tavolo dei grandi”. Tuttavia, gli anni della terribile crisi economica mondiale, hanno contribuito a mettere a nudo alcuni aspetti di fragilità del ed alcune contraddizioni interne che minacciano di minare e di far retrocedere le conquiste ottenute in campo diplomatico, sociale ed economico negli ultimi 3 lustri. L’operazione *Lava Jato* ha scoperto un sistema di corruzione che rappresenta sicuramente uno dei fattori più problematici del paese sudamericano, una vera e propria ruggine che si sedimenta negli ingranaggi dell’economia brasiliana scoraggiando gli investitori esteri e disincentivando quelli locali; il problema della disuguaglianza sociale, sebbene affievolitasi negli ultimi anni, torna a riemergere insieme alla congiuntura economica, impedendo a quella classe media in via di consolidamento, di crescere, prosperare ed andare a formare un mercato interno ed una forza qualificata per la crescita del paese; la violenza che sconvolge il Brasile, legata in particolar modo al narcotraffico, è inoltre inaccettabile per un paese che voglia presentarsi come civile e

moderno. Il Brasile è uno stato che ha fatto registrare una crescita complessiva enorme negli ultimi 30 anni, tuttavia, l'ondata mondiale di fiducia verso lo stato verde-oro sembra essersi affievolita ed il solco tracciato verso le mete di progresso e di affermazione più ambiziose sembra essere stato interrotto. Le potenzialità del paese restano immense, e molto dipenderà dalla direzione politica che si vorrà intraprendere all'indomani delle elezioni presidenziali del 2018. La campagna elettorale è già aperta da mesi, ed il malcontento generato dai tagli alla spesa pubblica di Michel Temer, sembrerebbe favorire, come riportato dalla tabella in basso, l'ex Presidente Lula che, ricordiamo, aveva lasciato la presidenza allo scadere del suo secondo mandato consecutivo, nel 2010, con percentuali di consenso altissime, in favore del suo braccio destro Dilma.

**Figura 8: Sondaggio sull'intenzione di voto**

## Intenção de votos – 1º turno

Cenário 1 (com João Doria)



Fonte: Datafolha



Infográfico elaborado em: 01/10/2017

Sebbene i tempi siano ancora prematuri per sondaggi di questo tipo, Lula sembrerebbe essere favorito per le prossime presidenziali, nonostante ancora è incerta la sua candidabilità per via del procedimento penale in corso, che lo ha condannato a 9 anni e mezzo in prima istanza. In

caso di vittoria del carismatico *leader* del PT, sarebbe interessante andare a vedere le sue azioni per risollevare l'economia nazionale ed abbassare il tasso di disoccupazione nonché come si confronterà, in politica estera, con l'attuale corso degli eventi e se, eventualmente, riprenderà in mano le redini del protagonismo brasiliano riportando in auge il paradigma dell'autonomia attraverso la diversificazione.

# Bibliografia

Abdenur, Roberto, *A politica externa brasileira e o sentimento da exclusao*, in: Gelson Fonseca Jr. E Sérgio Henrique de Castro (orgs), *Temas de Politica Eterna Brasileira II*, vol. 1, Sao Paulo, Paz e Terra, 1994.

Abreu, Marcelo de Paiva, *O Brasil na Rodada Uruguai do Gatt: 1982-1993*, in: G. Fonseca Jr. Sérgio Henrique de Castro (Orgs), *Temas de politica externa brasileira II*, vol. 2, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmao, 1994.

Amorim, Celso Luiz Nunes, *Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia*, in: Gelson Fonseca Jr e Sergio Nabuco de Castro, *Temas de Politica Externa Brasileira*, vol. II, 2 ed., Sao Paulo, Paz e Terra, 1994.

Amorim, Celso, *Apoio à entrada da Russia na OMC em troca de nada*, Valor Economico, 19 ottobre 2005.

Amorim, Celso, *Discurso do ministro do Estado das Relacoes Exteriores, embaixador Celso Amorim por ocasio da cerimonia de transmissao so cargo de secretario-geral das Relacoes Exteriores*, em Brasilia, 2003.

Amorim, Celso, *Discurso do ministro do Estado das Relacoes Exteriores, embaixador Celso Amorim por ocasio da cerimonia de transmissao so cargo de secretario-geral das Relacoes Exteriores*, em Brasilia, 2003.

Amorim, Celso, *Intervista all'Ambasciatore Celso Amorim*, rivista CNI-Industria-Brasileira, Brasilia: MRE, 1 ottobre 2003.

Amorim, Celso, *Politica Externa do governo Lula: os dois primeiros anos*, Rio de Janeiro: OPSA/Iuperj, 2005.

Amorim, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil, Um tributo a Ru Barbosa*, Fundação Alexandre de Gustmao, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasilia, 2007.

Antunes, Anderson, *What Are The Chances Of Brazil's St ate-Owned Oil Giant Petrobras Going Bankrupt? 32%, To Be Precise*, Forbes, 10 dicembre 2013.

Barbosa, Rubens. *A politica externa do Brasil para o Mercosul e o ingresso da Venezuela no Mercosul*, in *Rivista Interesse Nacional*, ano I, Aprile/Giugno 2008.

Barbosa, Rubens. *Teremos de ir alem do Mercosul*, in *Rivista Amanhà*, 10/04/2014.

BNDES, O banco nacional do desenvolvimento, [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/consulta\\_a](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_a), ultimo acesso 3 settembre 2017.

Bonalumi Gilberto, Manzo Paolo, *Alle origini della crisi brasiliana*, in *ISPI Analysis*, n 296, aprile 2016.

Brasil, Presidencia da Republica, p. 137, Brasilia, 1996.

Buzan, Barry e Ole Waever, *Regions and Powers: The structure of International Security*. Cambridge, 2003.

Cardoso, Fernando Henrique, *A arte politica: a historia que vivi*. Rio de Janeiro: Civilizaçao Brasileira, 2006.

Cardoso, Fernando Henrique, *Discurso em sessao solene na Assembleia Nacional da Republica da França*, 30 ottobre 2001.

Cardozo, Sandra Aparecida; Miyamoto, Shiguenoli, *Politica externa brasileira em dois momentos: uma anàlise comparativa entre a politica externa do governo Geisel e do governo Lula*, in Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciencia Política (ABCP), UFMG, Belo Horizonte, 26-29 luglio 2006.

Castro, Araujo. *O pensamento de Araujo Castro*. In Brigagao, Clovis e Fernandes, Fernanda. *Diplomacia Brasileira para a Paz*, Funag, Brasilia, 2012.

Danese, Sergio., *Diplomacia Presidencial*, Topbooks Editora, Rio de Janeiro ,1999.

Estatudo do Partido dos Trabalhadores, art 1, ottobre 2015.

Fleck, Isabel. *Itamaraty perde espaço no orçamento*, Folha de São Paulo, São Paulo, 13 aprile 2014.

Folha de Sao Paulo, 5 aprile 2009.

Fonseca, Jr Gelson, *A Legitimidade e outras Questoes Internacionais: Poder e Etica entre as Nações*, Paz e Terra, Sao Paulo, 1998

Franchi, Candida, La lotta della povertà in Brasile: il programma Bolsa Familia, [https://www.researchgate.net/publication/309040245\\_Tesi\\_di\\_laurea\\_La\\_lotta\\_alla\\_poverta\\_in\\_Brasile\\_il\\_programma\\_Bolsa\\_Familia](https://www.researchgate.net/publication/309040245_Tesi_di_laurea_La_lotta_alla_poverta_in_Brasile_il_programma_Bolsa_Familia), ultimo accesso 18/07/2016

Garcia, Ana, *Emergindo de onde e para onde? Países emergentes e a possibilidade de configuração de uma nova ordem mundial*, in Encontro nacional da associação brasileira de relações internacionais, Sao Paulo, 2011.

Genoino, José, *O declino da diplomacia presidencial*, 1999.

Gilberto Bonalumi, Paolo Manzo, *Alle origini della crisi brasiliana: l'inchiesta Lava Jato e l'affaire Petrobras*, ISPI, Analysis n. 125, aprile 2016.

Guimaraes, Samuel Pinheiro, *Los tres anos del gobierno del presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva*, La Onda Digital, n.277, 2006.

Guimaraes, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Contraponto, Rio de Janeiro 2005.

Haas, Richard. *The Reluctant Sheriff*, Council of Foreign Relations Press, 1998.

Hermann, C. F. *Changing Course: When Governments choose to redirect foreign policy*, in International Studies Quarterly, 34, n.1, marzo 1990.

Hurrell, Andrew. *Os BRICS e a ordem global*, FVG, Rio de Janeiro, 2009.

IBAS, India-Brazil-South Africa Dialogue Forum, 2013, <http://www.ibsa-trilateral.org>, ultimo accesso 20/07/2017.

Ikenberry, John. *The Liberal Leviathan, Princeton Studies in International History and Politics*, 2011.

Itamaraty, in *Balanço de Política Externa 2003/2010*, 2010.

Jornal do Brasil, 1 maggio 2004.

Kehohane, Robert e Nye Joseph. *Power and Interdependence*, Boston, 1977.

La Radio del Sur, *Lula da Silva: No han encontrado nada para juzgarme*, <https://laradiodelsur.com.ve/2017/09/13/lula-da-silva-no-han-encontrado-nada-para-juzgarme/>, ultimo accesso 25/09/17.

Lafer, Celso, 1998

Lafer, Celso, 2001.

Lafer, Celso, *Discurso do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer, por ocasião do seminário promovido pelo Comitê de Cooperação Empresarial da Fundação Getúlio Vargas, A opção ALCA, San Paulo, 21 novembro 2003.*

Lampraia, Luis Felipe, *Discurso di addio e passaggio di consegne al Ministro degli Esteri Celso Lafer, Brasilia, 29 gennaio 2001.*

Lampraia, Luiz Felipe, *Discurso de despedida e passagem de cargo de Ministro das Relações Exteriores a Celso Lafer, Brasilia, 29 gennaio 2001.*

Lima, Maria Regina de Soares, *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasilia, n.48, janeiro 2005.*

Lula da Silva, Luis Inacio, *Discurso do presidente eleito Luiz Inacio Lula da Silva proferido no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante visita a Washington, Washington, 10 dicembre 2002.*

Lula da Silva, Luis Inacio, *Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional, 2004.*

Lula da Silva, Luis Inácio, *Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional, 2003.*

Lula da Silva, Luiz Inácio, *Discurso do senhor presidente da Republica, Luiz Inácio Lula da Silva, sobre o conflito no Iraque, Brasilia, 20 marzo 2003.*

M. Ukon, J. Bezerra, S. Cheng, M. Aguiar, A. Xavier & J. Le Corre, *Brazil: Confronting the Productivity Challenge, The Boston Consulting Group (Bcg), 30 gennaio 2013*lysis n. 125, aprile 2016.

Martins, Luciano, *Um mundo em transformação*, in Velloso J. P. Dos Reis e Martins L (org), *A nova ordem mundial em questão*, José Olympio, Rio de Janeiro, 1993.

Mearsheimer, John, *The Tragedy of Great Power Politics*, Chicago University Press, Chicago, 2003.

Mello, Flavia de Campos, *Tese de doutorado, Departamento de Ciencia Politica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciencias Humanas da Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo, 2000.*

Ministerio das Relações Exteriores. *Discurso do Ministro José Serra por ocasião da Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. 2016.*

Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, *Panel de Monitoramento do Brasil Sem Miséria*,

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index\\_all\\_drop\\_down.php?p\\_id=572&p\\_global\\_ibge=&p\\_ferr](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index_all_drop_down.php?p_id=572&p_global_ibge=&p_ferr), ultimo acesso 25/06/17.

N. Lallée, *Los desafíos de Petrobras para 2016*, El Mundo, 31 dicembre 2015

Neiva Tavares, Ricardo. *Intervento durante il convegno “Attualità politica, sociale e culturale del Brasile”*. Roma, 18 marzo 2015.

O Globo, *Propina chega a R\$ 10 bilhões, estima procurador da Lava-Jato*. 10 ottobre 2015.

O Globo. *Lewandowski diz que Operação Lava Jato é uma 'revolução' no país*. 19 ottobre 2015.

P. Trevisani, *Brazil to Fight Economic Woes With Infrastructure Plan*, *The Wall Street Journal*, June 9, 2015.

Planalto, Presidência da República, 13 maggio 2016, <http://blog.planalto.gov.br/assunto/marco-aurelio-garcia/>, ultimo acesso 23/07/17.

Parsi, Trita, *A single Roll of the Dice: Obama's diplomacy with Iran*, Yale University Press, 2012.

Partido dos Trabalhadores. *Mais mudanças, Mais Futuro. Programa de governo Dilma Rousseff 2014*, Brasília, 2014.

Prates, Daniela Magalhaes, *A inserção da economia brasileira no governo Lula, Política Econômica em Foco*, San Paolo, n. 7, nov 2005/ apr 2006.

Prates, Daniela Magalhaes, *A inserção da economia brasileira no governo Lula, Política Econômica em Foco*, San Paolo, n. 7, nov 2005/ apr 2006.

Revista Conjuntura Econômica, vol. 47, n°7, pag.14, luglio 1993.

Rezende, Lucas Pereira. *O Dissenso de Washington e a política externa de Temer e Serra*. Carta Capital, 2016.

Ricupero, Rubens. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília: Funag, 2012.

Rouquiè, Alain, *Le Brésil au XXI siècle*, Fayard, Paris, 2006.

S. F. Moro, *Considerações sobre a operação mani pulite*, R. CEJ, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.

S. Gabrielli, *Petrobras aumentará en 29% sus inversiones entre 2008 y 2012*, Economía y Negocios online, 14 agosto 2007, <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=31372>, ultimo acceso 15/09/17.

SECEX, Secretaria de Comercio Exterior, Ministerio do Desenvolvimento Industria e Comercio Exterior, Boletim Informativo, Brasilia, gennaio 2007.

Sennes, Ricardo. *Nem restauradores, nem reformadores: o engajamento internacional minimalista e seletivo dos BRICS*. Brasilia: Funag, 2012.

Serra, José. *Intervenção do ministro das Relações Exteriores, José Serra, na reunião ministerial do G4*. 2016.

Silva, Carlos Eduardo Lins da, *Politica e comércio exterior*, p. 302, Sao Paulo, 2002.

Soares de Lima, Maria Regina, *A politica externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*, *Revista Brasileira de Politica Internacional*, Brasilia, vol. 48, pag 24-59, 2005.

Stuenkel, Oliver, *Brazilian foreign policy: Game Over? Post Western World*, 2014.

Stuenkel, Oliver. *The BRICS and the future of global order*, New York, 2015.

Temer, Michel. *Discurso do Senhor Presidente da Republica, Michel Temer, durante Primeira Sessao de Trabalho G20*. 2016.

The Economist, Brazil's fall, 2 Gennaio 2016.

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2016, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016), ultimo acesso 12/09/17.

Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, *A politica externa de Lula da Silva: A estrategia da autonomia pela diversificação*, Rio de Janeiro, Giugno/Dicembre 2007.

UOL Notícias, *Temer assume Presidência da República e fala em "colocar país nos trilhos"*, 31 agosto 2016.

Vigevani, Tullo; Oliveira, Marcelo F. de, *A politica externa brasileira na era FHC: um exercicio de autonomia pela integração*, Trabalho apresentado no 4º encontro da Associação Brasileira de Ciencia Política (ABCP), Rio de Janeiro, 2004.

Visentini, P., *Itamaraty: crise na politica externa ou disputa interna?* Jornal da Universidade, n. 165, Porto Alegre, Novembre 2013.

Wendt, Alexander, *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, International Organization, v. 26, n. 2, 1992.

## Riassunto

Questo lavoro ha affrontato in maniera cronologica le varie fasi della politica brasiliana, che si sono succedute dalla fine delle giunte militari ad oggi: tramite uno sguardo retrospettivo che, a mio avviso, riesce maggiormente a cogliere e a far comprendere al lettore le varie prospettive adottate dal più grande paese sudamericano negli ultimi 30 anni in ambito internazionale, senza comunque tralasciare aspetti fondamentali di politica interna necessari per avere una visione d'insieme. Ci si chiede se il Brasile, dopo secoli passati ai margini della grande storia, possa entrare a giocare un ruolo rilevante nello scacchiere globale, si analizzeranno le strategie, diplomatiche e non, messe in atto per rispondere a shock esterni e congiunture globali, si vedrà il ruolo brasiliano all'interno di istituzioni internazionali di vario tipo: da quelle di natura universale a quelle di carattere regionale, mettendo a fuoco ed evidenziando come cambia la prospettiva lungo tutto il periodo preso in considerazione e attraverso la lente dei vari governi che dirigono il paese verde-oro a partire dal 1990: non mancheranno, tuttavia, richiami al passato.

Nella stesura della tesi, si è cercato di dar voce al più ampio numero di accademici, politici, giornalisti, diplomatici e studiosi delle relazioni internazionali, senza adottare un approccio ideologico e metodologico univoco bensì dando voce a molteplici punti di vista.

Negli ultimi anni, diversi studiosi delle relazioni internazionali sostengono l'affermarsi di una redistribuzione del potere globale a favore di una nuova costellazione di paesi, si discute sull'emergere di nuovi centri di potere che si aggiungerebbero alle sfere tradizionali rappresentate da Stati Uniti ed Europa; queste teorie vedono un ruolo crescente dei paesi cosiddetti emergenti sullo scacchiere internazionale, vi è infatti un crescente interesse da parte degli accademici nell'analizzare il modus operandi di quelle nazioni che non possono essere inquadrate come grandi potenze ma, d'altro canto, differiscono allo stesso modo dalla maggior parte delle altre nazioni, esse sono state definite dagli studiosi in modi differenti: grandi paesi periferici, potenze regionali, potenze emergenti, potenze intermedie, *system affecting countries* eccetera (Flemes, 2010; Lima, 2010; Keohane, 1969; Ryerson, 2007). La visione della "stabilità egemonica" di Keohane e la "*power transition theory*" di Organski, prospetta la possibilità che i paesi emergenti insoddisfatti dello status quo dell'assetto di potere dominante, spingano per riformare l'ordine internazionale vigente generando instabilità, una visione di matrice

prettamente liberale, invece, sostengono come questi paesi siano l’emanazione diretta dell’attuale ordine liberale ed evidenziano come essi, in realtà, traggano da esso più benefici che svantaggi. Uno dei punti cardine del dibattito verte sul come questi paesi si relazionano all’attuale ordine internazionale, alcuni ricercatori sottolineano il potenziale che questi attori avrebbero per chiedere ed influenzare delle riforme, ovvero associano l’agenda di questi stati a quella di rappresentanti del “sud globale” alla ricerca di una maggiore democratizzazione dell’ordine mondiale, altri descrivono le potenze emergenti come conservatrici, in quanto esse userebbero la retorica della democratizzazione dell’ordine mondiale per scalare le gerarchie ed ottenere un maggiore potere contrattuale e decisionale nella formulazione di norme e regole internazionali (Nogueira, 2012; Lima, 2005; Flemes, 2010; Sennes, 2012; Vanaik, 2014).

Il Brasile viene collocato a pieno titolo tra i paesi emergenti e, più precisamente, viene inserito nei cosiddetti BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), un gruppo eterogeneo di nazioni che rappresentano le principali potenze emergenti sullo scenario globale e i cui interessi convergono in diverse aree, come quella finanziaria ma che divergono ad esempio nelle posizioni assunte per la riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il Brasile ed i membri BRICS dispongono di un potere politico, militare ed economico non irrilevante, come ci ricorda Hurrell, queste nazioni posseggono, “La capacità di contribuire alla gestione dell’ordine internazionale in termini regionali o globali”. Nei paesi BRICS infatti, risiede il 42% della popolazione mondiale che produce il 14% del Pil globale e possiede almeno tre quarti delle riserve mondiali di valuta, credenziali apparentemente sufficienti per esigere riforme del sistema. Tuttavia l’accademia si divide e si chiede se suddetti paesi stiano usando le loro prerogative per la costruzione di un nuovo ordine internazionale più giusto e democratico oppure se cerchino “solo” posizioni più vantaggiose lasciando sostanzialmente immutato l’ordine attuale. Nel caso dei BRICS si può ipotizzare, attraverso la lettura di documenti e discorsi, che prevalga la volontà di riformulare l’ordine internazionale odierno affinché sia più democratico e aperto (Sennes, 2012; Stuenkel, 2015), tuttavia per un’analisi più accurata è necessario considerare i comportamenti di tali attori.

Vediamo nel corso del lavoro, come il Brasile miri alla propria promozione nell’ordine internazionale vigente, puntando a riformare le istituzioni economico-finanziarie e politiche internazionali usando la retorica ideologica della democratizzazione per legittimare le proprie pretese.

Il contesto politico-economico del Brasile degli anni ‘80 fu segnato dalla crisi del modello nazional-sviluppista fino a quel momento adottato dal paese, basato sull’esistenza di uno stato

che si voleva forte, imprenditore e protezionista, fautore di una politica economica di sostituzione delle importazioni. Questo modello entrò in fase decadente sul finire degli anni '70 e, negli anni '80, non riuscì più a fornire risposte alla forte instabilità economica; la decadenza subì un'accelerazione a causa della crisi del debito estero e per gli shock petroliferi le quali conseguenze perdurarono in tutta l'America Latina fino alla metà degli anni '90.

In questo contesto di instabilità economica e politica, un numero sempre maggiore di persone, facenti parte della classe media e delle élite, domandava a gran voce riforme democratiche per il paese. Nella fase di transizione verso la democrazia, lungo tutto il governo Sarney, aumentò la percezione di crisi dello Stato e delle sue fondamenta. Ciò colpì la politica internazionale del Brasile, in particolare le relazioni economiche con l'estero come commercio e flussi di investimento e finanziari.

A partire dalla fine degli anni '80 e all'inizio degli anni '90, idee di stampo liberale guadagnano forza nell'agenda internazionale e domestica. In Brasile questo succede per una combinazione di ragioni, tra queste: l'evidente crisi del modello precedente, l'agenda di molte importanti organizzazioni internazionali, l'effettiva convinzione di una parte delle élite e dell'opinione pubblica dei potenziali benefici delle idee liberali etc... Questo fermento influenzava l'adozione di riforme economiche considerate necessarie per affrontare le sfide imposte dalla globalizzazione, coincidendo peraltro con la grande difficoltà dei settori sociali e politici, che in qualche modo si opponevano al modello globalista, nel formulare alternative consistenti per un nuovo modello di sviluppo. A differenza di altre regioni del mondo, l'adesione al modello neoliberale che prendeva piede fu parziale e non coincise con la totale abdicazione di un progetto nazionale di sviluppo.

Con i mutamenti, nazionali ed internazionali, occorsi al tramonto della Guerra Fredda, sarebbe stato molto difficile per la politica estera brasiliana mantenersi sugli stessi binari del periodo precedente. Nel bel mezzo delle trasformazioni in corso, cominciò a delinarsi una nuova forma di dialogo con il mondo, nuovi spunti giunsero in particolar modo da parte del Ministero dell'Economia e dal Ministero degli Esteri. Nel corso degli anni '90, la politica estera guadagnò risalto grazie alla maggiore enfasi data ai processi di integrazione regionale, all'apertura commerciale e ai negoziati multilaterali. A partire dal 1989, con l'indebolimento della logica dei due blocchi, il paese comincia a difendere, in maniera oscillante, una politica estera il cui desiderio di autonomia sostituisce la parola "distanza" con "partecipazione".

Ai tempi della Politica Estera Indipendente (1961-1964) e di alcuni governi militari, in particolar modo a partire dal 1967 e in maniera ancor più marcata durante la presidenza Geisel

(1974-1979), la ricerca dell'autonomia era perseguita distanziandosi dai centri del potere internazionale. Nel post-'89 si accentua la tendenza, tra i formulatori della politica estera, a cercare un "autonomia attraverso la partecipazione", credendo fermamente che questo favorisse gli interessi brasiliani. Sino al 1988, i parametri della politica estera, sotto i governi militari e, a partire dal 1985, civili, adottarono politiche protezionistiche guidate dall'idea di un "autonomia attraverso la distanza", nella nuova configurazione internazionale emerse tuttavia la necessità di incorporare nell'agenda estera del paese la difesa dei diritti umani, la protezione ambientale, la transizione democratica, i diritti sociali e, nel campo economico, le riforme liberali, l'apertura e l'accelerazione dell'integrazione latino-americana.

Negli anni '90 quindi, come anticipava la teoria dell'interdipendenza complessa di Keohane e Nye, guadagnarono peso le questioni economiche, commerciali, ambientali, di competitività, flussi tecnologici, investimenti, flussi finanziari, diritti umani e sociali e tutti quei temi che contribuiscono a formare il soft power di un paese, considerata l'apparente perdita di importanza data al settore della sicurezza internazionale, fondamentale durante la Guerra Fredda. Il Ministero degli Esteri creò dipartimenti e divisioni e adeguò le sue segreterie alla contemplazione di questi "nuovi temi". Queste riforme avvennero in forma parzialmente coordinata con segmenti importanti dei settori imprenditoriali e sindacali, prevaleva l'idea che il Brasile avrebbe potuto ottenere più benefici in un sistema internazionale nel quale prevalesse il principio del libero mercato, poiché l'aumento di capacità competitiva prodotta da un mondo con minori barriere tariffarie poteva integrare il paese al commercio globale e aumentarne i benefici.

In politica interna, durante gli anni'90, furono adottate diverse misure in linea con il modello internazionale dominante: liberalizzazione, meno sussidi all'industria, adozione di una nuova legislazione sulla proprietà intellettuale, maggiore apertura alle importazioni, liberalizzazione relativa degli investimenti, privatizzazione di alcuni settori strategici e rinegoziazione del debito estero. Questa evoluzione in direzione del paradigma dell' "autonomia attraverso la partecipazione" fu graduale, ampliandosi a partire dalla gestione di Abreu Sodré al dicastero degli esteri (1986-1989), passando per Francisco Rezek (1990-1991) nel governo Collor de Mello. Nel breve passaggio di Celso Lafer per il Ministero degli Esteri nel 1992, si ebbe un ulteriore raffinamento teorico del nuovo paradigma adottato dalla politica estera brasiliana. Il governo Itamar Franco (1992-1994) con Cardoso (1992-1993) e a seguire Celso Amorim (1993-1994) Ministri degli Esteri, concretizzò le mete tracciate dalla politica estera. La ridefinizione degli obiettivi coinvolse attivamente il Ministero dell'Economia e i valori

prevalenti nello scenario internazionale si tradussero in azioni volte a garantire stabilità economica. La decisione di ratificare l'Accordo di Marrakesh, che diede vita all'OMC, nel 1994, e la discussione in merito alla Tariffa Esterna Comune nel Mercosul, consolidata nel Protocollo di Ouro Preto nel dicembre del 1994 e la partecipazione al Vertice di Miami nello stesso mese, che diede vita all'ALCA (Atra di Libero Commercio delle Americhe) consolidarono la strategia dell'autonomia attraverso la partecipazione.

L'idea di "cambiamento nella continuità" difesa dal Ministro Lafer e che prevalse durante tutto il governo Cardoso, era intesa come un "adattamento creativo" alle nuove sfide globali. Allo stesso modo, in seguito, il governo Lula da Silva promuove rettifiche e cambiamenti all'azione del governo precedente. Quello che vediamo durante il mandato di Fernando Henrique Cardoso fu il consolidamento di politiche formulate e cominciate durante i governi Collor de Mello e Itamar Franco. Si abbandona progressivamente l'idea di sviluppo incentrata quasi esclusivamente sul mercato interno per passare ad una politica votata ad incentivare gli investimenti stranieri e le importazioni. Il Presidente Cardoso si confronta con un ambiente internazionale e con una diplomazia tendenzialmente cooperativa e, la crescita economica che si ravvisa durante l'ultima decade del '900, favorita anche dal disimpegno americano voluto da Clinton, pare dare fondamento a questa percezione. La presidenza Clinton, che coincide con sei anni del mandato di Cardoso, dal 1995 al 2000, rafforzò le regole e le istituzioni internazionali, nonostante gli accesi negoziati in corso. In questo periodo, le questioni di sicurezza e strategia, sebbene non estromesse, subirono un calo di visibilità. George W. Bush, a partire da gennaio 2001, comincia a modificare ulteriormente il quadro concettuale delle relazioni internazionali, creando nuove difficoltà per il governo Cardoso. "[...]la nuova enfasi all'unilateralismo, focalizzato nelle questioni di sicurezza, enfasi accentuata nel post 11 settembre, pone nuove ipoteche sul concetto di autonomia attraverso la partecipazione". Dal punto di vista statunitense, la strategia unilateralista che cominciò ad essere elaborata già nell'amministrazione Clinton, fu fatta propria dai repubblicani, giunti al potere nel 2001. L'autonomia attraverso la partecipazione non cessò di esistere ma si rivestì di nuove caratteristiche. Già alla fine del governo Cardoso ad esempio vennero ampliate le relazioni con Cina, India e Sudafrica onde possedere un maggior equilibrio con gli Stati Uniti nel quadro dei negoziati ALCA; allo stesso tempo si tentava di utilizzare i negoziati Mercosul-Unione Europea per assicurarsi un maggiore spazio di manovra. Questa tendenza e "l'aggiustamento di rotta" definitivo sarà palese durante l'amministrazione Lula da Silva che trasformerà gradualmente "autonomia attraverso la partecipazione" in "autonomia attraverso la diversificazione".

Con l'inizio del governo Lula ci sono molte aspettative sulla reinterpretazione della politica estera. Secondo Cardozo e Miyamoto "alcune direttrici del Pragmatismo Responsabile del Presidente Geisel (1974-1978), come l'affermazione dell'autonomia in relazione alle grandi potenze e l'ampliamento dei legami con i paesi del Sud, tanto bilateralmente come nei fori internazionali, sono riprese dalla politica estera adottata da Lula da Silva. Allo stesso tempo ci sono alcuni aspetti che potrebbero lasciare margine a dubbi. La nomina dell'Ambasciatore Pinheiro Guimaraes alla segreteria generale, forte detrattore della politica estera del governo Cardoso, perlomeno nella parte finale del suo governo, potrebbe segnalare un cambiamento ma, allo stesso tempo, gran parte degli ambasciatori collocati in stati importanti fu mantenuta. La politica estera del governo Geisel fu caratterizzata dalla ricerca di legami con i paesi del Sud affinché il legame con i paesi del Terzo Mondo propiziasse la diversificazione degli interessi e di conseguenza assicurasse minor dipendenza dai paesi ricchi. L'incremento delle relazioni Sud-Sud ponevano in nuovi termini il dialogo Nord-Sud nella misura in cui l'azione coordinata dei paesi in via di sviluppo poteva ridurre le asimmetrie internazionali del potere. Nonostante ciò, la strategia del "Pragmatismo Responsabile" non implicò un allineamento totale con i paesi del Sud del mondo, infatti il Brasile non fu mai membro a pieno titolo del Movimento dei Non Allineati; di fatto queste politiche furono fortemente dettate dal contesto dell'epoca: forte aumento del prezzo del petrolio, grande dipendenza dalle importazioni del Medio Oriente, in particolare dall'Iraq, ricerca e sviluppo di centrali atomiche e un progetto economico di tipo protezionista.

Durante il governo Lula da Silva, il sistema internazionale non cambia in maniera rilevante rispetto alla fine del precedente governo, in particolar modo a seguito dell'11 settembre 2001. Si hanno punti di vista distinti nell'analisi delle relazioni internazionali e nella sua interpretazione; sul piano domestico l'abbandono del modello di sostituzione delle importazioni sembrava consolidato, avendo avuto anche un certo consenso nell'ambito della società civile che supportava l'idea di un'economia internazionalmente competitiva. I difensori del progetto nazionale sviluppatista accolsero le nuove formulazioni abbandonando la difesa ad oltranza del modello protezionista. Le direttive principali adottate durante l'amministrazione Lula furono: cercare un equilibrio internazionale attenuando l'unilateralismo americano; rafforzare le relazioni bilaterali e multilaterali con lo scopo di incrementare il peso economico e politico del paese; incentivare quanto più possibile lo scambio economico, finanziario, tecnologico e culturale; evitare di concludere accordi che nel lungo periodo potessero compromettere la crescita e lo sviluppo. Queste linee guida furono attuate mediante: l'istituzione della Comunità Sud-Americana delle Nazioni (CASA) successivamente, a partire dal 2008, UNASUL; il

proseguimento degli accordi con i paesi emergenti come India, Cina, Russia e Sudafrica; il protagonismo durante il Doha round e all'interno dell'Organizzazione Mondiale del Commercio così come in altri negoziati economici; il mantenimento di rapporti amichevoli con i paesi più sviluppati incluso gli Stati Uniti; la ripresa e l'attenzione nei riguardi dei paesi africani; la campagna per la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, cercando di ottenere un seggio permanente per il Brasile e la difesa di obiettivi sociali volti a ridurre la disuguaglianza ed ottenere un maggiore equilibrio tra Stato e popolo.

Il *Partido dos Trabalhadores*, al potere per 13 anni (2003-2016), traccia un solco profondo nella politica estera brasiliana, in particolar modo durante il governo Lula; allo scadere del secondo mandato del presidente operaio infatti, il passaggio di testimone vede Dilma Rousseff salire al *Palacio do Planalto* che, sebbene segua le linee guida dell'ex presidente, adotta una politica estera più timida ed introversa, meno propositiva ed espansiva; si trova invero ad affrontare la più grande congiuntura economica globale del secolo ed un equilibrio politico che vacilla sempre di più anche e soprattutto a seguito del maggiore scandalo di corruzione della storia del Brasile, che coinvolge la classe politica ed imprenditoriale del paese nell'operazione denominata Lava Jato che porterà all'estromissione del primo presidente donna del Brasile tramite impeachment, al suo posto indosserà la fascia verde-oro il vice-presidente Michel Temer (PMDB). La principale metamorfosi del governo Temer è senza ombra di dubbio deideologizzazione della politica estera brasiliana ed il reindirizzamento delle relazioni internazionali dall'asse Sud-Sud a quello Nord-Sud, un ritorno, quindi, alla tradizione americanista della politica estera del paese. Il governo ed il Ministro degli esteri Serra si incentrano molto di più sulle relazioni bilaterali, in particolar modo quelle di natura commerciale, adottando politiche votate all'affermazione del principio di libero scambio e all'attrazione di investimenti esteri.

Nel corso della tesi, si sono potuti identificare tre grandi orientamenti adottati dalla politica estera brasiliana, relativi a tre periodi differenti. Fino al 1990, abbiamo visto come il filo conduttore della diplomazia brasiliana e della sua proiezione verso l'estero era retto dalla definizione di "autonomia tramite distanza", facciamo riferimento quindi a politiche di non accettazione automatica dei regimi internazionali esistenti e, soprattutto, alla credenza nello sviluppo autarchico e rivolto al mercato interno, una diplomazia che, quindi, si contrappone a determinati aspetti dell'agenda delle grandi potenze onde preservare la sovranità nazionale.

Il 1989, oltre ad indicare la data formale della fine della Guerra Fredda, indica la data in cui il popolo brasiliano fu richiamato alle elezioni presidenziali, non accadeva dal 1964, anno di instaurazione delle giunte militari. Si è identificato quindi il secondo modus operandi delle

relazioni internazionali del Brasile: “autonomia attraverso la partecipazione” che possiamo racchiudere nell’arco di tempo che va dal 1990 al 2002 e possiamo definire come: adesione ai regimi internazionali, soprattutto di matrice liberale, senza perdita di capacità di gestione della politica estera, cercando quindi di influenzare ed integrare con le proprie formule ed i propri principi, le regole che reggono il sistema internazionale. Abbiamo visto quindi come durante i governi Collor, Franco e Cardoso, il Brasile cerchi di aprirsi al mercato e di condividere in qualche modo i benefici del *Washington Consensus*. È infatti in questa fase di fermento e fiducia nelle organizzazioni internazionali che parte l’integrazione sudamericana ed il Mercosul (Trattato di Assuncion 1991), insieme a moltissimi altri accordi di natura commerciale ed istituzionale, il paese passa ad avere maggior controllo sul suo destino, risolvendo in maniera più efficace i problemi interni, passando per la partecipazione attiva nell’elaborazione di norme e condotte all’interno dell’ordine mondiale.

La terza fase coincide con la salita al potere del *Partido dos Trabalhadores* (PT), dapprima con Lula e successivamente con Dilma. Il periodo compreso tra il 2003 ed il 2016 segue i dettami dell’ “autonomia attraverso la diversificazione” ovvero adesione ai principi e alle norme internazionali per mezzo di alleanze Sud-Sud e regionali, accordi commerciali con partner non tradizionali (Cina, India, Medio Oriente, Africa, Europa dell’Est etc.) poiché si ritiene di poter ridurre le asimmetrie del sistema vigente ed aumentare così la capacità negoziale. Vediamo quindi come confluiscono aspetti ideologici del PT nella politica estera del paese, come l’approccio solidale con i paesi poveri e quelli emergenti, e l’accettazione dell’ordine internazionale non esclude la critica verso determinati aspetti che comprometterebbero la crescita brasiliana. La fase dei due governi di Lula da Silva coincide con il più alto livello di protagonismo brasiliano sulla scena internazionale: il Brasile vuole proiettarsi come grande potenza e come interlocutore con cui avere a che fare nelle questioni di rilevanza globale. Si intrecciano rapporti di natura politica, commerciale e diplomatica con paesi di tutti i continenti e si rivendica con più forza la riforma delle istituzioni internazionali: il Brasile chiede a gran voce un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e legittima questa richiesta con un protagonismo internazionale che abbraccia diversi settori.

Con Dilma Rousseff, la politica estera brasiliana, benchè adotti formalmente le medesime linee guida, tende a ridurre progressivamente la propria natura propulsiva ed espansiva per retrocedere su diversi aspetti: abbiamo notato la riduzione drastica dei viaggi presidenziali, la diminuzione dei diplomatici, la chiusura di diverse ambasciate ed i tagli al Ministero degli Esteri. Emergono inoltre problemi economici e sociali di carattere interno che distolgono ancor

più il primo presidente donna del Brasile dagli affari esteri. La congiuntura economica mondiale, che in un primo momento sembrava avesse risparmiato lo stato sudamericano, si abbatte con forza sul paese durante il mandato di Dilma Rousseff. Come se non bastasse, a partire dal 2014, si comincia parlare di Operazione Lava Jato, un'investigazione su larga scala condotta dal giudice Moro, volta a smantellare un sistema capillare di corruzione che coinvolge i vertici di numerose aziende statali e non, deputati, senatori e la stessa Dilma che, dopo il procedimento di impeachment, viene estromessa dalla carica presidenziale, così, il 31 agosto 2016, la fascia verde-oro verrà consegnata nelle mani del vice-Presidente Michel Temer.

La parte finale di questo lavoro cerca di capire come si sta muovendo il Brasile di Michel Temer sebbene la prossimità temporale con il periodo analizzato e la natura "di transizione" del governo in questione rende qualsivoglia analisi provvisoria e parziale.

Il Brasile è, senza ombra di dubbio una potenza regionale, che ha fatto registrare negli ultimi 30 anni una crescita economica, sociale e politica impressionante, arrivando giustamente ad ambire un posto al "tavolo dei grandi". Tuttavia, gli anni della terribile crisi economica mondiale, hanno contribuito a mettere a nudo alcuni aspetti di fragilità del ed alcune contraddizioni interne che minacciano di minare e di far retrocedere le conquiste ottenute in campo diplomatico, sociale ed economico negli ultimi 3 lustri. L'operazione Lava Jato ha scopercchiato un sistema di corruzione che rappresenta sicuramente uno dei fattori più problematici del paese sudamericano, una vera e propria ruggine che si sedimenta negli ingranaggi dell'economia brasiliana scoraggiando gli investitori esteri e disincentivando quelli locali; il problema della disuguaglianza sociale, sebbene affievolitasi negli ultimi anni, torna a riemergere insieme alla congiuntura economica, impedendo a quella classe media in via di consolidamento, di crescere, prosperare ed andare a formare un mercato interno ed una forza qualificata per la crescita del paese; la violenza che sconvolge il Brasile, legata in particolar modo al narcotraffico, è inoltre inaccettabile per un paese che voglia presentarsi come civile e moderno. Il Brasile è uno stato che ha fatto registrare una crescita complessiva enorme negli ultimi 30 anni, tuttavia, l'ondata mondiale di fiducia verso lo stato verde-oro sembra essersi affievolita ed il solco tracciato verso le mete di progresso e di affermazione più ambiziose sembra essere stato interrotto. Le potenzialità del paese restano immense, e molto dipenderà dalla direzione politica che si vorrà intraprendere all'indomani delle elezioni presidenziali del 2018. La campagna elettorale è già aperta da mesi, ed il malcontento generato dai tagli alla spesa pubblica di Michel Temer, sembrerebbe favorire nei sondaggi, in vista delle presidenziali del 2018, l'ex Presidente Lula che, ricordiamo, aveva lasciato la presidenza allo scadere del suo

secondo mandato consecutivo, nel 2010, con percentuali di consenso altissime, in favore del suo braccio destro Dilma.

Sebbene i tempi siano ancora prematuri per sondaggi di questo tipo, Lula sembrerebbe essere favorito per le prossime presidenziali, nonostante ancora è incerta la sua candidabilità per via del procedimento penale in corso, che lo ha condannato a 9 anni e mezzo in prima istanza. In caso di vittoria del carismatico leader del PT, sarebbe interessante andare a vedere le sue azioni per risollevare l'economia nazionale ed abbassare il tasso di disoccupazione nonché come si confronterà, in politica estera, con l'attuale corso degli eventi e se, eventualmente, riprenderà in mano le redini del protagonismo brasiliano riportando in auge il paradigma dell'autonomia attraverso la diversificazione.