

Artículo de opinión

Política Externa de Brasil. La *anomalía* bolsonarista y la necesaria reconstrucción de Lula da Silva

Gisela Pereyra Doval *
Emilio Ordoñez **

La anomalía bolsonarista

Tradicionalmente se habló de la continuidad de la política exterior brasileña. Los cambios de gobierno —e incluso de régimen político—, los distintos modelos económicos o planes o programas gubernamentales solo la ajustaron a sus cosmovisiones sin mover demasiado el amperímetro. Efectivamente, puede sostenerse que existen dos visiones de cómo lograr los mismos objetivos que fungen como un interés nacional más estructural que permea posiciones ideológicas y miradas del mundo. Liberales y nacionalistas, conservadores y progresistas, institucionalistas pragmáticos y autonomistas son casi en tándem posiciones distintas que, no obstante, han defendido los mismos intereses. En parte, esta coherencia, pudo mantenerse por la existencia de Itamaraty, el ministerio de Relaciones Exteriores, en donde existe (o existía) un componente estructural por sobre el componente político, el cual, independientemente de los cambios contextuales, mantiene determinadas directrices, principios, valores y objetivos. Así, la política exterior se ha desarrollado a través del tiempo de tal forma que las metas orgánicas fueron más importantes que las gubernamentales.

Sin embargo, cabe preguntarnos si esta continuidad y coherencia se han mantenido inalteradas a lo largo de la historia política brasileña reciente. La respuesta es no. Ciertamente ha habido algunos gobiernos, entre los que pueden nombrarse el de Gaspar Dutra o Emílio Garrastazu Médici que han tenido algunas digresiones. Sin embargo, la política exterior de estos gobiernos puede considerarse anómala, un paréntesis, un bache dentro de la normalidad. Según la RAE, una anomalía es un “cambio o desviación respecto de lo que es normal, regular, natural o previsible”.

La política externa de Bolsonaro, entra dentro de esta categoría, lo que nos hace suponer que, a partir de enero de 2023, la continuidad será retomada. Hay cuatro características que nos permiten sostener que la política exterior de Bolsonaro fue anómala: el antiglobalismo, el negacionismo, el discurso conflictivo y ofensivo y el aislamiento internacional. Cada una ellas implican algunos hechos y omisiones concretas que las demuestran empíricamente.

Con respecto al *antiglobalismo*, su significado es sumamente difuso y confuso, pero podría resumirse en la impugnación de aquellos valores, normas e instituciones que surgen de la globalización y que le dan sustento al orden internacional liberal. Como explican Sanahuja y López Burian el globalismo suele definirse “en términos de dimensión ideológica de la globalización, que pretende separar la política de la economía, dejando esta última a la supuesta racionalidad superior del mercado” (2022: 8). Por este motivo, los antiglobalistas que suelen ser neoliberales, no encuentran contradicción en divorciar la globalización económica y comercial de aquellos organismos que intentan regularla. Y, por ello, impugnan las instancias

* Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora del CONICET y Profesora de Problemática de las Relaciones Internacionales (UNR).

** Investigador y analista internacional en el portal Fundamental.com y columnista radial en diversas emisoras de Argentina y el extranjero.

multilaterales internacionales y regionales. Para este grupo, el globalismo es casi una conspiración en contra de sus intereses y los del país. En este sentido, hay dos rasgos en los que Bolsonaro se ha destacado particularmente: la impugnación a las organizaciones internacionales y el alejamiento de instancias regionales multilaterales. Respecto a la primera, si bien no ha retirado a Brasil de las organizaciones internacionales, si ha amenazado con hacerlo de aquellas que cuestionaron sus políticas y procedimientos o que fueron percibidas como intrusas en cuestiones de *soberanía*. La cuestión medioambiental también ha dado la pauta de un marcado antiglobalismo, sobre todo a partir de la interpretación de Bolsonaro de que la ayuda internacional actuaba como una intromisión en la soberanía brasileña. Por otro lado, se intensificó la crisis de los regionalismos en América Latina. Bolsonaro no sólo continuó con el desmantelamiento que había iniciado Michel Temer cuando retiró a Brasil de la UNASUR, sino que lo profundizó a través de dos acciones muy puntuales y significativas. La primera es el retiro de Brasil de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), organismo creado a instancias del mismo Brasil; la segunda la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) en 2019.

La segunda característica es el *negacionismo*, definido por O'Shea como "(...) the refusal to accept an empirically verifiable reality. It is an essentially irrational action that withholds validation of a historical experience or event. At the most basic level, denialism accuses the person who underwent the experience of being a liar or fraud, operating from base and dishonest motives" (2011: 6). Esta característica del líder brasileño pudo observarse muy claramente en dos situaciones: la pandemia y el deterioro medioambiental, aunque estas no agotan los eventos negacionistas. Con respecto a la pandemia, el negacionismo del gobierno llevó a que se establezca un carácter reactivo ante la crisis, subestimando los alcances de la enfermedad. En relación con la política exterior, el tratamiento de la pandemia formó parte del vínculo bilateral de Brasil con Estados Unidos. La estrategia adoptada por Bolsonaro para abordar la pandemia se insertó en una unidad de discursos y acciones entre Brasil y Estados Unidos, conformándose una dimensión sanitaria en la relación entre ambos países. El carácter negacionista, así como el antiglobalista de Bolsonaro se pusieron también en evidencia a través de las pruebas de las vacunas. En este caso, también se vislumbró el sesgo occidentalista presidente brasileño que, en un primer momento, no quiso realizar pruebas de vacunas desarrolladas por China. El negacionismo de Bolsonaro también se hizo presente en la cuestión medioambiental. El negacionismo ha pasado por dos fases: la primera negando la gravedad de la crisis; la segunda rechazando ayuda internacional. Bolsonaro rechazó el fondo de ayuda que ofrecieron algunos países desarrollados; iniciativa que había dado a conocer Macron como resultado de la Cumbre del G-7 y la cual Bolsonaro acusó de querer "instrumentalizar" una cuestión interna brasileña para "obtener réditos políticos personales", al tiempo que señalaba a los países que dan dinero para la preservación de la selva de "interferir en la soberanía de Brasil", discurso que se repitió en varias oportunidades. Este episodio es uno más entre muchos, pero que tiene graves consecuencias económicas y comerciales porque se fusiona con el rechazo de los términos del acuerdo comercial (entre Mercosur y Unión Europea) por parte del Parlamento Europeo, que exige modificaciones relacionadas con el tema medioambiental. En la visión de Bolsonaro, adscribiendo a la conspiración globalista, los esfuerzos a favor de la conservación medioambiental son una amenaza para la soberanía brasileña sobre sus recursos naturales. Los incendios en el Amazonas, el Pantanal y el Cerrado y la deforestación cada vez más descontrolada permiten ver los principales trazos de la posición política de Bolsonaro en un solo ejemplo: desdén por los acuerdos medioambientales y acusaciones a las ONGs relacionadas con la problemática, así como también a países que forman parte de iniciativas para la preservación de la foresta.

La postura política e ideológica de Bolsonaro, también se traduce en la tercera característica de su política externa: el *discurso conflictivo y ofensivo hacia terceros países*. El nacionalismo

restrictivo, la securitización de la política (el Estado Penal), la frontera moral, el racismo, la misoginia y la xenofobia son los pilares de sus palabras públicas. También resalta una revalorización del período militar y una reactualización del discurso anticomunista de Guerra Fría en la actualidad vinculado al antipetismo. En este sentido, el discurso de Bolsonaro se basó en tres pilares: la guerra cultural contra el marxismo, el nativismo eugenista y el autoritarismo, todas ellas construcciones que —como ha señalado Finchelstein (2018)— remiten al fascismo. La llamada “guerra cultural contra el marxismo” se constituyó en el primer pilar de sus discursos que avanzaron a partir de allí; también la referencia permanente a Trump ya que el círculo cercano del presidente afirmó que el norteamericano asumió la misión de rescatar la civilización occidental que estaba en peligro a causa del enemigo interno con influencia del *marxismo cultural globalista*. En este discurso, también se identificaron algunos “enemigos” que representaban, de alguna manera, estas ideas. China, Argentina y Venezuela fueron los blancos preferidos para los ataques. En segundo lugar, si el “inmigrante” es el para-destinatario del nativismo en los países europeos o los Estados Unidos de Norteamérica, en Brasil su equivalente es la conjunción del odio racial, animadversión al ralé en términos de clase y embate a destajo contra las minorías, que representan todo aquello que para Bolsonaro —en su faceta chauvinista o nacionalista— no es un verdadero patriota. El nativismo da lugar a un nacionalismo restringido y, al mismo tiempo, esto securitiza la cuestión migratoria trasladando el rechazo a los inmigrantes, identificados en este período con los venezolanos.

Por último, estas tres características se han visto reflejadas, y han dado como resultado, una cuarta: el *aislamiento internacional de Brasil*. En la mitad del período de gestión, el ministro de Relaciones Exteriores de Bolsonaro, Ernesto Araújo declaró “El Brasil de hoy habla de libertad a través del mundo. Si eso nos convierte en un paria internacional, entonces seamos un paria” (González y Máximo, 2022, s/n). Efectivamente, a pocos años de ser uno de los países más relevantes del mundo en la gobernanza global, Bolsonaro consiguió que Brasil sea un paria.

Volviendo al mundo: el triunfo de Lula en octubre 2022

La victoria de Lula no solo fue celebrada localmente. El inmediato reconocimiento por parte de Estados Unidos, Francia, China y otros actores relevantes, además de los mensajes de sus vecinos regionales, da cuenta del impacto de la propia figura de Lula a nivel internacional, lo que pone en relieve las repercusiones de su victoria electoral. Si a nivel interno se produjo una inmediata distensión del proceso político tras cuatro años de discursos inflamados por parte del gobierno saliente, a nivel externo se produjo una virtual entronización de Lula como jefe de estado *ex-ante*. De esta manera, Brasil retorna tanto a la región como al mundo, en un contexto muy diferente a aquél que enmarcó su llegada al Planalto en 2002.

Un primer punto poco abordado es el institucional: la recuperación de la línea política diplomática tradicional. En el cuatrienio bolsonarista se produjo una virtual intervención de Itamaraty y una apropiación de las estructuras y lineamientos por parte del presidente saliente y su hijo Eduardo, con énfasis en los vínculos preferentes con Estados Unidos y, en particular, asumiendo como propia la mirada global prevalente bajo la administración Trump, subsumiendo el pragmatismo a una mirada ideológica intensa donde lo civilizacional fue central. En este sentido, la constitución de un mecanismo de consulta con mayoría de personal militar por sobre las estructuras de Itamaraty permitió contener la oposición de los cuadros diplomáticos intermedios a esta estrategia de vinculación.

La presencia de Celso Amorim en los equipos de transición implicaría, en principio, el retorno a las concepciones tradicionales de la diplomacia brasileña, basadas en el pragmatismo y en el universalismo. Probablemente se prioricen vínculos vitales dejados en segundo plano por Bolsonaro, entre ellos las relaciones al más alto nivel con Argentina y, en la segunda mitad de su mandato con la derrota de Trump, Estados Unidos. Pero también apuntando a un nuevo

vínculo con Naciones Unidas, contribuyendo a la gobernanza global mientras se acerca al codiciado objetivo de obtener un sillón en el Consejo de Seguridad como miembro permanente. Esta recuperación de la diplomacia "orgullosa" se da, como dijimos más arriba, en un contexto mucho menos permisivo que 20 años atrás, en un mundo en plena transición hegemónica acelerada por los coletazos de una guerra en Europa. Esto obligará a Lula a trabajar en diversos frentes igualmente relevantes. El nivel regional tal vez sea una de los frentes con mayor externalidad positiva, habida cuenta del surgimiento de una nueva "ola rosa moderada", lo que implicaría una interlocución mucho más fluida al máximo nivel con Argentina y México, pero también con Chile y Colombia. De esta manera, no sólo podrán reformarse y redefinirse organismos como Mercosur, sino que se reforzaría el perfil internacional de CELAC (con la vuelta de Brasil) y podría pensarse en la recuperación de UNASUR como un espacio sudamericano de articulación política y de resolución de conflictos, papel que cumplió a cabalidad en las crisis suscitadas en Bolivia y en el conflicto colombo venezolano, durante la primera década de este siglo.

Esta rearticulación regional le permitiría influir de forma decisiva en el ambiente regional de cara a conflictos tales como el de la crisis política venezolana, en el cual la estrategia de la región parece estar mudando desde una de acoso vía el Grupo de Lima a otra de reconstitución del diálogo. Ello puede verse en el reseteo de las relaciones de este país con Colombia y su flamante presidente Petro, y teniendo en cuenta que también existe un principio de cambio de enfoque desde Washington. Esto último, producto de las necesidades de estabilizar los precios del petróleo como consecuencia de la guerra ruso ucraniana, pero también de los evidentes síntomas de agotamiento de una estrategia que combina bloqueo económico, asedio político y maniobras paramilitares. En este sentido, Brasil puede establecerse como un actor positivo, ya no como un elemento de contención del temido "expansionismo bolivariano", sino como un favorecedor de la normalización política en este país, estrategia que debería comenzar por el reconocimiento de su actual gobierno.

No menos importante es la recuperación de la intensidad de las relaciones con Argentina, su tradicional socio político y comercial. Si los cuatro años de la administración Bolsonaro fueron aquellos en donde se estableció una diplomacia subterránea de nula intensidad a nivel presidencial, Lula ha dado señales de revalorizar a su socio argentino, en base no sólo a las relaciones personales con el presidente Alberto Fernández, sino en la posibilidad de reconstruir el núcleo duro político de la integración sudamericana. Al mismo tiempo, al creciente perfil de CELAC bajo la tutela del presidente argentino, se le sumaría mayor masa crítica política con el retorno de Brasil a esta organización, que podría constituir una de las ventanas de una estrategia internacional multivincular ante un mundo de mayor complejidad.

En este sentido, lo más probable es que Lula deba pendular entre sus renovadas vinculaciones con Estados Unidos y los fuertes intereses económicos con China, los cuales han transformado a este último en su principal socio comercial. Así, a la congruencia de intereses con Norteamérica en torno a la estabilidad regional, el medio ambiente y el reforzamiento de la democracia, se le suma la interlocución político-económica con China, que, seguramente, se reforzará mediante un aumento del papel brasileño en el marco de BRICS. Un retorno a la normalidad en las relaciones con China, enrarecidas bajo el cuatrienio bolsonarista en el marco del discurso ideológico-civilizacional prevaleciente, implicaría, tal vez, unirse a la iniciativa del BRI, la cual requerirá un mayor perfil del sector industrial.

La cuestión medioambiental es uno de los puntos de confluencia entre Lula y Joseph Biden. Esto no es solo un punto más de agenda que enmarca una relación que promete ser auspiciosa, sino que implicaría ubicar a las cuestiones ambientales a un nivel central en el debate global, habida cuenta de que ellas comienzan a ser elementos condicionantes para las vinculaciones políticas y económicas de todos los países. El centro del debate está en la deforestación de la selva amazónica, un punto de conflicto permanente en las relaciones de Bolsonaro tanto con Washington como con la Unión Europea. No es casual, en este sentido, que Lula haya sido

invitado a la COP 27 en Egipto, ni que Alemania y Noruega estén en tratativas aceleradas para el desbloqueo del Fondo Amazonia. La reformulación de esta centralidad de lo ambiental podría reforzarse mediante el involucramiento de Brasil en el OCTA, lo que permitiría una articulación predominantemente regional de la temática amazónica, recuperando así una voz local que había sido delegada por omisión a líderes europeos como Emmanuel Macron.

A diferencia de otros escenarios prospectivos, el presente análisis acompaña un proceso en curso: el de Lula en plena diplomacia presidencial sin haber asumido formalmente el cargo. Al mismo tiempo, vemos la reconfiguración de las alianzas amplias al interior del frente que lo llevó a la presidencia y que podría ser un obstáculo para un mayor despliegue de su estrategia externa. No obstante ello, las señales indican que aún con un contexto interno y externo en convulsión, el retorno de Lula implicará la recuperación de la política externa tradicional brasileña adaptada a las singulares condiciones y desafíos que le presenta un contexto global sacudido por las consecuencias de la pospandemia y la guerra.

Bibliografía

- Finchelstein, Federico (2018), *Del fascismo al populismo en la historia*, Buenos Aires, Taurus.
- González, Javier y Máximo, Gabriela (2022), “Bolsonaro convirtió a Brasil en un paria internacional”, disponible en: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/global/bolsonaro-brasil-paria-internacional-lula-elecciones/20220921125939203000.html>
- O’Shea, Paul D. (2011), *A cross too heavy: Pope Pius XII and the Jews of Europe*, NY: Palgrave Macmillan.

TRABAJO RECIBIDO: 20/11/2022



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>