



LA POLÍTICA EXTERIOR DE MICHEL TEMER. PROFUNDIZACIÓN DE UN AJUSTE YA INICIADO

Por Esteban Actis¹

La salida de Dilma Rousseff de la presidencia de Brasil y la asunción de Michel Temer al frente del Palacio Planalto implicó, en un corto periodo, importantes transformaciones y mutaciones en la vida política e institucional de Brasil. Entre los analistas existe un consenso a la hora de señalar que desde mayo de 2016 el rumbo de las políticas públicas se alteró como consecuencia de la emergencia de una nueva coalición de gobierno (centrada en la alianza entre el Partido del Movimiento Democrático Brasileño y el Partido Social Democracia Brasileña) con una orientación ideológica de centro-derecha. Si bien en términos generales dicha premisa es fáctica, cada política pública evidencia mayores o menores rasgos de ruptura en relación al breve segundo gobierno de Rousseff (de enero de 2015 a mayo de 2016). Por ejemplo, si se analiza lo acaecido en las áreas de educación, salud o cultura se advertirá que los cambios han sido radicales y sustanciales. Ahora bien, ¿qué ha sucedido en el ámbito de la política exterior?

Muchos analistas y académicos argumentan que el accionar externo de Brasil ha sufrido un giro copernicano. Se indica que Temer rompió con el proyecto externo del Partido de los Trabajadores (PT) iniciado en 2003 por Luiz Inácio *Lula* da Silva. El problema que tiene dicha afirmación es considerar a la política exterior de los 13 años de gobiernos de los petistas como un todo homogéneo. Existieron importantes matices y diferencias entre los 8 años de gobierno de *Lula* (de 2003a 2010) y el primer gobierno de Dilma (de 2011 a 2014) y muchas más entre el modelo primigenio y la última experiencia de gobierno de Rousseff (de 2015 a 2016), tanto por

¹El presente artículo publicado en *Foreign Affairs Latinoamérica* el día 31 de agosto de 2017. Disponible en: <http://revistafal.com/la-politica-externor-de-michel-temer/>
El autor es doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, donde se desempeña como profesor de la cátedra de Política Internacional Latinoamericana. Además, es becario posdoctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (Conicet).



metamorfosis internas como del escenario internacional. Es indudable que cualquier estudiante en la materia podrá constatar que la orientación externa de Temer bajo la conducción de, José Serra/ Aloysio Nunes es diametralmente distinta a la ensayada por el tridente *Lula Da Silva*, Celso Amorim, Marco Aurelio Garcia en sus momentos iniciales de la gestión política.

No obstante, el punto que merece ser analizado radica en saber qué ha sucedido en materia de cambios/continuidades en relación a las iniciativas y acciones de la última etapa de gobierno del PT, predecesora del actual gobierno. En realidad: ¿el gobierno de Temer ha ensayado una reestructuración en materia de política exterior o en muchas dimensiones ha profundizado un cambio ya iniciado? Si analizamos la evidencia empírica en tres dimensiones centrales de la política exterior como las acciones en relación al orden liberal internacional, con las potencias occidentales y en materia de política regional, la balanza se inclina para afirmar el segundo supuesto del interrogante señalado.

En lo relativo al orden internacional liberal, el gobierno de Temer ha desarrollado dos acciones importantes. La primera es el acercamiento a una institución simbólica de dicho orden, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la segunda, la apuesta por una política de promoción y protección de inversiones, tras firmar un Acuerdo de Cooperación y Facilitación de las Inversiones (ACFI) con la India en diciembre de 2016 y empezar a negociar otro con Japón, además de proponer el Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (PCFI) con los países del Mercado Común del Sur (Mercosur), acuerdo que replica gran parte de lo estipulado en los ACFI. Sin embargo, el punto que merece ser destacado es que ambas iniciativas tienen su raíz en el segundo gobierno de Rouseff. Finalizando el primer mandato de Dilma, Brasil comenzó a elaborar y negociar con distintos países una “propuesta brasileña” a los tradicionales tratados bilaterales de inversiones. Entre marzo de 2015 y abril de 2016, temporalidad que coincide con el breve segundo gobierno de Rouseff, se firmaron 7 ACFI, a saber: Mozambique (marzo de 2015); Angola (abril de 2015); Malauí (junio de 2015); México (mayo de 2015); Colombia (octubre de 2015); Chile (noviembre de 2015); Perú (abril de 2016). En de mayo de 2017, el portavoz de la Presidencia de Temer, Alexandre Parola informó que Brasil solicitó su ingreso formal como miembro pleno a la OCDE. El funcionario destacó que la solicitud de ingreso “es el resultado del acuerdo de cooperación firmado entre Brasil y la OCDE en 2015”. La



alusión hace referencia a que el gobierno de Rousseff firmó un acuerdo de cooperación con la OCDE en el que participaron el ministro de Relaciones Exteriores Mauro Vieira, el ministro de Economía Joaquim Levy y el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría. En esa ocasión se lanzó el Programa de Trabajo OCDE-Brasil.

En lo relativo a los vínculos con las potencias occidentales, el gobierno de Temer reforzó las “alianzas tradicionales” de Brasil, es decir, Estados Unidos y los países europeos en detrimento de la apuesta por el llamado Sur Global (a excepción de China) característica del proyecto petista en materia internacional. En el vínculo bilateral con Estados Unidos, en septiembre de 2016, en el marco de la participación de Temer en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el presidente de Brasil llevó con él a siete ministros. El objetivo del encuentro fue la búsqueda de inversiones y financiamiento del sector privado de Estados Unidos. La llegada de Donald Trump, si bien sorprendió a la diplomacia brasileña que apostaba por un triunfo de la candidata demócrata, no modificó el intento de dar señales de un alineamiento con Washington. El gobierno de Temer, y su mayoría parlamentaria, tomaron medidas que fueron recibidas con beneplácito en Estados Unidos. El Senado aprobó en febrero de 2017 el fin de la participación obligatoria de Petrobras en la explotación del presal abriendo oportunidades de negocios a petroleras extranjeras, entre ellas las estadounidenses como Exxon, empresa donde el actual Secretario de Estado, Rex W. Tillerson, se desempeñó como director ejecutivo. Por su parte, el gobierno anunció el envío al Senado de un proyecto que permite a gobiernos extranjeros el uso de la base de lanzamiento de Alcántara, la cual es de gran interés para el Pentágono.

No obstante, el inicio del acercamiento con Washington debe buscarse en el primer año del segundo mandato de Rousseff. La Presidenta decidió descongelar la relación después del distanciamiento que tomó Brasilia producto del caso Snowden. La aceptación de Dilma a la invitación del expresidente Barack Obama para una visita oficial a Estados Unidos concretada en junio de 2015, abrió una nueva página en la relación. La elección de Mauro Vieira como canciller, hasta entonces Embajador en Estados Unidos y en particular la decisión de colocar a Roberto Mangabeira Unger como ministro de Asuntos Estratégicos (profesor de Harvard) fueron nodales en la recomposición del vínculo con Estados Unidos. La reaproximación entre Brasilia y Washington permitió algunas concesiones del gobierno de Obama, como la apertura de mercado estadounidense a productos



cárnicos brasileños, el establecimiento de sistema Global Entry para el turismo y la firma de varios memorándum de entendimientos y acuerdos. Por ejemplo, en plena crisis política en Brasil y a solo un mes del inicio del juicio político, Brasil y Estados Unidos firmaron un acuerdo sobre infraestructura y otro sobre reducción de barreras no arancelarias al comercio.

Por su parte, uno de los objetivos de la política exterior del Brasil consumado el cambio político ha sido la potencialización de los vínculos con Europa, tanto en el plano interregional (Mercosur-Unión Europea) como en el plano bilateral. Con respecto al primer punto, la adscripción del nuevo gobierno sobre la necesidad de lograr una mayor apertura de mercados confluyó en una visión sobre la urgencia de lograr cerrar el acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, negociación que se remonta a fines de la década de 1990. Tanto Temer como su primer canciller José Serra, manifestaron reiteradamente una y otra vez sobre la importancia del acuerdo para ambas partes. Asimismo, en cada encuentro bilateral con algún país europeo, el tema del acuerdo birregional fue central en la *lexisdiplomática*. En el plano de las acciones, en el primer semestre de 2016, el Mercosur presentó una nueva oferta tarifaria con el objetivo de minimizar las distancias en la negociación. En enero de 2017 en Davos, el Ministro de Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil, Marcos Pereira, se reunió con la canciller argentina Susana Malcorra y la Comisaria de la Comisión de Comercio la Unión Europea, Anna Cecilia Malmström, en donde se coincidió en celebrar los avances logrados. Por su parte, la Canciller Argentina viajó a Bruselas en abril para reunirse con dicha importante funcionaria. Además también se reunió con su par belga, Didier Reynders, y con la jefe negociadora de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, Sandra Gallina.

Ahora bien, el punto que merece ser destacado es que, mientras en el caso argentino se observa un cambio importante de posición con el gobierno de Macri al ubicar como un objetivo principal de las relaciones externas la intensificación de los vínculos con la Unión Europea, en Brasil se observa una continuidad de la iniciativa y esfuerzos comenzados por el gobierno de Dilma Rousseff. A finales de 2013, Brasil presentó una importante oferta de reducción arancelaria, sacudiendo el impase de las negociaciones. En aquel momento en Brasilia se hablaba de “velocidades diferentes” dado el reconocimiento de que Argentina estaba lejos de aceptar una liberalización de un universo tan grande de productos. En 2014, Rousseff viajó a



Bruselas para participar en el VII Encuentro Empresarial Brasil-Unión Europea. En dicha oportunidad la mandataria señaló: “Nunca vi tan cerca la posibilidad alcanzar un acuerdo”. Ya en su segundo mandato, Rousseff regresó a Bruselas para participar en 2015 en la Reunión Ministerial entre Mercosur - Unión Europea. La Exministra de *Lula* fue la única jefa de Estado del bloque sudamericano que acudió a la cita, acompañado por su canciller Mauro Vieira. Argentina fue representada por un funcionario de tercera línea, el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, evidenciando la no prioridad del tema en la agenda externa del gobierno de Cristiana Fernández. Rousseff señaló: “No pierdo la paciencia con Argentina”, en alusión a las dificultades de avanzar en una propuesta conjunta.

En materia de política regional, el distanciamiento con el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela y un fortalecimiento relativo con los socios regionales del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) han sido iniciativas centrales del gobierno de Temer. En febrero de 2017, Temer afirmó, junto con su homónimo argentino Mauricio Macri, que Brasil planea una aproximación conjunta (que incluye al Mercosur) con la Alianza del Pacífico. En lo relativo a Venezuela, además de un cambio en la retórica frente al gobierno de Maduro en relación a su condición democrática, Brasil apoyó a finales de 2016 la suspensión de Venezuela del Mercosur por incumplir las “obligaciones económicas, políticas migratorias y derechos humanos”, así como su expulsión decidida en agosto de 2017.

Ahora bien, el punto que merece ser resaltado es que los ajustes en materia de política regional comenzaron a gestarse antes del inicio del gobierno de Temer. En el caso de Venezuela, Dilma Rousseff empezó a tomar distancia del gobierno bolivariano y a esbozar algunas críticas en relación a su calidad democrática. En mayo de 2015, el canciller Mauro Viera Brasil instó al gobierno de Venezuela a que fijara la fecha de las elecciones parlamentarias lo antes posible, elevando así la presión sobre el país aliado y vecino, con el objetivo de que se resuelva la latente crisis política. Por su parte, en enero de 2016 el propio Viera sostuvo la “preocupación de Brasil por la legalidad en Venezuela”, además de afirmar que Brasil se podía convertir en un “puente entre gobierno y oposición”. Finalmente, un mes después, el gobierno de Dilma Rousseff recibió por primera vez a los opositores venezolanos quienes solicitaron “una posición más firme ante el gobierno de Nicolás Maduro y apoyo para una amnistía en favor de los presos políticos”.



En relación al giro hacia los socios regionales del Pacífico, cabe señalar que en mayo de 2015 Dilma Rousseff viajó por primera vez como presidenta de Brasil a México con el fin de relanzar la relación comercial entre los dos gigantes latinoamericanos. Además de firmar el ACFI ya mencionado, Rousseff y Enrique Peña Nieto se comprometieron a disminuir las barreras para arancelarias al comercio y para ampliar y profundizar el Acuerdo de Complementación Económica (ACE). Este punto es ilustrativo y significativo en relación a nuestra hipótesis ya que en el caso argentino con la reciente visita de Peña Nieto a Argentina en julio de 2016 (ya con Macri como Presidente) comenzaron los diálogos para ampliar el ACE bilateral.

En el caso de Chile y Perú se observa la misma dinámica. Es menester destacar la visita oficial de Rousseff al país trasandino en febrero de 2016 en donde se habló de la posibilidad de negociar un acuerdo de compras gubernamentales. Con respecto a ese punto, en abril de 2016, el canciller Mauro Viera realizó una visita oficial a Perú donde firmó el *Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru*. Según la Cancillería de Brasil, el acuerdo envuelve reglas de compras gubernamentales entre los dos países, siendo “el primer acuerdo internacional que firma Brasil en materia de compras gubernamentales”. Es interesante destacar que Brasil no tiene firmado un acuerdo de ese estilo ni con Argentina, su principal socio estratégico, ni existe un tratado de dicha materia a nivel Mercosur.

Para finalizar, resulta propicio interrogarse, una vez mostrada la evidencia empírica, sobre las motivaciones que condujeron a la Expresidenta a iniciar un ajuste en la estrategia de inserción internacional de Brasil. Es dable afirmar que tanto en la política económica como en la política exterior Rousseff implementó un “giro pragmático” como estrategia para incrementar su poder luego de la polarización electoral de 2014. Independientemente de si la *praxis* en materia de política exterior fue realizada por convicción o por necesidad (nos inclinamos por esta última interpretación) queda claro que a la hora de hablar de continuidades y cambios en dicha política pública a partir del arribo de Michel Temer al poder, el escenario es más complejo de lo que muchos analistas sostienen. La idea de una reestructuración de la política exterior no se convalida con los hechos, motivo por el cual, parece pertinente concluir con la idea de una profundización de cambios previamente iniciados.