
Cambios en la Política Exterior brasileña: de la estrategia de autonomía al acoplamiento

Florencia Cusumano¹

Con la llegada de Lula Da Silva al Palácio do Planalto se dio por terminada una Política Exterior signada por el contexto de confianza en el orden liberal económico y financiero y de defensa del status quo. La estrategia de Política Exterior del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se sustentaba en la adhesión a los regímenes internacionales, incluso los de carácter liberal, sin perder la capacidad de gestión del Estado. Esta estrategia para obtener una mayor libertad de maniobra en el Sistema Internacional ha sido denominada como “autonomía por la participación” (Cepaluni y Vigevani, 2007) y por la misma, Brasil sería capaz de influenciar en la formulación de reglas en el sistema internacional. Tanto su gobierno, como el de Fernando Collor de Mello (1990- 1992) son ejemplos de gobiernos asociados al “paradigma americanista” que han sido lo suficientemente pragmáticos para adaptarse a diferentes contextos preservando el principio de autonomía como eje de la Política Exterior brasileña. El foco estaba puesto en desarrollar al país económicamente preservando al mismo tiempo cierta autonomía política. Si bien el alineamiento con Norteamérica requiere cierta flexibilidad, no contempla el abandono de la idea de la autonomía como principio de la Política Exterior, en tanto que se preservan los intereses nacionales. Aspectos como “*el imperativo del desarrollo económico, la búsqueda de la paz, la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores, la restricción del poder de las grandes potencias y el deseo de construir un orden internacional más equitativo*” han estado presentes en el accionar externo de este país (Actis, 2014:3), cuya máxima expresión fue el accionar externo de la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010).

El expresidente asumió en el año 2003, periodo en el que el mundo se dirigía al fin de la unipolaridad, y por lo tanto, se vislumbraba una mayor permisibilidad internacional. En consonancia con el contexto internacional, su Política Exterior tuvo su soporte en la adhesión de normas y principios internacionales dado por alianzas del tipo Sur-Sur y coaliciones con aliados no tradicionales, ya que a partir de ello se reducía la asimetría con el tradicional mundo desarrollado. Esta estrategia con Lula al poder fue conceptualizada en el mundo académico como “autonomía por la diversificación” (Cepaluni y Vigevani, 2007), la cual marcó una discontinuidad con respecto a las anteriores políticas exteriores. En efecto, la creación de nuevas y efectivas alianzas con el mundo en desarrollo dotó a la diplomacia brasileña de una proyección verdaderamente universal (Gomes Saraiva, 2011). Esta nueva perspectiva de la autonomía fue acompañada de una nueva percepción de Brasil por los hacedores de políticas como un *Global Player*: se tendía a recuperar la autoestima de Brasil en un contexto internacional distinto al de la administración Cardoso, dejando atrás la visión de “periferia moderna”. De esta forma, los autores Cervo y Lessa (2014) distinguieron el período de tiempo correspondiente a los dos mandatos de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010) con el concepto de *ascensión*. Ambos mandatos se caracterizaron por la estabilidad económica y política, la inclusión de un gran sector de la población a un Estado de Bienestar mínimo, y una Política Exterior exitosa que contaba con una dinámica de inserción activa en el mundo. El objetivo de la Política Exterior era evitar el congelamiento de las relaciones de poder, y modificar la correlación de fuerzas para constituir un orden multipolar que refleje una nueva distribución del poder, es decir “democratizar la globalización”. El ejecutivo seguía tres estrategias: alentar la diversificación de las relaciones con el Sur Global, incentivar la unidad colectiva para aumentar su liderazgo regional, y utilizar las instituciones internacionales, instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias, así como para defender o hacer valer intereses propios (*Soft Balancing*). Las claves para que estas

¹ Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (U.N.R.)

estrategias funcionen fueron la diplomacia presidencial, la permisibilidad internacional para América Latina en el nuevo orden internacional y el “Boom económico” que trajo la suba de los precios de los commodities. Dicha permisibilidad internacional hizo posible la aspiración de Brasil de consolidar su liderazgo regional y su proyección extra-hemisférica que le exige distanciarse de Estados Unidos para ser reconocido como líder regional en el área. En este clima, la combinación de la estrategia de *Soft Balancing* y de diversificación de las relaciones exteriores fueron claves para el aumento de su injerencia internacional como un “*Global Player*”.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el periodo que se correspondió con el primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) ha sido caracterizado con el concepto de *declinio* (Cervo y Lessa, 2014). En torno a esta calificación, sus reformuladores consideraron dos puntos claves: la expresidenta no trajo consigo nuevos conceptos, en tanto no formuló una política de comercio exterior y no programó junto al empresariado una estrategia de innovación, dándole sólo continuidad a una política de comercio exterior que no era lo suficientemente competitiva. El segundo punto se refiere a que la exmandataria no mantuvo diálogo con los sectores dinámicos no gubernamentales de la sociedad considerados como patas fundamentales de la estrategia de inserción previa. Este segundo punto se combina con cuatro carencias a destacar: la falta de inversión interna, de innovación, de exportación con valor agregado, y de mercados que las absorbieran. Como resultado, la caída del porcentaje de la industria en el PIB, la reprimarización económica, caída de las exportaciones -especialmente de productos manufacturados- y la caída de la confianza en el país de los empresarios tanto nacionales como extranjeros, sumado a factores externos como la caída de los precios de los commodities y la complejización del régimen de comercio internacional, llevó a un creciente deterioro de los términos de intercambio. Si bien el declinio de la inserción internacional de Brasil responde casi completamente a causas internas -políticas y económicas-, las mismas son varias y escapan al objeto de este análisis. Pero es menester observar cómo los desafíos que tenía la economía brasileña por delante inciden en las decisiones de Política Exterior en el mandato de Dilma. Gradualmente, se ha dado de baja con las tres principales estrategias anteriormente descritas de la Política Exterior de Lula Da Silva, realizando grandes ajustes. En primer lugar, se dio un nuevo acercamiento a los socios tradicionales como Estados Unidos y la Unión Europea, a los cuales les dio mayor prioridad. En segundo lugar, se comprobó un distanciamiento con el gobierno de Maduro en Venezuela, sobre el cual se puso en duda su legalidad, y un fortalecimiento relativo con los socios regionales del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), buscando un acercamiento con el bloque de la Alianza del Pacífico. A su vez, se comprueba menos intensidad en las relaciones con el Sur Global, a excepción de China con quien se vaticina una mayor dependencia comercial y una profunda relación asimétrica. Por último, la expresidenta no priorizó el manejo de la Política Exterior, bajo la lógica de la diplomacia presidencial, dejando a la burocracia especializada de Itamaraty el control total de esta política pública. En referencia al primer punto, la Política Exterior brasileña dio una suerte de giro pragmático, en tanto que las acciones emprendidas apuntaron a un acercamiento a la OCDE y a una apuesta por la promoción y protección de inversiones. Este accionar se enmarcó en un cambio de estrategia que consiste una “*propuesta brasileña*” de dar preferencia a los tradicionales tratados bilaterales de inversiones con diferentes países, con total preferencia a los socios tradicionales. Lo cual se reflejó en la búsqueda del acuerdo MERCOSUR-UE, al grado de ceder a mayores concesiones en términos de liberalización de comercio y reducciones arancelarias (Cervo y Lessa, 2014). En vista de ello, sólo dos aspectos de la Política Exterior de la década anterior se mantuvieron durante la primera administración Rousseff: el multilateralismo humanitario y los principios en seguridad internacional. Esta aceptación del orden internacional liberal y el abandono de la práctica de una “autonomía por la diversificación” fueron continuados por la administración Michel Temer luego de que Dilma Rousseff fuera suspendida de sus funciones.

Hacia una política de acoplamiento

Con llegada de Michel Temer al Palácio do Planalto se dio continuidad a las medidas en Política Exterior llevadas a cabo por Dilma, la cual ya había roto con el proyecto de Política Exterior del Partido de los Trabajadores (PT) en su segundo mandato. Al mismo tiempo, se reforzaron las mismas medidas dándolas de una base ideológica. Paradójicamente, la “desideologización” de la Política Exterior y la apertura al mundo empararon la retórica de la nueva gestión de carácter de centroderecha, enfatizando que los gobiernos anteriores habían perdido oportunidades en el pasado por sus preferencias políticas-ideológicas, resignando los beneficios que la globalización tenía para Brasil. Por lo tanto, el manejo de la Política Exterior en el mandato de Michel Temer no se puede analizar solo desde el pragmatismo, como los últimos años de Rousseff, sino desde los cimientos sobre los que el ex-presidente, o más bien, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) pensaron la nueva inserción internacional de Brasil según la percepción de su lugar u rol en el Sistema Internacional. Esto se reflejó en una reedición de la tradición americanista liberal de Política Exterior. Históricamente, la misma se define como una mayor aproximación a Estados Unidos y una priorización por el eje agroexportador en materia económica. Si bien la tendencia brasileña de gestionar una Política Exterior autónoma no fue abandonada durante los gobiernos militares de 1964 y 1985, ni durante aquellos asociados al “paradigma americanista”, el gobierno de Temer (2016-2018) desestimaré esta tradición.

La Política Exterior brasileña dio un giro de percepción sobre el rol de Brasil en el mundo: de *Global Player*, Brasil paso a autoperibirse como un país periférico, sin el poder suficiente para considerarse una potencia regional. Percepción reforzada por el fin del auge de las economías emergentes, con excepción de China con la cual Brasil acentuara su dependencia, y por la cual, en pos de compensar su peso económico y financiero en la región sudamericana se buscó revitalizar las relaciones bilaterales con los países nucleados en la Unión Europea y con Estados Unidos. En consonancia con esto, en este periodo podemos ver el alejamiento del gobierno brasileño de las políticas autonomistas -de diferente grado- practicadas por los gobiernos anteriores, para sostenerse en un alineamiento político con los Estados Unidos. La lógica de Política Exterior se estructuró en función de consentir y asimilar, implícita o explícitamente, su condición subordinada en el Sistema Internacional y su pertenencia al área de influencia de la potencia dominante, acorde a lo que Russell y Tokatlian (2013) denominan *la lógica de la aquiescencia* en busca de concesiones económicas y en el deseo de que Brasil sea parte del grupo de los grandes con el aval del hegemon. Esto explica en parte el bajo perfil diplomático de Brasil, y la poca -o ninguna- revitalización de la Política Exterior por parte del expresidente. En definitiva, el país tuvo muy baja participación y/o peso en los foros internacionales como el G-20, BRICS, OMC y en el Grupo de Lima. A la vez que el abandono de la UNASUR fue a la vez un abandono del liderazgo regional tan anhelado por Lula Da Silva.

A pesar del optimismo sobre los “beneficios de la globalización” reflejadas en octubre de 2015 en el documento del PMDB, “Uma ponte para o futuro”, la administración Temer no obtuvo las inversiones y las beneficios comerciales que se esperaba de sus socios tradicionales, así tampoco la aceptación de estos para el ingreso del país sureño a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Azzi y Frenkel, 2017).

A la celebración de nuevas elecciones y con el término del gobierno interino -y poco legitimado- de Temer se esperaba un nuevo comienzo para Brasil después de un lento periodo de crisis políticas. La asunción de Jair Bolsonaro del Partido Social Liberal marcó definitivamente la aceptación del orden internacional liberal y de una política de *acoplamiento* (Russell y Tokatlian, 2009) con Estados Unidos, sin advertir de los preceptos de la tradicional estrategia de autonomía. Al igual que el expresidente, Bolsonaro proclamó que llevaría a cabo una Política Exterior desideologizada cuyo accionar finalmente estará totalmente impregnada de un lineamiento ideológico de extrema derecha. Incluso la influencia y participación en el gobierno de los militares, del sector evangélico y de las élites económicas, que apoyaron desde un principio a Jair Bolsonaro, marcaron los planes para Brasil en su nuevo accionar

exterior: el discurso predominante dentro del gobierno manifiesta que el país está sumergido en una degradación de valores y principios considerados como naturales, y que los culpables de esta decadencia moral han sido el marxismo, las ideologías “igualitaristas” que proponen las minorías sexuales y los sectores liberal-progresistas.

Por su parte, la designación de Ernesto Araujo como ministro de relaciones exteriores fue una otra clara señal de que tipo de relación quería sembrar Brasil con los Estados Unidos. Araujo es conocido por tener una visión nacionalista, fuertemente anti globalista, y por ser un seguidor de Donald Trump quien, para él, representa “*la recuperación del pasado simbólico, de la historia y de la cultura de las naciones occidentales*”². En cuanto la relación entre ambos mandatarios rebasa la cordialidad política. El presidente Bolsonaro dice admirar a Donald Trump, a la vez que este último elogió a su par brasileño, refiriéndose a él como un “un gran caballero” con quien dijo tener una “fantástica relación”³. Los dos muestran sintonía ideológica al pertenecer al ala derecha en sus respectivos países y por ser caracterizados por una retórica fuerte y “radicalizada”, lo cual irrumpe con el formalismo de las cancillerías.

En marzo Trump recibió a Bolsonaro en la Casa Blanca en su primer viaje al exterior, y de la reunión entre ambos mandatarios no sólo se acordó iniciar negociaciones a finales de julio para lograr un acuerdo de libre comercio, sino que Trump aludió a su voluntad de hacer parte a Brasil de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como otorgarle el rango de aliado militar estratégico de los Estados Unidos por fuera de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) siendo el décimo octavo país del mundo con este nombramiento. Sin descartar la idea de que el gigante sudamericano en un futuro sea miembro de la OTAN.⁴ Otro guiño de confianza fue la designación como embajador de Brasil en Washington a uno de los hijos de Jair, el diputado Eduardo Bolsonaro, titular de la comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara baja. Estas muestras de posicionar a Brasil bajo el ala de los Estados Unidos, también se evidencian en el “rescate” del presidente Trump a su par brasileño al ofrecer su ayuda para detener los incendios de la selva amazónica, siendo el primer país en hacer este ofrecimiento. La gradual destrucción de la selva amazónica movió a la comunidad internacional, y el presidente Bolsonaro se encuentra bajo presión y su reputación -al interior y exterior- en juego debido a que se le atribuyen culpas por el inicio del fuego, y por su poco compromiso con las políticas ambientales y de cambio climático respetadas en el ámbito internacional. Con todo, el apoyo de Donald Trump es un salvavidas en medio del mar de acusaciones de los países europeos que acusan directamente al presidente brasileño.

Consideraciones finales

A raíz de los acontecimientos, podemos advertir que el gobierno de Bolsonaro está priorizando sus relaciones con los gobiernos de aquellos países con los que tiene cierta afinidad ideológica, entre ellos: Estados Unidos, Hungría, Israel, Italia, entre otros. La “desideologización” de la Política Exterior a la que aludía en su campaña se vio configurada por un accionar exterior de favoritismos, dejando atrás una política de diversificación de las relaciones para ganar márgenes de autonomía (Caetano y López

² Folha de S.Paulo (2018) “Contra o 'globalismo' e o PT, conheça frases do novo chanceler brasileiro”. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/contra-o-globalismo-e-o-pt-conheca-frases-do-novo-chanceler-brasileiro.shtml>

³La Nación (2019) “Entre elogios a Bolsonaro, Trump dice que quiere un tratado de libre comercio con Brasil” Recuperado de:

<https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/entre-elogios-bolsonaro-trump-dice-quiere-tratado-nid2272532>

⁴ EFE (2019) “Trump declara a Brasil aliado militar estratégico de EE.UU. fuera de la OTAN”. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/cono-sur/latinoamerica/trump-declara-a-brasil-aliado-militar-estrategico-de-ee-uu-fuera-la-otan/50000764-4034866>

Burian, 2019). Aun así, una vez al poder Jair Bolsonaro tuvo que adaptarse a la realidad de las circunstancias, bajo presión de los militares, el sector evangélico y de la elite económica que participan en su gobierno lo cual trae contradicciones y problemas entre diferentes visiones de cómo debe relacionarse Brasil con sus socios. No solo debió retroceder con respecto a su relación con China, también en sus intentos de abandonar el Acuerdo de París sobre el cambio climático y en la decisión de mover la embajada brasileña a Jerusalén, a sabiendas del impacto económico que estas acciones podrían generar sobre el sector agropecuario. Por demás, el principio de “rechazar” al orden internacional multilateral al que aludía el presidente y su Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araujo, podrá permanecer en los discursos, pero no en los hechos.

Es indudable el alineamiento con Estados Unidos será el eje de la inserción internacional de Brasil en el mundo. Si bien Bolsonaro fue muy crítico de China, entre otras cosas, por considerarla uno de los regímenes comunistas a los cuales quiere “combatir”, le será imposible romper la relación bilateral con un país con quien ya tiene una compleja agenda bilateral en los sectores de comercio, inversiones y financieros, y de la cual hay grandes empresas involucradas. Teniendo en cuenta que en el actual contexto internacional gira al compás de dos polos de poder, Estados Unidos y China, el país sureño tendrá que manejarse con cierto pragmatismo a la hora de pensar en posicionarse de uno u otro lado.

Referencias Bibliográficas

- Actis, Esteban (2014) “Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (19190- 2010)”. *Revista Íconos* Nº50.
- Actis, Esteban (2019) “La visión del mundo de Jair Bolsonaro”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 19: Núm. 1, pp. 51-57.
- Azzi, Diego y Frenkel, Alejandro (2017) “Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil”. 6o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI Belo Horizonte.
- Caetano, G., López Burian, C., & Luján, C. (2019) “El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 95-130.
- Cepaluni, Gabriel e Vigevani, Tullo (2007) “A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, 29 (2).
- Cervo, Amado L. e Lessa, Antônio Carlos (2014) “O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011-2014)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* v.57 n o .2.
- Frenkel, Alejandro (2019) “Un «cruzado» en la Cancillería brasileña”. *Revista Nueva Sociedad*.
- Gomes Saraiva, Miriam (2011) “Brazilian Foreign Policy: casual beliefs in formulation and pragmatism in practice”. En *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Gian Luca Giardini y Peter Lambert (Eds.): 53-56 Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Gonçalves, Williams (2011) “Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva”. *A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço*. Luiz Pedone (Ed.): 11-31. Rio de Janeiro: Apicuri.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2013) “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, N° 104.

Russell, R. y Tokatlian, G. (2009) "Nuevo orden internacional: Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 85-86