

Lorenzo Trapassi

La terra del futuro

Il Brasile dalla crisi
alla crescita economica

LUISS 

Prefazione di Marina Sereni



I CAPITELLI

Lorenzo Trapassi

La terra del futuro

Il Brasile dalla crisi alla crescita economica

Prefazione di Marina Sereni

LUISS 
University Press

© 2020 Luiss University Press – LuissX srl
Tutti i diritti riservati
ISBN 978-88-6105-451-6

Luiss University Press – LuissX srl
Viale Romania 32
00197 Roma
Tel. 06 85225481 – 5431
E-mail universitypress@luiss.it
www.luissuniversitypress.it

Progetto grafico HaunagDesign
Impaginazione Livia Pierini

Questo libro è stato composto in ITC Charter e stampato su carta acid free
presso Geca Industrie Grafiche, via Monferrato 54,
20098 San Giuliano Milanese (Milano)

Prima edizione luglio 2020

Indice

Prefazione DI MARINA SERENI	p.	11
Introduzione.....	“	15
CAPITOLO 1		
Il Brasile nel mondo, il Brasile per il mondo	“	21
Gigantesco, ma periferico	“	21
La Costituzione del 1988: l’inserimento internazionale funzionale allo sviluppo interno	“	24
L’Estremo Occidente. Il Brasile come ponte fra i Paesi occidentali e quelli in via di sviluppo	“	26
Il Brasile e il mondo	“	27
CAPITOLO 2		
Il Brasile degli anni Novanta	“	31
Dai presidenti in divisa ai presidenti in giacca e cravatta	“	31
Dopo la Guerra fredda. Primi tentativi di inserimento internazionale del Brasile	“	35
CAPITOLO 3		
Fernando Henrique Cardoso	“	39
Dalla lotta contro l’iperinflazione al Planalto	“	39
La politica estera di FHC: principi e obiettivi	“	40
La politica multilaterale e la sicurezza internazionale.....	“	42

FHC e l'integrazione regionale del Sud America. Per un Brasile più forte nel mondo.....p.	46
La globalizzazione asimmetrica.....“	50
L'universalismo selettivo“	53
Il Brasile nell'Organizzazione mondiale del commercio.....“	56
La diplomazia presidenziale e il rapporto con gli Stati Uniti.....“	59
Conclusione“	62
 CAPITOLO 4	
Luiz Inácio Lula da Silva“	65
Le linee direttrici della politica estera lulista“	65
La crescita brasiliana e la diplomazia economica di Lula.....“	71
Multilateralismo e universalismo“	75
BRICS“	81
La politica di Lula per l'America del Sud“	85
Rapporti con l'Africa“	90
Teheran e dintorni“	92
I rapporti con le potenze occidentali.....“	97
Conclusioni.....“	100
 CONCLUSIONI	
La politica estera di FHC e di Lula: un confronto“	105
Ringraziamenti.....“	109
Note.....“	111
Bibliografia.....“	123

*A tarefa das novas gerações de brasileiros è tomar
este país em suas mãos para fazer dele o que há de ser,
uma das nações mais progressistas, justas e prósperas da terra.*

(“Il compito delle nuove generazioni di brasiliani è quello di prendere
in mano questo Paese per fare di esso ciò che deve essere, una delle
nazioni più progressiste, giuste e prospere della terra”.)

Darcy Ribeiro, *O povo brasileiro*

Ai miei genitori, Luciana e Giovanni Trapassi, per avere sempre creduto in me e per avermi aiutato a intraprendere il mestiere più bello del mondo. E soprattutto per avermi lasciato partire, quando è giunto il momento.

Prefazione

DI MARINA SERENI*

Questo saggio di Lorenzo Trapassi merita davvero di essere letto da un vasto pubblico, sia da coloro che svolgono il lavoro di diplomatico sia da chi, come la sottoscritta, ha avuto modo di frequentare la politica brasiliana e si trova pro tempore a ricoprire un ruolo di governo nel Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

L'autore ci propone, sulla base di un'analisi fondata su fatti e documenti ufficiali, una tesi non scontata e, dal mio punto di vista, molto interessante: i presidenti Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – ancorché avversari nella competizione elettorale e politica – in materia di politica estera si sono mossi lungo una linea di sostanziale continuità e hanno prodotto una vera e propria svolta trasformando il Brasile da un Paese enorme ma poco influente sulla scena internazionale in un importante attore globale.

C'è da dire che sul piano personale tra i due “grandi vecchi” della politica brasiliana non c'è mai stato un grande feeling. È un vero peccato. Forse, nelle tormentose, tormentate – e in gran parte ancora non del tutto chiarite – vicende degli anni che hanno portato alla destituzione della presidente Rousseff, un dialogo tra i due ex presidenti avrebbe magari potuto determinare un esito alquanto diverso. Purtroppo, questa scintilla non è mai scoccata e, salvo per partecipare ai funerali di Nelson Mandela o in occasione del tumore di Lula, i contatti diretti tra i due sono stati pressoché inesistenti. Si potrebbe dunque sintetizzare: FHC e Lula hanno realizzato politiche complementari ma... senza dirselo!

Nonostante le forti differenze nella narrazione e nella retorica dei rispettivi schieramenti, a ben vedere infatti anche sul piano interno durante le presidenze di FHC e Lula è possibile riscontrare alcuni elementi in co-

* Vice Ministra per gli Affari esteri e la Cooperazione internazionale.

mune. I due periodi esaminati dall'autore sono infatti caratterizzati dal consolidamento della democrazia brasiliana; dalla realizzazione di politiche economiche indirizzate all'apertura verso gli investimenti privati, anche esteri; dall'introduzione di misure sociali volte a ridurre le diseguaglianze e la povertà. La miscela e la proporzione tra questi tre elementi cambiano ovviamente passando da un governo conservatore, guidato da un moderato, a uno guidato da un leader di sinistra. Tuttavia, guardando alle scelte concrete e alle politiche dei due presidenti, né sul terreno delle ricette economiche né su quello delle politiche di inclusione sociale siamo di fronte a una rottura, a un'alternativa radicale.

L'approfondimento che questo saggio ci propone sulla politica estera del Brasile con FHC e Lula ci aiuta anche a superare qualche schematicismo di troppo nella lettura italiana, a sinistra come a destra, della vicenda politica brasiliana di quegli anni. Provo a spiegarmi meglio.

FHC che, come ci ricorda Trapassi, era stato esiliato in Cile durante la dittatura militare brasiliana ed aveva lavorato alla CEPAL, assume la presidenza alla metà degli anni '90 e guida il Brasile all'inizio della stagione della globalizzazione economica che coincide, sul piano internazionale, con la fine dell'assetto bipolare. Egli avverte che quel cambiamento apre degli spazi inediti enormi per il Brasile e cerca di cogliere le opportunità di quella gigantesca e tumultuosa trasformazione dei meccanismi di scambio e di movimento delle merci e delle risorse su scala mondiale. In quegli anni intanto – in particolare verso la fine del primo mandato di FHC – si sviluppa nel mondo una mobilitazione sociale di critica alla globalizzazione finanziaria e economica che avrà proprio nel Brasile e nel PT di Lula uno dei suoi punti di riferimento. Dopo le prime manifestazioni di Seattle nel 2000, in concomitanza con la riunione della Conferenza ministeriale del WTO, nel 2001 il cosiddetto popolo “no-global” trova una sede di incontro e di confronto a Porto Alegre, capitale del Rio Grande do Sul, città governata dal PT e “laboratorio” della sinistra brasiliana. Sindaci e amministratori locali, sindacalisti e rappresentanti di associazioni sociali del Nord e del Sud del mondo cominciarono così a riunirsi in Brasile ogni anno – durante i vertici di Davos – sotto lo slogan “Un altro mondo è possibile”. Nel mio ruolo politico di allora, responsabile della politica estera dei Democratici di sinistra, partecipai direttamente a quegli appuntamenti, rappresentando l'anima “riformista” di quel movimento plurale e articolato: non “contro” la globalizzazione ma “per” una globalizzazione con regole più eque, tra Nord e Sud del mondo e all'interno dei singoli Paesi. Risalgono a quegli anni

– dopo il periodo della dittatura militare in Brasile che vide le forze democratiche brasiliane in contatto in particolare con il movimento sindacale italiano – i legami più recenti tra molti esponenti del mondo progressista italiano e alcuni dirigenti di primo piano del PT che pochi anni dopo, con la vittoria di Lula, si troveranno a ricoprire importanti ruoli di governo a Brasilia.

Alla fine degli anni '90, dunque, il dibattito politico italiano e internazionale, tra conservatori e progressisti ma anche all'interno dei due campi, sulla globalizzazione in atto è particolarmente acceso. In questo clima il presidente del Consiglio Massimo D'Alema organizza alla fine del 1999 a Firenze il terzo incontro tra leader progressisti e di governo inaugurati da Blair nell'ambito della cosiddetta "Terza Via", e che in Italia giornalmisticamente venne definito "l'Ulivo mondiale". Non stupisce dunque lo scalpore che fece allora vedere FHC accanto a Bill Clinton, Lionel Jospin, Tony Blair, Gerard Schroeder. Il leader brasiliano, che allora veniva visto da buona parte dei commentatori come interprete di una politica conservatrice, acritica nei confronti della globalizzazione neoliberale, si associò in quell'occasione a una riflessione che invece tendeva da un lato a ridisegnare e allargare i confini del campo democratico e progressista e, dall'altro, a mettere in luce anche i limiti e i rischi di una globalizzazione senza regole, disattenta alle ragioni dei più deboli. Pochi anni dopo, d'altra parte, con Lula al Planalto, rimasero deluse le aspettative o i timori di chi immaginava una leadership brasiliana ideologica, antiamericana e anticapitalista.

In altre parole così come FHC, soprattutto nel suo secondo mandato, si caratterizza come un leader centrista, moderato ma non insensibile alle ragioni dell'equità sociale, Lula, che eredita da FHC un Paese in forte crescita economica, prosegue pragmaticamente lungo un sentiero di sviluppo e modernizzazione, riuscendo a coniugare uno straordinario programma d'inclusione sociale e lotta alla povertà con una gestione economica attenta alle esigenze degli investitori privati. Il governo Lula mantiene fede e porta a termine tutti gli impegni macroeconomici – con l'FMI e con le altre istituzioni finanziarie internazionali – assunti da Cardoso.

In questa cornice le scelte di politica estera su cui si sofferma il lavoro di Trapassi possono essere meglio lette e interpretate. Molto acutamente l'autore richiama la nostra attenzione su alcuni elementi essenziali, nel capitolo "L'Estremo Occidente", mutuando la definizione che Alain Rouquié dà dell'America Latina: in virtù delle origini "europee" il Brasile – unico tra i BRICS – è (e si sente) un Paese occidentale, la sua dimen-

sione economica e geografica lo rende un ponte naturale tra Nord e Sud, la sua posizione nel Cono Sud lo rende un interlocutore indispensabile per i vicini Stati Uniti. Se a questi fattori aggiungiamo la vocazione al multilateralismo e alla pace inscritta nella Costituzione brasiliana del 1988 diviene chiara la traiettoria seguita da FHC prima e da Lula poi per far uscire il Brasile dalla periferia del mondo e inserirlo pienamente nella dinamica politica internazionale. E diviene anche evidente come il percorso di crescita economica e sociale interno sia stato un fattore determinante per presentarsi al mondo come un attore con ambizioni globali.

Due ultime considerazioni. Il Brasile diviene protagonista della scena mondiale alla fine della Guerra fredda, quando all'ordine bipolare si sta sostituendo una sorta di disordine multipolare. Guardando quella fase con gli occhi di oggi non possiamo non avvertire come un'occasione persa la mancanza di una relazione politica e economica più forte tra Brasile e Unione europea. Negli ultimi decenni è infatti indubbiamente cresciuta la cooperazione bilaterale tra il gigante latino-americano e singoli Stati europei – incluso il nostro Paese che vede ormai stabilmente presenti le nostre principali grandi e medie imprese e una comunità di origine italiana positivamente affermata nell'economia brasiliana. Non altrettanto di successo sono stati i processi di integrazione regionale su cui il Brasile aveva scommesso negli anni di FHC e soprattutto di Lula. E il rapporto con l'Unione europea – sia del Brasile che del Mercosul – per responsabilità certo non solo di una parte, non è cresciuto quanto avrebbe potuto e quanto sarebbe stato auspicabile per la costruzione di un nuovo ordine mondiale e di un multilateralismo efficace e equilibrato. La stessa firma dello “storico” Accordo di libero scambio tra UE e Mercosul avviene in un contesto che più inaspettato non poteva essere.

Infine, c'è da augurarsi che la tradizione diplomatica di Itamaraty – di cui hanno potuto giovare le due presidenze prese in considerazione in questo saggio e che ha reso il Brasile elemento stabilizzatore e mitigatore delle tensioni in America Latina – possa consolidarsi e trovare nuova linfa nell'attuale contesto, profondamente segnato da crisi come quella del Venezuela e da una nuova polarizzazione politica nel continente latino-americano.

Introduzione

La maggior parte dei Paesi presenta un profilo internazionale grosso modo lineare nel corso della storia. Alcuni Stati, relativamente pochi, tendono a recitare sempre i ruoli principali sul palcoscenico internazionale. Siano essi grandi o medie potenze, nel corso della storia si dimostrano in grado di conservare una posizione centrale o almeno semicentrale nelle relazioni internazionali, anche quando abbiano alle spalle un passato imperiale decaduto o debbano fare i conti con crisi tali da ridimensionarne la potenza. Altri Paesi, ben più numerosi, sono invece destinati al ruolo di comprimari nei rapporti internazionali e lo scorrere del tempo non muta questa loro posizione.

È invece del tutto eccezionale il caso di un Paese che, dopo secoli di marginalità, acquisti in breve tempo un ruolo di grande visibilità sulla scena mondiale. Dicendo questo non penso ovviamente alla Cina dei nostri tempi, che già in passato e per lungo tempo era stato un grande impero, poi caduto in declino e, infine, rientrato nel gioco delle grandi potenze recuperando il suo antico ruolo di protagonista. Penso invece al Brasile, un Paese che in pochi anni ha mutato profondamente la propria struttura socioeconomica interna e, allo stesso tempo e in maniera correlata, è definitivamente uscito dalla “periferia” della politica internazionale per convergere al centro della scena mondiale. È questo ciò che è accaduto al Brasile nell’epoca dei presidenti Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), rispettivamente trentaquattresimo e trentacinquesimo capo dello Stato brasiliano, due statisti che – agendo in sostanziale continuità, malgrado le differenze ideologiche – si sono rivelati determinanti per la trasformazione del modello di inserimento internazionale del Brasile, alimentando lo sviluppo del Paese, nutrendone l’autostima, curandone l’immagine mondiale, attirandovi investimenti stranieri e facendolo uscire dalla periferia delle relazioni internazionali.

Una fase senza precedenti della storia brasiliana e un fenomeno pressoché unico nel panorama internazionale. Non avrebbe certo potuto immaginarlo Stefan Zweig, lo scrittore austriaco costretto all'esilio da un'Europa sull'orlo della Seconda guerra mondiale e che si stabilì a Rio de Janeiro, allora sede della capitale federale del Brasile, finché, il 21 aprile 1960, non venne inaugurata la nuova capitale, pianificata e posta a due ore di aereo dall'oceano: Brasilia. Dal suo esilio carioca, Zweig definì il Brasile come un gigante addormentato, la terra dell'avvenire, ma di un futuro di sviluppo che sembrava non arrivare mai¹.

Neanche mezzo secolo dopo, invece, ritroviamo un Brasile divenuto una media potenza con grandi ambizioni, anzitutto quella di occupare – e mai più abbandonare – un posto centrale sul palcoscenico internazionale. Non senza un certo stupore, quindi, la stampa degli ultimi anni ha descritto un Brasile rapidamente trasformatosi da Paese in via di sviluppo a membro dei club esclusivi dei BRICS e del G20, detentore dei vertici della FAO e dell'OMC, Paese ospite di grandi eventi sportivi nonché pivot del meccanismo di integrazione sudamericana rappresentato dal Mercosul. Un Paese che solo ieri era un mero esportatore di *commodities* ed è oggi meta di cospicui investimenti esteri, un Brasile tradizionalmente periferico che si è invece reso protagonista assertivo dei *fora* multilaterali, nei quali reclama la revisione della *governance* internazionale a favore dei Paesi emergenti².

Quali fattori hanno consentito al Brasile degli anni Novanta e Duemila di fuggire dalla periferia della politica e dell'economia internazionali e di guadagnarsi un posto di primo piano sulla scena mondiale? E cosa resta di tale incredibile avventura diplomatica nella politica estera di Brasilia dei nostri giorni?

A queste domande tenterò di rispondere nelle pagine che seguono, redatte utilizzando, per la prima volta in un saggio pubblicato in Italia, l'ampia bibliografia in lingua portoghese la cui pubblicazione in Brasile è stata stimolata, in questi ultimi anni, proprio dall'ascesa internazionale del Paese, una metamorfosi sorprendente anche per gli stessi studiosi e diplomatici brasiliani. Tra queste fonti, qui riportate con traduzioni mie, ho scelto sia autori vicini a Cardoso, che guidò una coalizione neoliberale, sia studiosi organici alla sinistra lulista, così da potere contare su un apparato di opere e testimonianze il più possibile completo e equilibrato. Ho fatto inoltre riferimento a testi riconosciuti come equidistanti e dalla comprovata validità scientifica, tanto da essere adottati per la formazione dei giovani diplomatici da parte del Ministero degli Esteri brasiliano.

Infine, per questo mio lavoro, sono state fondamentali le opere dello stesso Cardoso, insigne sociologo e politologo, come pure preziosa è stata la lettura degli scritti di Celso Lafer e di Luiz Felipe Lampreia, ministri degli Esteri nei due governi Cardoso, nonché di Celso Amorim, che fu ministro degli Esteri per tutti gli otto anni della presidenza di Lula, oltre a essere un prolifico autore di saggi di politica estera brasiliana e attualità internazionale.

Si tratta di opere non tradotte e dunque non altrimenti note ai lettori italiani e, per questo, tanto più interessanti. È del resto questa la peculiarità che, a mio avviso, dovrebbe caratterizzare un libro scritto da un diplomatico: da un lato, la disponibilità di fonti difficilmente o niente affatto accessibili al di fuori del Paese oggetto dello studio e, dall'altro lato, il fatto di essere stato ideato nell'ambiente dove i temi analizzati sono stati concepiti e attuati, interagendo direttamente, come solo un diplomatico ha l'opportunità di fare, con persone a vario titolo coinvolte nei fatti oggetto di trattazione. È questa, in fondo, una parte essenziale del lavoro del diplomatico: non limitarsi a riferire alla propria capitale quanto accaduto in un Paese – per questo ci sono oggi molte più informazioni che in passato, a cominciare dal web e dai social media – ma anche e soprattutto comprendere le dinamiche e le mentalità locali che certi fatti hanno reso possibili.

Comprendere i motivi che hanno permesso tale radicale trasformazione dello *status* internazionale del Brasile costituisce quindi l'oggetto del presente lavoro, che si propone di esaminare le tappe di questo fenomeno, in particolare attraverso l'analisi delle politiche dei due principali protagonisti, ai quali ci si riferirà nel libro come fanno i brasiliani, ossia brevemente e informalmente: "FHC" e "Lula". In un Paese in cui i nomi sono generalmente molto lunghi e i cognomi il risultato della combinazione del cognome paterno e di quello materno, è infatti il soprannome (*o nome de guerra*, alla brasiliana) a identificare spesso le persone, a cominciare dalle personalità istituzionali, senza dimenticare i calciatori i quali, come sanno bene tutti gli appassionati di calcio, recano sulla maglia di gioco il proprio soprannome (e non il cognome, come accade invece per i giocatori dei campionati europei).

Tale analisi sarà preceduta da un inquadramento del profilo internazionale del Brasile e da un capitolo relativo alla situazione del Paese all'inizio del decennio Novanta del Novecento, gli anni immediatamente precedenti le due presidenze protagoniste di questo libro, così da consentire al lettore di capire meglio la portata dirompente di questi due lea-

der nella storia del Brasile, una storia ancora poco nota nella pubblicistica europea. Questo saggio non vuole essere quindi una storia della recente politica estera brasiliana, bensì una spiegazione del “fenomeno Brasile” per come si è manifestato a livello internazionale a cavallo fra la fine del Ventesimo secolo e l’inizio del Ventunesimo. Per questa ragione sarà tralasciata una ricostruzione puntuale di tutte le iniziative della diplomazia brasiliana degli anni dal 1995 al 2010, per lasciare spazio a un’esposizione che privilegi gli episodi che più di altri determinarono l’inserimento internazionale del Brasile in fuga dalla periferia.

E poiché ho lavorato per quattro anni presso l’Ambasciata d’Italia a Brasilia, non voglio nascondere che questo libro costituisce anche un omaggio a un Paese che mi ha letteralmente conquistato e al quale molto devo in termini di crescita umana e di maturazione professionale. Questo anche perché l’esperienza a Brasilia mi ha consentito di confrontarmi con la diplomazia brasiliana, universalmente nota per il suo altissimo livello professionale e per la tenacia con la quale le donne e gli uomini che vi prestano servizio promuovono gli interessi del loro Paese³. Ciò detto, le opinioni esposte in queste pagine sono personali e non impegnano la mia amministrazione, alla quale va il mio ringraziamento per avere autorizzato la pubblicazione di questo libro ai sensi dell’art. 148 del D.P.R. 18/1967 e, ancor più, per avermi consentito di prestare servizio a Brasilia.

Allo stesso modo, ringrazio gli amici e i colleghi italiani e brasiliani per i consigli e gli incoraggiamenti ricevuti prima e durante la stesura di questo libro. Rivolgo, inoltre, un pensiero ai militari della Força Expedicionária Brasileira (“F.E.B.”), il contingente con il quale il Brasile contribuì alla liberazione dell’Italia fra il 1944 e il 1945⁴. A Brasilia ebbi l’opportunità di conoscere due veterani della F.E.B., i quali mi raccontarono quanto dura fosse stata la campagna d’Italia per loro, giovani provenienti dal clima tropicale del Nordest brasiliano impegnati non soltanto contro il nemico ma anche contro un avversario a loro ignoto: il nevoso inverno dell’Appennino toscoemiliano. Per una strana ironia della storia, questi ragazzi furono costretti a combattere una guerra per volontà dell’allora presidente brasiliano, quel Getulio Vargas che aveva preso il regime di Benito Mussolini quale modello per rifondare lo Stato, accogliendo come un eroe Italo Balbo, il ministro dell’Aeronautica che, con le sue squadriglie di idrovolanti, compì la prima trasvolata atlantica della storia, atterrando nel gennaio del ’31 sulla costa brasiliana⁵.

Quello coi veterani brasiliani della Seconda guerra mondiale è stato un incontro che non dimenticherò, una di quelle esperienze per le qua-

li vale la pena fare il diplomatico. Non meno stimolante è stata per me la conoscenza di molti qualificati esponenti della vasta comunità degli italo-discendenti, il cui contributo dinamico e vitale allo sviluppo del grande Paese sudamericano ha costituito e continua a rappresentare il più saldo e proficuo legame di amicizia fra Italia e Brasile.

Non mi resta, quindi, che ringraziare i lettori per il loro interesse verso questo libro dedicato al Brasile. Un Paese immeritabilmente poco conosciuto, associato a una serie di luoghi comuni spesso ingenerosi e ingannevoli, in buona parte legati agli stridenti contrasti socioeconomici che riserva questo straordinario Paese a chi intenda conoscerlo. Contrasti efficacemente rappresentati da due celebri film che rendono bene le opposte idee che si possono nutrire sul Brasile. Penso anzitutto a *Central do Brasil*, una pellicola capace di descrivere a tinte fosche la difficile vita quotidiana nelle metropoli brasiliane, ma anche a *Rio*, un coloratissimo film di animazione che ci regala invece immagini mozzafiato delle spiagge di Rio de Janeiro viste dagli occhi degli uccelli tropicali protagonisti della storia⁶.

Spero di contribuire a sfatare almeno alcuni di questi luoghi comuni sul Brasile con questo piccolo libro dedicato a un grande Paese, nella convinzione che il Brasile sia un attore di fondamentale importanza per le relazioni internazionali del Ventunesimo secolo.

CAPITOLO I

Il Brasile nel mondo, il Brasile per il mondo

GIGANTESCO, MA PERIFERICO

Per capire come sia stata possibile la “fuga” dalla periferia da parte del Brasile è necessario introdurre alcuni concetti preliminari sul profilo internazionale del Paese, che ci saranno in seguito utili per comprendere quanto profondo e irreversibile sia stato il cambiamento impresso da FHC e da Lula nella politica estera brasiliana.

Non intendo annoiare il lettore con troppi dati, ma il Brasile vanta una serie di numeri da record che vale la pena menzionare: con i suoi 85,2 milioni di chilometri quadrati di superficie e gli oltre 200 milioni di abitanti, il Brasile è il quinto Paese al mondo tanto per estensione quanto per popolazione. In America Latina, poi, il Brasile è di gran lunga il Paese più vasto, occupando ben il 47% del Cono Sud del continente americano. Ma vi sono altri numeri significativi, soprattutto se paragonati alla maggior parte degli altri Paesi del mondo. In primo luogo, il Brasile ospita circa il 40% delle foreste tropicali che ancora esistono sul pianeta Terra, malgrado la piaga della deforestazione: con cinque regioni climatiche nel proprio territorio, il Brasile è uno dei Paesi a più alto tasso di biodiversità del mondo, con paesaggi mozzafiato che attirano turisti da tutto il pianeta. In secondo luogo, il Brasile è oggi il terzo esportatore di cibo sul pianeta e possiede le più ampie riserve idriche al mondo per abitante, presentando inoltre un enorme potenziale di sviluppo delle fonti di energia rinnovabili. Si tratta, con tutta evidenza, di elementi destinati a giocare un ruolo sempre più determinante nel futuro dell’umanità e certamente capaci di attribuire allo Stato che li possiede una posizione centrale nel mondo. Eppure, fino agli anni considerati nel presente saggio, il Brasile è rimasto relegato alla periferia della scena internazionale e nulla sembrava presagire un cambio di passo.

Ci spiega bene questo paradosso del Brasile uno dei più importanti diplomatici di Itamaraty⁷, l'ambasciatore Samuel Pinheiro Guimarães, che ha dedicato un saggio alla condizione di perifericità del Brasile nel contesto della politica internazionale. Secondo l'autore, il Brasile è uno dei "grandi Stati periferici" dell'ordine internazionale, intendendosi con tale definizione quei Paesi in via di sviluppo dotati di popolazioni e territorio ingenti, con strutture industriali e mercati interni rilevanti e suscettibili di ulteriore espansione economica. Fra i grandi Stati periferici, il Brasile si distingue per la sua società multirazziale, caratterizzata da una cultura estremamente diversificata ma complessivamente omogenea – anche grazie al potere unificante della lingua portoghese – nonché per il suo essere privo di conflitti armati interni o di tensioni con i Paesi vicini, con i quali vive in pace da oltre un secolo e mezzo⁸.

I quasi cinquecento anni che vanno dalla scoperta del Paese a opera di una spedizione comandata dal portoghese Pedro Alvares Cabral fino alle presidenze Cardoso e Lula videro dunque il Brasile alla periferia della politica e dell'economia internazionale. Ma non si riesce a comprendere davvero la necessità, per la politica estera brasiliana, di uscire dalla periferia se non si ricorda che nei tre secoli di dominazione portoghese – dal 1500, anno della scoperta, fino alla proclamazione dell'indipendenza da parte del principe don Pedro di Braganza, nel 1822 – il Brasile era, anche in confronto alle altre colonie, un territorio particolarmente chiuso rispetto a ogni tipo di interazione con l'esterno. La colonia produceva esclusivamente *commodities* agricole e minerarie che, per essere esportate, dovevano necessariamente passare per il mercato del Portogallo. Allo stesso modo, era solo la madrepatria che poteva esportare verso il Brasile, che dunque costituiva per il Portogallo un immenso mercato chiuso rispetto al mondo esterno.

Ma non basta: ulteriori forme di chiusura del Brasile imposte dalla corona portoghese furono, ad esempio, la proibizione di stabilire oltre Atlantico università, accademie di studi o tipografie, impedimenti che obbligarono per secoli i rampolli delle famiglie brasiliane a andare a studiare nella madrepatria, a Lisbona o a Coimbra. Il Brasile coloniale, insomma, sembrava davvero un pianeta lontano rispetto al resto del mondo e ricordava le atmosfere evocate nel film *The Mission*, interpretato da Robert De Niro e da Jeremy Irons, quest'ultimo nei panni di un missionario impegnato a convertire gli indigeni guarani alla fede cattolica, sullo sfondo delle contese fra l'impero spagnolo e quello portoghese per la sovranità sui territori di frontiera fra il Brasile e il Paraguay⁹.

Pertanto, ogni successivo sviluppo sociale, economico, politico e culturale del Brasile non può essere compreso se non si parte dal dato di fatto per cui questo Paese è stato sottoposto, durante i primi tre secoli dalla sua scoperta, a un isolamento senza eguali anche rispetto alle colonie di altre potenze europee. La corona portoghese era infatti particolarmente gelosa del Brasile e delle sue immense risorse naturali: Lisbona temeva che altre potenze, più forti e agguerrite – Regno Unito e Spagna *in primis* – potessero minacciare il proprio dominio sulla sconfinata colonia tropicale, nella quale il piccolo regno lusitano poteva stazionare solo un limitato numero di guarnigioni. Questa segregazione rispetto al sistema internazionale fu rotta grazie al concorso di due fattori diretti a forzare la volontà della corona portoghese nel senso di mutare la collocazione internazionale della colonia brasiliana. Il primo fattore fu l'invasione napoleonica del Portogallo nell'inverno del 1807: per sfuggire all'aggressione francese, la famiglia reale dei Braganza, guidata dal principe reggente Giovanni (poi divenuto re col nome di Giovanni VI), fuggì in Brasile sotto la protezione della flotta inglese, evitando così di cadere in mani francesi, al pari di quanto accaduto poco tempo prima ai Borboni di Spagna. Il secondo fattore fu l'imposizione alla corona portoghese da parte della stessa Gran Bretagna di un trattato volto a aprire i porti brasiliani e le preziose materie prime della colonia tropicale al commercio con le navi battenti bandiera britannica¹⁰.

Malgrado la proclamazione di indipendenza dal Portogallo, il 7 settembre 1822 e l'apertura commerciale a beneficio degli inglesi, l'isolamento si protrasse comunque per tutto il XIX secolo, quando il Brasile si distingueva – e si emarginava – rispetto ai Paesi vicini per avere mantenuto in vita due istituti ormai scomparsi negli Stati del continente americano: la monarchia e la schiavitù degli afrodiscendenti. Per non parlare poi dell'isolamento culturale e linguistico derivante dall'essere l'unico Paese lusofono in un subcontinente pressoché totalmente ispanofono. Una perifericità in cui il Brasile è riuscito comunque a distinguersi rispetto a molti altri Paesi in condizione analoga, ad esempio costruendo una politica di buon vicinato nel Cono Sud ovvero facendosi spesso portavoce delle istanze dei Paesi in via di sviluppo e non allineati nei dibattiti internazionali durante la Guerra fredda. Ma rimaneva pur sempre un Paese alla periferia delle relazioni internazionali, come del resto l'intera America Latina¹¹.

È stata quindi la necessità di emancipare il Paese da tale cronica situazione di marginalità a plasmare la politica estera di FHC e di Lula, i

due presidenti che hanno realizzato una “rivoluzione internazionale” per il Brasile, determinando l’inserimento del Paese nel grande gioco della politica mondiale, nei modi e nei tempi che ci si accinge a illustrare. L’esigenza di uscire dalla perifericità costituisce pertanto il primo dei concetti che ci importa sottolineare per il prosieguo della nostra analisi, un concetto che non esprime ovviamente alcun pregiudizio nei confronti del Brasile, tanto da essere ampiamente accettato dagli intellettuali brasiliani sinora citati in nota. Un concetto che sia FHC sia Lula dimostravano di avere chiaro sin dagli anni Novanta quando i due leader, all’epoca in ascesa nel panorama politico nazionale, dichiaravano alla stampa di comprendere la necessità che il Brasile uscisse dall’isolamento e si integrasse nell’economia mondiale, che in quel momento si stava affacciando al fenomeno della globalizzazione¹².

LA COSTITUZIONE DEL 1988:
L’INSERIMENTO INTERNAZIONALE FUNZIONALE
ALLO SVILUPPO INTERNO

Tale era il livello di isolamento del Brasile che soltanto in tempi recenti la dirigenza brasiliana giunse a concepire la politica estera come un volano per lo sviluppo interno, un cammino da percorrere affinché il Paese potesse raggiungere livelli di industrializzazione e di crescita analoghi a quelli di Europa e Stati Uniti, eterni modelli da emulare per i dirigenti del grande Paese lusofono. Per lungo tempo, infatti, i governi brasiliani puntarono unicamente su strumenti di politica economica interna per stimolare la crescita del Paese, concependo in maniera riduttiva i rapporti internazionali, cioè soltanto in termini di allocazione sul mercato internazionale delle *commodities*. Per buona parte del Novecento, i governi brasiliani – fossero essi democratici o autoritari – cercarono dunque di favorire lo sviluppo del Paese tramite un approccio “nacional-desenvolvimentista”, una politica economica dirigista caratterizzata da un mix di espansione monetaria, investimenti pubblici in infrastrutture, sussidi all’agricoltura e incentivi all’industria. Tutti strumenti che erano ben lungi dal concepire la diplomazia economica – nella duplice accezione di inserimento nel commercio internazionale e di attrazione di investimenti stranieri – come una forma organica di supporto alla crescita interna. Al contrario, l’industria nazionale era (e in parte è tuttora) fortemente tutelata rispetto alla concorrenza straniera con misure tariffarie e non tariffarie¹³.

Fu soltanto alla fine del Novecento, con il termine della Guerra fredda e l'avvento della globalizzazione, che la classe dirigente brasiliana iniziò a vedere nella politica estera uno strumento per favorire la crescita del Paese. Tale presa di coscienza corrispose, a ben vedere, con la fine della dittatura militare, nel 1985 e la transizione del Paese verso istituzioni democratiche, disciplinate dalla Costituzione vigente, promulgata nel 1988. Pertanto, veniamo ora a un secondo elemento fondamentale per comprendere la diplomazia di FHC e di Lula, ossia una Costituzione che concepisce la politica estera anzitutto come strumento per supportare lo sviluppo socioeconomico interno e inserire proficuamente il Brasile nel sistema sovranazionale, pur senza abbandonare del tutto l'impostazione dirigista tradizionale della politica economica brasiliana.

In particolare, l'art. 4 della Costituzione prevede che il Brasile basi le sue relazioni esterne sui seguenti principi: indipendenza nazionale, rispetto dei diritti umani, autodeterminazione dei popoli e non intervento negli affari interni degli altri Paesi, eguaglianza fra Stati sovrani, soluzione pacifica delle controversie, ripudio del terrorismo e del razzismo, cooperazione fra popoli per il progresso dell'umanità, concessione dell'asilo politico nonché impegno per l'integrazione regionale. Secondo uno dei più attenti analisti della politica estera brasiliana, il diplomatico Paulo Roberto de Almeida, la dirigenza dei primi anni dopo la promulgazione della Costituzione ha interpretato il concetto di indipendenza nazionale come "la realizzazione della piena autonomia decisoria in materia economica" tramite "un'attiva interdipendenza con i grandi centri dell'economia internazionale". de Almeida continua spiegando che l'inserimento internazionale del Brasile è stato anzitutto concepito come una soluzione per garantire al Paese un maggiore sviluppo e risolvere così problematiche annose quali la chiusura del mercato interno, l'elevato debito estero, la dipendenza dall'esportazione di *commodities* e, quindi, dalla volatilità delle ragioni di scambio, lo scarso livello di competitività e l'insufficiente tasso di innovazione tecnologica dell'industria nazionale. Spazio quindi alla ricerca di opzioni quali i negoziati multilaterali in materie economiche e la fondazione di partenariati con altri attori della comunità internazionale, una ricerca dagli esiti non scontati per un Paese a lungo rimasto periferico ma che, lo vedremo nel prosieguo, è stata perseguita efficacemente¹⁴.

Inoltre, lo stesso articolo 4 enuncia una serie di altri principi che ritroveremo nella politica estera di FHC e di Lula: la visione universalista nell'intessere le relazioni e le alleanze, la vocazione pacifista e democratica,

come pure l'aspirazione a fare del Brasile un elemento attivo nell'integrazione regionale sudamericana. Tutti obiettivi che trovano le proprie basi direttamente nella Costituzione che i due presidenti contribuirono a formare come parlamentari costituenti. Va infine ricordato che il Brasile è un Paese dalla forma di governo presidenziale: il presidente della Repubblica, quale capo del potere esecutivo, ha pertanto un ampio margine di iniziativa in politica estera, anche a fronte di un Congresso generalmente non molto interessato ai dossier internazionali. E sarà proprio grazie a questa relativa libertà di azione che FHC e Lula riusciranno a implementare una politica estera fortemente caratterizzata dal carisma personale dei due leader, che si riveleranno capaci di interloquire proficuamente con statisti e investitori stranieri, come pure con la stampa internazionale¹⁵.

L'ESTREMO OCCIDENTE. IL BRASILE COME PONTE FRA I PAESI OCCIDENTALI E QUELLI IN VIA DI SVILUPPO

Passiamo ora a un altro concetto fondamentale per definire il profilo internazionale del Brasile, ossia la sua collocazione nel mondo occidentale dal punto di vista culturale e geopolitico. Sul fatto che il Brasile appartenga all'Occidente gli stessi intellettuali brasiliani non nutrono dubbi, pur sottolineando la peculiarità della loro patria rispetto agli altri Stati occidentali. Lo afferma con chiarezza, ad esempio, il grande antropologo Darcy Ribeiro, uno dei fondatori dell'Università federale di Brasilia e autore di fondamentali studi sulla formazione del popolo brasiliano. Il professor Ribeiro parla del Brasile come di una creatura della civiltà occidentale, figlia di una "romanità tardiva, tropicale e meticcica"¹⁶.

Il Brasile appartiene dunque all'Occidente perché emanazione di una nazione europea, la portoghese, perché a lungo retto da una dinastia europea, i Braganza, perché caratterizzato da una lingua romanza e dalla prevalenza della religione cattolica o comunque di confessioni cristiane. Per altri aspetti – ci ricorda lo stesso Ribeiro – quali la sua composizione etnica e il ritardo nello sviluppo, il Brasile sarebbe uno degli Stati occidentali più affini ai Paesi in via di sviluppo.

Ed è su questa ambivalenza del Brasile che attirano l'attenzione altri autori brasiliani, spiegando come il Brasile costituisca un ponte naturale fra Occidente e Paesi in via di sviluppo, condividendo caratteristiche geopolitiche di ambedue i gruppi. Il Brasile si presta quindi a un doppio

inserimento internazionale: nel mondo industrializzato e occidentale, per le dimensioni del PIL e la condivisione dei valori con i Paesi europei e gli USA; al contempo, fra i Paesi del Terzo mondo, rispetto ai quali presenta in comune problemi ancora aperti come i gap in termini di sviluppo e le diseguaglianze socioeconomiche interne. In tal modo, il Brasile presenta un esempio assolutamente peculiare di media potenza in grado di appartenere a ambedue i gruppi geopolitici.

La diplomazia brasiliana dimostra di sapere svolgere con disinvoltura tale duplice ruolo, cercando di trarre vantaggi dalle due appartenenze¹⁷. Essa, infatti, si è rivelata tenacissima nel negoziare su ogni materia in cui fosse necessario affermare lo *status* internazionale del Paese, rinfacciando ai Paesi industrializzati l'ingiusta marginalizzazione a lungo riservata al Brasile. Un duplice ruolo svolto dai diplomatici di Itamaraty tanto durante il governo Cardoso quanto durante il governo Lula, a prescindere dalle differenze ideologiche fra le due amministrazioni e allo scopo di consentire al Brasile di assurgere, nei *fora* internazionali, a mediatore fra le potenze tradizionali e le istanze dei Paesi emergenti, soprattutto allorché questi si coordinavano in gruppi quali i BRIC o il G20¹⁸.

Un Brasile "bifronte", per così dire: un grande Paese dal crescente tasso di industrializzazione che aspira a sedersi con le grandi potenze della politica internazionale, ma che non esita a usare il proprio *soft power* per interloquire con i Paesi in via di sviluppo al fine di rafforzare le proprie posizioni. Troveremo, nelle pagine che seguono, frequenti dimostrazioni di tale capacità della diplomazia brasiliana.

IL BRASILE E IL MONDO

Il Brasile è dunque senza dubbio un Paese occidentale, anzi il solo davvero occidentale fra i BRIC. Rispetto a Cina, India e Russia, il Brasile è più giovane in termini di civiltà e di esperienza diplomatica, pur essendo uno Stato unitario più antico di Paesi come l'Italia e la Germania, avendo proclamato la propria indipendenza dal Portogallo nel 1822. Ciò che soprattutto differenzia il Brasile dagli altri BRIC, tuttavia, è il fatto di non presentare tensioni, né interne né esterne, avendo concluso l'ultimo conflitto di frontiera con il Paraguay nel lontano 1865.

Proprio in ragione dell'assenza di minacce alla propria sicurezza, il Brasile si può interfacciare con l'esterno in funzione dei temi legati all'economia e allo sviluppo. Il problema fondamentale del Brasile nel XX

secolo e all'inizio del XXI secolo è stato infatti essenzialmente quello di assicurarsi un percorso di crescita interna coniugata con sviluppo sociale e avanzamento in aree chiave quali infrastrutture, sanità, educazione, ricerca e produttività. Rispetto a tali sfide, hanno giocato un ruolo fondamentale, segnatamente negli ultimi decenni, elementi della politica estera brasiliana quali la ricerca di partenariati industriali, di investimenti diretti esteri (di seguito: IDE) e di mercati per le *commodities* agricole e minerarie, voce principale dell'*export* brasiliano.

Ecco dunque le due questioni fondamentali della diplomazia brasiliana nel periodo considerato dal presente libro: l'attrazione di IDE e le condizioni di accesso ai mercati di sbocco delle produzioni nazionali. Due questioni invero connesse al tentativo di lasciarsi alle spalle la periferia, visto che da una maggiore apertura del Brasile sul piano economico sarebbero derivate migliori prospettive di crescita per il Paese. Accanto a tali filoni campeggia naturalmente la principale necessità diplomatica per il Brasile, ossia uscire dalla condizione di marginalità internazionale per entrare a fare parte dei Paesi chiamati a gestire la vita della comunità internazionale.

Ma come si pone il Brasile rispetto all'attuale assetto della *governance* politica e economica internazionale? Quella del Brasile – è bene dirlo subito – è una posizione complessivamente critica, che vale la pena analizzare sotto i principali profili, poiché li ritroveremo nella politica estera di FHC e di Lula.

Quanto al tema della sicurezza internazionale, come accennato, il Brasile non si sente minacciato e pertanto non ha mai avuto interesse a aderire a alleanze, pur essendo stato promotore del Trattato interamericano di assistenza reciproca del 1948. Tuttavia, si trattò di un patto a carattere consultivo e non operativo, a differenza dei quasi contemporanei Patto Atlantico e Patto di Varsavia. Vi è di più: il Brasile è l'unico fra i BRIC a non possedere un arsenale nucleare. Difatti, neppure durante la dittatura militare, tra il 1964 e il 1985, il Paese prese parte alla corsa agli armamenti, circostanza che rende ancora oggi Brasilia un attore credibile nei dibattiti internazionali sul tema. Il Brasile è sì un Paese gigantesco, ma non nutre né ispira timori a livello globale, a differenza di altri *players* di dimensioni continentali o anche di scala inferiore, ma dall'attitudine aggressiva ovvero in stato di latente tensione con i vicini o con minoranze interne. Se dunque il pacifismo è una componente essenziale dell'azione esterna brasiliana, non va dimenticato che il Brasile mantiene forze armate dai numeri e dalle capacità tutt'altro che trascurabili. Tale fattore,

assieme alle sue dimensioni e al suo peso specifico regionale, sta alla base dell'aspirazione al seggio permanente in Consiglio di sicurezza, come vedremo in seguito¹⁹.

Sta proprio qui infatti un primo, fondamentale elemento di critica da parte brasiliana alla *governance* mondiale: la disapprovazione per un Consiglio di sicurezza basato sui rapporti di forza della conferenza di Yalta, dal quale vengono tuttora esclusi gli emergenti, Stati che, nella valutazione della diplomazia brasiliana, sarebbero invece titolati a detenere un maggior grado di coinvolgimento nel mantenimento della pace. Una responsabilità cui il Brasile ha dimostrato di aspirare concretamente, visto che nel periodo che ci interessa è stato membro non permanente nei bienni 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011 e, dallo stabilimento del Consiglio di sicurezza, ha detenuto ben dieci mandati, un record condiviso con il solo Giappone²⁰. Del resto, una certa amarezza da parte brasiliana per non essere parte del Consiglio di sicurezza rimonta alle origini stesse della Carta di San Francisco quando, per colpa dei veti incrociati di Washington e Mosca sui componenti del consesso, il Brasile restò fuori dal tavolo delle cinque potenze vincitrici, pur avendo preso parte alla Seconda guerra mondiale, lo ricordiamo, a fianco degli Alleati²¹.

La sensazione del Brasile di essere stato ingiustamente escluso dalla stesura delle regole della *governance* mondiale – e la correlata ambizione di contribuire a riscriverle oggi – si riflette anche su un secondo tema, quello dell'economia internazionale. La creazione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale avvenne nel 1944, un momento che vedeva il Brasile, Paese allora essenzialmente agricolo, in posizione di estrema debolezza economica e, pertanto, con scarsa capacità di incidenza sui negoziati economici e finanziari.

Lo stesso dicasi per il General Agreement on Trade and Tariffs, sorto nel 1947 per disciplinare il commercio internazionale. Ecco dunque che il Brasile fu sempre riluttante – e continua a esserlo – a accettare le regole e le politiche elaborate in seno a tali organismi, ai quali la diplomazia brasiliana non si stanca di rimproverare il peccato originale di essere stati creati dai Paesi industrializzati per operare a prescindere dagli interessi e dalle esigenze dei Paesi in via di sviluppo.

Non dissimile fu lo scetticismo con cui il Brasile vide nascere l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) nel 1995, momento fra i più difficili per la sostenibilità del debito estero del Paese, come avremo modo di approfondire nel capitolo dedicato alla presidenza Cardoso. Insomma, rispetto alle istituzioni economico-finanziarie internazionali, il Brasile ebbe

sempre, particolarmente negli anni di Cardoso e di Lula e tuttora conserva in parte una posizione difensiva, a partire dalla quale la diplomazia brasiliana ha storicamente sviluppato una forte attenzione verso le criticità dei Paesi in via di sviluppo, in temi quali il commercio internazionale, la proprietà intellettuale e il trasferimento di tecnologia²².

Va inoltre segnalata, fra le caratteristiche del Brasile, la tendenza alla formazione di partenariati. La costruzione di rapporti privilegiati con alcuni Paesi partner ha rappresentato infatti uno dei modi con cui, nel corso del Novecento e ancora ai nostri giorni, la diplomazia brasiliana ha tentato di uscire dall'isolamento. Per tutta la prima parte del Novecento, il partner per eccellenza furono gli Stati Uniti e, grazie a tale partnership, il Brasile avviò il processo della propria industrializzazione, in particolare a partire dagli anni Quaranta del secolo scorso. Ma già negli anni Sessanta e più ancora nel decennio successivo, i governi militari diversificarono le partnership, una volta constatato che gli Stati Uniti non avrebbero continuato a stimolare lo sviluppo industriale del Brasile. Brasile iniziò quindi a dialogare con Paesi quali Germania, Giappone e Cina, visti come partner commerciali prioritari nonché investitori capaci anche di trasferire tecnologia. Sul finire della Guerra fredda, poi, la dirigenza brasiliana seppe costruire una rete di rapporti positivi anche con i vicini, avviando un'interlocuzione funzionale all'istituzione dei futuri meccanismi di integrazione regionale. Altrettanto proficua è l'interazione brasiliana con i Paesi del Sud del mondo, preferibilmente quando coordinati in gruppi quali il G77 e, più di recente, il G20 e i BRICS. Sono tutte tendenze ancora attuali, che ritroveremo nella politica estera di FHC e di Lula²³.

Da questa disamina emerge che il Brasile si colloca nel mondo quale potenza media ma dagli ampi margini di crescita in ogni accezione, un Paese occidentale, caratterizzato da istituzioni saldamente democratiche, rispettoso dello stato di diritto e a vocazione pacifica, intenzionato a uscire dalla condizione di perifericità senza aggressività ma per assicurarsi un migliore percorso di crescita socioeconomica, non rinunciando tuttavia a una attitudine critica verso gli attuali assetti della comunità internazionale²⁴.

CAPITOLO 2

Il Brasile degli anni Novanta

DAI PRESIDENTI IN DIVISA AI PRESIDENTI IN GIACCA E CRAVATTA

Nelle pagine precedenti abbiamo analizzato le principali caratteristiche del Brasile nelle relazioni internazionali; cerchiamo ora di capire che tipo di Paese si troverà a governare FHC nel 1995, attraverso una panoramica degli anni precedenti l'epoca oggetto del presente lavoro.

Cominciamo da quello che fu l'anno della svolta, per il Brasile contemporaneo, cioè il 1985 quando, con una transizione istituzionale pacifica, l'ultimo capo di Stato militare, il generale João Baptista de Oliveira Figueiredo, consentì lo svolgimento di libere elezioni per la scelta, a suffragio universale diretto, del primo presidente civile dopo vent'anni di dittatura guidata dai vertici delle forze armate, un capo di Stato che l'ordinamento brasiliano pone anche alla guida del governo. Ne risultò eletto Tancredo Neves, il quale tuttavia morì poche settimane dopo la vittoria alle urne per una malattia fulminante che non gli consentì di assumere effettivamente i poteri presidenziali presso il Palazzo del Planalto²⁵.

Fu, questa, una delle pagine più tristi della storia del Brasile del XX secolo: le speranze della popolazione di tornare alla democrazia dopo vent'anni di giunta militare sembrarono infrangersi contro il destino, che privò improvvisamente il Paese dell'uomo che le elezioni avevano investito del compito di guidare il Brasile verso un futuro di stabilità e prosperità.

A succedere allo sfortunato Tancredo Neves sarà il vice presidente, José Sarney, al quale si presentarono due sfide da fare tremare le gambe. Da un lato dovette garantire il consolidarsi delle istituzioni democratiche previste nella Costituzione che verrà proclamata nel 1988 ed è tuttora vigente. Dall'altro lato, la nuova amministrazione a guida civile fu chiamata a confrontarsi con una situazione economica davvero drammatica. Se in-

fatti la prima fase della dittatura militare registrò un vero e proprio “miracolo economico” – con alti tassi di crescita e forti investimenti esteri nel Paese – il Brasile entrò invece nel decennio Ottanta in piena recessione, con un quadro macroeconomico e sociale davvero tragico. Non soltanto infatti andava aumentando il numero di disoccupati, ma la produzione di beni di prima necessità era in declino, con l’effetto di svuotare gli scaffali dei supermercati e di rendere necessario persino il razionamento dell’erogazione di energia elettrica nelle grandi città del Paese.

Le croniche disparità nella distribuzione del reddito nella società brasiliana si stavano dunque aggravando, anche a fronte dell’insorgere di quello che si sarebbe rivelato il problema numero uno per il Brasile degli anni Ottanta, come pure per il decennio successivo. Mi riferisco all’andamento del debito estero e dell’inflazione, due oneri che si erano fatti insostenibili per il governo militare, contribuendo a accelerare la decisione di passare le leve del comando ai civili. E i governi democraticamente eletti troveranno proprio nella stabilizzazione dei fondamentali economici il principale ostacolo sul cammino dell’inserimento del Brasile nell’economia internazionale dell’era della globalizzazione.

Se il Vecchio mondo aveva vissuto i suoi anni più bui fra la Prima e la Seconda guerra mondiale, quando il fragile equilibrio continentale sembrava destinato a crollare in qualsiasi momento, gli anni bui del Brasile furono di certo gli anni Ottanta del Novecento. In questo decennio, infatti, l’ancora giovane democrazia brasiliana, che faticava a trovare un leader in grado di traghettarla verso un definitivo assetto di democrazia compiuta e pluralista, divenne uno dei principali “clienti” del FMI e della Banca Mondiale, organismi chiamati a sostenere un Paese totalmente dipendente dall’*export* di *commodities* e bisognoso di finanziamenti esterni per impiantare un sistema industriale competitivo, come pure per realizzare moderne infrastrutture, indispensabili per l’effettivo rilancio dell’economia nazionale.

Le istituzioni internazionali moltiplicarono così i pacchetti di aiuti finanziari e le missioni a Brasilia di propri funzionari, allo scopo di imporre una serie di misure di politica economica impopolari, volte a contenere l’inflazione e la spesa pubblica. Nacque così in Brasile la demonizzazione del FMI, che si associava alla già descritta ostilità verso gli enti concepiti a Bretton Woods e accresceva l’insoddisfazione della dirigenza brasiliana per l’ordine internazionale, senza però che il Paese avesse la forza di assumere iniziative diplomatiche idonee a favorire la crescita interna. Di pari passo a tale demonizzazione, si andava approfondendo altresì nei

brasiliani un senso di frustrazione verso gli assetti di forza cristallizzati sul piano internazionale, la sensazione di essere stati a lungo sfruttati dalla madrepatria coloniale prima e dalle multinazionali occidentali poi, col risultato di ritrovarsi, proprio a partire dagli anni '80, in una situazione di svantaggio di fronte ai Paesi di più antica industrializzazione²⁶.

Una sensazione diffusa in Brasile, tanto che un celebre giornalista e scrittore brasiliano, Nelson Rodrigues, ha coniato un'espressione divenuta di uso comune fra i brasiliani per descrivere la scarsa autostima che nutrono verso sé stessi: il *complexo de vira-lata*. Un neologismo che prende spunto dal comportamento dei cani di strada che si nutrono degli avanzi ritrovati frugando fra i barattoli e le lattine ("vira-lata", appunto), al fine di identificare il complesso di inferiorità spesso nutrito da molti brasiliani rispetto agli stranieri: la sensazione di essere figli di un dio minore, di appartenere a un Paese non in grado di giocare a armi pari le partite contro gli avversari internazionali. Un'espressione a mio avviso ingenerosa verso i brasiliani, che sono invece un popolo di multiformi talenti, ma che a Rodrigues venne in mente in un momento particolarmente triste per il Brasile, quando la nazionale di calcio, la mitica "Seleção" verdeoro, venne sconfitta dalla squadra uruguaiana nella finale della Coppa del mondo disputata nel 1950 proprio nel "tempio" del calcio brasiliano, lo stadio Maracanà di Rio de Janeiro. Uno shock collettivo dal quale i brasiliani si ripresero soltanto nel 1958, quando fu la Seleção a aggiudicarsi il Mondiale di calcio. Tale sensazione vissuta dalla comunità nazionale brasiliana – lo ripeto, tanto ingiustificata quanto diffusa – non manca di avere riverberi nella postura negoziale di Itamaraty e la ritroveremo nelle pagine che seguiranno ogni qualvolta il Brasile assumerà atteggiamenti antagonizzanti rispetto alle potenze tradizionali, su temi quali la *governance* mondiale e le regole del commercio globale²⁷.

Riprendiamo ora il filo dello scorrere del tempo: la situazione peggiorò ulteriormente con il secondo dei presidenti eletti, Fernando Collor de Mello, che alle elezioni presidenziali del 1989 batté il candidato della sinistra, quel Lula che ritroveremo fra poco in queste pagine. Alla base del successo elettorale di Collor vi fu la sua immagine di uomo nuovo – aveva appena quarant'anni al momento di essere eletto – non legato alla classe politica compromessa col regime militare, un'immagine moderna e vincente che arrivava agli elettori brasiliani attraverso i televisori, che proprio in quegli anni andavano diffondendosi presso le famiglie e i luoghi di aggregazione collettiva del Brasile, un po' come nell'Italia a cavallo degli anni Cinquanta e Sessanta.

Con l'amministrazione Collor, insediatasi il primo gennaio 1990, il Brasile iniziò la decade Novanta sotto l'egida del neoliberalismo, la ricetta politico-economica improntata alla libera iniziativa privata e alla riduzione dell'intervento pubblico in economia che dagli Stati Uniti si stava diffondendo nei Paesi del Sud America, tutti variamente alle prese con i postumi delle dittature militari. In coerenza con le indicazioni del FMI, il governo Collor varò dunque un piano economico finalizzato a ridurre l'inflazione e a aprire il mercato brasiliano alla globalizzazione. Capisaldi di questo piano furono i pesanti tagli alla spesa pubblica e la privatizzazione di imprese pubbliche ritenute non sufficientemente produttive, con una rapidità nell'alienazione degli *asset* che andò spesso a detrimento degli interessi dell'erario e che comportò non poche ripercussioni sotto il profilo della produzione di beni e dell'erogazione di servizi pubblici essenziali.

Pur a fronte della registrata riduzione dell'inflazione, il piano Collor si tradusse in un drastico freno alla produzione industriale, che aggravò la forte recessione già in atto. Il tentativo di fare uscire lo Stato dall'economia fu troppo brusco: il Brasile non era insomma ancora pronto per essere trasformato in un sistema liberale paragonabile a quello degli Stati Uniti, il modello cui la dirigenza brasiliana si è sempre ispirata. Il sostegno del FMI continuò quindi a risultare essenziale per sottrarre il Brasile a una vera e propria crisi economica, con l'effetto di aggravare la già pesante esposizione debitoria del Paese²⁸.

I deludenti risultati ottenuti sul fronte economico incrinarono l'immagine di Fernando Collor di uomo nuovo della politica brasiliana, ma il colpo di grazia per il presidente provenne dalle accuse di corruzione che, apparendo fondate, indussero il Parlamento brasiliano (denominato "Congresso", sul modello statunitense) a avviare l'iter di messa in stato di accusa del presidente della Repubblica. Nel dicembre del 1992, prima di subire un'ampiamente prevista condanna per *impeachment*, Collor preferì dimettersi, anche sotto la pressione di grandi manifestazioni popolari a lui avverse.

Finì così l'avventura del primo presidente eletto dal popolo brasiliano dopo la dittatura militare. Come previsto dalla Costituzione e sempre in un clima di rispetto per le regole della democrazia, a assumere la presidenza della Repubblica fu il vice presidente dell'amministrazione Collor, Itamar Franco, che trovò sul proprio tavolo di lavoro al Palazzo del Planalto due problemi dalla soluzione ormai non più rinviabile: la lotta all'inflazione e l'inserimento del Brasile nel mondo globalizzato.

DOPO LA GUERRA FREDDA. PRIMI TENTATIVI
DI INSERIMENTO INTERNAZIONALE DEL BRASILE

L'impeachment di Collor costituì un ulteriore colpo all'immagine del Brasile, che appariva al mondo come una democrazia ancora troppo giovane per attirare investimenti produttivi di lungo periodo, nonché come un debitore potenzialmente non in grado di adempiere agli obblighi contratti col FMI. La posizione internazionale del Brasile agli inizi degli anni Novanta ne risultò quindi ancora più isolata, tanto più che nei suoi due anni di governo il presidente Collor non aveva neppure sviluppato una politica estera capace di fare uscire il Paese dalla periferia del mondo.

Nella crisi istituzionale poc'anzi descritta vi era tuttavia un segnale positivo per il prosieguo della vita democratica del Paese, ossia il fatto che le forze armate avevano dimostrato di non volere più intervenire per alterare le dinamiche della democrazia. Malgrado i pesanti retaggi lasciati in Brasile della dittatura militare (in maniera del resto analoga a altri Paesi vicini) i presidenti civili sapranno recuperare alla vita politica democratica le forze armate brasiliane. Saranno in particolare FHC e Lula, come vedremo, a collocare lo strumento militare nel contesto della strategia di riposizionamento internazionale del Paese, pur astenendosi dall'effettuare quegli investimenti nel settore dell'industria della difesa che avrebbero potuto elevare il grado di efficienza delle forze armate al livello delle ambizioni internazionali del Brasile.

Fatta tale precisazione, che ci sarà utile nel prosieguo della nostra ricerca, torniamo al presidente Collor e alla sua (circoscritta) agenda internazionale, basata essenzialmente sull'allineamento di Brasilia a Washington, unico vincitore della Guerra fredda. In sede multilaterale la diplomazia brasiliana fu timida come mai in precedenza, propendendo per posizioni filostatunitensi e senza i toni terzomondisti che avevano caratterizzato certe fasi precedenti della politica estera di Brasilia. Pertanto, il tentativo di inserimento del Brasile effettuato da Collor si basò sostanzialmente sull'apertura dell'economia e sull'adesione alle ricette economiche dettate dal FMI, ma senza un vero progetto di politica estera²⁹.

Fra le poche voci attive del bilancio di politica estera del governo Collor va comunque segnalato il rafforzamento della cooperazione regionale fra Brasile e Argentina, già avviata negli ultimi anni della dittatura e adesso arricchita dal coinvolgimento di Uruguay e Paraguay, tanto che con il Trattato di assunzione, firmato il 26 marzo 1991, venne istituito il Mer-

cosul, un progetto di integrazione regionale che costituiva il primo modello di inserimento internazionale del Brasile e che, negli anni successivi, tanto FHC quanto Lula avrebbero collocato al centro delle rispettive agende internazionali³⁰.

Una volta divenuto presidente, alla fine del 1992, Itamar Franco chiamò alla guida dell'Itamaraty un senatore nato a Rio de Janeiro da una famiglia della buona borghesia e eletto nello Stato di San Paolo, il professor Fernando Henrique Cardoso, che con questo incarico cominciò a ritagliarsi un ruolo da protagonista sulla scena politica nazionale. Classe 1931, sociologo di fama mondiale, FHC venne scelto perché in grado di portare in dote un portafoglio di contatti internazionali ottenuti durante la dittatura militare, quando fu costretto a vivere in esilio, prima a Santiago del Cile, lavorando presso la CEPAL (la Commissione economica delle Nazioni Unite per lo sviluppo dell'America Latina), poi in Europa. Fu proprio alla luce di tali contatti che Collor aveva invitato FHC a ricoprire la carica di ministro degli Esteri, invito che FHC saggiamente declinò, così evitando che la propria immagine potesse essere associata al naufragio del governo Collor. La permanenza di FHC al vertice di Itamaraty durò poco – dall'ottobre del 1992 al maggio del 1993 (quando il presidente Franco lo nominò ministro della Fazenda, il dicastero delle Finanze) – ma fu sufficiente per delineare la futura azione esterna dell'amministrazione Cardoso, una politica ambiziosa e finalizzata a integrare compiutamente il Paese nel sistema internazionale³¹.

Da dove traesse ispirazione questo nuovo corso della politica estera lo veniamo a sapere dallo stesso senatore di San Paolo. Difatti, in una pagina autobiografica, FHC racconta come, da ministro degli Esteri, passasse la maggior parte del suo tempo a scusarsi coi partner internazionali per l'instabilità economica del Brasile. Da questo imbarazzo nacque non soltanto la volontà di risanamento, effettivamente conseguito qualche anno dopo dalla sua amministrazione, ma anche la determinazione a riscattare l'immagine internazionale del Paese proprio nel momento in cui esplose il fenomeno della globalizzazione e quindi il Brasile doveva rendersi credibile ai potenziali investitori stranieri³².

Agli Esteri, FHC diminuì il livello di importanza accordato da Collor al rapporto con gli USA per dedicare maggiore attenzione al processo di integrazione regionale appena avviato col Trattato di assunzione, rendendo per la prima volta la dimensione politica regionale una priorità nella politica estera brasiliana, anche in risposta alle pressioni degli USA per realizzare un progetto di integrazione regionale – denominato ALCA – che,

come vedremo in seguito, minacciava di inglobare il Cono Sud in un'area di influenza economico-commerciale degli Stati Uniti.

In particolare, è con l'arrivo di FHC a Itamaraty che si rafforzò, nella diplomazia brasiliana, la convinzione che la politica estera dovesse essere uno strumento per favorire lo sviluppo interno, al fine di colmare il gap di sviluppo esistente fra il Brasile e i Paesi industrializzati. Nella concezione di FHC, il rafforzamento economico del Paese – in particolare mediante il freno all'inflazione e il rilancio della crescita – avrebbe liberato il Brasile dalla propria tradizionale condizione di “soffrire” il sistema internazionale e le sue regole, subendo gli effetti di azioni promosse da altre potenze e avendo limitata capacità di influire sui processi decisionali. Inoltre, FHC credeva che l'apertura del mercato domestico avrebbe consentito all'economia brasiliana di integrarsi nel mondo globalizzato, obiettivo anche questo funzionale a un migliore inserimento del Brasile sulla scena internazionale e, in definitiva, per una sua modernizzazione che ne consacrasse lo *status* di potenza industrializzata e contribuisse a ripianare gli squilibri socioeconomici interni³³.

Come accennato, a maggio del 1993 FHC passò alla guida del Ministero della Fazenda, con il mandato, da parte del presidente Franco, di porre fine al processo di iperinflazione e aprire l'economia interna alla globalizzazione: saranno questi, per FHC, altrettanti presupposti dell'integrazione del Brasile nelle relazioni internazionali³⁴. Con FHC alla Fazenda, il Brasile avviò il primo processo efficace di contrasto all'inflazione, il *Plano Real*, che funzionò così bene da consentire al Brasile di onorare le scadenze delle obbligazioni internazionali contratte. Parallelamente, FHC spinse l'acceleratore sulle privatizzazioni, già avviate da Collor, nella convinzione che fossero essenziali per l'internazionalizzazione dell'economia brasiliana. Sotto la guida di FHC, fino al 2002, lo Stato brasiliano mise all'asta i pacchetti di controllo di ben 119 imprese, fra le quali alcuni “gioielli della corona” dell'erario come la *Companhia Vale do Rio Doce*, gigante del settore minerario, e la *Telebras*, compagnia telefonica nazionale. Il risultato di tale operazione non fu soltanto un ingente introito per le casse erariali, calcolato in oltre 85 miliardi di dollari: FHC riuscì infatti a ingenerare fiducia tanto negli operatori economici interni, quanto fra gli investitori internazionali: un'apertura di credito nei propri confronti della quale Cardoso beneficiò anche nei suoi anni alla presidenza della Repubblica³⁵.

Rafforzando così i fondamentali dell'economia brasiliana, FHC lavorò al recupero dell'immagine internazionale del Paese dopo la deludente pre-

sidenza Collor, sottolineando in ogni occasione la solidità della democrazia brasiliana e facendo finalmente dell'azione esterna uno strumento di sostegno allo sviluppo socioeconomico del Paese. E il lavoro di FHC ebbe un primo, significativo successo nel 1993, quando il Brasile fu eletto al Consiglio di sicurezza, ritornando a farne parte dopo il ventennio della dittatura militare³⁶.

CAPITOLO 3

Fernando Henrique Cardoso

DALLA LOTTA CONTRO L'IPERINFLAZIONE AL PLANALTO

Dopo avere sconfitto alle elezioni presidenziali del 1994 il candidato della sinistra Luiz Inácio Lula da Silva, FHC arrivò al governo alla guida di una coalizione di partiti di centrodestra e portando con sé un'agenda neo-liberale. Del resto, il percorso che portò FHC alla presidenza della Repubblica passò, come abbiamo visto, per l'avvio dell'integrazione del Cono Sud e, soprattutto, per la sconfitta dell'inflazione, la piaga che affliggeva il Brasile da troppi anni, impoverendo gran parte della popolazione e frustrando l'autostima e l'immagine del Paese, soprattutto agli occhi degli investitori internazionali che potessero sostenere lo sviluppo interno del Brasile.

Da ministro del governo Franco e, ancor più, da presidente della Repubblica, la lotta all'inflazione e al debito estero del Brasile furono una vera "ossessione" per FHC, il quale poneva questi temi in connessione con la credibilità internazionale del Paese. Nei discorsi e nelle interviste di FHC emerge infatti chiarissima la consapevolezza del fatto che il Brasile era un Paese chiuso e isolato dal punto di vista commerciale e tecnologico. Altrettanto nitida fu, pertanto, la determinazione del governo Cardoso di inserire il Paese nel contesto della globalizzazione, fenomeno sorto con la fine della Guerra fredda e che apparve come la migliore opportunità per rompere l'isolamento del Brasile e avviare un cammino di sviluppo per il Paese che passasse anzitutto per una migliore interazione commerciale col resto del mondo³⁷.

Questa aspirazione di FHC incontrò tuttavia una difficoltà nell'esigenza di confrontarsi con il sistema multipolare post Guerra fredda che, se da un lato offriva inediti spazi di inserimento per i Paesi emergenti, dall'altro lato faceva venire meno uno schema di rapporti interstatali che aveva,

per circa quarant'anni e sia pure con diverse gradazioni, attribuito al Brasile il ruolo specifico di principale alleato degli Stati Uniti nella prevenzione e nel contrasto del comunismo nel Cono Sud.

Eppure, fu proprio la fine della Guerra fredda a creare le condizioni affinché si realizzasse, per il Brasile, la fuga dalla periferia, dopo vent'anni di chiusura voluta dalla dittatura militare e, prima ancora, dopo un isolamento plurisecolare derivante dalla condizione di colonia. Sotto la guida di FHC, il Brasile seppe inserirsi nelle dinamiche della globalizzazione grazie a una transizione interna senza precedenti per rapidità e profondità dei mutamenti occorsi: in primo luogo con il consolidamento della democrazia, la promulgazione della Costituzione e, persino, con l'*impeachment* di Collor, un evento traumatico per il Paese, che tuttavia dimostrò la solidità delle istituzioni brasiliane. In secondo luogo, con l'avvio delle privatizzazioni, fortemente volute da FHC non soltanto per fare cassa, ma anche e soprattutto per favorire la trasformazione di un'economia protezionista e dirigista in un sistema moderno e concorrenziale.

Sta quindi nella convinzione che soltanto un'efficace integrazione economica con il Cono Sud e con il mondo intero potesse cambiare le sorti del Paese la chiave per comprendere molte delle scelte di politica estera di FHC che ci accingiamo a analizzare. Per ora basta sottolineare che FHC fu il primo capo di Stato brasiliano a comprendere che si rendeva necessaria la cessione di una quota di sovranità nazionale a un organismo regionale per ottenere in cambio una maggiore forza di inserimento nello scenario internazionale: in altre parole, per imprimere maggiore velocità alla fuga dalla periferia che il Paese stava per iniziare³⁸.

LA POLITICA ESTERA DI FHC: PRINCIPI E OBIETTIVI

Il progetto di inserimento internazionale del Brasile di FHC veniva da lontano: il sociologo di San Paolo ci aveva infatti pensato già negli anni giovanili, quelli che lo videro costretto all'esilio all'indomani del golpe militare. Ce lo spiega uno dei principali studiosi delle relazioni internazionali del Brasile, il professor Amado Luiz Cervo, in generale assai critico verso la politica di FHC ma allo stesso tempo attento nel fornircene una chiave di lettura.

Nella sua analisi, il professor Cervo parte dal pensiero del giovane sociologo impegnato durante l'esilio presso la CEPAL, quando FHC scrisse con il collega cileno Enzo Faletto il saggio *Dependencia y desarrollo en*

*América Latina*³⁹. Secondo tale studio, la collocazione del Brasile (e dell'America Latina in generale) alla periferia del sistema diplomatico mondiale sarebbe stata funzionale alla necessità di permetterne lo sfruttamento economico da parte delle oligarchie interne e internazionali, mantenendo il Paese in condizioni di sottosviluppo, relegato al ruolo di mero produttore di materie prime. Per uscire da tale situazione, FHC aveva ipotizzato la necessità per il Brasile non soltanto di promuovere la crescita economica interna ma anche e soprattutto di collocare la propria economia nel sistema internazionale, cessando di essere un mero esportatore di materie prime con ragioni di scambio dettate dal mercato internazionale, nonché attirando IDE per alimentare lo sviluppo interno⁴⁰.

Tale convinzione del giovane sociologo della CEPAL si fuse quindi col pensiero neoliberale che caratterizzò il governo Cardoso negli anni Novanta, la cui politica economica si basò sui capisaldi ricordati nel paragrafo precedente. Ma per l'inserimento internazionale del Brasile, al presidente Cardoso non sarebbero bastate le sue teorie di giovane studioso, se lo scenario post Guerra fredda non avesse lasciato spazi sufficienti ai Paesi emergenti, precedentemente incastrati nella logica dei blocchi contrapposti. Lo riconosce del resto lo stesso FHC in una pagina autobiografica, ricordando che l'inserimento internazionale del Brasile è passato anzitutto dall'apertura del sistema economico interno alla globalizzazione creata dopo il crollo dell'impero sovietico, dal contenimento dell'inflazione e dalla privatizzazione di molti *asset* pubblici, un modo per attirare investitori stranieri e modernizzare la vita economica del Paese, imprimendo una svolta dinamica nel mercato in termini di maggiore iniziativa privata⁴¹.

FHC intendeva presentare al mondo, come eredità della sua presidenza, un Paese riconciliato con sé stesso dal punto di vista del ristabilimento delle regole democratiche e della sistemazione dei fondamentali economici. Un Paese integrato nell'agenda neoliberale della globalizzazione. Un Paese quindi che non dovesse più vergognarsi, nei *fora* internazionali, della sua condizione di ex dittatura o del suo *status* di debitore dalle dubbie capacità di solvenza⁴².

Sulla base di queste premesse possiamo ora passare in rassegna i principali obiettivi della politica estera di FHC, che ritroveremo in dettaglio nei paragrafi successivi:

1. rafforzamento dell'azione multilaterale del Brasile e affermazione dello *status* di potenza del Paese, anche con la richiesta della riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite;
2. avanzamento dell'integrazione regionale nel quadro del Mercosul;

3. diversificazione dei partner internazionali della diplomazia brasiliana;
4. orientamento della politica commerciale all'aumento delle esportazioni e alla tutela delle *commodities* agricole brasiliane contro il protezionismo dei Paesi industrializzati;
5. introduzione della diplomazia presidenziale, grazie all'immagine di intellettuale e uomo onesto, determinante per la credibilità del Brasile dopo l'*impeachment* di Collor.

LA POLITICA MULTILATERALE E LA SICUREZZA INTERNAZIONALE

Come accennato sopra, FHC vide nella globalizzazione un'opportunità attraverso la quale una potenza media come il Brasile poteva trovare nuovi spazi di inserimento. In tale ottica, va subito precisato che FHC non intendeva criticare l'ordine mondiale profilatosi dopo la fine della Guerra fredda – l'ordine che vedeva Washington come l'unica superpotenza trionfante – ma aspirava a contribuire alla definizione di un nuovo assetto degli equilibri internazionali che riconoscesse maggiore spazio ai Paesi emergenti, in ciò aprendo una strada che sarebbe stata più tardi calcata con ancor maggiore determinazione da Lula⁴³.

È importante sottolineare sin d'ora che, sia con FHC sia con Lula, il Brasile non fu un mero contestatore delle regole di *governance* internazionale ma, su un ampio ventaglio di questioni, si dimostrò capace di proporre opzioni alternative, attorno alle quali la diplomazia brasiliana è stata frequentemente in grado di coagulare il sostegno di molti Paesi in via di sviluppo. L'azione multilaterale fu dunque uno strumento fondamentale della diplomazia del presidente Cardoso, che ottenne successi significativi per un Paese ancora considerato da molti in via di sviluppo. Fu infatti sotto FHC che il Brasile, per la prima volta nella sua storia, venne eletto contemporaneamente a tre organismi onusiani: il seggio non permanente del Consiglio di sicurezza, il Consiglio economico e sociale e la Corte internazionale di giustizia. Inoltre, vanno ricordate l'adesione del Brasile alla Corte interamericana dei diritti umani e la firma brasiliana dello Statuto della Corte penale internazionale, due iniziative volute da FHC per dimostrare che il Brasile si era lasciato alle spalle le violazioni dei diritti umani perpetrate durante la dittatura militare⁴⁴.

Si trattò di affermazioni importantissime per la diplomazia brasiliana, che aveva bisogno delle cornici istituzionali rappresentate dalle sedi

multilaterali per criticare le asimmetrie della globalizzazione in termini di distribuzione di potere politico e economico, nonché per rivendicare più eque condizioni per il commercio internazionale e il trasferimento di IDE e di tecnologia, così da colmare i gap di sviluppo che ancora permanevano a svantaggio dei Paesi emergenti. Senza dimenticare che fu proprio in questa fase che iniziò a farsi assertiva la critica brasiliana alla composizione del Consiglio di sicurezza. L'idea di fondo della dirigenza brasiliana dell'era Cardoso fu che, nell'economia interdipendente della globalizzazione, un maggiore sviluppo dei Paesi meno industrializzati li avrebbe preservati da crisi tali da andare a detrimento anche degli interessi dei Paesi più industrializzati. In tal modo FHC tentò di garantire al Brasile una partecipazione attiva alla riscrittura delle regole di *governance*, un'opportunità che l'epoca della globalizzazione sembrava offrire alle medie potenze, precedentemente schiacciate nella logica dei blocchi contrapposti⁴⁵.

Gli atteggiamenti critici non sminuirono tuttavia, agli occhi di FHC, l'importanza dell'ONU, un'organizzazione della quale Brasilia ha sempre auspicato il rafforzamento, giovandosi appunto della fine dell'equilibrio del terrore che aveva caratterizzato la Guerra fredda. Fu quindi in Assemblea generale che il Brasile di Cardoso, con conti risanati e debiti internazionali in via di adempimento, si presentò finalmente sicuro di sé, proponendosi come modello per i Paesi in via di sviluppo e come perno per l'integrazione e la crescita del Cono Sud, regione che aspirava a uscire dalla periferia, nonché come portatore di idee per la riscrittura delle regole della *governance* globale. Ecco dunque palesarsi nitidamente l'aspirazione del Brasile a farsi portavoce delle istanze dei Paesi in via di sviluppo, consapevole di condividere con questi alcune problematiche legate al sottosviluppo e costituendo al contempo un partner affidabile per il primo mondo in quanto Paese dai valori occidentali e dall'atteggiamento pacifico⁴⁶.

L'Assemblea generale di New York divenne quindi sempre più un palcoscenico per l'esposizione degli intendimenti della politica estera brasiliana, con particolare riguardo per le istanze di riscrittura della *governance* politico-economica, per la critica alle iniquità della globalizzazione, ma anche per i temi dell'ambiente, del disarmo, della lotta al terrorismo, alla fame e alle epidemie. Brasilia dimostrava così un rinnovato protagonismo rispetto agli anni Ottanta e alla prima metà degli anni Novanta, quando il Paese si era ritratto, assorbito dai problemi interni⁴⁷.

In tale contesto, assunsero un particolare rilievo le questioni di sicurezza internazionale: sempre nell'ottica di garantire l'inserimento in-

ternazionale al Brasile attraverso la partecipazione agli strumenti multilaterali, FHC decise nel 1998 l'adesione del Brasile al Trattato di non proliferazione nucleare. Tale adesione ebbe portata storica, dopo un trentennio in cui Brasilia si era rifiutata di sottoscriverlo: ma era il Brasile della dittatura militare, ossessionato dalla sicurezza e dal bisogno di affermazione della propria sovranità in tutti i campi. Nel frattempo erano inoltre molto migliorati i rapporti con l'Argentina, fattore che contribuiva sensibilmente a accrescere la sensazione di sicurezza della dirigenza di Brasilia, senza contare che la Costituzione brasiliana del 1988 incoraggiava le iniziative di politica estera che andassero nel senso del disarmo⁴⁸.

Fu proprio in virtù dell'art. 4 della Costituzione, che pone fra i principi della politica estera brasiliana la soluzione pacifica delle controversie, che il Brasile di FHC poté rafforzare la propria partecipazione alle missioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, coerentemente con il documento illustrativo della "Politica di difesa nazionale", pubblicato dal governo Cardoso nel 1996 e volto a riaffermare la natura pacifica del Paese dopo tanti anni di giunta militare, oltre che a inserire le forze armate fra gli strumenti di azione di un governo brasiliano genuinamente democratico⁴⁹. A ben vedere, il Brasile vi contribuiva sin dagli anni Cinquanta in posizione per così dire defilata, ma fu con FHC che il Paese divenne un attore fondamentale in questo campo, partecipando a missioni in Mozambico, El Salvador, ex Jugoslavia, Angola, Congo e Cipro. Ancor più significativo fu lo sforzo delle forze armate brasiliane a Timor Est, piccolo avamposto lusofono in Estremo Oriente: il Brasile contribuì in maniera massiccia alla forza multinazionale cui fu affidata la missione di implementare il plebiscito che decretò l'indipendenza dell'isola dall'Indonesia. In buona sostanza, la partecipazione alle missioni di *peacekeeping* venne vista da FHC – con un orientamento che sarà condiviso da Lula – come uno degli indici di assunzione di crescente responsabilità del Brasile nel nuovo ordine mondiale⁵⁰.

E proprio il nuovo assetto del mondo post Guerra fredda stimolò, come noto, le discussioni sulla riforma del Consiglio di sicurezza, da più parti tacciato di riflettere rapporti di forza non più attuali. Si trattò dunque di un'opportunità che non sfuggì al governo Cardoso, affinché il Brasile uscisse definitivamente dalla periferia e si ricollocasse al centro della *governance* internazionale. Nel discorso tenuto in occasione dell'apertura della 52esima sessione ordinaria dell'Assemblea generale, nel 1997, il ministro degli Esteri brasiliano, Luiz Felipe Lampreia, lanciò ufficialmente la candidatura del Brasile al seggio permanente in Consiglio

di sicurezza, quale Paese rappresentante dell'America Latina e dei Caraibi. Il discorso non conteneva soltanto tale proposta dalla portata storica – un'autoinvestitura, a ben vedere – ma anche una dura critica agli assetti di potere cristallizzati nelle Nazioni Unite e una valorizzazione del ruolo internazionale dell'America Latina e del Mercosul, realtà delle quali il Brasile di FHC iniziò a parlare da portavoce, nella convinzione che il rafforzamento del Mercosul, con un Brasile protagonista, potesse legittimare il seggio permanente brasiliano in rappresentanza dell'intera regione. Ma vi è di più: oltre al seggio permanente, FHC non nascose di sognare anche il Brasile nel G7, nella convinzione che la crescita interna del Paese e il correlato superamento delle diffuse condizioni di miseria avrebbero naturalmente consentito al Brasile di entrare nel club esclusivo delle grandi economie mondiali⁵¹.

FHC tentò sempre di incassare il sostegno dei principali Stati europei per la riforma del Consiglio di sicurezza. In particolare della Germania, Paese che a tutt'oggi condivide con il Brasile l'ambizione di accedere al seggio permanente, mentre non ebbe luogo, negli anni di FHC, una collaborazione su tale dossier fra Brasilia e Tokyo, altra capitale da tempo interessata a alterare la composizione del Consiglio di sicurezza. Quanto alla Cina, la Repubblica popolare manifestò appoggio al Brasile, in cambio del sostegno brasiliano all'ingresso di Pechino nell'Organizzazione mondiale del commercio. Per contro, in America Latina, l'aspirazione brasiliana al seggio permanente costituì un problema nelle relazioni con Buenos Aires e con Città del Messico per tutto il corso della presidenza Cardoso, ragione per la quale il Dipartimento di Stato americano ha mantenuto una posizione assai cauta sulla questione⁵².

Fra le questioni multilaterali, merita una menzione a parte il tema ambientale. Difatti, durante la dittatura militare la diplomazia brasiliana aveva guardato con un certo sospetto le iniziative internazionali finalizzate alla tutela dell'ambiente, temendo che potessero tramutarsi in strumenti di ingerenza straniera sulla preservazione dell'Amazzonia e, più in generale, in fonti di pressione dei Paesi industrializzati sui Paesi in via di sviluppo, detentori delle maggiori porzioni del patrimonio ambientale mondiale. Con FHC questo atteggiamento cambiò radicalmente e la diplomazia brasiliana iniziò a agire in maniera proattiva sui temi ambientali, anche al fine di evitare di subire passivamente le iniziative dei Paesi del primo mondo, storicamente già sensibili a tale tematica. Un attivismo che – ancora oggi e a dispetto di improvvisi cambi di rotta di taluni governi brasiliani – rende il Brasile uno dei Paesi più autorevolmente impegnati

ti nei dibattiti internazionali su questa tematica di cruciale importanza per il futuro del nostro pianeta⁵³.

FHC E L'INTEGRAZIONE REGIONALE DEL SUD AMERICA. PER UN BRASILE PIÙ FORTE NEL MONDO

Gli anni Novanta del secolo scorso, quelli che videro FHC alla guida del Brasile, hanno segnato, come noto, il momento di avvio della globalizzazione, il fenomeno tuttora in corso che ha determinato da un lato l'intensificarsi dei trasferimenti di capitali, servizi e tecnologie su scala mondiale e, dall'altro lato, l'accentuarsi dell'integrazione dei mercati nazionali, anche mediante lo stabilimento di piattaforme di libero scambio regionali.

Fu in questo contesto internazionale che nacque il Mercosul, il progetto di integrazione dei mercati dei Paesi del Cono Sud americano che vale la pena analizzare perché lo ritroveremo fra i principali temi della politica estera tanto di FHC quanto di Lula. A ben vedere, il Mercosul non rappresentava la prima piattaforma di integrazione commerciale della regione sudamericana: lo aveva infatti preceduto l'Associazione latinoamericana di libero commercio (ALALC), un organismo esistente fra il 1960 e il 1980, creato il 12 febbraio 1960 mediante il Trattato di Montevideo e in seguito sostituito, con un nuovo Trattato, firmato il 12 agosto 1980 sempre a Montevideo, dalla ALADI (Associazione latinoamericana di integrazione). Di ambedue gli organismi il Brasile fu membro fondatore, nella consapevolezza, sin da allora, che nessun progetto di integrazione regionale del Cono Sud avrebbe potuto spiccare il volo se non spinto dal gigante lusofono.

Tuttavia, tali progetti non diedero frutti soddisfacenti, soprattutto per un'economia delle dimensioni di quella brasiliana. E fu infatti proprio dal Brasile – particolarmente interessato a rapporti economici più stretti con i propri vicini – che partì un nuovo, decisivo impulso per l'integrazione regionale, iniziato dai protocolli firmati col Paraguay nel 1966 allo scopo di porre fine ai dissidi sullo sfruttamento delle risorse idriche del fiume Paranà, l'imponente corso d'acqua che segna un lungo tratto della frontiera dei due Paesi. Tale accordo, negli anni successivi, portò alla realizzazione della centrale idroelettrica binazionale di Itaipu. Iniziata nel 1975 e inaugurata nel 1984, Itaipu è posta nei pressi della frontiera fra Brasile, Paraguay e Argentina, uno degli angoli più suggestivi di tutto il subcontinente americano, un'area oggi riservata a splendidi parchi natura-

li meta di flussi turistici da tutto il mondo. Per quanto riguarda l'altro versante del vicinato, quello argentino, a cavallo fra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, anche Brasilia e Buenos Aires conclusero una serie di protocolli di collaborazione in diversi settori economici e tecnici, in un clima di fiducia reciproca favorita dal contestuale tramonto delle dittature militari nei due Paesi e dal ritorno della democrazia, un processo che, nelle classi dirigenti brasiliana e argentina, favorì la valutazione dei vantaggi che sarebbero derivati dall'integrazione economica⁵⁴.

È in esito al percorso così sommariamente descritto che il Mercosul fu istituito con il Trattato di Assunzione, firmato il 26 marzo 1991 da Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay. L'obiettivo del "Mercato Comune del Sud" era la realizzazione di un mercato comune regionale⁵⁵, da ottenersi mediante l'abolizione dei dazi e delle altre misure poste dagli Stati membri a protezione dei mercati nazionali, nonché attraverso una tariffa doganale comune sulle importazioni dai Paesi terzi. Si trattava di un progetto ambizioso, che guardava al Mercato europeo comune come modello di sviluppo da conseguire e che ha visto sin dall'inizio nel Brasile il "socio maggioritario", capace di generare da solo circa il 77% della produzione del gruppo, rispetto al 20% dell'Argentina, al 2% dell'Uruguay e all'1% del Paraguay.

Consapevole di tale fenomeno di integrazione internazionale e regionale dei mercati in corso, FHC decise di compiere un'opzione strategica, sin dal suo discorso di insediamento come ministro degli Esteri del governo presieduto da Itamar Franco, nell'ottobre del 1992: puntare sull'integrazione regionale dell'America del Sud e non su quella dell'America Latina. Una differenza non banale, se solo si guarda la cartina geografica delle Americhe: Cardoso capì infatti che soltanto nei processi sub-regionali dove non fossero presenti gli altri due giganti americani, ossia gli Stati Uniti e il Messico, il Brasile avrebbe potuto esercitare un ruolo di leadership rispetto agli altri Stati membri. Non solo: Cardoso ebbe chiaro che un Brasile capace di pilotare l'integrazione sudamericana non sarebbe stato soltanto in grado di fornire migliori prospettive di sbocco per le proprie imprese, ancora troppo legate al mercato domestico, ma sarebbe anche divenuto un attore più autorevole e credibile a livello globale⁵⁶.

Coerentemente con questa visione, una volta eletto presidente della Repubblica, FHC impegnò il proprio governo nel rafforzamento del Mercosul. Fu infatti grazie al contributo determinante della diplomazia brasiliana che gli Stati parti del Mercosul arrivarono alla stipula del Protocollo di Ushuaia (24 luglio 1998), lo strumento che ha conferito al mer-

cato comune sudamericano anche una dimensione politica, con l'introduzione di una "clausola democratica", volta a vincolare i Paesi membri al mantenimento della democrazia quale condizione imprescindibile per lo sviluppo dell'integrazione regionale. Una condizione certo di non secondaria importanza per Paesi che, proprio negli anni della creazione del Mercosul, stavano faticosamente lasciandosi alle spalle decenni di governo autoritario, con pesantissimi strascichi, tuttora presenti, in termini di ristabilimento della verità e della giustizia rispetto ai crimini commessi dalle dittature, in primo luogo il dramma dei "desaparecidos"⁵⁷.

Ma il Mercosul non fu il solo progetto a dare lavoro alle diplomazie dei Paesi americani negli anni Novanta, a testimonianza dell'importanza che l'integrazione dei mercati rivestì in quella fase storica di sviluppo della globalizzazione. Difatti, alla fine del 1994 (proprio poche settimane prima dell'insediamento di FHC alla presidenza della Repubblica) il presidente brasiliano Itamar Franco dovette accettare, sia pure con riluttanza, l'avvio dei negoziati per la creazione della Zona di libero scambio delle Americhe, la FTAA o ALCA⁵⁸.

Negoziati, questi, che furono avviati in seguito alla proposta dell'amministrazione del presidente Bush padre volta a creare una zona di libero scambio fra i Paesi del continente americano, eccettuata la sola Cuba. Un progetto che vide da subito il Brasile perplesso, proprio per la già ricordata convinzione che il proprio ruolo di riferimento in un progetto di portata continentale sarebbe stato eclissato dall'eventuale presenza di Washington, senza contare il timore del settore produttivo brasiliano di venire schiacciato dalla concorrenza dei prodotti "made in USA", una volta che a questi fosse permesso di entrare esenti da dazi nel mercato brasiliano. È per questi motivi che, una volta divenuto presidente, FHC adotterà una tecnica dilatoria verso lo sviluppo della proposta statunitense, una proposta che, anche per effetto dell'opposizione brasiliana, si arenerà definitivamente nel round negoziale di Miami del novembre 2003, uno degli ultimi appuntamenti internazionali del secondo governo FHC. In altri termini: fra collaborare con gli Stati Uniti per un progetto di integrazione che vedesse Washington in posizione dominante e cercare invece una via alternativa e puramente sudamericana per la crescita economica, il Brasile di FHC – e quello di Lula in seguito – scelse risolutamente di mettersi alla guida di questa seconda opzione⁵⁹.

Anche perché guidare il Mercosul significava, per il Brasile, presentarsi come un attore più autorevole in sede multilaterale, soprattutto al confronto di "giganti" dell'economia e della politica internazionale, come

gli stessi Stati Uniti e l'Unione europea. È a questi modelli internazionali che guardava il Brasile di FHC, non diversamente da quanto farà il suo successore Lula, con un pizzico di pretenziosità rispetto alle proprie condizioni politico-economiche interne, senza dubbio, ma anche con il coraggio di chi vuole definitivamente uscire dalla periferia per avvicinarsi al centro delle relazioni internazionali⁶⁰.

Ed è sempre per rafforzare la propria immagine di Paese pilota del subcontinente che il Brasile di FHC si spese attivamente e generosamente anche in altri settori della collaborazione regionale, ad esempio prestando i propri buoni uffici nella crisi ai confini fra Perù e Ecuador nel 1995, ottenendo il cessate il fuoco e inviando propri militari nei ranghi della missione di osservatori sudamericani. Una propensione, quella brasiliana, a agire quale stabilizzatore di un Cono Sud ormai completamente governato da Paesi democratici che venne vista di buon occhio sia dagli Stati Uniti, sia dagli stessi vicini di Brasilia, rispetto ai quali FHC si è sempre sforzato di non suscitare la sensazione che il Brasile nutrisse tentazioni egemoniche nella regione⁶¹.

Se la stabilizzazione democratica del Sud America agevolò la graduale apertura dei mercati nazionali, il pagamento dei debiti contratti con l'estero e l'inserimento del Cono Sud americano nell'economia globale – un quadro che favoriva la fuga del Brasile dalla periferia internazionale – i primi anni di vita del Mercosul non furono esenti da difficoltà. L'organismo sudamericano attraversò infatti una fase di debolezza in conseguenza della crisi asiatica del 1997 e della crisi russa del 1998, fenomeni che determinarono un diffuso fenomeno di volatilità finanziaria. Ne derivò una pesante penalizzazione delle economie sudamericane, impegnate in primo luogo a garantire la sostenibilità del proprio debito estero. Fra i tanti Paesi emergenti dell'epoca, ne fece in particolare le spese il Brasile, che subì attacchi speculativi e assistette a una significativa fuga di capitali. In un simile frangente e a dispetto degli sforzi compiuti per realizzare il Mercosul, il governo FHC si vide costretto a svalutare la moneta nazionale, il *real*, determinando un sensibile calo delle importazioni brasiliane dagli altri Stati membri del mercato comune, *in primis* dall'Argentina (che reagì con misure limitative delle importazioni dal Brasile) e gettando un'ipoteca pesante sulla prosecuzione del cammino dell'integrazione regionale, che fu messa in secondo piano dal prevalere degli egoismi nazionali⁶².

Una volta messa da parte questa crisi, pesante ma passeggera, FHC mantenne comunque ferma la priorità dell'integrazione regionale e, pro-

prio per tentare il rilancio del Mercosul, organizzò il vertice di Brasilia (31 agosto-1° settembre 2000). Verso la capitale brasiliana volarono ben 12 presidenti dell'America del Sud: fu quella la prima volta che si riunirono in un vertice tanti leader sudamericani – a testimonianza dell'autorevolezza raggiunta da FHC fra i suoi omologhi – con lo scopo di individuare percorsi di sviluppo comuni sui quali i Paesi vicini potessero collaborare per sostenere i rispettivi sviluppi economici, indipendentemente dalle iniziative statunitensi nel campo del commercio internazionale. Ma le ripercussioni sulle economie sudamericane della crisi del biennio 1997-'98 erano ancora vive e troppo forti restavano nei leader regionali le tentazioni protezionistiche a tutela dei rispettivi mercati domestici, con la conseguenza che il vertice non riuscì a adottare nuove misure di integrazione delle economie nazionali. Il vertice si limitò dunque a lanciare un'iniziativa di costruzione di infrastrutture fra gli Stati membri, definita IIRSA (iniziativa per l'integrazione dell'infrastruttura regionale sudamericana), affinché gli Stati sudamericani potessero realizzare progetti infrastrutturali con il sostegno della Banca Interamericana di Sviluppo⁶³.

Si trattò comunque di un'iniziativa di modesta portata e che vedrà un'implementazione assai limitata, sebbene il nodo dell'assenza di infrastrutture costituisca ancora oggi uno dei principali impedimenti all'integrazione del subcontinente. Fatto sta che l'ambizione brasiliana di promuovere l'integrazione del Cono Sud subì una battuta di arresto senza tuttavia tramontare: tale aspirazione verrà ripresa infatti da Lula quando il barometro dell'economia brasiliana tornerà a segnare bel tempo.

LA GLOBALIZZAZIONE ASIMMETRICA

Riprendiamo uno dei concetti accennati nel paragrafo precedente: la fine degli anni Novanta, corrispondenti al primo governo Cardoso e al manifestarsi della globalizzazione, furono caratterizzati da una serie di crisi finanziarie internazionali che, originatesi nel Sud Est asiatico, colpirono prima la Russia e poi l'America Latina, segnatamente Brasile, Argentina e Messico. In particolare, alla fine del 1998 si registrarono sui mercati internazionali massicce vendite dei titoli del tesoro brasiliano, fenomeno che determinò forti pressioni sul tasso di cambio della moneta nazionale, il *real*, tanto che nell'ottobre del 1998 il FMI dovette varare un piano di aiuti finanziari di circa 41 miliardi di dollari per mitigare gli

squilibri di finanza pubblica del Brasile. Ciò nonostante, tali risorse sostennero il *real* solo per poche settimane: nel gennaio 1999, infatti, il Brasile fu costretto a abbandonare il regime di cambi fissi con il dollaro e nei due mesi successivi il *real* subì un deprezzamento del 40% circa.

Tale crisi finanziaria, abbattutasi improvvisamente su un Brasile che si stava aprendo al mondo, mise a nudo i perduranti problemi del Paese in termini di vulnerabilità esterna. FHC e il suo ministro degli Esteri, Celso Lafer, iniziarono allora a ripensare il ruolo del Brasile nell'epoca della globalizzazione: se da un lato restò salda la fiducia in un Mercosul da rafforzare, al fine di ampliare il mercato di scambio dei prodotti brasiliani, risultò chiaro che la globalizzazione non stava distribuendo opportunità di crescita in maniera equa fra i Paesi della periferia e quelli di antica industrializzazione. FHC, che già da giovane accademico aveva approfondito le ragioni che relegavano l'America Latina nella retroguardia dello sviluppo internazionale, iniziò a fine anni Novanta a percepire come la globalizzazione fosse a sua volta fonte di nuove asimmetrie nella distribuzione del potere economico fra gli Stati.

Spettò al ministro Lafer introdurre un nuovo, fondamentale concetto del pensiero politico di FHC, quello di "globalizzazione asimmetrica". Il senso di tale definizione è presto spiegabile: la tendenza alla formazione di blocchi regionali dopo la dissoluzione della logica "Ovest vs Est" tipica della Guerra fredda non riuscì di per sé a appianare le differenze di sviluppo esistenti fra i Paesi, che per altri versi andavano ulteriormente frammentandosi sotto la spinta delle identità etniche e religiose. L'esempio della fine dell'Unione Sovietica e delle guerre di Jugoslavia erano sotto gli occhi di FHC, ma si tratta con tutta evidenza di considerazioni che conservano ai giorni nostri tutta la loro valenza. Di fronte a una globalizzazione ingenerosa verso i Paesi in via di sviluppo, pertanto, il rafforzamento del Mercosul assunse, nel secondo mandato di FHC, importanza ancora maggiore per dare supporto alla strategia di inserimento internazionale del Brasile⁶⁴.

Fu dunque a seguito di tale crisi finanziaria internazionale e della constatazione delle perduranti asimmetrie di sviluppo fra gli Stati che FHC cominciò a criticare l'atteggiamento dei Paesi industrializzati in materia di commercio internazionale, essendo questi ultimi rei di promuovere misure protezionistiche a danno degli emergenti (in primo luogo i sussidi all'agricoltura, assai invisibili a una potenza agricola come il Brasile). Analoghe critiche formulò FHC anche alle manovre speculative orchestrate nelle piazze finanziarie dei Paesi più ricchi a danno dei Paesi in via di svi-

luppo, alla ricerca invece non di capitali volatili bensì di investimenti diretti a lungo termine. Fu in questa fase in cui la globalizzazione sembrava generare, per l'America Latina, rinnovati squilibri più che ritorni tangibili che sorsero, nella comunicazione politica di FHC, argomentazioni tali da ridimensionare il pensiero neoliberale che tanto entusiasticamente aveva formato la piattaforma di governo del suo primo mandato. Una modifica della narrativa politica brasiliana cui darà accentuata continuità la retorica di Lula⁶⁵.

Verso la fine del suo secondo mandato (1999-2002), quindi, FHC si spinse a inviare lettere ai leader dei G7 per perorare l'adozione di meccanismi capaci di prevenire nuove crisi finanziarie che, nel destabilizzare l'economia internazionale, avrebbero determinato i pregiudizi maggiori proprio per i Paesi in via di sviluppo⁶⁶. Se dunque FHC non riuscì a fare entrare il Brasile nel club dei Paesi G7, il presidente Cardoso non rinunciò a rivolgersi ai leader di tali Stati da pari a pari, nella convinzione che il Brasile non potesse essere trattato da potenza di secondo livello.

L'insoddisfazione del Brasile per le perduranti asimmetrie della globalizzazione affiorò anche in relazione al già ricordato progetto dell'ALCA, rispetto al quale il FHC del suo secondo mandato rinnovò la propria contrarietà, contribuendo a saldare le diplomazie dei Paesi del Mercosul, contrari alla pretesa statunitense di limitare il protezionismo in ambito agricolo, una richiesta impossibile da digerire per i Paesi sudamericani, esportatori di ogni sorta di materia prima agricola. Se è vero che il progetto ALCA si arenò definitivamente al Vertice delle Americhe di Mar del Plata (4-5 novembre 2005), quando alla guida del Brasile si era già installato Lula, è altrettanto vero che ciò fu frutto della politica estera di FHC e della sua determinazione a preservare il Mercosul, non consegnando il Paese a un blocco regionale che vedesse la primazia degli Stati Uniti e la posizione di deciso vantaggio del Messico⁶⁷.

È questa un'ulteriore prova dell'efficacia della politica estera di FHC, del prestigio che il presidente brasiliano godeva fra i suoi omologhi sudamericani e del fatto che molti dei successi diplomatici di Lula non sarebbero esistiti senza l'azione svolta dal suo predecessore.

L'UNIVERSALISMO SELETTIVO

Visto che – come si è visto nell'evocare le crisi finanziare di fine anni '90 – la globalizzazione non è il rimedio per tutti i mali dei Paesi in via di sviluppo, per il rieleto presidente Cardoso, nel 1999, si impose la ricerca di una serie di partner internazionali in grado di supportare il Brasile nel colmare il gap di sviluppo che differenziava il Paese dalle potenze del Primo mondo. Il Brasile che FHC concepiva sin dai suoi anni universitari – un Paese moderno, dall'economia coi fondamentali in ordine e la crescita avviata – aveva bisogno anzitutto di capitali stranieri, ma anche di trasferimenti di tecnologia e di *know-how* che potessero rendere più moderna un'industria nazionale obsoleta e non competitiva in un mondo globale. Alleanze insomma che potessero attrarre il Brasile verso il centro della scena internazionale, sottraendolo dalla perifericità.

Pertanto, FHC orientò la politica estera del suo secondo mandato accentuando l'attenzione verso i Paesi industrializzati rispetto ai rapporti coi Paesi in via di sviluppo, fatta eccezione per il Cono Sud, che come abbiamo visto è stato oggetto di forte impegno da parte di FHC sin dal suo mandato di ministro degli Esteri del governo Franco. Agendo in tal modo, FHC accantonò l'universalismo che aveva caratterizzato alcune fasi della diplomazia brasiliana durante la Guerra fredda, quando Brasilia cercava di interessare relazioni con i Paesi che andavano sorgendo dalla decolonizzazione. Quello di FHC divenne piuttosto un "universalismo selettivo", orientato sulla base di considerazioni pragmatiche e finalizzato a rafforzare i rapporti con le potenze tradizionali e con alcuni soltanto dei Paesi emergenti, in funzione degli interessi di un Brasile impegnato a aprire la propria economia e determinato a cercare un proprio spazio nel mondo⁶⁸.

In questa ricerca di partenariati politico-economici proficui per il Brasile, FHC vide nella collaborazione con l'Europa un contrappeso allo strapotere degli Stati Uniti, protagonista assoluto del mondo unipolare degli anni Novanta. La collaborazione fra Brasilia e l'Europa non venne quindi vista unicamente nell'ottica di un'opportunità di sbocco per le esportazioni delle materie prime brasiliane e di una fonte per trasferimento di capitali e di tecnologia verso il gigante sudamericano. Il rapporto con il Vecchio mondo, per FHC, doveva altresì rappresentare una forma di multipolarità politica per il Brasile. Peccato però che a ostacolare i rapporti fra il Brasile e l'Unione europea ci si sia messa la politica agricola comune, con la quale i Paesi europei preservano le proprie produzioni

di beni alimentari mettendole al riparo dalla concorrenza dei Paesi terzi. Una politica contraria agli interessi dei Paesi del Sud del mondo, produttori di grandi quantitativi di *commodities* agricole i quali, come vedremo, non perderanno occasione di contrastare le politiche agricole europea e statunitense nelle sedi multilaterali⁶⁹.

Pur al netto di questo ostacolo sul fronte dell'interscambio, negli anni della presidenza Cardoso i Paesi dell'Unione europea divennero la principale destinazione dell'*export* brasiliano, come pure la maggiore fonte di investimenti diretti in Brasile. È soprattutto questo secondo aspetto che stava a cuore a FHC, impegnato nella privatizzazione di aziende pubbliche brasiliane, un'operazione che nelle intenzioni del presidente avrebbe dovuto portare capitali freschi e nuove tecnologie nell'apparato produttivo nazionale⁷⁰.

In tale prospettiva, FHC si concentrò anzitutto nei rapporti con la Germania, tradizionale partner economico del Brasile anche durante la dittatura militare, senza trascurare Spagna e Portogallo, le cui principali aziende iniziarono a investire significativamente in Brasile proprio negli anni Novanta, acquisendo alcuni degli *asset* messi in vendita dal governo Cardoso. Anche con la Francia del presidente Chirac FHC rafforzò la collaborazione, a partire dai dossier relativi alla Guyana, territorio d'oltremare francese che rende Brasile e Francia Paesi confinanti. Inoltre, Tony Blair, nel luglio 2001, fu il primo premier britannico a compiere una visita in Brasile, manifestando l'emergere dell'interesse della piazza finanziaria britannica verso il gigante del Cono Sud. Infine, l'Itamaraty firmò una serie di accordi di collaborazione con la Russia, rispetto alla quale il Brasile – lasciatisi alle spalle la dittatura militare e la sua idiosincrasia verso il gigante sovietico – iniziò a guardare come a un possibile partner strategico: i due Paesi furono infatti accomunati dalla necessità di aprire le rispettive economie alla globalizzazione e non nascosero la propria insoddisfazione nel vedere Washington nel ruolo di superpotenza solitaria⁷¹.

Ma al di là dell'Europa, l'era della globalizzazione portò alla ribalta l'Asia, negli anni Novanta epicentro di trasformazioni economiche e demografiche senza precedenti. Da un lato, dopo il crollo dell'Unione Sovietica, l'ascesa della Cina come superpotenza in grado di iniziare a impensierire gli Stati Uniti, *in primis* nel Pacifico. Dall'altro lato, l'emergere delle cosiddette "Tigri asiatiche", ossia Taiwan, Singapore, Corea del Sud e Hong Kong (non ancora tornata sotto la sovranità cinese), quattro economie che, fino alla già ricordata crisi del 1998, misero a segno

tassi di crescita record e enormi passi avanti in campo tecnologico. Un simile fenomeno non mancò di suscitare l'attenzione di FHC che, nel suo discorso di insediamento alla seconda presidenza, nel gennaio 1995, identificò l'Asia come una nuova priorità della politica estera brasiliana⁷².

Nel dare attuazione a questa priorità, FHC privilegiò il rafforzamento del rapporto con la Cina: la Repubblica popolare cinese fu infatti il primo Stato visitato dal presidente Cardoso all'inizio del suo secondo mandato. Prese avvio in quel momento un trend favorevole nell'interscambio che portò la Cina, nel giro di pochi anni, a divenire uno dei principali mercati di sbocco dell'*export* brasiliano, un dato importante che erediterà Lula, sotto la cui presidenza le relazioni economiche sinobrasiliane conosceranno un'ulteriore crescita. Non solo: durante l'era Cardoso i due Paesi iniziarono a collaborare nel campo spaziale tanto che, nell'ottobre 1999, venne lanciato il primo satellite sinobrasiliano. Inoltre, il Brasile sostenne il suo nuovo partner asiatico manifestando il proprio appoggio all'ingresso della Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio. Un partenariato anche politico, quello fra Pechino e Brasilia – ambedue impegnate a rendere più centrale la propria posizione sulla scena internazionale – basti pensare che il governo Cardoso ha sempre sostenuto la natura di questione interna cinese in relazione alla situazione del Tibet, una posizione che tuttavia non impedì a FHC di incontrare il Dalai Lama in Brasile, incontro seguito dalle proteste formali dell'Ambasciata cinese a Brasilia⁷³.

Va anche detto che il peso attribuito alla Cina nella politica estera dell'amministrazione Cardoso andò a scapito del rapporto con gli altri due giganti asiatici, ossia il Giappone – complice l'irritazione di Tokyo per il protezionismo brasiliano nel mercato automobilistico – e l'India, un rapporto quest'ultimo che fu “recuperato” soltanto con il governo Lula nel contesto dell'operazione “BRICS”, come vedremo più in là.

Per quanto concerne il Medio Oriente, la presidenza Cardoso non si discostò dal tradizionale atteggiamento della diplomazia brasiliana, che attribuiva una priorità relativamente bassa alla regione, salvo l'attenzione al mantenimento delle forniture petrolifere a un Brasile ancora lontano dall'autosufficienza energetica. Stesso discorso vale per l'Africa: negli anni di FHC le relazioni economiche fra Brasile e Africa si mantennero sostanzialmente ai livelli di inizio anni Novanta, ben lontane quindi dal boom dell'interscambio che avverrà sotto Lula⁷⁴.

A ben vedere, è soprattutto nei riguardi dell'Africa che emerse la “selettività” della strategia di inserimento internazionale concepita da FHC.

Il governo Cardoso valutò infatti uno sforzo eccessivo il rafforzamento delle relazioni con l'intero continente africano, un'operazione che avrebbe comportato in primo luogo l'onere di istituire nuove Ambasciate e nuovi Consolati, senza contare la necessità di strutturare un'adeguata politica di cooperazione allo sviluppo, strumento pressoché imprescindibile per qualsiasi potenza che intenda rafforzare la propria posizione in Africa. In questo ambito la politica estera di FHC si distanzia molto da quella del successore Lula⁷⁵.

Ciò detto sul piano generale, con FHC migliorarono molto le relazioni del Brasile in particolare con l'Africa del Sud, che nel corso degli anni Novanta aveva finalmente posto fine al regime di apartheid. I presidenti Cardoso e Mandela si scambiarono visite (FHC si recò in Sud Africa nel 1996, visita restituita da Mandela nel 1998, in quella che fu la prima visita di un leader sudafricano in America Latina) e firmarono numerosi protocolli di collaborazione. Fece un salto di qualità anche il rapporto del Brasile con l'Angola, l'antica colonia portoghese da cui provennero la maggior parte degli schiavi destinati ai latifondi brasiliani. Dopo l'armistizio del 1994, che pose fine alla ventennale guerra civile angolana, il Brasile partecipò con 1.200 militari alla *United Nations Angola Verification Mission*, la missione delle Nazioni Unite inviata a inizio da 1995 e formata da 11 Paesi, impegnatisi al mantenimento della pace e al disarmo delle milizie locali. Fu nel contesto di questa attenzione brasiliana verso l'Angola che, nel 1996, FHC si recò a Luanda alla testa di una delegazione imprenditoriale, avviando una tradizione di visite presidenziali in Africa a forte contenuto economico che Lula avrebbe proseguito e moltiplicato nei suoi due mandati di governo⁷⁶.

IL BRASILE NELL'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO

Come accennato nel capitolo sul Brasile degli anni Novanta, il Brasile dell'era Cardoso era ancora un Paese in via di sviluppo, con un apparato industriale nel suo complesso non competitivo rispetto alle produzioni dei Paesi di più antica industrializzazione, dai quali dipendeva ancora per fattori cruciali quali il trasferimento di tecnologia e di investimenti produttivi, senza contare le ancora ampie sacche di povertà nella sua popolazione, con decine di milioni di persone relegate alla soglia di sussistenza e di fatto escluse da un esercizio attivo della cittadinanza che pas-

sasse per la fruizione di servizi pubblici essenziali e per l'accesso ai beni di consumo, come pure a abitazioni dignitose.

Tuttavia, rispetto alla maggior parte dei Paesi in via di sviluppo, il Brasile si differenziava per le sue enormi potenzialità in termini di abbondanza di *commodities* e di ampiezza del mercato interno, elementi questi che lo rendevano sia in grado di partecipare a pieno titolo al commercio globale con il proprio *export*, sia una potenziale meta di sempre maggiori IDE. Tale collocazione per così dire a metà strada del Brasile fra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo è il presupposto da cui deriva l'azione di politica commerciale del presidente Cardoso⁷⁷.

E fu proprio con riguardo al commercio internazionale che nella politica estera di FHC riemerse la già descritta insoddisfazione brasiliana per la *governance* globale, dalla cui riscrittura il Brasile fu escluso per ben due volte. Questo accadde la prima volta con riferimento all'ordine internazionale definito in esito alla Seconda guerra mondiale, in quanto il Brasile, pur avendo partecipato alla lotta contro il nazifascismo e avendo perso centinaia di uomini sui campi di battaglia italiani – come ricordato in Introduzione – non sedette al tavolo dei vincitori che istituirono l'Organizzazione delle Nazioni Unite e il *General Agreement on Trade and Tariffs*, la cornice pattizia destinata a favorire il libero scambio su scala mondiale. Il Brasile perse poi l'occasione di contribuire alla ridefinizione degli equilibri mondiali per la seconda volta alla fine della Guerra fredda, in quanto a cavallo fra gli anni Ottanta e Novanta del Ventesimo secolo esso era ancora un Paese periferico e alle prese con gravissimi problemi economici che gli impedivano di giocare un ruolo attivo sulla scena della globalizzazione.

Già nel capitolo iniziale di questo libro si era accennato a questa sensazione di malessere del Brasile rispetto alle regole della comunità internazionale, ma ora che stiamo affrontando il tema della nascita dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) vale la pena soffermarsi un momento. Quella condizione di Paese sospeso fra Occidente e mondo in via di sviluppo che avevamo descritto a proposito del Brasile è infatti particolarmente evidente quando si parla di commercio internazionale. Un commercio le cui regole appaiono alla dirigenza brasiliana dettate dalle sole esigenze dei Paesi industrializzati, interessati all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle proprie merci, prodotte da un'industria tecnologicamente avanzata, ma altrettanto attenti a proteggere i propri prodotti agricoli dalla concorrenza delle *commodities* brasiliane, dalla cui collocazione sui mercati internazionali di-

pende l'andamento della bilancia commerciale del Paese lusofono e di molti altri suoi vicini. Il menzionato naufragio dei negoziati sull'ALCA è un perfetto esempio di questo contrasto di interessi fra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, con il Brasile in prima fila a promuovere la posizione di questi ultimi. Il Brasile di FHC e poi di Lula si sentiva insomma pronto a giocare il proprio ruolo sul campo della politica e dell'economia globale, ma non accettava di partecipare a una partita già iniziata e con regole scritte da altri.

Non si tratta, si badi bene, di una postura ideologica, ma di una mentalità impostata sul pragmatismo, trasversale alla dirigenza brasiliana di tutta la seconda metà del Novecento, dagli anni delle giunte militari ai presidenti Cardoso e Lula. Pertanto, di fronte alla spinta verso la liberalizzazione del commercio internazionale propugnata da Stati Uniti e Unione europea – promotori della fondazione dell'Organizzazione mondiale del commercio nel 1994 – per FHC restavano cruciali i temi del protezionismo agricolo e dei sussidi all'agricoltura esistenti presso i Paesi industrializzati, ma anche quelli legati alla proprietà intellettuale, altro settore in cui i Paesi del Primo mondo tendevano a preservare il monopolio dell'innovazione tecnologica a beneficio dei propri sistemi produttivi. Era su questi temi che la globalizzazione diventava “asimmetrica”, nell'ottica del presidente Cardoso, che lavorò quindi per coagulare le posizioni dei Paesi in via di sviluppo sin dai primi passi mossi dalla neonata OMC⁷⁸.

Già nella prima conferenza ministeriale dell'OMC tenuta a Singapore, nel dicembre 1996, emerse il contrasto fra il Brasile, interessato a esportare le *commodities* agricole sui mercati del Primo mondo e a aumentare il tasso di innovazione tecnologica del proprio apparato produttivo e i Paesi industrializzati, che gettarono sul tavolo tutto il proprio peso negoziale per ottenere l'apertura dei mercati dei Paesi in via di sviluppo. Lo scontro si manifestò apertamente sul negoziato per l'*Information Technology Agreement* (ITA), l'accordo multilaterale volto all'eliminazione delle barriere tariffarie alla circolazione dei prodotti tecnologici promosso da Stati Uniti e Unione europea in ambito OMC, che ne monitorava l'applicazione mediante un proprio comitato *ad hoc*. Con la tenacia che notoriamente caratterizza la diplomazia di Itamaraty, FHC rifiutò di aderire all'accordo, trascinando con sé la maggioranza dei Paesi sudamericani, nella convinzione che l'accordo non avrebbe favorito l'avanzamento tecnologico dell'industria brasiliana e, soprattutto, dinanzi all'assenza di segnali positivi da parte dei Paesi industrializzati verso le richieste bra-

siliane di rimozione degli ostacoli all'importazione di *commodities* agricole sudamericane⁷⁹.

Fu dunque l'ITA il primo di una lunga serie di negoziati in cui il Brasile diventò protagonista nel guidare i Paesi in via di sviluppo contro le posizioni negoziali di Stati Uniti e Unione europea. Con FHC mutò quindi il presupposto d'azione della diplomazia brasiliana, la quale raggiunse la consapevolezza di essere divenuta rappresentante di una potenza non più disposta a subire le iniziative negoziali delle potenze tradizionali, bensì impegnata in maniera innovativa a aprire nuovi mercati per l'*export* del Paese e a ricercare partner in campo finanziario e tecnologico. Un atteggiamento duro, quello della diplomazia di Cardoso, che si manifestò di nuovo in occasione della conferenza ministeriale OMC di Ginevra del 1998, quando fu FHC in persona a criticare gli assetti commerciali sbilanciati a favore dei Paesi industrializzati, in particolare sotto il profilo del protezionismo agricolo, come pure al vertice OMC di Seattle del dicembre 1999, passato alla storia per i disordini animati dai movimenti "no global"⁸⁰.

La diplomazia brasiliana si è dunque dimostrata capace di prese di posizione negoziali plateali in occasione delle conferenze dell'OMC (e, in generale, in tutti i *fora* multilaterali), ma si è anche pragmaticamente impegnata sui singoli dossier, visto che il Brasile ha molto spesso attivato il meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC citando sul banco degli imputati Stati Uniti e Unione europea. Fu dunque sotto l'egida dell'OMC che la politica estera di Cardoso si sforzò di ottenere l'inserimento del Brasile nei circoli che contano, così da farvi valere gli interessi nazionali e limitare le tendenze unilateraliste dell'unica superpotenza a stelle e strisce. Lula, come vedremo tra poco, andrà persino oltre, pretendendo che il Brasile divenga attore nella riscrittura delle regole della *governance* internazionale⁸¹.

LA DIPLOMAZIA PRESIDENZIALE E IL RAPPORTO CON GLI STATI UNITI

Se il Brasile iniziò a diventare uno dei protagonisti delle relazioni internazionali nell'ultimo decennio del secolo scorso fu anche grazie al carisma personale di FHC e alla sua affascinante immagine mediatica. Al punto che l'affermazione del Brasile sulla scena internazionale degli anni della globalizzazione appare soprattutto un merito personale di Cardoso,

un risultato che va al di là di quelli concretamente messi a segno dalla sua amministrazione, un governo senz'altro efficace ma i cui risultati di lungo periodo in termini di stabilizzazione dell'economia e di consolidamento del prestigio del Paese verranno alla luce soltanto durante i mandati presidenziali di Lula.

Quando Cardoso approdò al Palazzo di Planalto, infatti, lo fece circondato da un'aura di uomo vincente, dopo essere stato un brillante ministro degli Esteri sotto il presidente Itamar Franco ma soprattutto, assunto l'incarico di ministro delle Finanze, dopo avere efficacemente attuato il *Plano Real*, responsabile del contenimento dell'iperinflazione che attanagliava le famiglie brasiliane e minava i piani di investimenti degli operatori economici nazionali e stranieri. Questo successo valse a FHC l'elezione presidenziale e gli consentì di imprimere alla presidenza della Repubblica uno stile del tutto personale, introducendo la "diplomazia presidenziale", ossia la partecipazione diretta del capo dello Stato nella conduzione delle relazioni internazionali, una grande innovazione rispetto alla tradizione diplomatica brasiliana, incentrata piuttosto sul ruolo dell'Itamaraty. Ma FHC era stato ministro degli Esteri e conosceva dunque le dinamiche della diplomazia, oltre a potere contare su una formazione culturale cosmopolita, un già vasto portafoglio di contatti derivantegli dalla sua esperienza di sociologo di fama mondiale e una reputazione acquisita insegnando all'estero durante la dittatura militare. Con lui al Planalto si moltiplicarono dunque le visite ufficiali, sia quelle da lui compiute all'estero sia quelle di leader stranieri invitati in Brasile, come nel caso della già ricordata, storica visita di Nelson Mandela, oppure del vertice UNASUL a Brasilia. Al contempo, si intensificò la presenza del presidente brasiliano nei consessi internazionali, dove fu spesso lo stesso FHC a presentare al mondo la posizione del Brasile⁸².

Dopo la delusione rappresentata da Fernando Collor – il primo presidente eletto democraticamente dopo la giunta militare e poi messo sotto *impeachment* – e la breve presidenza "supplente" di Itamar Franco, FHC divenne ben presto un interlocutore apprezzato da molti capi di Stato stranieri, il "volto presentabile" agli occhi del mondo di un Brasile ormai incamminato definitivamente sulla strada della democrazia e del risanamento dei fondamentali economici⁸³.

Un Brasile ancora indietro rispetto all'Occidente sotto tanti profili, primo fra tutti quello della lotta alla povertà, ma che certamente non esitava più a dire la sua sulla scena globale e lo faceva con la convinzione che il suo posto non fosse più alla periferia delle relazioni internazionali,

bensì ai tavoli dove si prendono le decisioni, dall'ONU – dove il Brasile accarezza l'ambizione del seggio permanente – all'OMC – nei cui lavori il Brasile è tenacissimo negoziatore – fino al Mercosul, che senza l'azione diplomatica di FHC non sarebbe mai decollato. È per questo che, nella sua diplomazia presidenziale, FHC smise di riferirsi al Brasile come Paese in via di sviluppo, cambiando una volta per sempre la narrativa del Brasile in politica estera in senso funzionale all'inserimento internazionale del Paese⁸⁴.

Un atteggiamento di sicurezza che FHC investì senza esitazioni nel rapporto con Washington, in primo luogo nel già ricordato negoziato per l'ALCA, un dossier che divenne un *irritant* fra Stati Uniti e Brasile. Washington, capendo che l'azione brasiliana su altri Paesi avrebbe potuto affossare il negoziato (come in effetti avvenne), si spinse a offrire a Brasilia la co-presidenza del negoziato stesso, un gesto lusinghiero per il Brasile – l'opportunità di un partenariato su base paritaria è in fondo ciò a cui il Brasile ha sempre aspirato nel confronto con gli Stati Uniti – ma che non bastò a sedurre FHC⁸⁵.

Malgrado il fallimento del progetto ALCA, nei sei anni in cui i rispettivi mandati presidenziali coincisero, FHC e Clinton svilupparono un rapporto proficuo e di reciproca stima. L'amministrazione Clinton riconobbe in particolare i meriti delle riforme economiche attuate da Cardoso allo scopo di aprire l'economia brasiliana ai capitali stranieri. Anche alla luce di tali sforzi di FHC e della già ricordata adesione brasiliana al Trattato di non proliferazione nucleare, fortemente auspicata dagli Stati Uniti, Clinton giocò un ruolo importante nel rilascio di nuovi pacchetti finanziari internazionali a sostegno del Brasile⁸⁶.

Meno cordiali (ancorché mai sostanzialmente negativi) furono i rapporti con George W. Bush, che assunse il potere negli ultimi due anni del secondo governo Cardoso. Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, il governo di FHC manifestò piena solidarietà all'amministrazione Bush, garantendo altresì pieno supporto all'attuazione delle risoluzioni ONU in materia di cooperazione internazionale contro il terrorismo. D'altro canto, Cardoso usò sempre molta prudenza nelle dichiarazioni pubbliche che potessero suonare come *endorsement* all'uso della forza militare da parte degli USA, tanto che già il 30 ottobre 2001, parlando all'Assemblea nazionale francese, FHC mise in guardia dai rischi di una risposta unilaterale americana al terrorismo di matrice islamica⁸⁷.

Anche grazie al ruolo svolto dalla diplomazia presidenziale, sotto FHC la politica estera brasiliana guadagnò spazio nel Paese, nella stampa e

presso la società civile, come pure nel settore produttivo e nel mondo accademico. Siamo ancora lontani dall'epoca della politica gestita sui social media, ma sugli schermi dei televisori il volto di FHC entrò nelle case dei brasiliani – dai grattacieli di San Paolo alle *favelas* di Rio, dai villaggi sulla costa atlantica alle *fazendas* sperdute nell'immenso entroterra – e si fece pure conoscere sui circuiti televisivi internazionali, anche grazie al suo impeccabile inglese. In definitiva, la diplomazia presidenziale di FHC, nel giudizio degli analisti, ha contribuito in maniera determinante al ristabilimento dell'immagine del Brasile fra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila, rendendo così un servizio prezioso al suo successore Lula⁸⁸.

CONCLUSIONE

Il saldo della politica estera di FHC fu nettamente positivo, come pure di segno positivo furono molti dei risultati ottenuti dal suo governo in politica interna.

Innanzitutto, viene ampiamente riconosciuto a Cardoso, anche da studiosi ideologicamente a lui non favorevoli, di avere ridato stabilità economica al Paese, preparandolo a una nuova fase di crescita, circostanze queste che rappresentano fondamenta essenziali per sviluppare una più ambiziosa politica estera. Nello specifico, sotto Cardoso il Brasile registrò finalmente il freno all'inflazione, una maggiore apertura dell'economia nazionale con la privatizzazione di molti *asset* pubblici e l'afflusso di capitali stranieri, senza dimenticare l'aumento delle esportazioni e la crescita di produttività del settore agricolo. È stato quindi questo il risultato dei due mandati presidenziali di Cardoso, otto anni in cui FHC applicò un delicato equilibrio fra politiche macroeconomiche d'ispirazione neolibérale e programmi innovativi per il trasferimento del reddito alle classi meno abbienti, nella consapevolezza che una duratura crescita del Paese sarebbe passata soltanto attraverso l'inclusione di milioni di cittadini sino a allora ritenuti "marginali".

Le politiche sociali dell'amministrazione Cardoso si focalizzarono prevalentemente nel settore della sanità e dell'educazione, con apprezzabili risultati soprattutto in questo secondo campo, dal punto di vista della riduzione degli indici di abbandono scolastico. Merita di essere ricordata anche l'introduzione di pensioni in favore degli inabili al lavoro nel 1995, un evento storico in un Paese in cui sino a allora la sopravvivenza dei più

deboli era affidata prevalentemente al favore dei potenti o alla carità cristiana, secondo meccanismi arbitrari che rendevano assai precarie le esistenze degli individui in difficoltà.

A tale proposito, ritengo fondamentale sottolineare che fu con FHC che decollò il processo di sradicamento della povertà in Brasile e fu sempre sotto FHC che vennero gettate le basi dei programmi di redistribuzione di reddito che resero famoso Lula, il quale poté peraltro giovare di un quadro di finanza pubblica risanato dal suo predecessore e di ben maggiori risorse finanziarie, derivanti da un più favorevole andamento del prezzo delle *commodities* sui mercati internazionali⁸⁹.

Per quanto concerne la proiezione esterna del Paese, poi, con Cardoso al Planalto aumentò, in quantità e qualità, la presenza del Brasile sulla scena internazionale: il Brasile insomma uscì una volta e per sempre dalla periferia, rafforzando la propria leadership regionale e profilandosi come interlocutore imprescindibile nelle sedi multilaterali. In tal senso fu fondamentale proprio il recupero della credibilità internazionale del Paese attraverso il consolidamento delle istituzioni democratiche e il rafforzamento della sua economia. Furono successi così importanti per il Brasile che, una volta asceso al potere, Lula si preoccupò di assicurare gli ambienti finanziari internazionali sulla sua determinazione a onorare i debiti contratti col FMI⁹⁰.

In definitiva, il fatto di essere partito dal buon lavoro svolto da FHC in ambito economico come pure sul piano internazionale consentì a Lula di essere più assertivo e più ambizioso nella sua azione esterna: Lula poté quindi allargare la platea degli interlocutori di Brasilia, così rafforzando lo *status* di *player* internazionale del Paese⁹¹.

La fuga del Brasile dalla periferia era quindi appena cominciata ma già bene avviata con il presidente Cardoso: a proseguirla e a darle definitivo compimento sarà il suo successore, il presidente Lula.

CAPITOLO 4

Luiz Inácio Lula da Silva

LE LINEE DIRETTRICI DELLA POLITICA ESTERA LULISTA

Quando sono arrivato a Brasilia, a gennaio 2013, nel pieno dell'estate brasiliana e sotto un cielo che non avrebbe potuto essere più azzurro, Luiz Inácio Lula da Silva non era più presidente della Repubblica da due anni, ma la sua leadership nel Paese era rimasta intatta, quasi fosse rimasto ancora lui il capo dello Stato e non la sua delfina politica, Dilma Rousseff, all'epoca in carica al Planalto. Anzi, se invece di venire da Roma per fare il diplomatico a Brasilia fossi atterrato nella capitale brasiliana da un altro pianeta, avrei anche potuto pensare che Lula fosse il nome di un calciatore campione del mondo ovvero di un attore delle *novelas* televisive, tanto era grande la sua popolarità nel Paese.

Fra i poveri soprattutto, che vedevano in Lula l'uomo di umili origini il quale, per avere provato sulla sua pelle la miseria, aveva impegnato il suo governo contro la povertà. Lula era infatti nato nel 1945 in un piccolo centro del Nordest, la regione più povera del Paese. La necessità di sfamare i loro nove figli spinse i genitori di Lula a cercare migliori condizioni di vita nella capitale economica del Brasile, San Paolo. Nella metropoli paulistana, Lula passò l'infanzia e l'adolescenza impegnato nei lavori più umili, fino a approdare a una fabbrica di componenti per l'industria automobilistica all'interno della quale, all'età di soli 19 anni, perse un dito in un incidente. Negli anni successivi, Lula divenne un sindacalista sempre più attivo, malgrado la repressione operata dalla dittatura militare sui movimenti sindacali: da dirigente sindacale di fama nazionale, Lula contribuì alla fondazione del Partito dei lavoratori (*Partido dos Trabalhadores*, il PT) nel 1980 e, due anni più tardi, alla creazione della principale confederazione sindacale del Paese, la *Central Única dos Trabalhadores*. Da lì all'esordio in politica il passo fu breve: come

leader del PT Lula partecipò alle campagne per le presidenziali del 1990, quando venne battuto da Fernando Collor, alle campagne del 1994 e del 1998, tornate in cui dovette soccombere dinanzi a Cardoso, venendo infine eletto capo dello Stato alle elezioni del 2002.

Ma sarebbe un errore circoscrivere la popolarità di Lula alle sole classi povere della popolazione brasiliana: anche numerosi intellettuali e artisti riconoscevano all'ex sindacalista il merito di avere portato alla guida del Paese il PT, la principale formazione della sinistra brasiliana, protagonista della lotta alla dittatura, un partito che mai aveva governato un Paese tradizionalmente a guida autoritaria il quale, dopo il ritorno della democrazia, venne retto da una leadership liberale incarnata dai già ricordati presidenti Collor, Franco e Cardoso.

Non potremmo capire la portata dirompente sulla scena mondiale di Lula, né tantomeno l'audacia della sua politica estera nel trascinare il Paese dalla periferia al centro delle relazioni internazionali, se prima non avessimo chiaro ciò che l'elezione di questo ex operaio al Planalto ha significato per il suo Paese e per il suo popolo. Se l'elezione di FHC aveva infatti segnato per il Brasile il definitivo ritorno alla normalità della democrazia e della stabilità macroeconomica, l'avvento di Lula, fra il 2003 e il 2011, ha rappresentato per i suoi concittadini una sorta di "Brazilian dream", la risposta tropicale al sogno americano, la convinzione cioè che decine di milioni di brasiliani potessero di colpo mutare la propria condizione socioeconomica, passando dalla soglia di povertà all'accogliente alveo della borghesia, con l'accesso a beni di consumo e persino all'acquisto della casa, nonché con la possibilità di educare i propri figli destinandoli a una vita migliore. Con le sue politiche di redistribuzione del reddito e più ancora con la sua stupefacente traiettoria personale, Lula ha insomma saputo incarnare il sogno della parte più marginale della popolazione brasiliana di potere mutare la propria esistenza, in un Paese dove la mobilità sociale è stata generalmente caratterizzata da meccanismi rigidi e non necessariamente meritocratici⁹².

Certo, realizzare tutto questo non sarebbe stato possibile, per Lula, se non fossero intervenuti due fattori esterni alla sua azione di governo, ossia il buon lavoro svolto da FHC nel riordino delle finanze pubbliche e nel contenimento dell'inflazione, nonché la crescita della domanda internazionale di *commodities* agricole e minerarie, elementi da cui dipendono per la quasi totalità l'andamento della bilancia commerciale brasiliana e, in definitiva, lo stato di salute complessivo dell'economia del gigante sudamericano. Se e come Lula abbia saputo approfittare di tale

positiva congiuntura è una questione che esula dall'oggetto di questo libro e che resta tuttora dibattuta in Brasile, un Paese che ancora si divide fra i detrattori del presidente sindacalista e i suoi sostenitori, convinti dell'ingiustizia rappresentata dalle inchieste giudiziarie che hanno portato a pesanti condanne per corruzione dei vertici del PT, fra i quali lo stesso Lula.

Tuttavia, occorre riconoscere a Lula di avere saputo assicurare gli investitori rispettando l'ortodossia economica applicata da FHC e contraddicendo, in questo, le aspettative dell'ala più oltranzista del PT, che si ispirava apertamente a ricette economiche di matrice marxista⁹³. Proseguendo quindi nell'intuizione di FHC – ma in una congiuntura economica più favorevole e, quindi, contando su ben più ampie risorse erariali – Lula capì che uscire dalla periferia della politica mondiale implicava anzitutto fare uscire dalla marginalità sociale quell'ampia parte di popolazione che vi era da sempre relegata, con un particolare riguardo per i discendenti dei neri ridotti in schiavitù sulle coste dell'Africa e degli indios scacciati dalle terre più fertili occupate dai colonizzatori europei.

Per Lula, quindi, l'ascesa internazionale del Brasile e un suo più equo sviluppo interno costituivano un binomio inscindibile, perché un Paese che non fosse in grado di riscattare buona parte della sua popolazione dalla miseria non avrebbe potuto presentarsi a testa alta nei consessi internazionali. La campagna di lotta alla miseria – ma anche di ampliamento dell'accesso all'educazione e alla sanità – condotta dal governo Lula sul piano interno consentì dunque al presidente di presentarsi sulla scena internazionale come il campione della causa dei poveri, raccogliendo generosi dividendi in termini di prestigio, tanto personale quanto a beneficio del Paese. Lula seppe dunque presentare al mondo un "modello Brasile" alternativo alla globalizzazione, un misto di capitalismo e di assistenzialismo pubblico non esente da suggestioni derivanti dalla dottrina sociale della Chiesa cattolica. Un modello tale da portare al Paese un *soft power* da capitalizzare, soprattutto nelle sedi multilaterali con il coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo, attratti dalla possibilità di emulare il successo del Brasile nella lotta alla povertà e, quindi, disponibili a seguire la diplomazia brasiliana nelle proprie prese di posizione⁹⁴.

Un binomio, quello fra sviluppo interno e profilo internazionale del Paese, che affondava le sue radici nell'impianto ideologico del PT, di matrice marxista ma non privo di correnti di impronta cristiana, originariamente ispirato a concetti quali l'antimperialismo, il rifiuto dell'allineamento automatico al Primo mondo, la riscrittura delle regole di go-

vernance internazionale in senso più favorevole ai Paesi in via di sviluppo, nonché l'intervento statale nell'economia quale strumento correttivo delle storture arretrate dal capitalismo.

Arrivati gli anni Novanta, il PT dovette però necessariamente fare i conti con il mutato scenario delle relazioni internazionali: era infatti caduto il muro di Berlino, il mondo era entrato nell'era della globalizzazione e il governo del Brasile nella fase liberista. Nelle formulazioni di politica estera petiste, quindi, iniziarono a attenuarsi i toni antimperialisti e crebbe parallelamente la fiducia verso il multilateralismo delle relazioni internazionali, un multilateralismo beninteso che avrebbe dovuto basarsi su regole diverse da quelle di Yalta e di Bretton Woods, tanto che il PT iniziò a richiedere, nei suoi programmi elettorali, la revisione delle istituzioni finanziarie internazionali e la riforma del Consiglio di sicurezza, istanze che divennero poi temi costanti nella diplomazia dell'era Lula.

Al contempo, mentre in Europa andava rafforzandosi l'integrazione politico-economica e gli Stati Uniti proponevano per il continente americano l'ALCA, il PT inserì l'integrazione regionale fra gli obiettivi di politica estera della propria piattaforma elettorale, proprio nell'ottica di bilanciare sulla scena internazionale organismi che venivano percepiti come diretta espressione del capitalismo occidentale. Anche nella dirigenza petista – proprio negli anni dell'amministrazione Cardoso – andava dunque maturando la consapevolezza che il peso del Brasile potesse consentire al Paese di coagulare, nei *fora* internazionali, le posizioni di altri Paesi in via di sviluppo, consentendo al Brasile di definire il proprio *status* internazionale quale “Paese ponte” fra Primo e Terzo mondo. In altri termini: quanto più si concretizzava la prospettiva di guidare il Paese una volta terminata la presidenza Cardoso, tanto più il PT adattava certe proprie posizioni iniziali sia al mutamento dei tempi ma anche alle nuove responsabilità di governo, sforzandosi di rendere la propria visione della politica estera coerente con la tradizione diplomatica brasiliana⁹⁵.

Ciò che invece rimase immutato nel pensiero dei vertici del PT e di Lula fu la consapevolezza di dovere utilizzare la politica estera come strumento per favorire lo sviluppo del Paese, tramite la ricerca di mercati di sbocco e di nuovi investitori, ma anche promuovendo fra i Paesi emergenti la richiesta di riscrivere le regole dell'economia internazionale. Nella prima come nella seconda attività di ricerca, Lula – lo vedremo – seppe essere pragmatico, orientandosi verso partner non scontati per un Paese tradizionalmente periferico come il Brasile. Nella terza attività, poi, Lula fu piuttosto un leader creativo, consentendo al proprio Paese di “bru-

ciare sul tempo” le diplomazie delle potenze tradizionali, facendosi promotore di iniziative in ambiti fino a allora non proprio abituali per la politica estera brasiliana, quali l’inclusione sociale e la tutela dell’ambiente, con l’effetto di mettere in fuori gioco le consolidate posizioni delle potenze tradizionali, che iniziarono a apparire eccessivamente conservatrici dinanzi all’innovatività della politica estera brasiliana⁹⁶.

Tra i promotori di un simile impianto ideologico vi furono alcuni fra i più stretti collaboratori del presidente Lula, protagonisti dell’azione internazionale del governo petista: l’ambasciatore e scrittore Celso Amorim, che fu ministro degli Esteri per gli otto anni del doppio mandato di Lula, il segretario generale di Itamaraty, l’ambasciatore Samuel Guimarães Pinheiro e il consigliere speciale del presidente per gli affari internazionali, il professor Marco Aurélio Garcia. Si tratta di esperti nel campo delle relazioni internazionali, ma anche di uomini dalla provata fede di sinistra, personalità che con la propria cultura seppero sopperire alla limitata educazione formale dell’ex sindacalista, un politico di razza ma profondamente diverso da FHC, che era giunto al Planalto forte del suo bagaglio di accademico cosmopolita e della sua esperienza di ministro degli Esteri e di ministro delle Finanze.

Pur alla luce delle diversità umane e ideologiche fra FHC e Lula, scopriremo nelle pagine che seguono sorprendenti continuità nell’azione internazionale dei due presidenti, a riprova del fatto che il Brasile seppe proseguire nel promuovere pragmaticamente i propri interessi come pure nel mantenere fermi i propri obiettivi internazionali di lungo periodo a dispetto del cambio della guardia al Planalto. È infatti opinione diffusa fra i commentatori che l’alternanza al potere fra FHC e Lula, se da un lato ha dimostrato la solidità dell’ancora giovane democrazia brasiliana, non ha generato cambiamenti epocali nella politica estera del Paese. Quello che è cambiato, con l’avvento di Lula, è stata piuttosto la retorica politica, la narrativa sul Brasile e sul suo destino di potenza globale, la ricerca di colpi a effetto che potessero fare compiere al Paese ampi passi avanti nel percorso fra la periferia e il centro della scena mondiale, un tragitto che FHC aveva intrapreso con convinzione ma anche con la prudenza derivante da una situazione economica interna ancora assai problematica⁹⁷.

Cominciamo a esaminare gli obiettivi effettivamente perseguiti dalla politica estera di Lula nei suoi otto anni di governo⁹⁸.

In primo luogo va collocata la volontà di ridisegnare la *governance* internazionale, questo sì un punto qualificante dell’impianto ideologico petista ma, lo ricordiamo, anche una questione sollevata a suo tempo da

FHC. Lula fu un fermo sostenitore del multilateralismo, ma era altresì convinto della necessità di riformare l'ONU in senso maggiormente inclusivo, con particolare riferimento alla pretesa brasiliana di ampliare il numero dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, entrandone a fare parte. In tal modo, il Consiglio di sicurezza avrebbe potuto riflettere l'odierna distribuzione del peso specifico fra gli attori internazionali, soprattutto a beneficio dei Paesi emergenti, che non avevano potuto contribuire alla stesura della Carta di San Francisco, quando il mondo era dominato dalle poche potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale⁹⁹.

E fu esattamente funzionale a questo traguardo la “cooperazione Sud-Sud”, il secondo degli obiettivi della politica estera lulista: uno sforzo diplomatico di ampio respiro, volto a coagulare quegli Stati – dall'America latina all'Africa, dal Medio all'Estremo Oriente – che condividessero la volontà brasiliana di riequilibrare gli assetti di potere mondiale. Un'azione strutturata che andò molto più in là dell'universalismo selettivo di FHC e che fu implementata da Lula senza risparmio di risorse: dalle visite ufficiali del presidente alla cancellazione di debiti in favore di Stati poveri, dall'avvio di progetti di cooperazione all'apertura di nuove sedi diplomatiche, fino alla creazione di nuovi *fora* di dialogo con altri Stati favorevoli alla revisione delle regole disciplinanti la vita della comunità internazionale¹⁰⁰.

Al centro di questa cooperazione Sud-Sud vi fu l'integrazione sudamericana, visto che Lula condivise con FHC la convinzione che il peso internazionale del Brasile sarebbe cresciuto se avesse saputo diventare il Paese-guida del subcontinente americano. Tale integrazione ebbe luogo anzitutto nella cornice del Mercosul, una forma di integrazione più “light” rispetto all'Unione europea e, per questo, meno impegnativa per il governo brasiliano, intento contemporaneamente a rafforzare il proprio *status* di potenza globale e la propria autorevolezza nel Cono Sud e quindi non disponibile a cedere quote significative di sovranità, al pari di quanto fatto dagli Stati europei nel secondo dopoguerra. Un *soft power*, rispetto ai vicini, che il Brasile di Lula si preoccupò di non irritare con le proprie manie di grandezza, preferendo porsi più semplicemente come *success story* di Paese che redistribuisce risorse e riscatta milioni di cittadini dalla miseria, adoperandosi al contempo sul piano internazionale per creare spazi di protagonismo non solo per sé ma anche in favore dei Paesi emergenti¹⁰¹.

Infine, nel passare in rassegna gli obiettivi della politica estera lulista, va menzionata la dimensione economica dell'azione esterna dell'ex operaio. Lula – contrariamente alle aspettative di parte della sinistra bra-

siliana e ai timori di alcuni osservatori internazionali – mantenne intensi i rapporti con le potenze del Primo mondo, tradizionali partner economici del Brasile. In tal modo Lula rassicurò gli investitori internazionali che, lungi dal lasciare il Paese (come alcuni avevano preconizzato dopo la vittoria elettorale del Partito dei lavoratori) aumentarono invece i propri investimenti in Brasile negli anni dell'amministrazione Lula. Un atteggiamento dunque *business-oriented* del governo targato PT, nella politica economica interna e nella ricerca di un migliore inserimento del Brasile nel mercato mondiale, in parziale contraddizione rispetto alla narrativa sviluppata dal presidente sull'urgenza di riformare le istituzioni finanziarie internazionali¹⁰².

La politica estera lulista richiede un'analisi articolata e complessa, anche solo per esaminarne le direttrici. Concludiamo quindi questa prima parte introduttiva segnalando come, nell'implementare tutti gli obiettivi suesposti, il governo Lula abbia sempre agito con una determinazione e un'assertività inedite nella tradizione diplomatica brasiliana, la quale in passato si era sempre mossa con l'idea di parlare in nome e per conto di un Paese tutto sommato periferico. Non si trattò, a ben vedere, di una "rivoluzione nella politica esterna brasiliana", dal momento che gli obiettivi sostanziali, lo abbiamo visto, rimasero quelli della fuga dalla periferia e del rafforzamento dell'integrazione regionale. Piuttosto, con l'avvento di Lula, l'azione esterna brasiliana acquistò ottimismo e autostima, superando il già ricordato e annoso *complexo de vira-lata* e attribuendo al Brasile un ruolo da potenza emergente anche su questioni sino a allora al di fuori del raggio d'azione di Itamaraty, come ad esempio il Medio Oriente, nonché in circostanze in grado di gettare luce positiva sul Paese, come in occasione della Coppa del mondo di calcio del 2014 e delle Olimpiadi di Rio de Janeiro del 2016, eventi sportivi per i quali Lula si adoperò al fine di ottenere per il Brasile lo *status* di Paese organizzatore¹⁰³.

LA CRESCITA BRASILIANA E LA DIPLOMAZIA ECONOMICA DI LULA

Nel paragrafo precedente, esaminando le linee direttrici della politica estera di Lula, ci siamo soffermati in particolare su alcuni aspetti legati all'economia: da un lato i programmi di redistribuzione del reddito attuati dal governo brasiliano, dall'altro lato la ricerca di un migliore inserimento del Brasile nei mercati internazionali.

Eppure, il lettore ricorderà che all'inizio di questo libro avevamo trovato un Brasile in preda all'iperinflazione, dipendente dai prestiti del FMI e alla ricerca di investitori internazionali che potessero sostenere lo sviluppo di un Paese nel quale decine di milioni di persone vivevano ancora in stato di povertà. Fu dunque la "cura" applicata al Paese da FHC, sulla quale ci siamo soffermati, a consegnare a Lula un Paese dall'inflazione sotto controllo e con un debito pubblico ridotto al 45% del PIL, un Paese dall'economia in fase di crescita grazie al positivo andamento del prezzo delle *commodities* e all'afflusso di investitori stranieri, con importanti ritorni a beneficio delle casse dello Stato brasiliano e della sua immagine di Paese emergente¹⁰⁴.

Se l'ascesa al potere dell'ex sindacalista fu circondata dai timori degli operatori economici brasiliani come pure dei circoli finanziari internazionali, Lula manifestò invece da subito l'intenzione di mantenere la gestione dell'economia all'insegna della responsabilità che aveva caratterizzato il governo Cardoso, nominando in posizioni chiave economisti dalla formazione liberale, così da assicurare i mercati e attuare una politica economica tutt'altro che "rivoluzionaria" per un'amministrazione petista, basata su ingredienti tipici della ricetta economica liberale, quali tassi di interesse alti, avanzo della bilancia commerciale e riduzione graduale del debito pubblico. In particolare, sul piano dell'economia internazionale, il governo Lula seppe mettere da parte la retorica anticapitalista e antiglobalista delle campagne elettorali e scelse invece sia di collaborare con l'OMC sia di onorare i debiti con l'FMI, improntando così il rapporto con le Organizzazioni economiche internazionali su un piano leale e propositivo, volto a promuovere la riscrittura delle regole di *governance* per dare maggiore spazio ai Paesi emergenti¹⁰⁵.

Insomma, in politica economica, l'ex operaio divenuto capo di Stato si dimostrò di fatto un riformista moderato e appena su due aspetti la matrice ideologica petista determinò una discontinuità fra FHC e Lula: in primo luogo, il piano di privatizzazioni portato avanti da FHC fu frenato dall'amministrazione Lula, che invece scelse un atteggiamento dirigista verso le aziende nazionali, le quali furono oggetto non soltanto di rafforzata protezione sul mercato interno, ma vennero anche accompagnate dal governo Lula alla scoperta di nuovi mercati. In particolare, Lula investì molto del suo capitale politico e relazionale nell'internazionalizzazione delle grandi aziende brasiliane, molte delle quali a controllo pubblico, portando nutrite delegazioni imprenditoriali con sé nelle sue visite ufficiali all'estero, soprattutto in Africa¹⁰⁶.

In secondo luogo, Lula ampliò fortemente i programmi di redistribuzione del reddito iniziati da Cardoso, ma che negli anni del potere petista divennero senza dubbio il punto qualificante dell'azione di governo. Se infatti la stabilità macroeconomica e l'aumento delle entrate erariali furono elementi non creati dal governo Lula, essi si rivelarono determinanti sia per il successo delle politiche di redistribuzione di reddito attuate dall'amministrazione petista, sia per consolidare l'immagine positiva del Paese a livello internazionale, alimentando così nuove ambizioni nella politica estera brasiliana.

In altri termini, il miglioramento della situazione economica brasiliana consentì a Lula di reperire le risorse per attuare la parte del suo programma che gli aveva assicurato il voto delle classi più povere e il sostegno della costellazione dei sindacati e dei movimenti della sinistra brasiliana: la lotta alla fame. Partendo dai programmi sociali dell'amministrazione Cardoso ma potendovi investire fondi assai più ingenti, il governo Lula avviò una serie di misure volte alla redistribuzione del reddito, fra le quali spiccò il programma *Bolsa Família*, consistente nell'erogazione di sussidi mensili alle famiglie più povere, sotto la condizione della sottoposizione dei figli alla frequenza scolastica e alle vaccinazioni¹⁰⁷.

Si è trattato di un programma che, senza mezzi termini, va definito dalla portata storica: iniettando milioni di *reais* nelle tasche di cittadini sino a allora relegati alla miseria e alla precarietà sociale, *Bolsa Família* ha garantito a circa 40 milioni di persone – un quinto della popolazione brasiliana – una fonte di reddito stabile, non affidata quindi alla saltuarietà o, peggio, a attività illecite. Accanto agli effetti di *Bolsa Família* non vanno dimenticati quelli di un ulteriore e non meno significativo programma sociale, denominato *Minha casa minha vida* e finalizzato all'erogazione di sussidi per l'acquisto della prima casa in favore di famiglie prive di un reddito stabile e alloggiate in dimore di fortuna nelle periferie e nelle campagne dell'immenso paese latinoamericano¹⁰⁸.

Il combinato disposto dei due programmi succitati, come pure di altre, numerose seppur minori iniziative pubbliche di redistribuzione del reddito, determinarono il sorgere di un vero e proprio fiume di denaro pubblico che si è reimmesso nel consumo trainando la domanda interna. Si tratta, per completezza di informazione, di programmi sociali ancora in essere, sia pure ridimensionati nelle risorse dopo la fine della presidenza Lula e il progressivo deteriorarsi del ciclo economico brasiliano in questi ultimi anni.

Ma non vi furono solo *Bolsa Família* e *Minha casa minha vida* a migliorare l'immagine di un Brasile sempre più proiettato dalla periferia al centro della scena globale. Fra i meriti del governo Lula vanno infatti ascritte ulteriori misure di sostegno alle fasce più deboli della popolazione, quali l'aumento del salario minimo di oltre il 50% in termini reali e la fondazione di 14 università federali e di oltre 200 istituti tecnici per la formazione professionale, istituzioni didattiche destinate prevalentemente alle aree del Paese a più basso indice di scolarizzazione. Misure queste che, in alcuni momenti della sua presidenza, condussero Lula a indici di approvazione popolare superiori al 70%, corroborando il suo profilo di leader vincente sul piano internazionale e, quindi, aggiungendo credibilità alle prese di posizione diplomatiche che, vedremo nei seguenti paragrafi, contraddistinsero la sua azione esterna¹⁰⁹.

Le politiche sociali di Lula, sia ben chiaro, non furono e non sono esenti da critiche. Difatti, se da un lato le descritte misure di redistribuzione del reddito, dagli immediati ritorni alle urne, assorbono enormi risorse pubbliche, dall'altro lato non vennero destinati adeguati mezzi a progetti di investimento pubblico che, nel medio-lungo periodo e con una prevedibile minore efficacia elettorale, avrebbero davvero consentito di ridurre il gap di sviluppo socioeconomico fra il Brasile e le potenze industrializzate. Si pensi ad esempio alle infrastrutture, ancora gravemente inadeguate per le dimensioni e le necessità di esportazione dell'economia brasiliana, come pure a settori-chiave per l'ammodernamento del Paese come la sanità e il contrasto ai mali endemici della società brasiliana, quali la criminalità diffusa e la corruzione. Per molti osservatori, quindi, la crescita economica brasiliana degli anni di Lula – caratterizzata, fra l'altro, dalla creazione di diversi milioni di nuovi posti di lavoro – sarebbe stato un boom trainato dalla domanda estera di *commodities* e dai consumi interni artificialmente riattivati dalle erogazioni di sussidi, ma una vera e propria occasione perduta dal punto di vista dell'assenza di investimenti in capitale fisso, in servizi pubblici, come pure nei campi della ricerca e dell'aumento della produttività¹¹⁰.

Sta di fatto che la crescita accelerata, la riduzione delle diseguaglianze sociali e il miglioramento dei fondamentali macroeconomici negli anni del suo governo misero Lula nella condizione di credibilità e prestigio tali da potere levare la propria voce con autorevolezza nei dibattiti internazionali, in nome di un grande Paese a cui la condizione di perifericità non bastava più. Pertanto, come vedremo nel prossimo paragrafo, il primo banco di prova dell'aspirazione di Lula a maggiori responsabilità internazionali sarà la dimensione multilaterale della politica estera.

MULTILATERALISMO E UNIVERSALISMO

Per quanti siano arrivati sino a qui nella lettura di questo libro, è già noto che, dopo la caduta della dittatura militare e la fine della Guerra fredda, il Brasile si è affermato come uno dei Paesi più attivi nelle sedi multilaterali. Una tendenza di politica estera rafforzata in particolare dal presidente Cardoso, sotto la cui guida la diplomazia brasiliana ha spaziato su tutti i temi del multilateralismo, dai più tradizionali, come il commercio internazionale e la sicurezza, alle questioni emerse negli ultimi anni, quali le iniquità della globalizzazione e la tutela dell'ambiente.

Questa convinzione di un Brasile "lasciato fuori dalla porta"¹¹¹, immanente nella dirigenza brasiliana a prescindere dalle colorazioni politiche, si rafforzò ulteriormente con la presidenza di Lula, che portò con sé al Planalto il bagaglio ideologico petista secondo il quale le potenze del Primo mondo avevano scelto di gestire le relazioni internazionali con un'ottica di club esclusivo. L'azione di politica estera di Lula, quindi, mirò da un lato a rivendicare l'urgenza di una riforma del Consiglio di sicurezza e, dall'altro lato, a multilateralizzare il più possibile le questioni internazionali in nuovi formati di dialogo fra Paesi, nel tentativo di ovviare alla sclerotizzazione del Palazzo di Vetro. Lula e il suo gruppo dirigente erano infatti convinti che nelle sedi multilaterali il Brasile sarebbe riuscito a coagulare le posizioni di molti Paesi in via di sviluppo, tanto più nella descritta fase di crescita dell'economia brasiliana e di grande prestigio derivante al governo brasiliano dai programmi di lotta alla miseria¹¹².

La richiesta di un seggio permanente per il Brasile non fu del tutto nuova nella diplomazia brasiliana, visto che anche Cardoso l'aveva sollevata, ma fu con la presidenza Lula che essa divenne una costante dell'azione esterna di Brasilia. Tale istanza venne giustificata, nella narrativa sviluppata da Lula e dal suo ministro degli Esteri Amorim, con l'esigenza di rafforzare il multipolarismo nonché di democratizzare il Consiglio di sicurezza, inserendovi non soltanto le grandi potenze del cosiddetto "G4" – ovvero India, Germania e Giappone, oltre al Brasile stesso – ma anche uno o due Paesi africani. Nella proposta brasiliana, dunque, l'organismo riformato avrebbe trovato legittimazione democratica nel nuovo assetto delle relazioni internazionali post Guerra fredda, includendovi membri dall'America Latina e dall'Africa, le regioni sinora escluse, nonché rafforzando, con India e Giappone, la rappresentatività dell'Asia, il più popoloso dei continenti. Una proposta ben calibrata, dunque, ma che non fu esente da critiche da parte di Paesi che pure avrebbero po-

tuto aspirare a rappresentare le rispettive aree geografiche, *in primis* Argentina e Messico, senza contare l'indeterminatezza in merito alla presenza di uno o due membri africani, elemento foriero di rivalità fra i principali Stati del continente africano¹¹³.

Come noto, la proposta brasiliana di riforma del Consiglio di sicurezza, pur se resa molto "vocale" da Lula, non ebbe successo e rimane a tutt'oggi sulla carta. La diplomazia brasiliana orientò pertanto la ricerca di un nuovo multipolarismo per i rapporti internazionali in un'altra direzione, quella della creazione di *fora* di discussione alternativi rispetto al Palazzo di Vetro e che potessero assicurare un coordinamento fra le potenze emergenti insoddisfatte dell'ordine internazionale uscito dalla Guerra fredda e caratterizzato dalla prevalenza dei soli Stati Uniti. È dunque questa la chiave di lettura dell'impegno brasiliano nella formazione del club dei BRICS, una questione sulla quale torneremo più diffusamente nel prossimo paragrafo ma che, va detto subito, fu di pari passo alla ricerca del seggio permanente una diretta conseguenza dell'ambizione del Brasile a occupare un ruolo centrale, fra i "grandi" della Terra¹¹⁴.

Sempre nell'ottica di rendere più multipolare e inclusivo l'ordine internazionale, oltre a chiedere la riforma del Palazzo di Vetro e a promuovere la formazione di nuovi meccanismi di dialogo fra le potenze emergenti, Lula accentuò la vocazione universalista e terzomondista della politica estera brasiliana, in ciò riprendendo istanze sorte nell'ideologia pettista degli anni anteriori alla presa di potere di Lula, come pure tentativi abbozzati già da parte dell'amministrazione Cardoso. È in questo aspetto della politica estera del suo governo che Lula seppe giocare con efficacia sulla natura ambivalente del Brasile, una grande potenza ma anche un Paese per molti aspetti ancora impegnato a assicurare lo sviluppo socioeconomico interno, un Paese "ponte" fra le potenze tradizionali e le istanze dei Paesi in via di sviluppo, guardando in particolare a questi ultimi come potenziali sostenitori delle candidature brasiliane negli organismi internazionali¹¹⁵.

Anche nella consapevolezza dell'importanza di questi pacchetti di voti, quindi, Lula inaugurò rispetto ai Paesi in via di sviluppo una politica di "non indifferenza", ossia un atteggiamento di attenzione politica e di solidarietà concreta da parte del Brasile, potenza in crescita economica ma non per questo dimentica delle sue storiche condizioni di sottosviluppo. La "non indifferenza" brasiliana si manifestò attraverso l'aumento dei contributi brasiliani alle agenzie delle Nazioni Unite impegnate nel sostegno dei Paesi in via di sviluppo, come pure nell'aumento dei fondi destinati

all'Agenzia brasiliana di cooperazione, l'ente federale con il quale il governo brasiliano finanzia i progetti di cooperazione allo sviluppo all'estero, segnatamente in America Latina e in Africa, tentando peraltro di trasferire in contesti stranieri la positiva esperienza di *Bolsa Família*. Ma non solo con i finanziamenti si estrinsecò la "non indifferenza" brasiliana: in materia di cambiamento climatico, il Brasile di Lula fu il solo, fra le grandi economie mondiali, a promuovere il principio delle *common but differentiated responsibilities*, così sottolineando che i Paesi in via di sviluppo avevano il diritto di perseguire la propria industrializzazione senza sottostare ai vincoli sulle emissioni posti dai Paesi a più antica industrializzazione, ai quali andava ascritta la responsabilità di avere per più lungo tempo inquinato il pianeta¹¹⁶.

Merita inoltre una menzione a parte la missione di *peacekeeping* stabilita per Haiti dalla risoluzione 1542 del 30 aprile 2004 del Consiglio di sicurezza, al fine di garantire la transizione democratica del poverissimo Paese caraibico dopo la destituzione del presidente Jean-Bertrand Aristide. A tale missione, denominata "MINUSTAH" e conclusasi nel 2018, il Brasile fornì il contingente militare più numeroso e espresse per diversi anni il comando. Una così significativa partecipazione brasiliana alla missione costituì una scelta precisa del presidente Lula, che in tale sforzo finanziario e militare volle affermare concretamente sia il principio di "non indifferenza" della politica estera di Brasilia verso le problematiche interne di un Paese vicino, sia l'aspirazione brasiliana allo *status* di potenza regionale, pronta a assumere la responsabilità del seggio permanente. Peraltro, il governo Lula pose quale condizione della propria partecipazione lo stabilimento della missione con risoluzione del Consiglio di sicurezza, lanciando così un segnale di fede nel multilateralismo rispetto all'unilateralismo degli Stati Uniti, all'epoca impegnati nella guerra al terrorismo, un conflitto condotto al di fuori dell'egida delle Nazioni Unite e che il governo di Lula non perdeva occasione di stigmatizzare¹¹⁷.

Non va peraltro trascurato il significato di politica interna di questa decisione del presidente Lula, in una duplice accezione. Da un lato, il presidente dovette esercitare tutta la sua autorità e capacità di persuasione per ottenere il via libera dal Congresso alla partecipazione brasiliana alla missione. Molte voci si levarono infatti, fra le forze politiche come nel Paese, per biasimare l'impiego a Haiti di risorse che avrebbero potuto essere destinate ai programmi nazionali di lotta alla miseria. Dall'altro lato, con la missione ONU a Haiti, Lula intese coinvolgere attivamente nel processo di affermazione internazionale del Paese anche le forze ar-

mate brasiliane, una scelta non scontata per un ex leader sindacale perseguitato durante gli anni della dittatura militare e che invece sottolineò più volte pubblicamente come lo strumento militare fosse, al pari delle altre componenti della struttura dello Stato brasiliano, un elemento necessario per l'affermazione del Paese su scala globale, proprio se utilizzato sotto l'egida della Nazioni Unite per promuovere la pace e la sicurezza internazionali¹¹⁸.

Infine, è nella stessa macchina diplomatica brasiliana che il presidente Lula e il ministro Amorim vollero imprimere la vocazione universalista di una politica estera che doveva rendere il Brasile un attore davvero globale. Negli otto anni di governo Lula, infatti, l'Itamaraty conobbe una fase di espansione delle risorse umane e materiali messe a disposizione della diplomazia che trova difficilmente precedenti anche presso le potenze tradizionali. Difatti, negli otto anni di amministrazione Lula, il numero dei diplomatici brasiliani passò da poco meno di 1000 a circa 1.500, grazie a una serie di concorsi che garantirono l'immissione nei ruoli di molti e preparati giovani, fra i quali numerosi furono le donne e gli afrodiscendenti, categorie sino a allora minoritarie nei ranghi dell'Itamaraty. Non solo: nel 2002, prima dell'insediamento di Lula al Planalto, il Brasile disponeva di una rete diplomatica composta di 150 sedi all'estero fra ambasciate, rappresentanze permanenti e consolati; alla fine del mandato di Lula, le sedi diplomatiche brasiliane erano arrivate al numero di 230, grazie all'istituzione di numerose ambasciate, soprattutto in Africa e fra gli Stati caraibici e dell'Oceania.

Un tale attivismo nel rafforzamento delle relazioni diplomatiche del Brasile si riverberò anche sulla capitale, Brasilia. La città pianificata da Lúcio Costa, Oscar Niemeyer e Roberto Burle Marx accrebbe il numero delle missioni straniere accreditate, con una serie di aperture che portarono le ambasciate a 135, un numero che rende la capitale brasiliana fra le dieci capitali al mondo col più alto numero di rappresentanze diplomatiche. Un incremento che il governo Lula sostenne, in diversi casi, con la concessione a canoni agevolati, quando non con la donazione, di immobili di pregio collocati lungo le rive del Paranoà, il lago che abbraccia buona parte di Brasilia¹¹⁹.

E se gli sforzi brasiliani di riscrittura delle regole di *governance* globale non portarono il Brasile al seggio permanente del Palazzo di Vetro, vi è un settore del multilateralismo nel quale invece l'azione brasiliana ebbe efficacia nel coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo per creare un fronte di opposizione alle potenze tradizionali. Mi riferisco all'azio-

ne brasiliana svolta sul piano della politica commerciale internazionale, un'azione che già sotto Cardoso aveva creato contrapposizioni fra i Paesi in via di sviluppo e il Primo mondo (in particolare, lo si ricorderà, determinando il naufragio dell'ALCA) ma che coglierà durante la presidenza Lula in seno all'OMC una serie di successi diplomatici che contribuiranno a consacrare il Brasile fra le potenze emergenti.

Come noto, il raggiungimento dell'obiettivo fondamentale dell'OMC, ossia la rimozione degli ostacoli al commercio su scala mondiale, è in buona parte affidato ai lavori di conferenze ministeriali, occasioni nelle quali gli Stati membri sono chiamati a accordarsi sulla disciplina di macro-aree del commercio internazionale. Si tratta dunque di appuntamenti caratterizzati da un alto coinvolgimento politico, da una dialettica spesso accesa fra contrapposti interessi e da un forte rilievo mediatico. Occasioni perfette per una potenza in crescita che desideri abbandonare la periferia delle relazioni internazionali.

E l'occasione da non perdere si presentò al Brasile nel settembre 2003, alla quinta conferenza ministeriale dell'OMC ospitata a Cancún, in Messico, un appuntamento durante il quale gli Stati membri avrebbero dovuto trovare un accordo nel settore del commercio dei prodotti agricoli, un ambito negoziale delicato, che già da anni vedeva uno stato di tensione fra le potenze agricole a alto livello di valore aggiunto tecnologico, quali Stati Uniti e Unione europea, e i Paesi in via di sviluppo, che invocavano l'abolizione dei sussidi all'agricoltura previsti dagli ordinamenti statunitense e europeo, impegnati invece a proteggere i rispettivi mercati interni dall'importazione delle *commodities* agricole provenienti dal Sud del mondo.

In un tale scenario di contrapposizione, la diplomazia brasiliana seppe scrivere a Cancún una pagina di assoluto protagonismo: in primo luogo, il ministro degli Esteri brasiliano Amorim, con i colleghi indiano e sudafricano, siglò il 6 giugno 2003 la "Dichiarazione di Brasilia", un documento fortemente critico rispetto al protezionismo agricolo che rivelava, già tre mesi prima dell'avvio della conferenza, quale spirito battagliero avrebbe caratterizzato l'atteggiamento negoziale di alcune delle principali potenze emergenti. In secondo luogo, durante la conferenza stessa, il Brasile promosse una coalizione di Paesi in via di sviluppo denominata "G20", contrapposta alle posizioni americane e europee e in grado di rappresentare il 60% della popolazione mondiale e circa un quarto della produzione agricola del pianeta¹²⁰.

Mentre torneremo sulla Dichiarazione di Brasilia quando ci occuperemo del club dei BRICS, per ora basti dire che l'effetto immediato del-

l'azione diplomatica brasiliana a Cancún fu il naufragio della conferenza, che terminò senza la conclusione dei negoziati – dai quali i Paesi industrializzati avevano sperato di ottenere una più ampia apertura dei mercati dei Paesi emergenti – e segnando peraltro il momento di più ampia distanza politica fra le amministrazioni Lula e Bush. Ma il vero risultato, rivendicato con comprensibile orgoglio dal ministro Amorim in esito alla conferenza di Cancún, fu un altro: il Brasile si dimostrò una potenza di centrale importanza in una sede multilaterale, in grado di coagulare a vantaggio dei propri interessi nazionali in ambito agricolo le posizioni dei Paesi del Sud del mondo, un Paese dalla profonda tenacia negoziale, dalla dialettica diplomatica talvolta aspra e sempre mediaticamente efficace, che seppe interpretare il desiderio delle economie emergenti di partecipare ai flussi commerciali, al fine di irrobustire i propri percorsi di sviluppo interni. L'impegno della diplomazia brasiliana in seno all'OMC volle quindi essere un modo per affermare la fede di Brasilia nel multilateralismo, facendo dell'OMC un forum per invitare la comunità degli Stati a riscrivere le regole della *governance* internazionale con un'efficacia superiore a quella ottenibile presso le Nazioni Unite¹²¹.

È giunto il momento di tracciare un primo bilancio degli effetti dell'azione diplomatica di Lula in ambito multilaterale, prima di passare a analizzarne nel dettaglio alcuni specifici ambiti di azione. Se si mette da parte il successo di Cancún, in generale si può affermare che la politica estera multilaterale di Lula fu assai propositiva e vocale nelle prese di posizione, ma non altrettanto efficace nella realizzazione delle proposte. Secondo alcuni osservatori, le pretese di modificare la *governance* internazionale da parte di Lula e della sua dirigenza furono piuttosto frutto di un'errata percezione della realtà, sia in termini di corretto apprezzamento delle possibilità di successo delle proposte brasiliane, sia sotto il profilo della valutazione delle manifestazioni di sostegno da parte degli altri attori della comunità internazionale¹²².

L'esempio di tutto ciò ce lo fornisce del resto la questione del seggio permanente, una pretesa brasiliana che non ha mai riscosso concreto seguito a New York e che, al più, può considerarsi alla stregua di una campagna pubblicitaria per dare luce al Brasile, una potenza emergente ormai definitivamente uscita dalla periferia del mondo.

BRICS

La capacità diplomatica del Brasile di coagulare le posizioni di un gran numero di Paesi in via di sviluppo, come pure di significative potenze emergenti, attorno a un tema fondamentale del multilateralismo quale quello del commercio, ci conduce a affrontare il ruolo di Brasilia fra i cosiddetti BRICS, il club di Paesi emergenti formato dal Brasile, dalla Russia, dall'India, dalla Cina e dal Sudafrica e oggetto di tanta attenzione sulla stampa mondiale della prima decade del Duemila e, sia pure in misura minore, anche dei nostri giorni.

Ma andiamo per ordine: prima ancora di definire il concetto di BRICS e analizzare l'interazione del Brasile con gli altri componenti del club, conviene soffermarsi sulle ragioni che hanno condotto la diplomazia del governo Lula a legare la propria azione multilaterale a Paesi tanto lontani e non appartenenti ai tradizionali partner della politica estera di Brasilia. Le motivazioni appartengono, ancora una volta, alla fluidità dei rapporti internazionali dei primi anni Duemila, caratterizzati dallo sfaldamento dell'ordine mondiale della Guerra fredda e da un certo affievolimento della supremazia degli Stati Uniti, impegnati nella guerra al terrorismo dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e ulteriormente indeboliti dalla crisi dei mutui *subprime* emersa fra il 2006 e il 2008.

Si trattò, con tutta evidenza, di condizioni che agevolavano la fuga dalla periferia di Paesi che intendessero guadagnare spazi di protagonismo sulla scena internazionale senza tuttavia mostrare atteggiamenti apertamente antagonisti rispetto alla superpotenza americana. In poche parole, l'identikit del Brasile di Lula, un leader che già nelle campagne elettorali perse negli anni Novanta aveva avuto modo di enunciare il proprio interesse a collaborare, una volta divenuto presidente, con altre potenze interessate a riscrivere la *governance* mondiale, con particolare riguardo ai Paesi del Sud del mondo, quelli che, come nel caso del Brasile, dovevano associare le proprie aspirazioni internazionali a un necessario percorso di sviluppo socioeconomico interno¹²³.

Fu proprio in questa prospettiva di collaborazione Sud-Sud per la ridefinizione degli equilibri di potenza mondiali che il Brasile di Lula promosse quello che possiamo definire come l'antecedente del club dei BRICS, ossia l'IBAS, il *forum* di dialogo fra India, Brasile e Sudafrica avviato con la già ricordata Dichiarazione di Brasilia, firmata nel luglio del 2003 da Celso Amorim e dai suoi omologhi indiano e sudafricano, i tre ministri degli Esteri di alcune fra le maggiori democrazie multietniche al mon-

do, tre potenze emergenti in rappresentanza di tre continenti, alle quali l'ordine internazionale andava decisamente stretto.

Nella visione di Lula e di Amorim, l'IBAS avrebbe rappresentato uno strumento per la gestione strutturata della cooperazione Sud-Sud, facilitando l'adozione di posizioni politiche congiunte e di dichiarazioni comuni nelle sedi multilaterali a partire proprio dal fatto che i tre attori condividevano la natura di Paesi democratici non del tutto soddisfatti degli attuali assetti delle relazioni internazionali (la conferenza OMC di Cancún offrì il primo esempio in tal senso). Allo stesso tempo, l'IBAS avrebbe dovuto consentire l'implementazione di iniziative di collaborazione da realizzarsi in settori quali il sostegno alle piccole e medie imprese, il turismo e la cooperazione allo sviluppo. Fu in particolare quest'ultimo settore che vide il Brasile particolarmente attivo, forte della propria positiva esperienza nel contrasto alla povertà, un'esperienza che, come già evidenziato, il governo Lula promosse spesso sul piano internazionale ottenendone positivi ritorni in termini di prestigio. Difatti, nel corso dei 5 vertici dei Paesi IBAS che ebbero luogo fra il 2006 e il 2011, due dei quali ospitati a Brasilia sotto la presidenza Lula, il Brasile sostenne la creazione del "Fondo IBAS per la riduzione della fame e della povertà", un fondo alimentato da finanziamenti dei tre Stati protagonisti che nel corso degli anni di attività dell'IBAS realizzò progetti di cooperazione, invero di portata economica limitata, in Burundi, Capo Verde, Guinea-Bissau, Sierra Leone, Haiti e Palestina¹²⁴.

Quella dell'IBAS fu tutto sommato un'esperienza circoscritta, nei suoi effetti come pure nella durata, perché di lì a poco sarebbe stata superata dall'iniziativa BRIC, di più ampio formato e soprattutto di ben più alte ambizioni in termini di influenza sulla scena globale. Tuttavia, l'IBAS rimane un significativo esempio dell'attivismo diplomatico brasiliano nella direttrice di collaborazione Sud-Sud. Fu proprio la volontà di rafforzare i rapporti con altre potenze emergenti che portò il Brasile di Lula a collaborare con i BRIC: non un'iniziativa della diplomazia brasiliana stavolta – il club, lo vedremo fra poco, nacque quasi per caso sul piano della comunicazione, prima ancora che nel campo politico – ma certamente un'opportunità che il Brasile seppe cogliere per rinsaldare il proprio posto al centro della politica internazionale.

Come noto, l'acronimo BRIC fece la sua comparsa nel 2001 in una relazione redatta da Jim O'Neill, economista della banca d'affari Goldman Sachs. In tale documento, l'autore pronosticava per le economie di Brasile, Russia, India e Cina una crescita tanto rapida che avrebbe reso il loro

PIL complessivo paragonabile a quello delle potenze di più antica industrializzazione (Stati Uniti, Giappone, Regno Unito, Germania, Francia e Italia) entro il 2050. Una previsione che, all'epoca, non considerava ancora la presenza nel novero delle economie più performanti fra le emergenti del Sud Africa, circostanza per cui la S di BRICS venne aggiunta soltanto più tardi, da parte della stampa mondiale, come avremo modo di vedere in seguito.

Tale previsione dell'economista O'Neill fece molto discutere: i Paesi in questione condividevano infatti una situazione economica ancora definibile in via di sviluppo e erano tutti caratterizzati da tensioni interne ovvero da dispute aperte coi propri vicini. D'altro canto, tali Paesi potevano vantare una serie di caratteristiche comuni che lasciavano ben sperare per la loro crescita, quali l'ampiezza della popolazione, un immenso territorio, abbondanti risorse naturali strategiche e, soprattutto, una fase di ascesa del PIL e della quota nel commercio mondiale nell'ultima decade del secolo scorso¹²⁵.

La definizione "BRIC" non rimase sulla carta e – un po' come la contrapposizione fra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo alla conferenza di Cancún del 2003 – offrì alla diplomazia brasiliana una splendida opportunità di cogliere un nuovo spazio di protagonismo. Fu infatti su determinante impulso del ministro Amorim che, nel settembre 2006, venne realizzata la prima riunione dei ministri degli Esteri di Brasile, Russia, India e Cina, a margine della 61^a Assemblea generale delle Nazioni Unite. Un evento poco più che simbolico, tenuto in occasione del più importante appuntamento annuale del Palazzo di Vetro, un segnale di disponibilità alla collaborazione da parte di Paesi emergenti accomunati dall'insoddisfazione per l'ordine internazionale dettato dall'unica superpotenza emersa dalla Guerra fredda, con particolare riguardo per i due Stati privi di seggio permanente, ossia l'India e il Brasile stesso¹²⁶.

Per il Brasile di Lula, la partecipazione ai BRIC costituì senz'altro uno dei modi migliori per consacrare il proprio *status* di potenza emergente, definitivamente uscita dalla periferia: Brasilia poteva ora contare su un rapporto privilegiato con i principali Paesi in ascesa sul piano internazionale, potenze alternative a Stati Uniti e Europa ma allo stesso tempo non animate da spirito aggressivo, elemento questo che del resto non ha mai caratterizzato la politica estera brasiliana, tanto meno sotto Lula, un convinto detrattore della forza nelle relazioni internazionali.

Non c'è dunque da stupirsi che, sempre grazie all'attivismo brasiliano e con il gioco di sponda offerto a Lula dall'omologo russo Medvedev¹²⁷,

il club dei BRIC sia passato a darsi appuntamenti regolari, durante i quali i leader dei Paesi membri potessero avviare progetti di collaborazione in ambito economico, ma soprattutto lanciare segnali di tipo politico alla comunità internazionale, offrendo agli Stati membri un palcoscenico di sicuro rilievo mediatico per la promozione delle proprie posizioni.

La prima riunione dei capi di Stato dei Paesi BRIC si tenne il 16 giugno 2009 a Ekaterinburg, in Russia, mentre la seconda ebbe luogo il 15 e il 16 di aprile 2010 a Brasilia. Grazie al lavoro diplomatico di Celso Amorim, il Sudafrica venne ammesso a assistere al vertice del club, entrando a fare parte dopo la fine della presidenza Lula, nel 2011, momento nel quale entrò in uso l'acronimo BRICS. Peraltro, il 2010 si rivelò un anno particolarmente proficuo per i componenti del BRICS, visto che nel novembre di quell'anno il Fondo monetario internazionale incluse Brasile, Russia, India e Cina tra i dieci paesi con il diritto di voto più elevato, insieme a Stati Uniti, Giappone, Francia, Germania, Italia e Regno Unito.

Tra i vari dossier di politica estera sul suo tavolo, il presidente Lula seguì particolarmente da vicino l'esercizio dei BRIC. Lula seppe infatti utilizzare la partecipazione brasiliana ai BRIC come contraltare al G7, organismo al quale il Brasile non era ammesso, al fine di sminuirne il ruolo di unico direttorio della politica internazionale. In questo senso, il Brasile nei BRIC perseguì il medesimo obiettivo che andava portando avanti nelle altre sedi multilaterali: erodere la *governance* internazionale attuale proponendo nuove forme di partecipazione degli emergenti e, in particolare, evidenziando l'obsolescenza del Consiglio di sicurezza nella sua attuale composizione che non tiene adeguatamente conto delle potenze emergenti del Sud del mondo¹²⁸.

Non ci occuperemo degli sviluppi dell'azione brasiliana in seno ai BRICS perché esulano dai limiti temporali di questo libro. Sta di fatto che, se da un lato il club BRIC offrì finalmente al Brasile un salotto buono presso cui sedersi, tale iniziativa non rafforzò le pretese brasiliane (e neppure quelle indiane) al seggio permanente, visto che Brasilia e New Dehli non riuscirono a farsi appoggiare in tal senso dagli altri due partner BRIC, già titolari di seggio permanente¹²⁹.

LA POLITICA DI LULA PER L'AMERICA DEL SUD

L'attivismo di Lula sul piano multilaterale non deve indurci a sottovalutare la dimensione regionale della politica estera della sua amministrazione. Anzi, la collaborazione regionale ebbe un peso pari alla partecipazione brasiliana al club dei BRIC nella ricerca di Lula di aumentare il prestigio internazionale del Brasile.

A dare importanza alla collaborazione regionale nel disegno complessivo della politica estera del presidente Lula e del ministro Amorim contribuirono una serie di fattori: in primo luogo, l'aver trovato già avviata la struttura del Mercosul grazie al lavoro svolto da FHC, uno dei tanti lasciti del presidente Cardoso al suo successore. In secondo luogo, il disposto della Costituzione brasiliana che, come illustrato nel capitolo primo di questo libro, impegna il potere esecutivo federale al rafforzamento dei rapporti coi vicini del Cono Sud. Ma il motivo determinante fu un terzo: nel mondo dell'era della globalizzazione, caratterizzato dalla tendenza alla formazione di blocchi commerciali, una potenza dall'economia in crescita e con un forte interesse a creare mercati di sbocco per il proprio *export* non poteva rinunciare al rafforzamento dell'integrazione regionale. Un obiettivo da coltivare di pari passo a quello dell'inserimento del Brasile fra le grandi potenze mondiali proprio perché un Brasile che fosse già il più autorevole componente di un blocco regionale sarebbe risultato al contempo un interlocutore di maggior peso nel confronto con Stati Uniti e Unione europea, in particolare quando si fosse dovuto negoziare su temi sensibili quali l'agricoltura¹³⁰.

L'attenzione per l'integrazione regionale rappresentò non a caso uno dei passaggi principali del discorso di insediamento alla presidenza pronunciato da Lula nel gennaio 2003, quando il nuovo capo dello Stato annunciò che avrebbe impegnato il suo governo alla "costruzione di una America del Sud politicamente stabile, prospera e unita, basata su ideali democratici e di giustizia sociale", intendendo a tal fine rafforzare il Mercosul. Un impegno cui fece seguito immediato, per volontà del ministro Amorim, la creazione di una nuova struttura dell'Itamaraty dedicata esclusivamente alla politica regionale e affidata per lo più a diplomatici di provata fede petista¹³¹.

Un primo passo per il rafforzamento del Mercosul fu, per Lula, il mantenimento dell'opposizione già manifestata dal governo Cardoso all'ALCA, determinando così il definitivo naufragio di tale progetto statunitense. Più in generale, il presidente Lula espresse sempre la propria preferen-

za a trattare le questioni politiche e commerciali di interesse del Cono Sud *in fora* nei quali non partecipassero gli Stati Uniti, nella convinzione che la presenza di Washington avrebbe diminuito la capacità di Brasilia di esercitare influenza sui vicini¹³².

Detto questo, per Lula il Mercosul non poteva rimanere un mero blocco doganale: l'organismo regionale avrebbe dovuto avere anche un'anima politica, tale da conferire al Mercosul stesso una legittimazione attiva nelle sedi multilaterali anche su temi non strettamente economici. Su impulso brasiliano si avviò dunque il tentativo (non ancora compiuto) di trasformare il Mercosul da unione doganale a vero e proprio esperimento di integrazione politica, dotandolo di alcuni strumenti pensati per consentire all'organizzazione una capacità di azione propria, ancorché limitata a taluni settori. In tale ottica, nel 2004 fu la volta dello stabilimento del Forum imprenditoriale del Mercosul e del Fondo di convergenza strutturale (FOCEM), destinato a finanziare programmi finalizzati a stimolare la competitività e a promuovere la coesione sociale nelle aree meno sviluppate dei Paesi membri, un obiettivo fortemente voluto da Lula, sempre nell'ottica di coniugare l'inclusione sociale con la crescita economica. Non a caso, il Brasile contribuì al FOCEM per il 70% delle sue risorse. Inoltre, nel 2006 venne inaugurato a Brasilia il Parlamento del Mercosul, che poi troverà sede a Montevideo¹³³.

Lula avrebbe anche voluto ampliare i confini del Mercosul, coinvolgendo Paesi governati da leader a lui ideologicamente affini e sui quali il presidente brasiliano riteneva di potere esercitare una certa influenza, quali il Venezuela di Hugo Chávez e la Bolivia di Evo Morales. Tentativi destinati al fallimento, non soltanto perché le economie venezuelana e boliviana non erano evidentemente pronte a un'operazione di connessione dei mercati con Stati assai più industrializzati e inseriti nei circuiti commerciali internazionali, segnatamente Brasile e Argentina, ma soprattutto per via delle contrarietà ideologiche dei due leader citati a avviare integrazioni commerciali che sembrassero loro di tipo capitalista.

Quanto al rapporto con Caracas, Lula vi attribuì attenzione sin dal suo primo mese di governo. Già nel gennaio 2003, infatti, il neoeletto presidente brasiliano contribuì a promuovere il "Gruppo di amici del segretario generale dell'OSA per il Venezuela". Si trattava di un'iniziativa dell'Organizzazione per gli Stati Americani finalizzata a contribuire alla risoluzione della crisi politica in atto del Paese caraibico, che vedeva contrapporsi i chavisti e le opposizioni al regime del colonnello Chávez attraverso una serie di scioperi e manifestazioni violente. In tale impegno

per la stabilizzazione del Paese vicino, la diplomazia brasiliana, pur sottolineando la permanente adesione del Brasile al principio di non intervento negli affari interni, sottolineò la “non indifferenza” verso le crisi che possano mettere a repentaglio la stabilità della regione, il medesimo atteggiamento che condusse Brasilia a sostenere MINUSTAH. Il sostegno al “Gruppo di amici”, di fatto la prima mossa di Lula in politica estera dopo il suo insediamento, irritò in un primo momento l’amministrazione Bush, come sempre diffidente rispetto a ogni iniziativa che potesse sembrare tesa a legittimare il regime chavista. Nel corso degli anni della sua presidenza, tuttavia, Lula fu apprezzato da Washington anche grazie alla sua capacità di confrontarsi col leader di Caracas, il cui acceso antiamericanismo contribuiva a fare apparire l’ex sindacalista brasiliano come un leader moderato nel dialogo con gli Stati Uniti¹³⁴.

Lula giudicò infatti sempre eccessivo e, soprattutto, niente affatto costruttivo per gli interessi del subcontinente l’antiamericanismo di Chávez, tanto che possiamo dire che, a dispetto delle affinità ideologiche fra i due leader della sinistra sudamericana, il rapporto con Washington coltivato da Lula sia stato un esempio del pragmatismo nella considerazione degli interessi brasiliani dimostrato in politica estera dall’ex sindacalista eletto al Planalto. Al contempo, anche l’ambizione di Chávez, realizzata nel 2004, di creare l’Alleanza bolivariana per le Americhe (“ALBA”), un organismo di cooperazione economica con Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua e altri Stati insulari caraibici, impensierì il Brasile di Lula, che avrebbe preferito evitare l’insorgere di qualsiasi entità potenzialmente concorrente rispetto al Mercosul¹³⁵.

Analoghe considerazioni valgono per il rapporto fra Lula e Morales, un’altra relazione nella quale le comuni radici di dirigenti sindacali non bastarono a portare i due leader a una proficua collaborazione in politica estera. Tutt’altro: il 1° maggio 2006 Morales decretò la nazionalizzazione dei settori dell’estrazione di gas e petrolio, le principali risorse della Bolivia, inviando reparti dell’esercito a occupare i siti di estrazione e le raffinerie, incluse le strutture della Petrobras, la compagnia pubblica brasiliana che tanto aveva investito nel Paese andino. Così facendo, Morales aprì un conflitto con la Petrobras e con l’intero settore produttivo brasiliano, che in parte dipendeva dalle estrazioni del territorio boliviano. Malgrado le pressioni interne, tuttavia, Lula non reagì alla nazionalizzazione e si adoperò per raggiungere un accordo con lo Stato andino, un compromesso stipulato nel febbraio del 2007 in esito al quale il Brasile acconsentì a pagare a ben più caro prezzo per le risorse estrat-

te in Bolivia. Per molti osservatori, questa vicenda costituì un esempio di come Lula non abbia voluto apparire ai suoi vicini come il leader di uno Stato dall'atteggiamento imperialista¹³⁶.

Sempre in tema di collaborazione coi vicini, merita di essere ricordato l'intervento brasiliano nella crisi istituzionale dell'Honduras del giugno 2009, quando il presidente legittimamente eletto, Manuel Zelaya, venne deposto da un golpe militare dopo aver proposto un referendum di modifica della Costituzione che avrebbe dovuto rendere possibile la sua rielezione, nonostante il parere contrario espresso dalla Corte suprema. Nei giorni di maggiore tensione derivanti dal golpe, il Brasile diede asilo al presidente deposto presso la propria Ambasciata in Tegucigalpa, che divenne centro degli incontri fra Zelaya e i suoi sostenitori, non senza un qualche imbarazzo di Itamaraty, che ruppe le relazioni diplomatiche col governo *de facto* locale. L'asilo nella sede diplomatica brasiliana durò per oltre quattro mesi, in esito ai quali Zelaya trovò rifugio nella Repubblica Dominicana e il suo Paese si avviò pacificamente alle elezioni per il capo dello Stato¹³⁷.

Ma la politica regionale del governo Lula non fu dedicata esclusivamente al Mercosul, né tantomeno tutta rivolta a risolvere le questioni dei vicini problematici. Nel disegno brasiliano di integrare quanto più possibile il Cono Sud, un ruolo importante rivestì anche il lancio della Comunità sudamericana delle nazioni ("CASA"), creata l'8 dicembre 2004 con la Dichiarazione di Cuzco, firmata da Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perù, Suriname, Uruguay e Venezuela. Lo scopo dell'iniziativa era la realizzazione di uno spazio politico comune per i Paesi membri che potesse approssimarsi all'esperienza europea in particolare sotto i profili dell'istituzione di un parlamento comune e dello stabilimento del diritto di libera circolazione. Lula avrebbe invece voluto una Dichiarazione più coraggiosa, che impegnasse i Paesi firmatari al raggiungimento di obiettivi concreti entro un lasso di tempo predeterminato e che favorisse la cooperazione politica anche fra gli Stati non aderenti al Mercosul, ma in quella occasione prevalse, fra i partner regionali, la gelosia per la propria sovranità.

Proprio per aumentare il livello politico dell'integrazione regionale e sempre su spinta del leader brasiliano, il terzo vertice dei capi di Stato dei Paesi firmatari della Dichiarazione di Cuzco, tenutosi a Brasilia il 23 maggio 2008, trasformò CASA nell'Unione delle nazioni sudamericane ("UNASUL"). A differenza della Dichiarazione di Cuzco, di portata giuridica non vincolante per gli Stati, a Brasilia fu firmato un Tratta-

to, entrato in vigore l'11 marzo 2011, dopo la ratifica dell'Uruguay. Tale Trattato rappresentò quindi l'atto costitutivo di un'organizzazione regionale il cui scopo era istituzionalizzare la collaborazione politica fra gli Stati aderenti, esattamente secondo quanto auspicato dal governo brasiliano. Nel corso degli anni, UNASUL si è infatti dotata di un Segretariato permanente stabilito a Quito, di un Parlamento con sede a Cochabamba (Bolivia), della Banca del Sud con sede a Caracas, nonché di un Consiglio di difesa sudamericano¹³⁸.

Nelle intenzioni di Lula, l'UNASUL avrebbe dovuto riaffermare l'integrazione del Cono Sud come un progetto politico, superando ogni altro precedente organismo di collaborazione regionale e affiancandosi quindi al Mercosul, entità questa dalla dimensione prettamente economica. Inoltre, con la sua natura strettamente sudamericana – non vi hanno infatti aderito Stati centramericani o caraibici – UNASUL avrebbe dovuto definitivamente tagliare fuori gli Stati Uniti da ogni ipotesi di integrazione del continente, tanto più dopo il tramonto dell'iniziativa ALCA, arrestata, come già sappiamo, anche alla luce della contrarietà di Brasilia¹³⁹.

Come noto, i progetti di integrazione regionale lanciati negli anni della presidenza Lula incontrarono e incontrano tuttora difficoltà nel muovere ulteriori passi avanti, complice anche il fatto che è venuto meno il carisma del leader brasiliano, il quale tanto contribuì allo stabilimento di CASA e di UNASUL. Ma qualche responsabilità del mancato decollo dell'integrazione sudamericana ce l'ha anche lo stesso Lula, il quale ha sì promosso instancabilmente iniziative di coordinamento e di dialogo intraregionale, ma non ha mai compiuto il passo decisivo della cessione di significative quote di sovranità in favore di istituzioni sovranazionali comuni e dotate di competenze legislative e amministrative proprie, processo questo che, come noto, ha caratterizzato in maniera determinante l'integrazione europea¹⁴⁰.

Se dunque per tali iniziative della politica estera lulista non può parlarsi di successo duraturo, il Brasile ne ha comunque raccolto apprezzabili dividendi. Mi riferisco in primo luogo all'aumento degli investimenti brasiliani nei Paesi vicini, operazioni economiche talvolta ingenti e spesso sostenute dai finanziamenti erogati dalle banche pubbliche del Paese, nonché accompagnati dai progetti dell'Agenzia brasiliana di cooperazione. L'Agenzia era infatti sempre impegnata dal governo a accompagnare l'espansione degli interessi politico-economici brasiliani con azioni che potessero esportare all'estero la *success story* brasiliana nella lotta alla fame e che prevenissero l'insorgere, nei Paesi vicini, della perce-

zione che il Brasile si stesse muovendo nella regione con un atteggiamento da Stato egemone¹⁴¹.

Quel che è certo è che Lula divenne ben presto il leader sudamericano non soltanto più noto sulla scena mondiale, ma anche il più autorevole fra i vicini, basti pensare che nei primi otto mesi dal suo insediamento al Planalto, fra il gennaio e l'agosto del 2003, tutti i capi di Stato sudamericani visitarono il Brasile, in una sequenza di visite che furono altrettante riuscite operazioni di immagine per la politica brasiliana nel Cono Sud¹⁴².

RAPPORTI CON L'AFRICA

L'ambizione di guidare una coalizione di Paesi emergenti interessati alla modifica della *governance* internazionale, lo sforzo per aumentare il prestigio del Paese attraverso l'applicazione all'estero dei programmi di riduzione della povertà avviati in Brasile e, non ultima, una specifica sensibilità personale per il continente africano e per la sua storia, soprattutto in considerazione del fatto che la metà circa dei brasiliani discende dagli schiavi strappati all'Africa occidentale: queste sono le componenti che fondarono la politica africana del presidente Lula.

Le relazioni con l'Africa furono senza alcun dubbio una parte fondamentale della politica estera di Lula e animarono la direttrice di cooperazione Sud-Sud della diplomazia lulista, in parallelo con l'iniziativa BRIC, tanto che le considerazioni svolte nel paragrafo dedicato ai BRIC valgono anche per il rapporto con l'Africa. Sul fronte del rapporto coi Paesi del continente africano, pertanto, il presidente Lula spese con intensità anzitutto le proprie energie personali, senza contare le ingenti risorse che il suo governo investì in Africa, tanto nel rafforzamento della rete diplomatica brasiliana, quanto in numerosi progetti di cooperazione allo sviluppo¹⁴³.

A ben vedere, l'attenzione per l'Africa si era già manifestata nella politica estera brasiliana, molto prima dell'ascesa al potere di Lula. Difatti, sia durante l'ultima fase di governo democratico prima dell'avvento della dittatura militare, ossia coi presidenti Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), sia durante la stessa dittatura, in particolare sotto la presidenza del generale Ernesto Geisel (1974-1979), il Brasile investì nel rapporto con il continente africano nel più ampio contesto del rafforzamento delle sue relazioni coi Paesi in via di sviluppo. Erano gli anni della decolonizzazione e del Movimento dei Paesi non allineati, gli anni in

cui non era affatto facile nutrire aspirazioni da potenza emergente rispetto alla ferrea logica dei blocchi contrapposti della Guerra fredda e quella africana parve al Brasile una carta interessante da giocare, sia pure per un breve lasso di tempo¹⁴⁴.

In seguito, mentre sotto la guida di Cardoso, lo si ricorderà, le relazioni fra il Brasile e l'Africa vissero, per così dire, una fase di bassa marea, con Lula non soltanto la politica di Brasilia verso l'Africa conobbe un rilancio, ma soprattutto essa fu caratterizzata da una strategia complessiva di promozione degli interessi nazionali da parte brasiliana. Il Brasile di Lula non voleva insomma soltanto cogliere in Africa obiettivi di ordine politico o commerciale, ma intendeva rinsaldare i legami umani e culturali che derivano al Brasile, come pure a diversi Stati africani, dalla comune appartenenza all'impero portoghese e al triste passato del traffico degli schiavi.

Proprio per questa ragione, le iniziative politiche verso l'Africa e, in particolare, i numerosi viaggi ufficiali del presidente Lula nel continente, furono accompagnati da folte delegazioni, composte da esponenti del settore produttivo brasiliano, ma anche da rappresentanti del mondo accademico e della cooperazione allo sviluppo incaricati di stabilire contatti con gli interlocutori locali. Un approccio che ci dimostra come, nella sua politica africana, Lula seppe coniugare la pragmatica promozione degli interessi nazionali con componenti di ordine ideale, in primo luogo la diffusione nel dibattito internazionale di un tema sensibile per i Paesi africani e assai caro allo stesso presidente Lula, quale la lotta alla povertà¹⁴⁵.

Ma se i temi ideali contano, contano altresì gli affari e la diplomazia dell'era Lula ne fu assolutamente consapevole. Complice il fatto che, negli anni della sua presidenza, alcuni Stati africani stavano attraversando una fase di crescita economica, l'attivismo diplomatico di Lula in Africa pagò con l'aumento dell'intercambio fra il Brasile e, rispettivamente, la Nigeria, l'Angola, l'Egitto, l'Algeria e il Sudafrica. Si tratta, beninteso, di mercati dal potere di acquisto relativamente limitato, ma anche di Paesi caratterizzati da una crescente insufficienza di risorse alimentari, ai quali il Brasile riuscì a vendere ingenti quantitativi di *commodities* agricole. Al contempo, alcuni gruppi industriali brasiliani ottennero in Africa importanti commesse nel settore minerario e in quello delle costruzioni, tanto che l'Africa fu, assieme all'America del Sud, il più significativo scenario per la crescita degli investimenti brasiliani all'estero negli anni del governo Lula¹⁴⁶.

I ritorni politici della diplomazia, si sa, sono più difficili da calcolare rispetto ai dividendi economici. Certo, il Brasile di Lula, neppure al-

l'apice della sua fase di crescita economica e di prestigio internazionale, ha mai potuto rivaleggiare con l'espansione degli interessi cinesi nel continente africano: troppo ampio era il divario di risorse impiegato da Brasilia rispetto a Pechino, nella corsa all'Africa e alle sue opportunità. D'altro canto, va segnalato che la presenza brasiliana in Africa non ha mai dato adito a accuse di neocolonialismo da parte della stampa internazionale ed è un dato di fatto che Lula, con il suo carisma e ancor più con la sua storia personale così simile a molti contesti di Paesi in via di sviluppo, divenne presto il più popolare fra i leader dei Paesi industrializzati presso gli omologhi africani, tanto da essere invitato quale ospite d'onore al XIII vertice dei capi di Stato e di governo dell'Unione Africana tenutosi a Sirte il 1° luglio 2009¹⁴⁷.

TEHERAN E DINTORNI

La strategia di Lula e Amorim, volta a ritagliare spazi di protagonismo per il Brasile attraverso la collaborazione con i Paesi del Sud del mondo, non trascurò i rapporti con il Medio Oriente, in questo discostandosi nettamente dalla tradizione diplomatica brasiliana, relativamente poco attiva in questa regione. Come vedremo fra poco, tuttavia, nelle relazioni con i Paesi mediorientali la diplomazia lulista cadde nella tentazione di strafare, puntando le sue carte in una giocata avventata.

Ma procediamo con ordine. Parallelamente a quanto fatto nei confronti dell'Africa, Lula non risparmiò sforzi per avvicinare il suo Paese ai principali Stati mediorientali, convinto che il Brasile potesse giocare un ruolo nella regione come Paese non precedentemente compromesso con nessuna delle parti in causa e in grado di offrire buoni uffici e di dare un concreto supporto alla regione anche mediante progetti di cooperazione. Con questa convinzione, già nel primo anno di mandato, nel 2003, il presidente brasiliano compì viaggi in Siria, Libano, Emirati Arabi Uniti, Egitto e Libia, mentre negli anni successivi si aggiunsero Israele, Giordania e territori palestinesi e ancora più numerose furono le missioni svolte nella regione dal suo ministro degli Esteri Celso Amorim. Di questa strategia di avvicinamento fece parte anche l'ammissione del Brasile quale Stato osservatore presso la Lega araba, l'apertura di alcune sedi diplomatico-consolari nella regione e la conclusione di un accordo di libero scambio fra Mercosul e Israele grazie al determinante impegno di Brasilia, che all'accordo attribuiva anche un significato politico, così da

riequilibrare in qualche modo nei confronti di Tel Aviv l'attenzione dispensata da Lula ai leader arabi¹⁴⁸.

In Medio Oriente, il Brasile di Lula si presentava non soltanto come potenziale partner economico rispetto a Paesi in difficoltà a soddisfare il fabbisogno alimentare di popolazioni in crescita nel numero e, almeno in parte, anche nel potere di acquisto. L'ambizione del governo Lula fu infatti sin dall'inizio quella di accreditare il Brasile quale nuovo attore politico, interessato a ottenere il supporto dei Paesi mediorientali nei *fora* multilaterali e dunque portatore di una visione delle relazioni internazionali ispirata al multilateralismo. Fu difatti molto apprezzata nella regione la critica mossa da Lula all'invasione statunitense dell'Iraq nel 2003. Una critica che Lula affidò a una lettera inviata al pontefice, San Giovanni Paolo II, certamente il leader mondiale che più si espose contro la determinazione di Washington a scatenare un nuovo conflitto nel Golfo¹⁴⁹.

Anche nei rapporti col Medio Oriente, Lula e Amorim proseguirono nella loro strategia di coagulare i Paesi emergenti in iniziative multilaterali all'interno delle quali il Brasile potesse assumere un ruolo di coordinamento. In quest'ottica, nel maggio 2005, il governo Lula organizzò a Brasilia il summit Sud America-Paesi Arabi (ASPA), il primo incontro a alto livello politico fra le due regioni. Le aspirazioni del Brasile, Paese organizzatore del vertice, erano alte e non legate esclusivamente alla necessità di aumentare l'interscambio: si voleva infatti sottolineare il comune sentire delle due regioni verso le questioni dello sviluppo e della riforma delle Nazioni Unite. Un comune sentire, tuttavia, che dimostrò presto i propri limiti: nella Dichiarazione finale del vertice, infatti, il governo brasiliano dovette rassegnarsi a omettere la parola *democrazia* in ragione delle resistenze opposte da alcuni Paesi mediorientali, poco inclini al pluralismo politico¹⁵⁰.

Dichiarazione di Brasilia a parte, il percorso di avvicinamento del Brasile al Medio Oriente fu comunque costellato da una serie di successi, in termini di prestigio diplomatico e di incremento dei mercati di sbocco per il proprio *export*. Il tutto finché Lula e Amorim non inciamparono nel dossier nucleare iraniano, nella primavera del 2010, circostanza che ci impone di fare un breve riassunto delle puntate precedenti. Sin dalla fine dell'amministrazione Cardoso e ancor più nei primi anni della presidenza Lula, le relazioni commerciali fra Brasile e Iran andarono infatti crescendo: l'Iran – con la sua popolazione di 80 milioni di abitanti in costante crescita – divenne un mercato importante per i prodotti alimentari brasiliani.

Al contempo, nel 2003, all'indomani dell'insediamento di Lula al Planalto, la compagnia brasiliana Petrobras ottenne i diritti di esplorazione nelle acque iraniane del Golfo Persico.

Anche alla luce di tali significativi rapporti commerciali, il governo Lula iniziò a concepire di potere svolgere un ruolo attivo nel dossier nucleare iraniano, una delle questioni più spinose della diplomazia contemporanea, che sfugge all'oggetto del presente lavoro ma che risulta necessario ricordare per sommi capi. Le potenze occidentali e Israele nutrivano da tempo il sospetto che Teheran intendesse sviluppare il proprio programma nucleare non soltanto a fini civili. La tensione salì improvvisamente nel 2002, quando un dissidente iraniano rilasciò dichiarazioni secondo le quali la Repubblica islamica sarebbe stata impegnata nell'arricchimento dell'uranio al fine di dotarsi di un arsenale nucleare. Tanto bastò perché – dopo un infruttuoso negoziato promosso dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) fra Iran da un lato e Francia, Regno Unito e Germania dall'altro – si arrivasse al coinvolgimento del Consiglio di sicurezza, che approvò un pacchetto di sanzioni contro Teheran.

E fu a questo punto che Lula e Amorim videro nel dossier nucleare iraniano un'opportunità che potesse definitivamente collocare il Brasile fra le grandi potenze, complice anche il fatto che, all'epoca della vicenda in esame, Brasilia occupava uno dei seggi non permanenti al Consiglio di sicurezza. Secondo le ricostruzioni prevalenti, la questione iraniana, che mai prima di allora era stata oggetto di impegno per l'Itamaraty, fu utilizzata dal governo brasiliano in maniera puramente strumentale al suo inserimento nel "salotto buono" della politica internazionale e senza alcun interesse concreto a rasserenare la regione del Golfo¹⁵¹.

E proprio in quest'ottica, Lula non scelse di prendere le parti delle potenze occidentali tradizionalmente impegnate nel confronto con Teheran, ma preferì scendere in campo nell'unico modo in cui la presenza del Brasile nella contesa avrebbe potuto fare parlare di sé, ossia a fianco del regime iraniano. Lula operò questa scelta d'intesa con un'altra potenza emergente, la Turchia, che in quel momento deteneva un seggio non permanente al Consiglio di sicurezza esattamente come il Brasile e che aveva, al pari del Brasile, tutto l'interesse a cercare visibilità sulla scena internazionale, tanto più avvalendosi della brillante immagine che Lula si era costruito negli anni. E di opportunità si trattò senz'altro anche per Ahmadinejad, il presidente iraniano che aveva fatto del programma nucleare un simbolo di sovranità nazionale e aveva quindi bisogno, fra i Paesi emergenti, di avere qualche alleato nel negoziato con le potenze occidentali.

Era dunque questo lo scenario nel quale, il 16 maggio 2010, il presidente Lula (che aveva peraltro conosciuto Ahmadinejad a Brasilia l'anno precedente) e il primo ministro turco Tayyip Erdogan – destinato negli anni a seguire a ben maggiore notorietà internazionale – si recarono a Teheran, confidando di potere esercitare un'influenza moderatrice sul leader iraniano, in quanto rappresentanti di Paesi percepiti come non ostili da parte della dirigenza della Repubblica islamica. In seguito a un confronto diretto col capo di Stato iraniano, Lula e Erdogan formularono la seguente proposta: l'Iran avrebbe dovuto accettare il piano dell'AIEA di sviluppare l'arricchimento dell'uranio all'estero, così da dissipare i sospetti secondo i quali la Repubblica islamica intendesse avvalersi dello strumento nucleare a fini militari. Tale opzione venne formulata, il 17 maggio 2010, nella Dichiarazione di Teheran, sottoscritta dai ministri degli Esteri di Teheran, Brasilia e Ankara. La Dichiarazione esordiva con un richiamo al Trattato di non proliferazione nucleare, formulato allo scopo di riaffermare il diritto delle parti, inclusa quindi la Repubblica islamica, di sviluppare la ricerca per ottenere energia nucleare a fini pacifici. Seguiva nel testo della Dichiarazione l'impegno di Teheran a depositare 1.200 kg di uranio arricchito in Turchia, a disposizione delle ispezioni dei funzionari dell'AIEA.

La Dichiarazione di Teheran risultò quindi sulla stampa internazionale come una vittoria tattica del regime iraniano, che in Lula e in Erdogan aveva trovato due leader disponibili a un'apertura di credito in termini di fiducia, con l'effetto di fare passare il messaggio che, al contrario, erano le potenze occidentali a preferire la via delle minacce e delle sanzioni a quella del dialogo. Lula, per di più, dichiarò pubblicamente di essere fiducioso che tale accordo fosse sufficiente per evitare l'ulteriore inasprimento delle sanzioni internazionali contro l'Iran.

Malgrado tale entusiasmo, all'indomani della Dichiarazione di Teheran i Paesi occidentali – gli Stati Uniti *in primis* – continuarono a nutrire dubbi sulle reali intenzioni di Ahmadinejad, che molti nelle capitali occidentali ritenevano impegnato soprattutto a guadagnare tempo per proseguire il programma nucleare, in ciò strumentalizzando le aspirazioni di Lula e di Erdogan a farsi onesti sensali nel negoziato. In particolare, all'ora segretario di Stato americano Hillary Clinton ebbe una dura telefonata con il suo collega brasiliano Amorim, una conversazione che ebbe l'effetto di fare comprendere al governo brasiliano che l'iniziativa di Lula e di Amorim non poteva contare sulla benevolenza del presidente Obama. Quanto davvero Brasilia potesse contare su un indulgente distacco

di Washington rispetto all'intervento di Lula nella questione iraniana resta un aspetto ancora oggi da chiarire. Secondo il ministro Amorim, durante il vertice G8 sotto presidenza italiana, organizzato a l'Aquila nel luglio 2009, Obama aveva chiesto a Lula di aiutarlo a rasserenare le relazioni con l'Iran, in ragione della cordialità dei rapporti maturati in quegli anni fra Brasilia e Teheran, ma la successiva telefonata del segretario di Stato americano Hillary Clinton all'omologo brasiliano sembra deporre in senso contrario a un possibile *endorsement* statunitense rispetto all'entrata del Brasile nel dossier nucleare¹⁵².

Sta di fatto che gli effetti distensivi che Lula, Erdogan e Ahmadinejad avevano sperato di produrre con la Dichiarazione di Brasilia non si verificarono. Difatti, a meno di un mese dalla Dichiarazione, il 9 giugno 2010, il Consiglio di sicurezza approvò nuove sanzioni contro la Repubblica islamica, in una seduta umiliante per Brasile e Turchia, che furono gli unici a votare contro le sanzioni, a parte l'astensione del Libano, la cui difficile posizione geopolitica suggeriva un atteggiamento prudente in questa partita. Persino i Paesi del club BRIC muniti di seggio permanente, Cina e Russia, lasciarono solo il Brasile di Lula, un isolamento diplomatico ancora più stridente se si pensa che in nessuna delle ben dieci occasioni in cui Brasilia fece parte del Consiglio di sicurezza il rappresentante brasiliano aveva votato contro risoluzioni che contassero sulla maggioranza.

Insomma, quello che per pochi giorni era parso un grande risultato diplomatico, si rivelò ben presto un serio contraccolpo di immagine per i suoi protagonisti, in particolare per il presidente brasiliano: la foto di Lula che, dopo la firma della Dichiarazione, alza in segno di vittoria la mano di Ahmadinejad – un leader che, ricordiamolo, giunse a negare l'Olocausto – ebbe un impatto negativo sulla sino a allora brillante figura internazionale del presidente brasiliano. Se per Amorim l'intervento brasiliano nel dossier nucleare si giustificava alla luce dell'ampliamento dell'azione esterna del Brasile, ormai uscito dalla periferia della politica mondiale, per altri commentatori alla base dell'insuccesso della Dichiarazione di Teheran vi sarebbe un'errata percezione delle intenzioni iraniane da parte di Brasile e Turchia e, ancor peggio, una certa presunzione della dirigenza brasiliana, avventuratasi incautamente nelle sabbie mobili mediorientali¹⁵³.

In definitiva, l'*affaire* iraniano mise a nudo il paradosso della proiezione esterna di Lula: una politica estera pragmatica e non schiava di prese di posizione ideologiche nel ricercare il conseguimento degli interes-

si nazionali, ma non insensibile alla dottrina elaborata dal PT nel campo delle relazioni internazionali, segnatamente in termini di collaborazione con i Paesi emergenti. La questione iraniana rappresentò, al contempo, il punto più alto e il peggiore insuccesso della politica estera di Lula: fu questo infatti il momento di maggiore visibilità del Brasile sulla scena internazionale, quando il Paese sudamericano sembrò potere rubare il palcoscenico a Washington, tradizionale primo attore in Medio Oriente, ma senza che Brasilia vedesse aumentare il suo peso concreto nella regione e, anzi, con la conseguenza di avere irritato l'amministrazione Obama.

I RAPPORTI CON LE POTENZE OCCIDENTALI

Il richiamo alle reazioni americane all'intervento brasiliano sul dossier nucleare iraniano ci serve a introdurre adesso l'analisi dei rapporti fra il governo Lula e le potenze tradizionali della scena mondiale, ossia gli Stati Uniti e l'Unione europea. Relazioni che furono certamente salde e alle quali la diplomazia dell'epoca Lula attribuì il consueto impegno, nella consapevolezza che proprio Stati Uniti e Unione europea rappresentavano (e continuano a rappresentare) i principali investitori nell'economia brasiliana. Tuttavia, la particolare attenzione che il presidente Lula dedicò al rapporto del Brasile con gli emergenti e la sua convinzione che da questi Paesi dovesse partire il riassetto degli equilibri mondiali rese le relazioni fra Brasilia e i Paesi occidentali, se non meno cordiali, di sicuro meno intense rispetto a quelle intessute dal suo predecessore.

Ciò è particolarmente vero con riferimento all'Europa, un continente davvero lontano dal radar della politica estera di Lula, che certamente lo trascurò a vantaggio dei rapporti con i Paesi del Sud del mondo. Per quanto riguarda le relazioni con l'Unione europea durante l'era Lula, sia sufficiente ricordare il partenariato strategico sancito nel 2007: un risultato certamente importante per la politica estera lulista, che consacrava il Brasile come uno dei principali partner globali dell'Unione europea. Un risultato, però, ridimensionato dall'atteggiamento del governo Lula rispetto al negoziato per l'Accordo di associazione UE-Mercosul, le cui trattative non furono certo oggetto di impulso da parte brasiliana durante gli anni di Lula al Planalto, sempre in ragione della preferenza del presidente brasiliano per le piattaforme commerciali che non vedessero fra i protagonisti le potenze tradizionali¹⁵⁴.

Diverso il discorso per gli Stati Uniti. Al momento dell'insediamento al Planalto di Lula, il governo di George W. Bush, alla Casa Bianca già da due anni, guardava con una certa diffidenza all'ex operaio divenuto leader del più grande Paese sudamericano. Troppo differenti erano d'altronde le matrici ideologiche delle due amministrazioni e di certo non avevano aiutato alcune dichiarazioni rilasciate da Lula durante le presidenziali del 2002, quando il candidato petista aveva definito il progetto ALCA un "tentativo di annessione economica" dell'America Latina da parte degli Stati Uniti, ribadendo inoltre la propria avversione per le politiche agricole nordamericana e europea, in quanto lesive degli interessi degli Stati del Sud del mondo, esportatori di materie prime alimentari¹⁵⁵.

Lo scenario mondiale successivo alla salita di Lula al Planalto (1° gennaio 2003), poi, non aiutò a avvicinare Brasilia a Washington: il 20 marzo, infatti, una coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti invase l'Iraq di Saddam Hussein, suscitando la ferma opposizione del governo Lula, che rifiutò di avallare qualsiasi azione militare realizzata al di fuori dell'ombrello ONU e si allineò quindi alle posizioni anti-intervento di Parigi, Berlino e Mosca, oltre che della Santa Sede. Il governo Lula scatenò nei primi mesi del 2003 un attivismo diplomatico teso a fare stigmatizzare l'unilateralismo americano da parte della comunità diplomatica e dell'opinione pubblica internazionale, dimostrando immediatamente la capacità di Lula e di Amorim di cogliere ogni opportunità per ritagliare un ruolo da protagonista globale per il Brasile. Un attivismo che, tuttavia, non inficiò il complesso dei rapporti fra Brasilia e Washington visto che, nel giugno 2003, si svolse una visita ufficiale di Lula alla Casa Bianca, restituita da George W. Bush nel 2007, quando i due Paesi conclusero un importante accordo di collaborazione in materia di biocombustibili¹⁵⁶.

Proprio a tale ultimo riguardo, va chiarito che le relazioni fra il Brasile di Lula e gli Stati Uniti furono sostanzialmente ispirate alla tradizione diplomatica di Itamaraty e, soprattutto, alla continuità rispetto al lavoro di FHC: un rapporto dunque caratterizzato dalla duplice consapevolezza che, se da un lato Washington è un partner fondamentale per lo sviluppo del Brasile, dall'altro lato il gigante nordamericano guarda a Brasilia come un pivot per la stabilità del subcontinente. Anche nei confronti degli Stati Uniti, dunque, la politica estera lulista seppe essere anzitutto improntata a considerazioni pragmatiche più che a presupposti ideologici: nel rapporto con gli Stati Uniti, la principale preoccupazione di Lula fu quella di qualificarsi come un partner senza complessi di inferiorità, rivendicando autonomia nella scelta di abbracciare una politica univer-

salista, fatta dell'alleanza con i BRIC e di una più forte integrazione con i Paesi del Cono Sud.

Si trattava, col senno di poi, di ambizioni esagerate, ma in quegli anni di forte crescita dell'economia brasiliana e con un presidente ex operaio dall'immagine carismatica sembrava che il gap di influenza mondiale fra Brasilia e Washington potesse ridimensionarsi. Addirittura nel 2008, durante la bancarotta della Lehman Brothers Holdings Inc., malgrado l'alto livello di esposizione di alcune imprese e banche brasiliane alla crisi della holding americana, l'economia brasiliana dimostrò invece resilienza e solidità, circostanza che permise a Lula di affermare che la crisi era stata provocata dal "comportamento irrazionale di uomini bianchi dagli occhi azzurri", così lanciando una stoccata agli *yankees* in perfetto stile da *caudillo* sudamericano¹⁵⁷.

Lula si dimostrò, d'altro canto, molto abile nel superare con disinvoltura una certa dose di antiamericanismo che aveva caratterizzato la retorica petista nelle campagne presidenziali degli anni Novanta e l'amministrazione Bush assistette quindi all'ascesa del Brasile come potenza emergente del Cono Sud senza eccessive apprensioni, essendo concentrata sulla lotta al terrorismo e forse non credendo fino in fondo alla reale consistenza del "nuovo" Brasile. Del resto, a George W. Bush faceva comodo un Cono Sud stabile e affidato alla leadership di Lula – piuttosto che a quella di Chávez – mentre a Lula serviva un buon rapporto con l'America per assicurare il settore produttivo brasiliano e accarezzare le speranze – poi rivelatesi vane – del supporto statunitense all'ottenimento di un seggio permanente a New York¹⁵⁸.

Neppure l'elezione alla Casa Bianca di Barack Obama nel 2008 impresse una svolta al rapporto fra Washington e Brasilia, che rimase dunque quello di due partner reciprocamente irrinunciabili ma non certo di due alleati che condividessero visioni e iniziative sulla scena globale. Fu anzi sotto la presidenza Obama che si registrò il momento di maggiore freddezza negli ultimi anni fra Stati Uniti e Brasile, in relazione alla già trattata vicenda del programma nucleare iraniano. Una freddezza che però, sempre in nome del pragmatismo dei rapporti internazionali, non impedì al governo Lula di ristabilire l'Accordo di cooperazione militare con gli Stati Uniti, un protocollo di collaborazione bilaterale dall'ampia portata in materia di sicurezza e industria di difesa, stipulato nel 1952 e denunciato nel 1977 dalla giunta militare brasiliana, insoddisfatta del livello di supporto ricevuto da Washington e rinverdito invece da Lula, un leader di sinistra cui non sfuggivano le importanti ricadute dell'accordo

a beneficio del settore produttivo brasiliano e delle sue forze armate, uno strumento che, come descritto con riguardo alla missione MINUSTAH, Lula intendeva integrare nel proprio disegno di politica globale¹⁵⁹.

In definitiva, il rapporto fra il Brasile e il mondo occidentale pagò il prezzo dell'orientamento "Sud-Sud" della politica estera brasiliana di quegli anni, ma ciò non significa che i rapporti fra Brasile, Stati Uniti e Europa non fossero buoni. Permasero, è vero, alcuni *irritants* a dividere il Brasile dalle potenze occidentali: in primo luogo il più volte ricordato tema del protezionismo agricolo, in nome del quale il Brasile capitanò la coalizione dei Paesi emergenti in seno all'OMC; in secondo luogo, la pretese dei Paesi industrializzati di ottenere un più alto livello di tutela della proprietà intellettuale e una minore incidenza degli oneri burocratici locali sul mercato brasiliano, pretese queste non soddisfatte dalla legislazione locale.

Ma la vera divergenza di vedute fra Brasilia e Washington era e rimane un'altra: essa consiste in ciò che i due Paesi cercano l'uno dall'altro, perché mentre gli Stati Uniti vogliono un Brasile che sia sempre più un partner commerciale dal mercato aperto e trasparente, nonché una potenza moderatrice del subcontinente, il Brasile persegue il riconoscimento di potenza globale, pretendendo dunque di essere trattato da Washington da pari a pari.

CONCLUSIONI

A diversi anni dalla conclusione del suo governo, della politica estera di Lula restano impresse le immagini, diffuse in mondovisione, del presidente brasiliano che, nel suo stesso modo di comportarsi dinanzi alle telecamere, incarnava tutte le più belle caratteristiche del suo popolo: la cordialità, l'entusiasmo e una capacità comunicativa coinvolgente anche per gli interlocutori appartenenti alle più diverse culture. Erano immagini di un Brasile finalmente orgoglioso di sé stesso, della propria dirigenza e del posto che questa aveva trovato nel mondo per il Paese.

Immagini tratte dai summit internazionali cui Lula era invitato come ospite d'onore, come pure immagini girate nella postmoderna città di Brasilia, dove i cortei di auto delle numerose visite ufficiali ricevute da Lula si snodavano lungo la *Esplanada dos Ministérios*, il monumentale viale che ospita il cuore del potere federale, con il Palazzo del Planalto, il Congresso, la Corte costituzionale e tutti i Ministeri, schierati come tan-

ti soldati in un picchetto d'onore. Uno scenario urbanistico davvero unico al mondo, una gigantografia di cemento contro il cielo terso del Planalto centrale, che dimostra come, sin dall'edificazione di Brasilia alla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso, il Brasile sognasse già un posto fra le grandi potenze della terra e stesse intanto preparando la scenografia della sua nuova capitale per questo futuro glorioso.

Da immagini come queste e, ancor più, dalla lettura dei comunicati stampa, spesso dai toni trionfalistici, con i quali l'Itamaraty commentava le iniziative di Lula e di Amorim, si trae l'idea di una politica estera rivoluzionaria rispetto al passato, la politica estera di un Paese in ascesa sul piano economico e anche in termini di consapevolezza delle proprie potenzialità. Eppure, tale ricostruzione, affidata prevalentemente alle immagini, appare vera soltanto a metà. È vera la parte che riguarda la diplomazia presidenziale, ossia la capacità di Lula di intervenire direttamente e con efficacia mediatica sulla scena, come pure la sua propensione a sfruttare in chiave internazionale i successi registrati in casa in termini di miglioramento della situazione socioeconomica – tanto più dopo l'ottimo lavoro svolto in campo finanziario da FHC – risultati brillanti che regalarono all'ex sindacalista una popolarità mondiale imparagonabile a qualsiasi altro leader latinoamericano¹⁶⁰.

Tuttavia, dopo avere esaminato i principali obiettivi della politica estera lulista – in estrema sintesi: integrazione regionale, collaborazione Sud-Sud e aspirazione al seggio permanente – appare chiaro come essa non sia stata affatto rivoluzionaria. Tale caratterizzazione le fu attribuita dalla stampa internazionale, proprio perché affascinata dal carisma di un leader che sembrava avere di colpo vinto tutte le sfide che il suo complicato Paese gli aveva presentato. Ma se, ripeto, prendiamo in analisi i principali contenuti della politica estera dell'era Lula, essi risultano sostanzialmente coerenti con le direttrici seguite da Cardoso che, a sua volta, aveva abbondantemente ripreso tendenze anteriori della diplomazia brasiliana, inclusa quella sviluppata durante la dittatura militare. Per contro, quando Lula volle discostarsi dai precedenti della diplomazia brasiliana (segnatamente, nell'*affaire* iraniano) tali iniziative non ebbero successo e si tradussero in velleità momentanee, proprio perché si situarono al di fuori della sfera di interessi del Brasile che l'Itamaraty aveva tradizionalmente promosso nel corso del Novecento.

Tutto sommato, la politica estera di Lula ebbe successo proprio perché fu pragmatica e conservativa (al pari della politica economica, liberale più che "petista"), pur riuscendo a apparire innovativa sul piano mediatico,

anche grazie al momento di crescita del Paese, circostanza che permise al governo Lula di investire in diplomazia e cooperazione allo sviluppo come mai prima d'ora aveva fatto una potenza emergente. Il tutto senza dimenticare il talento dei collaboratori di cui Lula seppe circondarsi, a cominciare dal suo ministro degli Esteri, il più volte citato ambasciatore Celso Amorim¹⁶¹.

Se dunque le linee d'azione di Lula e di Amorim furono coerenti col passato, la carica innovativa che Lula riuscì a imprimere nella sua azione esterna fu esattamente la determinazione nella ricerca del suo principale obiettivo: rendere il Brasile una potenza mondiale, un riferimento per i Paesi in via di sviluppo e per i Paesi insoddisfatti dalla *governance* mondiale e, al contempo, un attore che potesse relazionarsi su un piano di parità con le potenze tradizionali. L'appartenenza al club dei BRIC fu emblematica di questa determinazione, poiché con tale iniziativa il Brasile seppe coinvolgere potenze "consacrate" dal seggio permanente a New York (la Russia e la Cina) come pure Paesi emergenti e ancora largamente in via di sviluppo (l'India e, più tardi, il Sudafrica).

Tutto ciò senza sfoderare atteggiamenti antagonizzanti rispetto agli Stati Uniti, indeboliti proprio in quegli anni dagli attentati dell'11 settembre 2001, dalla conseguente guerra unilaterale al terrorismo e, ancora in seguito, dalla crisi dei mutui *subprime*. Conseguentemente, le aspirazioni di potenza luliste ne uscirono rafforzate, sia pure nel medio periodo, permettendo a Lula di promuovere l'evoluzione del sistema internazionale da un assetto centrato sulla superpotenza solitaria a un nuovo sistema multipolare, che redistribuisse il potere in favore dei Paesi emergenti.

Tutto oro quello che luccica, nella performance internazionale di Lula? Evidentemente no e non mi riferisco solo al passo falso sul dossier irachiano o al mancato conseguimento del seggio permanente, una sconfitta che, d'altro canto, costituisce di per sé la prova che il Paese sia stato preso in considerazione come candidato. Penso anche alle critiche rivolte a Lula per avere taciuto sulle violazioni dei diritti umani a Cuba, in Venezuela e in Iran, Paesi con i quali il suo governo manteneva relazioni amichevoli. Come pure alla disinvoltura con la quale un Paese democratico e pluralista come il Brasile flirtava con potenze di tutt'altro orientamento, quali la Russia e la Cina¹⁶².

Ma se l'operato di nessun governo può considerarsi esente da critiche, il vero risultato, tangibile e duraturo, ottenuto da Lula resta quello della percezione e dell'autopercezione del Brasile di oggi. Lula è infatti

riuscito nell'intento di garantire al Brasile il pieno e incontrovertibile inserimento nella politica internazionale come un interlocutore da considerare seriamente, un Paese che nutre aspirazioni credibili e soprattutto nelle quali, per la prima volta nella loro storia di Stato sovrano, credevano i brasiliani stessi, convinti delle potenzialità del Brasile in campo economico e politico. Un Paese che mieteva successi di risonanza mondiale impensabili sino a qualche anno prima, come l'elezione dei brasiliani José Graziano da Silva, nel 2011, alla Direzione Generale della FAO e di Roberto Carvalho de Azevêdo nel 2013 al vertice dell'OMC, o come l'ottenimento dello *status* di Paese ospite della Coppa del mondo di calcio del 2014 e delle Olimpiadi, svoltesi nella *cidade maravilhosa* di Rio de Janeiro nel 2016¹⁶³.

Un Paese che, in definitiva, non si poteva e non si potrà mai più considerare periferico.

CONCLUSIONI

La politica estera di FHC e di Lula: un confronto

Le pagine che precedono ci hanno accompagnato alla scoperta di due diversi volti del Brasile, se così posso dire. Dal Brasile dell'ultima decade del Novecento – strozzato dall'iperinflazione, schiacciato dal peso dei debiti internazionali e perplesso circa quello che sarebbe stato il suo posto nel mondo – siamo passati al Brasile degli anni Duemila. In questa seconda fase, abbiamo ritrovato invece un Brasile giustamente orgoglioso dei suoi successi in campo economico e in termini di riduzione delle diseguaglianze sociali, traguardi che hanno consentito al Paese di rafforzare il suo inserimento nel gioco della politica mondiale. Non solo: il Brasile degli anni Novanta, quello guidato da FHC, era chiamato a confrontarsi con lo strapotere dell'unico vincitore della Guerra fredda, mentre il Brasile di appena pochi anni dopo avrebbe visto invece gli Stati Uniti messi in difficoltà dalla guerra al terrorismo e da problemi di economia interna, situazione questa che ha incoraggiato, nel Brasile di Lula, la ricerca di partnership con le potenze emergenti.

È principalmente da questi mutati scenari, interni e esterni, che presero le mosse le diverse iniziative di politica estera di FHC e di Lula, più ancora che nelle pur innegabili differenze personali fra i due leader. Mentre FHC dovette anzitutto sforzarsi di fare accettare il Brasile come interlocutore sul piano mondiale – e per fare ciò puntò a rafforzare i legami con le potenze tradizionali e a rinsaldare i vincoli coi Paesi vicini – dal canto suo Lula poté capitalizzare il lavoro svolto dal predecessore e proiettare il Brasile verso la collaborazione con altre potenze interessate a ridimensionare l'egemonia americana, preferendo quindi una politica estera multipolare e con un occhio di riguardo verso gli emergenti. In altri termini e come a più riprese sottolineato nei capitoli precedenti, la politica estera di Lula non avrebbe potuto essere né assertiva né creativa senza il lavoro svolto dal suo predecessore, nel riordino delle finanze interne come nella proiezione di un Paese divenuto sempre più credibile.

D'altro canto, sarebbe ingeneroso sminuire l'efficacia di Lula in politica estera del Brasile riducendo il suo ruolo a "massimizzatore" del lavoro svolto da FHC. La presenza di Lula sulla scena mondiale andò infatti ben oltre i successi (ovvero gli insuccessi) registrati dalla diplomazia brasiliana sotto la sua presidenza. Con la sua enorme intelligenza politica e un'immagine di leader che ha saputo costruire il proprio successo partendo dall'emarginazione sociale, Lula seppe conferire alla campagna contro la fame un significato simbolico, così da rendere il Brasile un modello socioeconomico alternativo rispetto alla globalizzazione della dottrina neoliberale. Un modello tanto più appetibile ora che il Paese – già ricco di un *soft power* derivante da fattori quali il calcio, la musica e la natura – aveva dimostrato di essere una democrazia matura e equa. E proprio il successo delle politiche di sviluppo interno legittimò Lula a farsi portavoce di un'agenda differente da quella dettata da Stati Uniti e Unione europea, coagulando le adesioni di tutti i Paesi insoddisfatti dalla *governance* mondiale¹⁶⁴.

Sta di fatto che, malgrado queste differenze, i due presidenti condivisero e perseguirono con successo lo stesso obiettivo: garantire al Brasile la fuga dalla periferia e consacrarne lo *status* di attore che recita la propria parte al centro delle relazioni internazionali. Proviamo per un momento a allontanare lo sguardo dalla cronaca diplomatica degli ultimi anni per tornare indietro al 1822, quando il principe don Pietro di Braganza proclamò l'indipendenza dal Portogallo della colonia brasiliana, incoronandosi imperatore col nome di Pietro I e aggiungendo così un Paese nuovo alla comunità degli Stati. Ecco, con Cardoso e Lula accadde qualcosa di simile: il Brasile si riunì repentinamente all'Occidente, alle sue relazioni diplomatiche ma anche ai commerci coi Paesi più sviluppati. E come nell'Ottocento gli ambasciatori europei lasciarono il Vecchio continente per andare a stabilirsi a Rio de Janeiro, allora sede della neonata corte imperiale brasiliana, all'inizio del Terzo millennio una serie di nuove ambasciate di Paesi emergenti e in via di sviluppo vennero aperte a Brasilia, che è così diventata una delle capitali mondiali con il più alto numero di rappresentanze diplomatiche straniere.

E nella prima come nella seconda fase della storia brasiliana poc'anzi citate, questa apertura del Paese verso il mondo avvenne in maniera molto rapida, un fenomeno pressoché unico nella moderna storia delle relazioni internazionali se si pensa a quanto sia stato più lento e difficoltoso l'inserimento internazionale di altre potenze – ben maggiori del Brasile – quali gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e la Repubblica popolare ci-

nese, che ebbero bisogno di decenni e soprattutto di sanguinose guerre, anche civili, per arrivare a sedersi ai tavoli della politica internazionale.

L'auspicio è che, forte della sua consacrazione al centro del palcoscenico mondiale e della compiuta transizione da Paese in via di sviluppo a democrazia matura e industrializzata, il Brasile possa proseguire nel proprio percorso di crescita e di riduzione delle disuguaglianze sociali. C'è da sperarlo anzitutto per il popolo brasiliano, da troppo tempo afflitto da iniquità sociali, ma c'è da sperarlo anche nell'interesse dell'Unione europea, per un ulteriore consolidamento delle relazioni commerciali e dei partenariati industriali in essere fra le due sponde dell'Atlantico.

Più in generale, è opportuno che il Brasile continui a svolgere con autorevolezza il suo ruolo al centro della scena internazionale e, tramite il suo impegno di leader regionale, anche attraendo dalla periferia l'intero Cono Sud. Se Stati Uniti e Unione europea vogliono infatti contare sul supporto dei Paesi sudamericani per fronteggiare le sfide globali – dalla lotta al terrorismo al contrasto al cambiamento climatico – è cruciale il rapporto che le potenze tradizionali sapranno costruire con Brasilia. La diplomazia brasiliana è capace di elaborare contributi originali nella trattazione delle questioni globali e soprattutto il Brasile, quale naturale “ponte” fra il Nord e il Sud del mondo, è capace di svolgere un ruolo moderatore sulle potenze irrequiete, rispetto alle quali può costituire un esempio da seguire in termini di crescita economica e di democraticità.

Un ruolo che appare potenzialmente molto utile nell'attuale assetto “fluido” del sistema internazionale del “post-post-Guerra fredda”, nel quale sempre più numerosi sono i segnali d'irrequietezza manifestati da attori internazionali, statali e non, senza contare le sfide sistemiche rappresentate dal cambiamento climatico e dal terrorismo. Per di più, a differenza di altre potenze emergenti, il Brasile si contraddistingue per il suo approccio pacifico alle relazioni internazionali, per il rispetto di valori quali i diritti umani, la promozione della cultura, l'emancipazione delle donne e delle minoranze, nonché la tutela dell'ambiente.

Fra tutte queste tematiche, è soprattutto l'agenda ambientale a rappresentare, secondo gli osservatori più attenti, la principale sfida cui il Brasile dovrà fare fronte nel prossimo futuro, in quanto Paese “custode” di ecosistemi e ricchezze ambientali uniche al mondo. Una sfida che non si limita alla sola economia brasiliana, che pure dovrà necessariamente adeguare le proprie produzioni alle esigenze di sostenibilità ambientale, al pari delle industrie degli altri Paesi occidentali con i quali il Brasile aspira a concorrere.

Si tratta piuttosto di imprimere un cambio di mentalità in una dirigenza per troppo tempo abituata a potere contare su risorse naturali ritenute in Brasile inesauribili e che oggi, pur restando ingenti, iniziano invece a dimostrare tutta la loro fragilità. I roghi in Amazzonia che hanno allarmato le coscienze più sensibili nel mondo nel 2019 sono soltanto il più recente e tragico segnale della necessità che le preoccupazioni ambientali entrino a fare parte delle valutazioni della classe politica e del settore produttivo brasiliano. Dalla capacità dell'economia brasiliana di rimanere in grado di soddisfare la domanda mondiale di *commodities* alimentari e rispettare al contempo l'ambiente si misurerà un altro indicatore della capacità del Brasile di sedere a pieno titolo nel consesso dei Paesi in grado di scrivere l'agenda mondiale del prossimo futuro.

Il Brasile è del resto un *player* irrinunciabile per il positivo sviluppo dei rapporti internazionali ed è senz'altro un Paese disponibile a collaborare in modo costruttivo su tutte le principali tematiche dell'agenda internazionale, che la diplomazia brasiliana interpreta sempre in ottica democratica e pluralista, rispecchiando i sentimenti genuinamente nutriti dal popolo brasiliano. Ma tale positivo coinvolgimento del Brasile potrà aversi solo a condizione che lo si coinvolga da protagonista e che gli si conferisca un ruolo centrale nelle sedi multilaterali e nei contesti di grande visibilità globale. Del resto, il riconoscimento di *status* non è solo un risultato di facciata, come ben sanno le diplomazie delle medie potenze, anche europee, che a tale riconoscimento attribuiscono spesso priorità assoluta nella loro politica estera.

Ringraziamenti

Ogni pubblicazione porta con sé alcuni debiti di gratitudine e questo libro non fa eccezione. Se sono infatti riuscito a scrivere e a pubblicare questo libro lo devo a molti amici, che hanno creduto in questo progetto anche più di quanto non ci abbia creduto io stesso e mi hanno fornito preziosi consigli e affettuosi incoraggiamenti per portare a termine la scrittura.

Fra loro, desidero in primo luogo menzionare Paulo Roberto Lopes Ricci, che nei miei anni brasiliani ricopriva la carica di vice presidente del Banco do Brasil, una delle più importanti banche del Paese. Cittadino italiano oltre che brasiliano, Paulo ha lavorato con dedizione e generosità, assieme alla nostra Ambasciata a Brasilia, per rendere possibili alcuni ambiziosi progetti di collaborazione bilaterale, nel campo culturale e nel settore della cooperazione allo sviluppo, contribuendo a rafforzare l'amicizia fra Italia e Brasile, con particolare riguardo alle rispettive società civili. Alla sua competenza di manager devo molto di quanto ho capito dell'economia brasiliana e dei meccanismi che l'hanno portata a essere una delle più importanti del mondo.

Alla giornalista Fernanda Vivas – reporter politica di *Globo*, il più importante media group dell'America Latina – sono invece debitore per avermi aiutato a capire la mentalità brasiliana. Senza Fernanda non mi sarebbe stato così chiaro come i brasiliani vedono il mondo e come ritengono che il mondo consideri il Brasile e le sue aspirazioni sulla scena mondiale. Se il libro che avete appena terminato di leggere è risultato interessante, credo che sia proprio per questa capacità di lettura, che non sempre si riscontra nei commenti che gli osservatori stranieri riservano alle vicende del Brasile e, più in generale, dei Paesi dell'America Latina.

Al professor Eiiti Sato, insigne docente di Relazioni internazionali presso l'Università federale di Brasilia, devo invece un patrimonio inestima-

bile di fonti bibliografiche, che sarebbero state per me un tesoro nascosto, visto che un diplomatico non ha purtroppo a disposizione la stessa quantità di tempo da dedicare alla ricerca che hanno invece gli studiosi di professione.

Tra gli amici brasiliani, inoltre, avrei forse dovuto menzionare per prima la professoressa Marta Gomes, la mia bravissima insegnante di portoghese degli ultimi mesi trascorsi a Roma, quando mi preparavo a “trasvolare”, in attesa del tanto agognato trasferimento a Brasilia. Alternando lezioni di grammatica a sessioni di ascolto della *música popular brasileira*, Marta mi ha insegnato a conoscere e a amare la più esotica e musicale delle lingue neolatine.

Il sostegno definitivo alla pubblicazione di questo libro mi è poi arrivato da due amici romani, Alessandra Castellani e Daniele Rosa della Luiss Guido Carli, la mia amata – e mai dimenticata – Università. Alessandra e Daniele, quest’ultimo con il suo team, hanno corso con me l’ultimo miglio di questo lavoro, come sempre il tratto più faticoso del percorso, quando sei già stanco.

Infine, ringrazio Angela Fiore, che a Berlino ha curato con passione e entusiasmo la revisione di questo libro, nato da testi scritti a Brasilia, a Berlino e un po’ anche a Roma, rubando ore di riposo ai fine settimana e alle ferie.

Grazie a tutte e a tutti, davvero.

Note

1. Ci si riferisce a S. Zweig, *Brasilien. Ein Land der Zukunft*, Stoccolma, 1941.
2. La metamorfosi del Brasile è ben riassunta in: M. Leitão, *História do futuro*, Rio de Janeiro, 2015, p. 449; P. Fagundes Visentini, *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*, Rio de Janeiro, 2013, p. ix; L.F. Lampreia, *O Brasil e os ventos do mundo*, Rio de Janeiro, 2009.
3. F.H. Cardoso, *O improvável Presidente do Brasil*, Rio de Janeiro, 2013, p. 321
4. Sulla spedizione militare brasiliana in Italia durante l'ultima fase della Seconda guerra mondiale, segnalo il volume che raccoglie gli articoli del corrispondente di guerra al seguito delle truppe, poi divenuto uno dei più importanti scrittori brasiliani del Novecento: R. Braga, *Crônicas da guerra na Itália*, Rio de Janeiro, 2014.
5. I. Balbo, *Stormi in volo sull'Oceano*, Roma, 2017, interessante proprio nella parte in cui descrive l'accoglienza tributata dal presidente Vargas e dalle autorità brasiliane ai trasvolatori atlantici dell'Italia fascista.
6. *Central do Brasil* è un film del 1998 diretto da Walter Salles e destinatario di una nomination all'Oscar per il miglior film straniero; *Rio* è un film in 3D del 2011 diretto dal regista Carlos Saldanha.
7. Il Palazzo di Itamaraty – dal nome della nobile famiglia brasiliana che lo fece edificare nel XIX secolo a Rio de Janeiro, allora capitale dell'Impero del Brasile – è stata la sede del Ministero degli Esteri brasiliano quando le istituzioni statali erano appunto ospitate nella splendida città affacciata sulla Baia di Guanabara. Quando, negli anni '60 del Novecento, la capitale fu spostata da Rio alla nuovissima città di Brasilia, lo stesso nome fu imposto all'attuale sede della diplomazia brasiliana, progettata, come tutti i principali edifici della nuova capitale, dall'architetto Oscar Niemeyer.
8. S. Pinheiro Guimarães, *Quinhentos anos de periferia*, Rio de Janeiro, 2007, pp. 22-26.
9. C. Furtado, *Formação econômica do Brasil*, San Paolo, 2007, p. 29 e segg. Per una storia completa del Brasile, anche riguardo il periodo anteriore alla scoperta da parte dei portoghesi e disponibile in lingua italiana: B. Fausto, *Storia del Brasile*, Cagliari, 2010. La citazione cinematografica si riferisce

- al film di Roland Joffé *The Mission* (1986), vincitore della Palma d'oro al 39esimo Festival del cinema di Cannes.
10. Lampreia, *op. cit.*, p. 167. È questo il presupposto dal quale parte l'analisi di uno dei più importanti testi per la comprensione del Brasile e della sua società: C. Prado Júnior, *Formação do Brasil contemporâneo*, San Paolo, 1994. Sugli effetti perduranti dell'isolamento internazionale del Brasile, p. 10. Sulla fuga in Brasile dell'intera corte portoghese e sulla nascita, a Rio de Janeiro, di una vera e propria capitale in esilio per l'impero della Casa di Braganza: P. Wilcken, *Império à deriva*, Rio de Janeiro, 2005, p. 149 e segg.
 11. F.H. Cardoso, *Xadrez internacional e social-democracia*, San Paolo, 2010, p. 171. Sulla marginalità dell'America Latina nelle relazioni internazionali: J.F. Sombra Saraiva (a cura di), *História das relações internacionais contemporâneas*, San Paolo, 2008, p. 309. In particolare, sugli istituti della monarchia e della schiavitù quali fattori divisivi del Brasile rispetto agli altri Stati sudamericani: C. Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*, San Paolo, 2014, p. 39.
 12. C. Fonseca, "A política externa brasileira da democracia: o paradoxo da mudança na continuidade", in *Relações internacionais*, n. 29, 2011, pp. 33-43; L.F., Ligiéro, *A autonomia na política externa brasileira – a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?*, Brasilia, 2011, p. 50. Sulle dichiarazioni alla stampa di FHC e di Lula programmatiche di quella che sarebbe stata la politica estera dei loro governi: A. Ituassu, *O Brasil depois da Guerra Fria*, Rio de Janeiro, 2013, p. 59.
 13. Sul concetto di "nacional-desenvolvimentismo": L.C. Bresser-Pereira, *Construindo o Estado Desenvolvimentista*, Rio de Janeiro, 2008.
 14. P.R. de Almeida, *Relações internacionais e política externa do Brasil*, Porto Alegre, 1998, p. 160 e segg.
 15. P.R. de Almeida, *O estudo das relações internacionais do Brasil*, Brasilia, 2006, p. 164 e segg.
 16. D. Ribeiro, *O Brasil como problema*, San Paolo, 2015, p. 20.
 17. Lafer, *op. cit.*, p. 41.
 18. Lafer, *Ibid.*; F.H. Cardoso, "Discurso de agradecimento ao receber o título de Person of the year" da parte della Camera di commercio brasiliana-americana, New York 12 maggio 2015 in *Política externa*, n. 4, 2015, pp. 179-184.
 19. A.L. Cervo, *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, San Paolo, 2008, p. 28.
 20. R. Mota Sardenberg, *O Brasil e as Nações Unidas*, Brasilia, 2013, p. 91.
 21. L.A. Moniz Bandeira, *Formação do Império americano*, Rio de Janeiro, 2014, p. 138.
 22. P.R. de Almeida, *Relações internacionais e política externa do Brasil*, Rio de Janeiro, 2012, p. 140.
 23. M. Trampetti, *Il Brasile. Tra imperativi economici ed aspirazioni di potenza (1945-2000)*, Milano, 2006, pp. 84-85; Cervo, *op. cit.*, p. 114.

24. Lafer, *op. cit.*, p. 75.
25. Il “Palazzo del Planalto” è la sede della presidenza della Repubblica brasiliana e viene dunque identificato con il cuore del governo federale, mentre il capo dello Stato risiede nel vicino “Palazzo dell’Alvorada”. Questi due edifici, al pari del già citato Palazzo di Itamaraty, rientrano fra le opere progettate e realizzate nella nuova capitale dal celebre architetto Oscar Niemeyer. Il Palazzo del Planalto – o, più brevemente, il Planalto – deriva il suo nome dal “Planalto central do Brasil”, l’immenso altipiano sul quale alla fine degli anni Cinquanta del Ventesimo secolo la dirigenza brasiliana scelse di pianificare la nuova capitale federale, precedentemente collocata a Rio de Janeiro, la città che a suo tempo ospitò la corte dei Braganza.
26. S. Sideri, *Il Brasile e gli altri*, Milano, 2013, pp. 24-28.
27. Sul *complexo de vira-lata* in generale: N. Rodrigues, “Complexo de vira-lata”, in *À sombra das chuteiras imortais: crônicas de futebol*, San Paolo, 1993; sull’applicazione di tale complesso alla politica estera brasiliana si veda un’intervista rilasciata il 7 aprile 2011 da Celso Amorim a Marco Aurélio Weissheimer: “Celso Amorim: Brasil superou o complexo de vira-lata”, disponibile in: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Celso-Amorim-Brasil-superou-o-complexo-de-vira-lata/4/16858>.
28. Sull’amministrazione Collor, con particolare attenzione alla politica economica: F. Boris, *op. cit.*, pp. 397-400.
29. M. Hirst, L. Pinheiro, “A política externa do Brasil em dois tempos”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 1, 1995, pp. 5-23.
30. P. Fagundes Visentini, *Relações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*, Rio de Janeiro, 2003, pp. 81-91.
31. F.V. Luna, H.S. Klein, *O Brasil desde 1980*, San Paolo, 2007, p. 79.
32. F.H. Cardoso, *O improvável Presidente do Brasil*, Rio de Janeiro, 2013, p. 216.
33. L.F. Lampreia, “A política externa do Governo FHC: continuidade e renovação”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, n. 2, 1998, p. 10; A. Cervo, C. Bueno, *História da política exterior do Brasil*, Brasília 2014, pp. 457-458.
34. Cardoso, *op. cit.*, p. 182.
35. Su questa operazione: M. Reid, *Brazil. The troubled rise of a global power*, Londra, 2014, p. 131.
36. L.F. Ligiéro, *A autonomia na política externa brasileira – a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?*, Brasília, 2011, p. 9.
37. M. Leitão, *Saga brasileira. A longa luta de um povo por sua moeda*, Rio de Janeiro, 2011, p. 233.
38. A. Ituassu, *op. cit.*, p. 31; L.C. Bresser-Pereira, *A construção política do Brasil*, San Paolo, 2015, p. 22; D. Aarão Reis, “A vida política”, in *História do Brasil nação: 1808-2010*, vol. V, “Modernização, ditadura e democracia 1964-2010”, coord. Daniel Aarão Reis, Rio de Janeiro, 2014, pp. 117-118.

39. F.H. Cardoso, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, 1977.
40. A.L. Cervo, *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, San Paolo, 2008, p. 16 e segg.
41. F.H. Cardoso, *Xadrez internacional e social-democracia*, San Paolo, 2010, p. 179 e segg. Si veda anche T. Vigevani, M.F. de Oliveira, R. Cintra, “Política externa no período FHC: A busca de autonomia pela integração” in *Tempo social*, v. 15, n. 2, San Paolo, novembre 2003, p. 31-34.
42. Lafer, Celso, *op. cit.*, p. 136.
43. F.H. Cardoso, *O improvável Presidente do Brasil*, Rio de Janeiro, 2013, p. 330.
44. L.F. Lampreia, *O Brasil e os ventos do mundo*, Rio de Janeiro, 2009, p. 145.
45. F.H. Cardoso, *A soma e o resto*, Rio de Janeiro, 2011, p. 105.
46. P.R. Campos Tarrisse da Fontoura, *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*, Brasília, 2005, p. 294; A.L. Reis da Silva, *Do otimismo liberal à globalização assimétrica*, Curitiba, 2009, p. 278.
47. A.L. Reis da Silva, *ibid.*
48. M. Gomes, Saraiva, L. Tedesco, “Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria”, in *Rev. bras. polít. int.*, vol. 44, n. 2, 2001 p. 132.
49. S. Sideri, *op. cit.*, pp. 181-182; A.L. Cervo, *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, San Paolo, 2008, p. 146; P.R. Campos Tarrisse da Fontoura, *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*, Brasília, 2005, p. 293.
50. P.R. Campos Tarrisse da Fontoura, *op. cit.*, p. 220; F.H. Cardoso, *A arte da política*, Rio de Janeiro, 2012, p. 606.
51. Sull’“autocandidatura” brasiliana al seggio permanente: T. Vigevani, M.F. de Oliveira, R. Cintra, *op. cit.*, p. 45. Sul sogno di FHC di collocare il Brasile nel club dei Paesi G7: F.H. Cardoso, *O improvável Presidente do Brasil*, Rio de Janeiro, 2013, p. 336.
52. Reis da Silva, *op. cit.*, pp. 214-225; A. Cervo, “Relações internacionais do Brasil. Um balanço da era Cardoso”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 45, 2002, p. 15. Sulla posizione statunitense: M. Hirst, *Understanding Brasil-United States relations*, Brasília, 2013, p. 123.
53. Cervo, *op. cit.*, p. 12.
54. Cervo, *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, San Paolo, 2008, p. 162.
55. La sigla sta per “Mercato comune del Sud”. La versione spagnola dell’acronimo è Mercosul (*Mercado común del Sur*), mentre quella in lingua portoghese, che utilizzeremo nella presente opera, è Mercosul (*Mercado comum do Sul*).
56. Reis da Silva, *op. cit.*, p. 146.
57. Sideri, *op. cit.*, p. 175. Non è questa la sede per approfondire i lasciti della dittatura militare in Brasile. Per chi intendesse avere una prima visione complessiva del tema in parola, si rimanda alle seguenti opere: P.E. Arns,

- Nunca mais*, San Paolo, 1985; M.C. D'Araujo, G.A. Dillon Soares, C. Castro, *Visões do golpe*, Rio de Janeiro, 1994.
58. In spagnolo: *Área de libre comercio de las Américas*, ALCA; in inglese: *Free Trade Area of the Americas*, FTAA; in portoghese: *Área de livre comércio das Américas*, ALCA. Come per il Mercosul, nella presente opera adotteremo la dicitura portoghese, che in questo caso non si differenzia dalla versione in lingua spagnola.
 59. Lampreia, *op. cit.*, p. 181 e segg.
 60. L.F. Lampreia, *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*, Rio de Janeiro, 1999, p. 70; T. Vigevani, M.F. de Oliveira, R. Cintra, *op. cit.*, pp. 39-40.
 61. Sull'intervento brasiliano nella crisi fra Perù e Ecuador: T. Vigevani, M.F. de Oliveira, R. Cintra, *op. cit.*, p. 48; L.F. Lampreia, "A política externa do Governo FHC: continuidade e renovação", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, n. 2, 1998, p. 14; sulla considerazione dell'amministrazione statunitense rispetto al ruolo che andava profilandosi per il Brasile nel subcontinente: Hirst, *op. cit.*, p. 202; sulla preoccupazione di FHC rispetto alle sensibilità degli Stati vicini: Cardoso, *op. cit.*, p. 621.
 62. P. Fagundes Visentini, *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*, Rio de Janeiro, 2013, p. 107.
 63. Lampreia, *O Brasil e os ventos do mundo*, p. 204; P. Fagundes Visentini, *Relações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*, Rio de Janeiro, 2003, pp. 56-57; Lafer *op. cit.*, pp. 56-57; Sideri, Sandro, *op. cit.*, p. 181.
 64. Lafer, Celso, *op. cit.*, p. 109.
 65. Reis da Silva, *op. cit.*, pp. 130-131.
 66. P.R. de Almeida, *Nunca antes na diplomacia. A política externa brasileira em tempos não convencionais*, Curitiba, 2014, p. 133 Cardoso, *op. cit.*, p. 632.
 67. M. Di Ruzza, *L'America Latina sulla scena globale*, Soveria Mannelli, 2011, p. 57; Cardoso, *O improvável Presidente do Brasil*, cit., p. 275.
 68. P. Fagundes Visentini, *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*, Rio de Janeiro, 2013, p. 109.
 69. Reis da Silva, *op. cit.*, p. 202.
 70. P. Fagundes Visentini, *op. cit.*, p. 106.
 71. Cervo, "Relações internacionais do Brasil. Um balanço da era Cardoso", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2002, 45, p. 22.
 72. P. Fagundes Visentini, *Relações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*, Rio de Janeiro, 2003, p. 97; Reis da Silva, *op. cit.*, p. 215.
 73. Vigevani, de Oliveira, Cintra, *op. cit.*, p. 53; Cardoso, *A arte da política*, Rio de Janeiro, 2012, p. 603; sui rapporti con la Cina: Reis da Silva, cit., pp. 224-226.
 74. Cervo, "A política exterior: da Cardoso a Lula", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 46, 2003, p. 7; P. Soares Leite, *O Brasil e a cooperação Sul Sul em três momentos de política externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasília, 2011,

- pp. 178-179; I. Santana, “Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África”, in *Revista Brasileira de Política Externa*, n. 2, 2003, p. 128.
75. J.V. Pimentel, Relações entre o Brasil e a África Subsaariana”, in *Revista Brasileira de Política Externa*, n. 2, 2000, p. 5.
 76. T. Vigevani, M.F. de Oliveira, R. Cintra, *op. cit.*, p. 55; Reis da Silva, *op. cit.*, pp. 246-252.
 77. Cardoso, *op. cit.*, p. 613.
 78. L. Nassif, “Um feito diplomático histórico”, in *Folha de São Paulo*, p. B3, 16 novembre 2001.
 79. Lampreia, *op. cit.*, p. 198; Reis da Silva, *op. cit.*, p. 286.
 80. A.L. Cervo, *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, San Paolo, 2008, pp. 105-108; Reis da Silva, *op. cit.*, pp. 287-290.
 81. Hirst, *op. cit.*, pp. 103-104; Cervo, *op. cit.*, p. 114.
 82. Fonseca, *op. cit.*, p. 37.
 83. Reid, *op. cit.*, p. 134; de Almeida, *op. cit.*, p. 107. Sul tema della diplomazia presidenziale nella politica estera brasiliana, *amplius*: S. Danese, *Diplomacia presidencial: história e crítica*, Rio de Janeiro, 1999.
 84. P.F. Visentini, “De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005)”, in *Civitas*, n. 2, 2005, p. 383.
 85. Lo riconosce lo stesso ministro degli Esteri del presidente Lula, l'ambasciatore Celso Amorim: *Conversas com jovens diplomatas*, San Paolo, 2011, p. 327.
 86. È lo stesso FHC a riconoscerlo in una pagina autobiografica: Cardoso, *O improvável Presidente do Brasil*, cit., p. 324.
 87. Lafer, *op. cit.*, p. 132.
 88. Vigevani, de Oliveira, Cintra *op. cit.*, p. 41.
 89. “Lula continued and complemented, but not dismantled, Cardoso’s policies” secondo Reid, *op. cit.*, p. 139.
 90. V. Castronovo, *Piazze e caserme. I dilemmi dell’America latina dal Novecento a oggi*, Roma-Bari, 2007, p. 253.
 91. P. Magri, “Un posto fra i grandi” in *Limes*, n. 6 “Brasiliana”, 2014, pp. 109-110; P.R. de Almeida, *Relações internacionais e política externa do Brasil*, Porto Alegre, 1998, p. 248.
 92. Reid, *op. cit.*, p. 141.
 93. Su questo aspetto, ampiamente: M. Leitão, *História do futuro*, Rio de Janeiro, 2015, p. 180 e segg.
 94. V. Castronovo, *op. cit.*, pp. 299-300.
 95. A. Fortes, “A política externa do Governo Lula: algumas considerações”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 36-45, ove vengono analizzati i contenuti di politica estera contemplati nei programmi elettorali del PT in occasione della campagne presidenziali degli anni 1989, 1994, 1998 e 2002.
 96. P. Fagundes Visentini, *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*, Rio de Janeiro, 2013, p. 112; anche P. Fagundes Visentini, “De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005)”, in *Civitas*, 2005, n. 2, p. 389.

97. Sideri, *op. cit.*, p. 176.
98. Molto ben compendiatosi in: R. de Almeida, *Nunca antes na diplomacia. A política externa brasileira em tempos não convencionais*, Curitiba, 2014, pp. 178-179.
99. Diffusamente in: C. Amorim, "Multilateralismo acessório", in G. Dupas, C. Lafer e C.E. Lins da Silva (a cura di), *A nova configuração mundial do poder*, San Paolo, 2008, pp. 233-241.
100. C. Amorim, "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview", in *Rev. Bras. Pol. Int.*, n. 53, 2010, pp. 214-240.
101. M.A. Garcia, "Dez anos de política externa" in *Lula e Dilma. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*, org. E. Sader, San Paolo, 2013, p. 63.
102. de Almeida, *op. cit.*, p. 67.
103. P. Fagundes Visentini, *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*, Rio de Janeiro, 2013, p. 113. Il concetto di rivoluzione in materia di politica estera venne invece sostenuto dal presidente Lula: L. da Silva, L. Inácio, "O necessário, o possível e o impossível" in *Lula e Dilma. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*, org. E. Sader, San Paolo, 2013, pp. 9-29.
104. Bresser-Pereira, *op. cit.*, p. 283; M. da Nóbrega, "Como o PT travou o crescimento do Brasil" in *Veja*, n. 32, 2015, p. 24.
105. M. Leitão, *Saga brasileira. A longa luta de um povo por sua moeda*, Rio de Janeiro, 2011, p. 397 e segg.; Reid, *op. cit.*, p. 3, ove Lula viene definito "a master in seducing business audiences".
106. de Almeida, *op. cit.*, p. 64.
107. Letteralmente: "Borsa famiglia", ossia un sussidio, una borsa per così dire, erogato dallo Stato in favore dei nuclei familiari più poveri. Sul programma *Bolsa Família*: T. Campello, M. Côrtes Neri, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasilia, 2013. Sui programmi sociali del governo Lula in generale: D. Aarão Reis, "A vida política", in *História do Brasil nação: 1808-2010*, vol. 5, *Modernização, ditadura e democracia 1964-2010*. Coordenação Daniel Aarão Reis, Rio de Janeiro, 2014, p. 118.
108. Sul programma *Minha casa minha vida* ("La mia casa, la mia vita"), veda-si: A.L. Cardoso, *O programa Minha casa minha vida e seus efeitos territoriais*, Brasilia, 2013.
109. Reid, *op. cit.*, p. 156; Sideri, *op. cit.*, p. 136.
110. In particolare, assai critico: A. Monti, *Crescita economica e violazione dei diritti umani in Brasile: il boom economico brasiliano tra povertà, violenza e corruzione*, Torino, 2011.
111. È in particolare il ministro degli Esteri del presidente Lula a insistere sull'ingiusta esclusione dal Consiglio di sicurezza del Brasile, che pure aveva partecipato alla coalizione impegnata contro Germania e Italia nella Seconda guerra mondiale: C. Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, San Paolo, p. 439 e segg.
112. Reid, *op. cit.*, p. 243; Sideri, *op. cit.*, p. 306.
113. Garcia, *op. cit.*, p. 65; Cervo, Bueno, *op. cit.*, p. 503.

114. Sideri, *op. cit.*, p. 180.
115. M.A. Villa, *A década perdida. Dez anos de PT no poder*, Rio de Janeiro, 2013, p. 52; de Almeida, *op. cit.*, p. 149.
116. C. Amorim, “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”, in *Rev. Bras. Pol. Int.*, n. 53, 2010, p. 220. Sul prestigio derivante nel mondo ai progetti di cooperazione allo sviluppo promossi dal Brasile dai positivi risultati registrati dai programmi di redistribuzione del reddito del governo Lula: Reid, *op. cit.*, p. 261 e segg.
117. C. Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, San Paolo, 2011, pp. 38-40. Sulla partecipazione brasiliana a MINUSTAH: L.L.M de Lucena, “O Brasil e a Minustah, ou a busca de parâmetros para uma política externa brasileira ‘altiva’ e ‘ativa’ em Operações de Paz das Nações Unidas”, in *Século XXI*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, 2014, pp. 129-149.
118. R. Bourne, *Lula do Brasil*, San Paolo, 2018, p. 218.
119. Amorim, *op. cit.*, p. 66.
120. Fecero parte del “blocco”, oltre al Brasile, i seguenti Paesi: Argentina, Bolivia, Cile, Cina, Cuba, Ecuador, Egitto, Filippine, Guatemala, India, Indonesia, Messico, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Perù, Sudamerica, Tanzania, Thailandia, Uruguay, Venezuela e Zimbabwe. Sull’azione diplomatica brasiliana fra la Dichiarazione di Brasilia e la conferenza di Cancún: P. Fagundes Visentini, *op. cit.*, pp. 117-118; Cervo, Bueno, *op. cit.*, 2014, pp. 531 e 538; M. Di Ruzza, *op. cit.*, p. 94.
121. L’importanza attribuita dal ministro Amorim al ruolo svolto dal Brasile alla conferenza di Cancún è dimostrata dallo spazio che egli assegna a tale questione in tutti i suoi libri dedicati agli anni passati alla guida dell’Itamaraty: C. Amorim, *Breves narrativas diplomáticas*, San Paolo, 2013, pp. 88-90; Id., *Conversas com jovens diplomatas*, pp. 118-119; Id., “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”, in *Rev. Bras. Pol. Int.*, n. 53, 2010, p. 220.
122. Fortemente critici rispetto all’azione multilaterale esercitata dal presidente Lula: de Almeida, *op. cit.*, p. 185; Lampreia, *op. cit.*, p. 31.
123. Tendenza testimoniataci dal consigliere per la stampa di Lula, Ricardo Kotscho, che lo accompagnò sin dalle prime campagne elettorali: R. Kotscho, *Do golpe ao Planalto*, San Paolo, 2006, pp. 151-160.
124. Soares Leite, *op. cit.*, p. 190; anche C. Amorim, *Breves narrativas diplomáticas*, San Paolo, 2013, p. 111 e segg.
125. Sui BRIC in generale: A. Goldstein, *BRIC*, Bologna, 2011.
126. B. Kocher, “Os BRICS no Governo Lula”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, p. 167.
127. Tra i partner BRICS, una menzione a parte merita il rapporto del Brasile con la Russia: se la collaborazione fra i due Paesi si mantenne bassa durante la Guerra fredda, fu sotto la presidenza Lula che si ebbe un’inversione di tendenza e si fecero frequenti le visite. Lula andò in Russia quattro volte fra il 2005 e il 2010 e il presidente Medvedev si recò in Brasile due volte

- nello stesso periodo. Sotto Lula, inoltre, aumentò significativamente l'interscambio fra i due Paesi, che iniziarono collaborazioni anche nel campo scientifico-tecnologico e abolirono l'obbligo del visto nel 2010. Si veda: Â. Segrillo, "As relações Brasil-Rússia: aspectos históricos e perspectivas atuais", in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 145-156.
128. Bourne, *op. cit.*, pp. 173-174.
129. J.L. Fiori, "O Brasil e seu entorno estratégico na primeira década do século XXI" in *Lula e Dilma. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*, org. Emir Sader, San Paolo, 2013, p. 47.
130. Amorim, *op. cit.*, p. 139.
131. M. Gomes Saraiva, "A América do Sul na política externa do Governo Lula: ideias e mudanças", in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 129-130.
132. Bourne, *op. cit.*, p. 218; Sideri, *op. cit.*, p. 248; Di Ruzza, *op. cit.*, pp. 106-114; Cervo, Bueno, *op. cit.*, p. 551-552.
133. C. Amorim, "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview", in *Rev. Bras. Pol. Int.*, n. 53, 2010, p. 228; Id., *Conversas com jovens diplomatas*, San Paolo, 2011, p. 102; Soares Leite, *op. cit.*, p. 172.
134. C. Amorim, *Breves narrativas diplomáticas*, San Paolo, 2013, p. 35 e segg.; Soares Leite, *op. cit.*, p. 170; P. Fagundes Visentini, "De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005)", in *Civitas*, 2005, n. 2, p. 390; Reid, *op. cit.*, p. 249.
135. Bourne, *op. cit.*, p. 216; W. Gonçalves, "Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva", in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, p. 11; Gomes Saraiva, *op. cit.*, p. 137.
136. Bourne, *op. cit.*, p. 162; in favore della decisione del presidente Lula di ricercare un accordo di compromesso con l'omologo boliviano: Garcia, *op. cit.*, p. 60. È invece fortemente critico: de Almeida, *op. cit.*, p. 66, secondo il quale Lula avrebbe rinunciato a difendere gli investimenti brasiliani e si sarebbe mostrato troppo debole rispetto a Morales, in ragione delle affinità ideologiche che li legavano.
137. Si tratta di uno degli episodi della politica estera lulista maggiormente criticati dalla pubblicistica brasiliana. In particolare: Villa, *op. cit.*, p. 201, biasima Lula per avere rotto la tradizione diplomatica brasiliana di non intervento negli affari interni dei Paesi della regione; analoga critica in: de Almeida, *op. cit.*, p. 205. Difende invece la posizione del governo Lula, naturalmente, il suo ministro: C. Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, San Paolo, 2011, pp. 261-263, che sottolinea come Zelaya fosse in pericolo di vita e che l'intervento brasiliano, lungi dall'aver leso la sovranità dell'Honduras, abbia contribuito a evitare il precipitare del Paese centramericano in una spirale di violenza.
138. P. Fagundes Visentini, *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*, Rio de

- Janeiro, 2013, pp. 115-116; Gomes Saraiva, *op. cit.*, p. 130; Di Ruzza, *op. cit.*, p. 107; Soares Leite, *op. cit.*, p. 172.
139. C. Amorim, Celso, *Breves narrativas diplomáticas*, San Paolo, 2013, p. 124.
140. Sideri, *op. cit.*, p. 180.
141. Sul binomio attuato dal governo brasiliano fra espansione degli interessi nazionali nella regione e attuazione di progetti di cooperazione per la riduzione della povertà: Bourne, *op. cit.*, p. 215; Garcia, *op. cit.*, p. 61. Sulla preoccupazione di Lula di evitare che si diffondesse la percezione di un Brasile tentato dal ruolo di egemone regionale: Reid, *op. cit.*, p. 251.
142. Soares Leite, *op. cit.*, p. 171.
143. Sulle motivazioni di ordine personale che animarono la scelta di Lula di rafforzare i legami del Brasile con l'Africa: C. Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, San Paolo, 2011, p. 477. Sull'ampliamento del numero delle Ambasciate in Africa: Fiori, *op. cit.*, p. 45.
144. Non è questa la sede per appronfondire i precedenti storici della diplomazia brasiliana in Africa. Sul punto, sia consentito rimandare a: L. Trapassi, "La politica estera brasiliana durante la Guerra fredda (1964-1985), fra aspirazioni globali e dimensione regionale", in *La Comunità Internazionale*, n. 4, 2016, pp. 499-524.
145. J.F. Sombra Saraiva, "A África e a política externa na era Lula: relançamento da política atlântica brasileira?", in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 192-193; de Almeida, *op. cit.*, p. 116.
146. A.L. Cervo, *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, San Paolo, 2008, p. 89.
147. Secondo Monti, *op. cit.*, p. 38, sempre critico verso il governo Lula, la cooperazione Sud Sud del Brasile di Lula con l'Africa nasconderebbe invece una "strategia di *soft-colonialism*", funzionale principalmente a interessi commerciali del settore industriale brasiliano.
148. Garcia, *op. cit.*, pp. 63-64.
149. C. Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, San Paolo 2011, p. 420.
150. Sideri, *op. cit.*, p. 286.
151. Come accennato nel testo, la pubblicistica prevalente concorda nel giudicare negativamente l'iniziativa brasiliana di appoggiare Teheran: L.F. Lampreia, *Aposta em Teerã*, Rio de Janeiro, 2014; Sideri, *op. cit.*, p. 285 e segg.; Reid, *op. cit.*, p. 241. Una ricostruzione, naturalmente, di tutt'altro tenore in Amorim, *op. cit.*, p. 285.
152. Amorim, *op. cit.*, p. 287; la tesi di Amorim non risulta corroborata da altre fonti, che propendono invece per la contrarietà dell'amministrazione Obama alla mossa di Lula: D. Fabbri, "Mai alleati degli yankees", in *Limes*, n. 6, 2014, p. 115; Lampreia, *op. cit.*, p. 120.
153. Amorim, *op. cit.*, p. 330; in senso contrario: Reid, *op. cit.*, p. 241; Lampreia, *op. cit.*, p. 108.
154. A.L. Cervo, *op. cit.*, p. 175.

155. Reid, *op. cit.*, p. 253.
156. R.R. Ioris, “Os padrões de interação Brasil-EUA na era Lula: rumo a um relacionamento maduro?”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 94-96.
157. C. Amorim, “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”, in *Rev. Bras. Pol. Int.*, n. 53, 2010, p. 217.
158. M. Hirst, *The United States and Brazil: a long road of unmet expectations*, New York, 2005, p. 11; Fortes, *op. cit.*, p. 49.
159. S. Alves Soares, “A defesa na política externa da era Lula: de uma defesa elusiva a uma liderança proclamada”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, p. 80.
160. Lo riconosce persino uno dei più severi critici dell’esperienza di governo di Lula: Villa, *op. cit.*, p. 51.
161. Che la politica estera di Lula non sia stata rivoluzionaria nei contenuti è il giudizio prevalente fra gli studiosi brasiliani. Tra i tanti: Lafer, *op. cit.*, p. 140; M. Lessa, L. Gavião, “Política externa, mídia e propaganda nos Governos Lula da Silva (2003-2010)”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, p. 54; Gonçalves, *op. cit.*, p. 12; Alves Soares, *op. cit.*, p. 71.
162. Villa, *op. cit.*, pp. 213-214; Sideri, *op. cit.*, p. 256; de Almeida, *op. cit.*, p. 203.
163. Bourne, *op. cit.*, p. 159; Gonçalves, *op. cit.*, p. 31. Sulla capacità di Lula di utilizzare anche lo sport come strumento di affermazione del Brasile sulla scena mondiale si rimanda a: N. Sbetti, F. Petroni, “Geopolitica del Mundial”, in *Limes*, n. 6, 2014, pp. 169-177.
164. P. Fagundes Visentini, “Brazil’s contemporary foreign policy: an affirmative agenda” in W. Hofmeister e S. Vogt (a cura di), *G20. Perception and perspectives for global governance*, Singapore, 2011, p. 32; N. Motta, “Preferências nacionais”, in *O Globo*, 25 dicembre 2015, p. 11.

Bibliografia

- D. Aarão Reis, “A vida política, in *História do Brasil nação: 1808-2010*, vol. V, *Modernização, ditadura e democracia 1964-2010*, coord. Daniel Aarão Reis, Rio de Janeiro, 2014, pp. 117-118.
- D. Aarão Reis, “A vida política”, in *História do Brasil nação: 1808-2010*. Vol. V *Modernização, ditadura e democracia 1964-2010*, coord. Daniel Aarão Reis, Rio de Janeiro, 2014.
- S. Alves Soares, “A defesa na política externa da era Lula: de uma defesa elusiva a uma liderança proclamada”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 71, 80.
- C. Amorim, “Multilateralismo acessório”, in *A nova configuração mundial do poder*, a cura di G. Dupas, C. Lafer e C.E. Lins da Silva, San Paolo, 2008, pp. 233-241.
- C. Amorim, “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”, in *Rev. Bras. Pol. Int.*, 2010, p. 237.
- C. Amorim, “Celso Amorim: Brasil superou o complexo de vira-lata”, Entrevista rilasciata il 7 aprile 2011 a Marco Aurélio Weissheimer, <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Celso-Amorim-Brasil-superou-o-complexo-de-vira-lata/4/16858>.
- C. Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, San Paolo, 2011.
- C. Amorim, *Breves narrativas diplomáticas*, San Paolo, 2013.
- P.E. Arns, *Nunca mais*, San Paolo, 1985.
- I. Balbo, *Stormi in volo sull’Oceano*, Roma, 2017.
- R. Bourne, *Lula do Brasil*, San Paolo, 2018.
- L.C. Bresser-Pereira, *Construindo o Estado Desenvolvimentista*, Rio de Janeiro, 2008.
- L.C. Bresser-Pereira, *A construção política do Brasil*, San Paolo, 2015.
- T. Campello, M. Côrtes Neri, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília, 2013.
- P.R. Campos Tarrisse da Fontoura, *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*, Brasília, 2005.
- A.L. Cardoso, *O programa Minha casa minha vida e seus efeitos territoriais*, Brasília, 2013.

- F.H. Cardoso, *Xadrez internacional e social-democracia*, San Paolo, 2010.
- F.H. Cardoso, *A soma e o resto*, Rio de Janeiro, 2011.
- F.H. Cardoso, *A arte da política*, Rio de Janeiro, 2012.
- F.H. Cardoso, *O improvável Presidente do Brasil*, Rio de Janeiro, 2013.
- F.H. Cardoso, Discurso de agradecimento ao receber o título de Person of the year” da parte della Camera di commercio brasiliana-americana, New York 12 maggio 2015”, in *Política externa*, n. 4, 2015, p. 179.
- V. Castronovo, *Piazze e caserme. I dilemmi dell'America latina dal Novecento a oggi*, Roma-Bari, 2007.
- A.L. Cervo, Relações internacionais do Brasil. Um balanço da era Cardoso”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 45, 2002, p. 15.
- A.L. Cervo, “A política exterior: da Cardoso a Lula”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 46, 2003, p. 7.
- A.L. Cervo, *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, San Paolo, 2008.
- A.L. Cervo, C. Bueno, *História da política exterior do Brasil*, Brasília, 2014.
- M.C. D'Araujo, G.A. Dillon Soares, C. Castro, *Visões do golpe*, Rio de Janeiro, 1994.
- M. da Nóbrega, Mailson, “Como o PT travou o crescimento do Brasil”, in *Veja*, n. 32, 2015, p. 24.
- S. Danese, *Diplomacia presidencial: história e crítica*, Rio de Janeiro, 1999.
- P.R. de Almeida, *Relações internacionais e política externa do Brasil*, Porto Alegre, 1998.
- P.R. de Almeida, *O estudo das relações internacionais do Brasil*, Brasília, 2006.
- P.R. de Almeida, *Nunca antes na diplomacia. A política externa brasileira em tempos não convencionais*, Curitiba, 2014.
- L.L.M. de Lucena, “O Brasil e a Minustah, ou a busca de parâmetros para uma política externa brasileira ‘altiva’ e ‘ativa’ em Operações de Paz das Nações Unidas”, in *Século XXI*, Porto Alegre, vol. 5, n. 1, 2014, p. 129-149.
- M. Di Ruzza, *L'America Latina sulla scena globale*, Soveria Mannelli, 2011.
- D. Fabbri, “Mai alleati degli yankees”, in *Limes*, n. 6, 2014, p. 115.
- P.G. Fagundes Visentini, *Relações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*, Rio de Janeiro, 2003.
- P.G. Fagundes Visentini, “De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005)”, in *Civitas*, n. 2, 2005, p. 383.
- P.G. Fagundes Visentini, “Brazil’s contemporary foreign policy: an affirmative agenda”, in W. Hofmeister, S. Vogt (a cura di) *G20. Perception and perspectives for global governance*, Singapore, 2011, p. 32.
- P.G. Fagundes Visentini, *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*, Rio de Janeiro, 2013.
- B. Fausto, *Storia del Brasile*, Cagliari, 2010.
- J.L. Fiori, “O Brasil e seu entorno estratégico na primeira década do século XXI”, in E. Sader (a cura di), *Lula e Dilma. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*, San Paolo, 2013, p. 47.

- C. Fonseca, “A política externa brasileira da democracia: o paradoxo da mudança na continuidade”, in *Relações internacionais*, n. 29, 2011, p. 33.
- A. Fortes, “A política externa do Governo Lula: algumas considerações”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 36-45, 49.
- C. Furtado, *Formação econômica do Brasil*, San Paolo, 2007.
- M.A. Garcia, “Dez anos de política externa”, in E. Sader (a cura di), *Lula e Dilma. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*, San Paolo, 2013, p. 63.
- A. Goldstein, *BRIC*, Bologna, 2011.
- M. Gomes Saraiva, “A América do Sul na política externa do Governo Lula: ideias e mudanças”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 129-130.
- W. Gonçalves, “Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, p. 11-12, 31.
- M. Hirst, L. Pinheiro, “A política externa do Brasil em dois tempos”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 1, 1995, pp. 5-23.
- M. Hirst, *The United States and Brazil: a long road of unmet expectations*, New York, 2005.
- M. Hirst, *Understanding Brasil-United States relations*, Brasília, 2013.
- R.R. Ioris, “Os padrões de interação Brasil-EUA na era Lula: rumo a um relacionamento maduro?”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 94-96.
- A. Ituassu, *O Brasil depois da Guerra Fria*, Rio de Janeiro, 2013.
- B. Kocher, “Os BRICS no Governo Lula”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, p. 167.
- R. Kotscho, *Do golpe ao Planalto*, San Paolo, 2006.
- C. Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*, San Paolo, 2014.
- L.F. Lampreia, “A política externa do Governo FHC: continuidade e renovação”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, n. 2, 1998, p. 10.
- L.F. Lampreia, *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*, Rio de Janeiro, 1999.
- L.F. Lampreia, *O Brasil e os ventos do mundo*, Rio de Janeiro, 2009.
- L.F. Lampreia, *Aposta em Teerã*, Rio de Janeiro, 2014.
- M. Leitão, *Saga brasileira. A longa luta de um povo por sua moeda*, Rio de Janeiro, 2011.
- M. Leitão, *História do futuro*, Rio de Janeiro, 2015.
- M. Lessa, L. Gavião, “Política externa, mídia e propaganda nos Governos Lula da Silva (2003-2010)”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, p. 54.
- L.F. Ligiéro, *A autonomia na política externa brasileira – a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?*, Brasília, 2011.
- L.I. Lula da Silva, “O necessário, o possível e o impossível”, in Emir Sader (a cura

- di), *Lula e Dilma. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*, San Paolo, 2013, pp. 9-29.
- F.V. Luna, H.S. Klein, *O Brasil desde 1980*, San Paolo, 2007.
- P. Magri, “Un posto fra i grandi”, in *Limes*, n. 6 “Brasiliana”, 2014, pp. 109-110.
- L.A. Moniz Bandeira, *Formação do Império americano*, Rio de Janeiro, 2014.
- A. Monti, *Crescita economica e violazione dei diritti umani in Brasile: il boom economico brasiliano tra povertà, violenza e corruzione*, Torino, 2011.
- R. Mota Sardenberg, *O Brasil e as Nações Unidas*, Brasília, 2013.
- N. Motta, “Preferências nacionais”, in *O Globo*, 25 dicembre 2015, p. 11.
- L. Nassif, “Um feito diplomático histórico”, in *Folha de São Paulo*, 16 novembre 2001, p. B3.
- J.V. Pimentel, “Relações entre o Brasil e a África Subsaariana”, in *Revista Brasileira de Política Externa*, n. 2, 2000, p. 5.
- S. Pinheiro Guimarães, *Quinhentos anos de periferia*, Rio de Janeiro, 2007.
- C.J. Prado, *Formação do Brasil contemporâneo*, San Paolo, 1994.
- M. Reid, *Brazil. The troubled rise of a global power*, Londra, 2014.
- A.L. Reis da Silva, *Do otimismo liberal à globalização assimétrica*, Curitiba, 2009.
- D. Ribeiro, *O Brasil como problema*, San Paolo, 2015.
- N. Rodrigues, *A sombra das chuteiras imortais: crônicas de futebol*, San Paolo, 1993.
- I. Santana, “Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África”, in *Revista Brasileira de Política Externa* n. 2, 2003, p. 128.
- M.G. Saraiva, L. Tedesco, “Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria”, in *Rev. bras. polít. int.*, vol. 44, n. 2, 2001, p. 132.
- N. Sbeti, F. Petroni, “Geopolítica del Mundial”, in *Limes*, n. 6, 2014, pp. 169-177.
- Â. Segrillo, “As relações Brasil-Rússia: aspectos históricos e perspectivas atuais”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 145-156.
- S. Sideri, *Il Brasile e gli altri*, Milano, 2013.
- P. Soares Leite, *O Brasil e a cooperação Sul Sul em três momentos de política externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasília, 2011.
- J.F. Sombra Saraiva (a cura di), *História das relações internacionais contemporâneas*, San Paolo, 2008.
- J.F. Sombra Saraiva, “A África e a política externa na era Lula: relançamento da política atlântica brasileira?”, in De Freixo et al. (a cura di), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro, 2011, pp. 192-193.
- M. Trampetti, *Il Brasile. Tra imperativi economici ed aspirazioni di potenza (1945-2000)*, Milano, 2006.
- L. Trapassi, “La politica estera brasiliana durante la Guerra fredda (1964-1985), fra aspirazioni globali e dimensione regionale”, in *La Comunità Internazionale*, n. 4, 2016, pp. 499-524.
- T. Vigevani, M.F. de Oliveira, R. Cintra, “Política externa no período FHC: A busca de autonomia pela integração”, in *Tempo social*, vol. 15 n. 2, 2003, pp. 31-34.

M.A. Villa, *A década perdida. Dez anos de PT no poder*, Rio de Janeiro, 2013.

P. Wilcken, *Império à deriva*, Rio de Janeiro, 2005.

S. Zweig, *Brasilien. Ein Land der Zukunft*, Stoccolma, 1941.

