

Políticas externas y la relación Brasil-Cuba en el nuevo siglo: balance y perspectivas

Dr. Marcos Antonio da Silva

Miembro del Laboratorio Interdisciplinar
de Estudios sobre la América Latina
(LIAL, Universidad Federal de Grande Dourados)

Introducción

A lo largo del siglo pasado, las relaciones entre Brasil y Cuba estuvieron en el marco de la oscilación pues se fomentaron muchas perspectivas y hubo pocas realizaciones. En gran medida, eso ocurrió debido a los contextos interno y externo que marcaran la trayectoria de los dos países. Para el primero, la consolidación de su política externa independiente empezó solo en la década de 1950 y se consolidó, tras un intervalo en los años 60, durante el régimen militar bajo el principio de la universalización de las relaciones brasileñas, fundamentales al proceso de desarrollo económico desplegado en aquel momento. En el caso cubano, tras los años de la tutela norteamericana y, obviamente, la priorización de las relaciones con la potencia del norte, el ascenso de un régimen revolucionario de carácter socialista hizo que sus relaciones con la superpotencia socialista y sus aliados se intensificasen. Estos parámetros fueron también determinados por el contexto internacional de la Guerra Fría que, entre los años 40 y 90, dificultaron el desarrollo de una relación normal, quizá intensa, por el modelo político y económico adoptado en cada país. De este modo, pese a la relativa proximidad geográfica y cultural, el alejamiento, más que el acercamiento, fue la lógica de la relación entre ambos.

Desde el fin del siglo pasado, una nueva oportunidad parece surgir a la consolidación de las relaciones entre Brasil y Cuba debido al nuevo contexto internacional, marcado por la globalización y sin la fuerte distinción ideológica, y los desafíos, en el caso cubano, o pretensiones, en el caso brasileño, parecen viabilizar un nuevo horizonte de oportunidades para ambos, aunque las tensiones continúen existiendo.

Por lo tanto, el trabajo busca analizar las relaciones entre Brasil y Cuba en este nuevo siglo enfatizando, cuando posible, diversas dimensiones. Siendo así, busca comprender la intensidad de la relación en el contexto actual y su embasamiento con los principios y elementos generales de la política externa desarrollados por cada nación para insertarse en un mundo globalizado.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En el primer ítem, discutimos los principios generales de la política externa de cada país en las dos últimas décadas. Seguidamente, analizaremos la relación atendiendo a los objetivos de la política externa desarrollada por cada país en este nuevo siglo, considerando la naturaleza, la intensidad y los desafíos o tensiones que la marcaran, apuntando posibles desdoblamientos.

Política Externa, Interés Nacional y desarrollo: las políticas externas de Brasil y Cuba en el comienzo del siglo XXI

La política externa consiste en un área compleja, pues, en gran medida, sus características son definidas por la difícil interacción entre la política interna y el contexto internacional. Siendo así, es posible percibir que el fenómeno puede notarse en la tensa relación entre ruptura y continuidad presente en las políticas externas de Brasil y Cuba. Haciendo una mirada a la trayectoria de la política externa de cada país, a lo largo del siglo XX, se puede señalar que los hechos, interno y externo, de los años 80 y 90, serán determinantes para la reconfiguración de sus relaciones. En el caso cubano, como destacaremos más adelante, el colapso del bloque soviético llevó a una grave crisis interna y a la necesidad de reconfiguración de sus alianzas internacionales; en el caso brasileño, la crisis del modelo desarrollista y los cambios en el sistema internacional viabilizaron importantes alteraciones en su política externa.

Debido al colapso del bloque soviético dos estrategias predominaron en la política cubana de los años 90: la supervivencia y la reinserción

internacional. Esas estrategias orientaron la política interna y externa y generaron, por una parte, un proceso de reestructuración económica y política en el ámbito interno que alteró de manera relativa la estructura social, y por otra, y sobre todo, determinaron la redefinición de la inserción internacional del país, buscando nuevas alianzas para abastecer las necesidades de la Isla y nuevos mercados para la venta de productos cubanos. Ese proceso, aunque sea complejo, ambiguo y, seguramente, marcado por avances y reflujos, fue parcialmente eficaz.

Al término del intercambio seguro con los países socialistas, Cuba tuvo que reorientar su sector externo de un nuevo modo, considerando que la prioridad fundamental era la supervivencia. Como había que garantizar los recursos para que esto se pudiese viabilizar, los desafíos establecidos estaban relacionados con la necesidad de acceso a capitales y mercados, en función de dinamizar su economía e insertar sus productos, logrando los bienes suficientes a su recuperación e integrándose al mercado global.

La política exterior de Cuba, desde su afirmación en la Revolución Cubana, impulsó la proyección externa del país.¹ Desde entonces, en consonancia con los ideales revolucionarios, algunos trazos la caracterizaron. En primer lugar, una mirada globalista que implicaba la presencia activa en el ámbito internacional con vistas a “exportar la revolución”, marcada por el enfrentamiento ante el poder hegemónico y el bloqueo americano. En segundo lugar, la formulación y ejecución de esa política eran desarrolladas por un actor racional unificado que, debido al sistema político centralizado, poseía su comando en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX). En tercero, esa política viabilizó el desarrollo, con alto nivel de profesionalismo, del capital acumulado por la experiencia diplomática cubana. Lo anterior permite a Serbin destacar:

Los tres elementos contribuyen para que, a partir de las dificultades impuestas por la desaparición de la Unión Soviética y por el “período especial” consiguiente, Cuba persistiera en la actual etapa, pese a

¹ Miguel Estéfano Pisani: *Política exterior de la revolución cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2002; Luis Suárez Salazar: *El siglo XXI: posibilidades y desafíos para la revolución cubana*, Ciencias Sociales, La Habana, 2000; Carlos Alzugaray Treto: “La política exterior de Cuba en la década del 90: intereses, objetivos y resultados”, *Política Internacional*, vol. 1, no. 1, La Habana, enero-julio de 2003, pp. 14-32; Luis Fernando Ayerbe: *A Revolução Cubana*, Editora UNESP, São Paulo, 2004.

las presiones de los Estados Unidos, en el hábil y pragmático manejo de un espectro muy amplio de vínculos y relaciones internacionales, tanto en ámbitos multilaterales como a nivel bilateral, recomponiendo progresivamente un entramado de vínculos y de alianzas que permitiera la supervivencia de su sistema político sin el apoyo que previamente prestaban su relación con el bloque soviético y su pertenencia al CAME.²

Para que fuese logrado todo esto, ocurrió, conforme demuestra bajo otra perspectiva Alzugaray Treto, una redefinición del interés nacional cubano.³ Ese interés nacional había sido orientado hasta entonces hacia la manutención de la seguridad y el desarrollo del país, por esto la importancia fundamental de la alianza con la URSS. Esa política, aunque haya promovido el rompimiento del aislamiento diplomático y contribuido al establecimiento de lazos en todos los continentes, incluso con países políticamente cercanos a los Estados Unidos, y garantizar un rol activo en las luchas del Tercer Mundo, mantuvo el país vulnerable y dependiente, lo que se mostró extremadamente problemático tras el término del orden en que fue producido. De esa manera, el interés nacional, definido en el contexto de la Guerra Fría, ya no era posible ni eficaz.

Considerando los fundamentos políticos e ideológicos que, de acuerdo con Alzugaray Treto, viabilizaron la construcción de un proceso radical, progresista y emancipador en Cuba, cuya figura mayor fue José Martí, que fue apuntado como el mentor de la Revolución Cubana y su liderazgo, el autor define el interés nacional a lo largo de la década de 1990 de la siguiente manera:

Mantener la independencia, soberanía, autodeterminación y seguridad de la nación cubana, su capacidad de darse un gobierno popular, democrático y participativo propio basado en sus tradiciones, con un sistema económico-social próspero y justo, y que, a su vez, le permita proteger su identidad cultural y sus valores socio-políticos

² A. Serbin: "Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de «actualización»", en: Luis Fernando Ayerbe (coord.): *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*, Barcelona, Icaria, 2011, p. 234.

³ Carlos Alzugaray Treto: "Reflexões sobre o presente e o futuro político de Cuba nos albores do século XXI —uma abordagem a partir da ilha", *Relações Internacionais*, no. 13, Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI), Lisboa, março, 2007, pp. 89-104.

y proyectarlos en la arena mundial con un nivel de protagonismo acorde a sus posibilidades reales como miembro efectivo de la sociedad internacional.⁴

Mientras el concepto de interés nacional sea controvertido e históricamente definido, podemos destacar que la propuesta del autor es interesante, pues nos permite identificar de manera más aclarada y en convergencia con el pensamiento del liderazgo cubano, su importancia para la política externa del país a lo largo de esta década. Es posible identificar claramente sus objetivos, apuntando que el elemento determinante del interés nacional definido fue “neutralizar y revertir la tradicional política norteamericana de reimplantar su hegemonía sobre la isla, sin hacer concesiones de principio en torno a la soberanía, la autodeterminación, el modelo socialista cubano y su política exterior”.⁵

O sea, se trataba de afirmar los mecanismos internos de construcción y consolidación del régimen, así como de desarrollar una política externa que contribuya a ese objetivo, buscando superar los problemas impuestos por el conflicto con los Estados Unidos y el cuestionamiento de su modelo político. Siendo así las cosas, tal cual apunta Serbin:

En función de estos lineamientos y objetivos de la política exterior cubana para la época fue necesario aprovechar la nueva coyuntura de la post-guerra fría, bajo el impacto de la desaparición del bloque soviético, para buscar fortalecer y profundizar espacios de participación en el ámbito internacional y para impulsar el estrechamiento de vínculos con diversos organismos regionales y multilaterales, con el propósito de lograr una inserción más efectiva de Cuba en la dinámica mundial y para romper su eventual aislamiento, a la par promover y renovar, en el ámbito bilateral, el desarrollo de relaciones con nuevos aliados y socios estratégicos. En este marco, desde principios de la década del noventa, Cuba enfrentó el reto de romper con el aislamiento regional y de reinsertarse pragmáticamente en la economía internacional de un modo tal que sus nuevos socios e interlocutores no pusieran en cuestión la defensa y preservación

⁴ Carlos Alzugaray Treto: “La política exterior de Cuba en la década de 90: intereses, objetivos y resultados”. En: *ob. cit.*, p. 17.

⁵ *Ibíd.*, p. 21.

de un modelo distintivo, conformado a lo largo de las décadas precedentes.⁶

Por lo tanto, ocurrió un proceso de redefinición de sus lazos externos que, como apunta la CEPAL,⁷ puede ser comprendido bajo el análisis de las siguientes variables: acceso a capitales, a través de la renegociación de sus deudas, de la apertura a los créditos y el incremento del turismo; el desarrollo del comercio internacional, mediante las importaciones y exportaciones del país; y, finalmente, la integración a través de acuerdos bi y multilaterales conectando la economía del país a otras naciones y bloques comerciales. En estos marcos, se puede comprender la intensificación de los lazos entre Cuba y Brasil.

En el caso brasileño, considerando la persistencia de las líneas de continuidad entre un gobierno y otro, la política externa ha sido comprendida, desde los años 1950, como un instrumento para la promoción del desarrollo nacional y por poseer una formulación que puede ser considerada relativamente autónoma, posibilitando al Itamaraty un amplio control y manutención de objetivos y acciones, muchas veces, a merced del gobierno o, por el contrario, a través del convencimiento y apoyo de este a las acciones establecidas por el órgano, sobre todo aquellas referentes a los principios y a la acción diplomática cotidiana. Se puede constatar entonces que la PEB (Política Externa Brasileña) mantiene a lo largo del proceso un fuerte trazo de continuidad lo que, obviamente, puede ser un indicador de que en esta área los cambios se procesan de forma perezosa y gradual, y las distinciones entre los gobiernos deben ser comprendidas a través del énfasis con que, en mayor o menor medida, promuevan ciertas diferencias entre los mismos. De esta forma, conforme apuntan Vigevani y Cepaluni: “En nuestra interpretación, al mismo tiempo en que no hubo ruptura significativa con los paradigmas históricos de la política externa de Brasil, siendo algunas de las directrices resultados y refuerzos de las acciones ya en marcha en la administración Fernando Henrique Cardoso, hubo un cambio significativo en la énfasis a ciertas opciones abiertas anteriormente por la política exterior brasileña”.⁸

⁶ A. Serbin: ob. cit, p. 231.

⁷ CEPAL: *La economía cubana*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2000, p. 53.

⁸ T. Cepaluni y G. Vigevani: “A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”, *Contexto Internacional*, vol. 29, no. 2, Rio de Janeiro, julio-diezembre, 2007, p. 275.

Mientras tanto, se puede considerar que, a ejemplo del apuntado por Cervo, el paradigma de la PEI que había orientado la inserción internacional del Brasil entra en crisis al final de los años 1980, producto de la decadencia más amplia del Estado Desarrollista y de los cambios en el escenario internacional, surgiendo tres modelos distintos en disputa: 1-) el Estado Desarrollista: de características tradicionales, incrementa el aspecto nacional y autónomo de la política exterior; se trata de un Estado empresario que arrastra la sociedad hacia el camino del desarrollo nacional mediante la autonomía de seguridad y la superación de las dependencias económicas estructurales; 2-) el Estado Normal, invención latinoamericana de los años 1990 que abarca tres parámetros de conducta: como Estado débil, se somete a las coerciones del centro hegemónico del capitalismo; como el Estado destructivo, disuelve y aliena el núcleo central robusto de la economía nacional y transfiere rentas al exterior; como Estado regresivo, reserva a la nación las funciones de infancia social; 3-) el Estado logístico, que fortalece el núcleo nacional, transfiriendo a la sociedad responsabilidades emprendedoras y ayudándola a operar en el exterior, con vista a equilibrar los beneficios de la interdependencia a través de un tipo de inserción madura en el mundo globalizado.⁹ La manera en cada paradigma fue apropiado por los gobiernos brasileños puede ayudarnos a comprender la inserción internacional del Brasil y, particularmente, el formato de las relaciones Brasil-Cuba.

En consecuencia, la política externa de Henrique Cardoso podría ser definida por la noción de *autonomía por la participación*. En esta, la inserción internacional del país estaría relacionada con el potencial (relativo) que el mismo poseía y el acercamiento al centro hegemónico, haciéndolo adaptarse al sistema mundial, a través de la incorporación de nuevos temas en la agenda del país (como los derechos humanos, el medio ambiente, la transición democrática, las reformas, etcétera), expresando los nuevos valores, compromisos y prácticas internacionales. En este sentido, Cervo hace una fuerte crítica a la política externa del gobierno de Cardoso, considerando que ella fue orientada por los principios de la democracia, la estabilidad monetaria y la apertura económica, demostrando el predominio de un Estado normal.¹⁰

⁹ Amado Cervo: "Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático", *Revista Brasileira de Política Externa*, Brasília, Instituto Português de Relações Internacionais, (IPRI), vol. 2, no. 47, 2003, pp. 6-7.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 9.

El gobierno de Lula tendría promovido un gradual cambio estratégico con el propósito de buscar la Autonomía por la Diversificación, de acuerdo con Vigevani y Cepaluni. Siguiendo esa línea, lo que estaría ocurriendo serían ajustes en la formulación de la decisión burocrática y potenciales cambios en las proposiciones. O sea, “existe un cambio de ideas y aun de estrategias para lidiar con los problemas y objetivos que están colocados por la historia, por la posición o por el destino, mas no esencialmente diferentes de los existentes hace mucho para el Brasil”.¹¹

Comparando todavía las semejanzas y distinciones entre los dos gobiernos, sería posible identificar una convergencia en lo que se refiere a muchos asuntos en la agenda de política externa brasileña (ALCA, Consejo de Seguridad, Cooperación Sur-Sur, EE.UU., Integración, OMC, etcétera.). Sin embargo, es posible esta observación:

Consideramos ambos gobiernos (FHC e Lula da Silva) como representantes de distintas tradiciones diplomáticas brasileñas, presentando diferencias en las acciones, preferencias y creencias, buscando resultados muy diferentes en la política exterior, pero tratando de no alejarse de uno objetivo siempre buscado en la misma: desarrollar económicamente el país, preservando al mismo tiempo, cierto grado de autonomía.¹²

En líneas generales, para los autores no fue desarrollado un nuevo paradigma en la política externa brasileña, sino un cambio parcial de rumbos que no caracteriza una ruptura ante lo que hasta entonces fue el camino de la diplomacia brasileña.

A partir de esto podemos afirmar que la política externa desarrollada en el gobierno de Lula significó una corrección del modelo anteriormente destacado, con al menos tres innovaciones importantes, tal cual apuntan Villa e Vianna (2007). Primero: ocurrió el establecimiento de un grupo neodesarrollista en el Itamaraty por el cual se destacan Celso Amorim y Samuel P. Guimarães. Segundo: hubo una innovación metodológica y institucional con la creación del asesor para asuntos externos de la presidencia de la República (el Consejero Presidencial), ocupado por una figura histórica del PT, Marco Aurélio

¹¹ T. Cepaluni y G. Vigevani: “A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional”. En: ob. cit., p. 322.

¹² *Ibidem*, p. 275.

García, que actuó ante crisis políticas en la región (Venezuela, Bolivia y Ecuador), y con un mayor aprovechamiento del presidente como símbolo, debido a su trayectoria y a una comunicación más intensa de las acciones en este ámbito. Finalmente, hubo una relectura de la noción de “poco margen de maniobra del sistema internacional” que llevó a una mayor autonomía y activismo ante los países centrales y de los órganos internacionales y el reconocimiento de las diferencias, aunque sin rompimiento, con los Estados Unidos.¹³

Sin embargo, la gran novedad, o al menos el énfasis, en la política externa brasileña, ha sido la intensificación de las relaciones con América Latina, buscando posicionarse como un actor emergente en el escenario internacional. Esta intensificación puede ser observada en al menos tres acciones de la diplomacia brasileña. En primer lugar, el país sugirió o impulsó mecanismos de integración regional al contribuir a la revitalización del MERCOSUR y a la creación de la UNASUR y, más recientemente, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); además, a través del BNDES, fomentó proyectos de infraestructura en la región. En segundo lugar, durante el mandato de Lula, el ejercicio de la diplomacia presidencial estuvo focalizado hacia la América Latina que, hasta 2007, había concentrado más de 60% de los viajes presidenciales.¹⁴ Finalmente, tal cual apunta Dantas (2013), la América Latina, por diversas razones, se tornó uno de los principales polos del comercio exterior de Brasil, emergiendo como el destino de entre 20% y 25% de las exportaciones y como proveedora aproximadamente del 20% de las importaciones brasileñas en este siglo. En algunos momentos su importancia se equilibró, incluso, para luego superarla, con la de los principales socios comerciales como China, EE.UU., y Unión Europea. En este sentido, concordamos con el autor al apuntar que:

La América Latina y el Caribe son, explícitamente, objetivos de la política exterior brasileña, sobre todo como una extensión de los lazos creados y reforzados por el Mercosur; en ese contexto, la inclusión de Cuba ocupa también una posición de destaque. Por lo tanto, no solo las declaraciones oficiales del Ministerio Exterior Bra-

¹³ R. Villa y M. Vianna: “Política Externa do governo Lula: autonomia pela integração ou em busca de um novo paradigma”, en: J. A. Albuquerque: *A Política Externa do Governo Lula (2003-2005)*, Editora Marcos, São Paulo, 2007, pp. 50-53.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 49.

sileño, pero los propios números que marcan la evolución comercial entre los países, refuerzan la evaluación de la región como uno de los objetivos fundamentales de las relaciones exteriores de Brasil.¹⁵

En este contexto, pueden ser comprendidas las relaciones entre Brasil y Cuba determinando una nueva dinámica en sus relaciones, aunque permanezcan las tensiones coyunturales.

Las relaciones entre Brasil y Cuba: ¿la superación de la equidistancia?

El restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba solo ocurrió en el primer gobierno civil, el gobierno de Sarney, en 1986. El restablecimiento puede ser considerado una obra de los civiles, sobre todo de la acción presidencial y del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el caso brasileño y del liderazgo cubano. Eso fue viabilizado porque, pese la resistencia de algunos círculos militares brasileños que todavía consideraban a Cuba bajo la lógica de la Guerra Fría, predominó la percepción de que la actuación cubana ya no sería más una amenaza, al menos en la región, y que la seguridad nacional, por ende, no estaría comprometida.¹⁶ En el caso cubano, se trataba de proporcionar continuidad al proceso de reinserción regional, adaptándose al nuevo contexto de democratización, y reatar los lazos con un país que desarrollara un parque tecnológico complejo, que actuaba con más autonomía en el escenario internacional y con el cual todavía compartían intereses comunes, como en el caso del azúcar, que era el principal producto de exportación de la Isla.¹⁷ Siendo así, combinando con el nuevo escenario político doméstico e internacional, el restablecimiento de relaciones parecía confirmar la convergencia, aunque no total, de intereses.

¹⁵ Alexis Torfbio Dantas: “Comércio Exterior do Brasil: o papel da América Latina”, *Revista Mural Internacional*, vol. 4, no. 2, jul-dez., 2013, p. 36.

¹⁶ Así se ha señalado, en lo que se refiere al restablecimiento de relaciones bajo la perspectiva brasileña, en: Luiz L. Vasconcelos: “Um repasse sobre as relações Brasil-Cuba”, *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 13, no. 2, julho a dezembro de 1991, pp. 187-203; Gustavo H. Marques Becerra: *Da Revolução ao Reatamento: a política externa brasileira e a questão cubana (1959-1986)*, FUNAG, Brasília, 2012, p. 327.

¹⁷ Tal cual apunta Vasconcelos (ob. cit., p. 189), “una breve historia del acercamiento de los gobiernos nos lleva hasta principios de 1977, cuando ocurre la visita discreta de un asesor de Fidel Castro, el sociólogo Sergio Cervantes. Este viaje fue seguido por otros del mismo asesor, con normas de

El restablecimiento parece indicar un patrón para profundizar las relaciones en el marco de dos dimensiones. En primer lugar, la cuestión comercial se torna un elemento primordial, lo que motivó la firma de un acuerdo, en 1989, disminuyendo las restricciones y ampliando la gama de oportunidades.¹⁸ Además, un acuerdo de carácter científico-tecnológico, firmado en mayo de 1990, ya en el gobierno de Collor, considerando el intercambio de expertos, de informaciones científicas y de tecnología, determinaron la dinámica de las relaciones posteriores en la que estas cuestiones surgen en primer rango.¹⁹

Sin embargo, todavía en los años 1980, quedaron más claro las dificultades para profundizar en las relaciones, pues, tal cual señala Vasconcelos “Entre los aspectos más relevantes del contraste entre el Brasil y Cuba están, por supuesto, la naturaleza de los regímenes políticos vigorizantes, con diferentes aliados y socios clave de cada uno de ellos. Además, también las dimensiones del producto bruto y la orientación del consumo”.²⁰

Además, pese a las expectativas, otros problemas emergieron (algunos de ellos quedan hasta hoy en día), dificultando la profundización de las relaciones, como la limitación de los créditos, el embargo de los Estados Unidos a la Isla, la poca aceptación de los productos cubanos y los obstáculos burocráticos de ambas partes. Finalmente, se debe desta-

seguridad (cambio de identidad, objetivos ficticios), pero ni por eso menos efectivas en los contactos informales con las autoridades y representantes de la sociedad brasileña, especialmente, en el ámbito comercial, interesados en obtener concordancia del Consejo Nacional de Seguridad para la revisión de las fuertes restricciones a Cuba entonces vigentes. Finalmente, en 1985, Cervantes recibió el visado para permanecer un año para desarrollar negociaciones. Un paso significativo y concreto, en el entendimiento que apuntaba al acercamiento fue la visita a São Paulo, en 1981, de una misión comercial cubana invitada por los fabricantes de equipos para la destilación de alcohol. (...) Esta situación culminó en una reunión de alto nivel, celebrada en París en 1986, en la que se acordó la plena reanudación de las relaciones diplomáticas, que se produciría el 25 de junio de ese año”.

¹⁸ Como destaca Ferreira: “En los plazos establecidos, Brasil designa el diplomático Italo Zappa como embajador en Cuba (antes era el representante de Brasil en Beijing, China). Cuba nombra al viceministro de Comercio Exterior, Jorge Bolaños, embajador en Brasil. El nombramiento de Zappa y Bolaños se vio como una convergencia de los países en el aspecto económico de las relaciones, ya que ambos diplomáticos tenían una trayectoria predominantemente comercial”. Véase: Marcos Alan Shaikhzadeh V. Ferreira: “La política exterior de Brasil hacia Cuba: un análisis histórico desde el gobierno de José Sarney hasta los días actuales”, en: Luis Fernando Ayerbe (coord.): *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*, ob. cit., pp. 203-204.

¹⁹ Luiz L. Vasconcelos: ob. cit., p. 187.

²⁰ *Ibidem*, p. 188.

car, a ejemplo de lo que ha dicho Hoffman,²¹ que en 1986 ambos enfrentaban una larga crisis económica que perduró hasta el comienzo de los años 90 en Brasil y que se empeoró bruscamente en el caso cubano, logrando desdoblamientos dramáticos en el período siguiente.

Durante el gobierno de Collor, algunos incidentes provocaron malestar en la relación entre los dos países²² (aunque ellos fueron rápidamente superados) demostrando que, pese al visible interés cubano en profundizar las relaciones bilaterales, el Estado brasileño se orientó bajo los desafíos internos y por la tentativa de apertura comercial, lo que colocaba en segundo plano las relaciones con Cuba.

En el período de Itamar las relaciones se impulsaron, pues el régimen perdonó una deuda de alrededor de 40 millones de dólares, votó por la condenación del embargo norteamericano ante la ONU e hizo un discurso contra el mismo en la Cumbre Iberoamericana en Cartagena, en 1994. Además, desplegó un diálogo constructivo, posteriormente retomado, tratando incluso la cuestión de los derechos humanos, y realizó acuerdos complementares en las áreas de minería, geología, biotecnología y nuevos materiales. Siendo así esto, se construyeron nuevos canales con el propósito de ampliar las perspectivas de cooperación, que se materializaron, bajo distintos niveles de intensidad, en los gobiernos posteriores, y que nos permitieron comprender hasta qué punto la cuestión cubana había logrado relevancia ante la diplomacia brasileña.²³

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), las relaciones entre los dos países mantuvieron la lógica del acercamiento, con la persistencia de esporádicas divergencias. De este modo, Brasil continuó su oposición al embargo norteamericano y realizó conversaciones para visar el retorno de Cuba al seno de la comunidad interamericana; el comercio exterior fue incrementado tímidamente, en vista de los desafíos económicos enfrentados en la misma década por ambos; nuevos acuerdos científicos y tecnológicos fueron firmados, en los sectores del arancel, tributarios y de servicios aéreos, y una línea de crédito de 15 millones de dólares fue aprobada por el gobier-

²¹ Bert Hoffmann: "Continuidad y cambio en la nueva política exterior de Brasil: El caso de Cuba". *Síntesis*, no. 31-32, Madrid, 1999, p. 60.

²² Uno de estos incidentes provocó el abortamiento de la visita del entonces ministro de las relaciones exteriores brasileño, Francisco Rezek, a La Habana en 1991 (Marcos Alan Shaikhzadeh V. Ferreira, ob. cit., p. 211).

²³ *Ibíd.*, p. 207.

no brasileño. Con todo, en 1998, debido a la Cumbre Iberoamericana, la diplomacia brasileña empieza a destacar la necesidad de cambios políticos en el país, en lo que se refiere a la democracia y a los presos políticos. En el mismo año, el canciller brasileño, Luis Felipe Lampréia, bajo la nueva perspectiva, al visitar La Habana se reunió con un líder disidente, Elizardo Sánchez, y también con funcionarios norteamericanos y miembros cubano-americanos, lo que incrementó las tensiones.²⁴

En cierto sentido, tras 1999, las relaciones retornaron al relativo grado de normalidad, con la visita del ministro de la salud brasileño, José Serra, y con el discurso de Henrique Cardoso en una ceremonia en España, en la que enfatizó: “Cuba es un país con el que Brasil tiene lazos de confianza y diálogo (...) y mi esperanza es que podemos lograr la plena normalización de las relaciones de Cuba en el sistema interamericano, con un levantamiento total del embargo y la reafirmación de los derechos humanos, el bienestar y la prosperidad del pueblo cubano”.²⁵

El presidente brasileño reiteró los lazos y el apoyo a algunas demandas cubanas, contribuyendo a la normalización de los lazos. Para los cubanos, el apoyo al embajador brasileño en la Organización por la Prohibición de Armas Químicas (APAQ), incrementadas por las visitas y declaraciones de su liderazgo, también confirmaron el reacercamiento.

En el gobierno de Lula, dentro del contexto anteriormente señalado, la relación se intensificó y se fundamentó, por primera vez, en una perspectiva denominada *doctrina del compromiso constructivo*, que en las palabras del entonces canciller Celso Amorim significaba:

Veo la necesidad de continuar trabajando con un país hermano, que sufrió un gran aislamiento, a pesar de tener algunos procedimientos con los cuales no estamos de acuerdo. Esta línea de compromiso constructivo es más positivo y puede traer más resultados que sólo una línea de aislamiento que refuerza un aspecto de la psicología de cerco, que con razón o sin ella, es la que prevalece hoy

²⁴ Bert Hoffmann: ob. cit., p. 62.

²⁵ “Discurso do senhor presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao receber o prêmio Príncipe de Astúrias de Cooperação Internacional, Oviedo, 27 de outubro de 2000”. Consultado en www.mre.gov.br/portugues/politica_exterior/discursos (10 de abril de 2014).

en Cuba, lo que lleva el país a adoptar ciertas actitudes que contribuyen a adoptar actitudes que condenan.²⁶

Es posible considerar el referido posicionamiento tanto una continuidad de las acciones del gobierno anterior, sobre todo en su período final, como una ruptura que implica mayor apoyo para el caso cubano. Además, busca demostrar que el aislamiento internacional dificulta, al contrario de propiciar, los cambios en el país. Finalmente, se debe considerar que el acercamiento es resultado de los lazos históricos establecidos por el partido de los últimos dos presidentes y del deseo de afirmación regional del lado brasileño, pero también de las iniciativas y prioridades del gobierno cubano ante la necesidad de recuperación económica y reconstrucción de los lazos y alianzas externas. También hay que reconocer que esas tensiones todavía no han sido superadas definitivamente.²⁷

En ese sentido, tanto las visitas del presidente Lula (tres a lo largo de su administración) como de la actual mandataria brasileña y de Raúl Castro, han intensificado las relaciones apoyadas en el incremento de las relaciones político-diplomáticas, en el intercambio comercial, en el intercambio y desarrollo de proyectos científicos y tecnológicos, y en el fomento brasileño a proyectos de infraestructura cubana. En lo que se refiere al primer aspecto, la posición brasileña se ha mantenido constante en las votaciones de condenación al embargo y de no condenación de Cuba en el caso de los derechos humanos en la ONU y, sobre todo, hizo las articulaciones necesarias a la incorporación de Cuba como miembro fundador de la CELAC.

Ya en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014), pese a la inexistencia de un análisis global, parece ocurrir un retraimiento de la política externa brasileña. El nuevo gobierno promovió una redefinición en los rumbos y, mientras mantuvo una gran continuidad en relación al anterior, se puede afirmar que esa política no se desarrolló con la misma intensidad y dinamismo, logrando un pragmatismo de delineamientos más nítidos. Pese a todo eso, en lo que se refiere a

²⁶ “Audiência Pública do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Brasília, 23 de abril de 2003”. Consultado en www.mre.gov.br/portugues/politica_exterior/discursos (10 de marzo de 2014).

²⁷ Tal cual apunta Ferreira (ob cit.), entre otros, diversos gobiernos y, en días más actuales, la Unión Europea, han buscado adoptar esa postura en sus relaciones con Cuba.

América Latina, es posible afirmar que ese gobierno no abandonó las pretensiones de ejercicio de liderazgo regional y de inserción económica en la región, tal cual demostraremos.

El dinamismo económico y comercial de la relación se ha mostrado evidente, incidiendo en el cuadro de las relaciones con América Latina. En el cuadro abajo, podemos observar, nítidamente, el incremento de las relaciones comerciales que saltaron, considerando las importaciones y exportaciones, de un volumen de poco más de 110 millones de dólares en 2000 para, alrededor de 630 millones de dólares en 2013. El desempeño en el período fue:

Tabla 1. Comercio exterior. Brasil-Cuba (USD)

<i>Año</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Saldo</i>
2014 (hasta marzo)	113.439.480	5.984.420	107.455.060
2013	528.172.441	96.619.009	431.553.432
2012	568.126.174	95.662.079	472.464.095
2011	550.169.353	91.778.158	458.391.195
2010	414.871.651	73.417.244	341.454.407
2009	277.230.116	53.386.714	223.843.402
2008	526.848.434	45.364.051	481.484.383
2007	323.850.748	88.790.438	235.060.310
2006	343.824.663	31.595.636	312.229.027
2005	245.726.571	38.876.528	206.850.043
2004	132.061.869	45.308.841	86.753.028
2003	69.607.616	22.384.614	47.223.002
2002	73.980.371	14.117.059	59.863.312
2001	112.025.635	10.602.864	101.422.771
2000	94.596.367	20.740.658	73.855.709

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC). Elaboración del autor.

La totalidad del comercio entre los dos países se incrementó en más de 500%, entre 2000 y 2013, pese la caída en 2009 en razón de los efectos de la crisis mundial, haciendo que, tal cual apunta Rezende: “Actualmente, Brasil es el octavo mayor proveedor de productos a Cuba, especialmente de alimentos, y las exportaciones brasileñas hacia el país caribeño han crecido a pasos agigantados desde la década de

2000, aumentando más de 60% de 2007 a 2008. El sector de la carne, la soja y chocolate ocupan un lugar destacado en las exportaciones brasileñas al país”.²⁸

Aún en 2003, los gobiernos firmaron 12 instrumentos de cooperación en distintos ámbitos, totalizando 200 millones de dólares. Con el fomento parcial del BNDES y con otros recursos del sector privado brasileño se firmó un acuerdo a la construcción de cuatro *resorts* en Cuba.²⁹ Esto permitió un gradual incremento, así como en otras regiones de América Latina y África, de empresas multinacional brasileñas como la Odebrecht, Vale y Marcopolo. En 2008 fue firmado un acuerdo ente la Petrobras y la Cupet (estatal petrolera cubana). Finalmente, en 2010, el gobierno brasileño firmó un acuerdo en el sector de infraestructura con valor aproximado de mil millones de dólares, aplicados sobre todo en la reforma del Puerto de Mariel que se puede tornar el puerto más importante de Cuba.³⁰

En el marco de los acuerdos técnico-científicos firmados a lo largo de los años 1980 y 1990, la cooperación Brasil-Cuba también fue impulsada en este período en distintos ámbitos que abarcan la agricultura, la geología, la salud, la estructura bancaria, la vigilancia sanitaria, la administración pública, la meteorología, etcétera. De acuerdo con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), en el mismo fueron desarrollados alrededor de 60 proyectos y actividades de cooperación técnica entre Brasil y Cuba, contando con la participación de órganos como EMBRAPA, Ministerio de la Salud y Banco Central, siendo un hecho que de todos ellos al menos 13 tuvieron largo alcance.³¹ Esa cooperación también se desarrolla en el ámbito educacional, con el fomento de inúmeros proyectos por la CAPES en conjunto con el Ministerio de la Educación de Cuba. Recientemente, la relación logró nuevo impulso con la institución del Programa Más Médicos del gobierno brasileño, que pretende recibir una cifra notable de médicos

²⁸ Bruno Pereira Rezende: “As relações Brasil-Cuba: liberalização, integração e desenvolvimento”, *Mundorama*, 19 de septiembre de 2010. Consultado en mundorama.net/2010/09/19/as-relacoes-brasil-cuba-liberalizacao-integracao-e-desenvolvimento-por-bruno-pereira-rezende/ (21 de marzo de 2014).

²⁹ Luiz Alberto Moniz Bandeira: *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1994.

³⁰ Marcos Alan Shaikhzadeh V. Ferreira: ob. cit., pp. 216-219.

³¹ Para evaluar mejor los proyectos, consultar www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Cuba.

cubanos para trabajar en los sitios de complicado acceso o en las periferias brasileñas.

Siendo así, las relaciones Brasil y Cuba lograron un nivel sin precedentes, demostrando una convergencia de objetivos. En el caso brasileño, las relaciones, más allá de las simpatías ideológicas de los dos últimos gobiernos, son percibidas como una demostración de autonomía en la actuación internacional, de reafirmación del principio de autodeterminación y, sobre todo, como afirmación de una potencia emergente, tanto en términos globales como regionales, a ejemplo de lo que demostramos anteriormente. Además, el principio del compromiso constructivo es percibido tanto en términos políticos como económicos, como una garantía de la presencia brasileña en este momento particular de la historia cubana.

Bajo el punto de vista del liderazgo cubano, las relaciones con Brasil se hallan en los marcos de la recuperación económica y de la reinserción regional e internacional, orientada a lograr una relevancia política y económica, pues:

Para la política exterior de Cuba, sin embargo, las relaciones con estos tres referentes regionales importantes: Venezuela, Brasil y México, son cruciales en el marco de su estrategia de reinserción regional. Mientras que en el caso de Venezuela, la relación está signada por una alianza caracterizada por los estrechos vínculos económicos como por la similitud de objetivos políticos e ideológicos, en el caso de Brasil constituye una importante relación comercial y de inversiones, y un componente simbólico importante, como un vínculo fundamental en la relación con América del Sur, dado el carácter de liderazgo regional que asume este país.³²

Esa relación, sin embargo, no está libre de críticas, sobre todo bajo el punto de vista brasileño. Han habido cuestionamientos en relación al conjunto de la política externa brasileña, apuntada por ciertos sectores como ideológica y desproporcional para nuestras capacidades y, en lo que se refiere a Cuba, las críticas, más allá del carácter ideológico, se refieren a la necesidad de una posición más crítica ante el sistema político cubano y las cuestiones de los derechos humanos, así como el cuestionamiento de los beneficios económicos. Además, se debe consi-

³² A. Serbin: ob. cit., p. 244.

derar la fricción con la diplomacia estadounidense que esta relación puede provocar. De cierta manera, la profundización de esta alianza parece depender tanto de la dinámica de la política interna como de las estrategias internacionales de Brasil y Cuba en el nuevo siglo.

Comentarios finales

Las relaciones entre Brasil y Cuba no lograron relevancia hasta la emergencia de la Revolución Cubana (1959). Sin embargo, paradójicamente, pese a que hubieran asumido una importancia en la política interna de cada nación, hasta los años 1980 predominó la desconfianza y el alejamiento, representados por la iniciativa brasileña de romper relaciones, haciéndose valer la doctrina de la seguridad nacional que los gobiernos militares asumieron frente al modelo comunista adoptado en la Isla.

Solamente en 1986 las relaciones fueron restablecidas y normalizadas; sin embargo, desde entonces jamás fueron lineares, siendo permeadas por crisis económicas y políticas que afectaron a ambas naciones durante las últimas dos décadas del siglo pasado. Con todo, se puede señalar que el retorno de las relaciones determinó un patrón que se mantiene hasta los días de hoy, marcado por el intercambio comercial y tecnológico-científico.

Siendo así, como demostramos a lo largo del trabajo, las dos últimas décadas, pese algunos contratiempos, debido a la convergencia de intereses provocada por razones distintas, es que la relación entre estos países ha logrado relativa normalidad y dinamismo, aunque incipientemente.

Las relaciones parecen haberse fundamentado en el incremento de las relaciones comerciales y el fortalecimiento de lazos políticos, convergiendo con los objetivos de la política interna de cada nación; en el caso cubano, las reformas desplegadas por Raúl Castro y en el caso brasileño, la consolidación de la doctrina del compromiso constructivo. De las aspiraciones internacionales de cada país, con la afirmación —o no— de la importancia de la alianza, y de la percepción, de ambas partes, de los beneficios logrados, dependerá la profundización de las relaciones.