
Reorientación de la política exterior de Brasil post 2016

Marco De Benedictis⁵²

Introducción

Desde la década de 1980, con la recuperación de la democracia, Brasil orientó su política exterior al intento por consolidarse como la principal potencia regional a nivel suramericano. A pesar de haber atravesado por gobiernos de diferentes partidos políticos, los lineamientos generales de su inserción internacional se mantuvieron intactos. Esta situación cambió luego de la crisis institucional del año 2016, con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff mediante un proceso de *impeachment*. La asunción de Temer generó un marcado cambio en los lineamientos principales de la política exterior brasileña, profundizándose este proceso con la llegada al gobierno de Jair Bolsonaro.

La pretensión de hegemonía regional

La política exterior del país durante buena parte del siglo XX estuvo determinada por la Doctrina Río Branco, bajo la cual se buscaba fortalecer el panamericanismo, estrechando la relación con los Estados Unidos, ejercer liderazgo en Suramérica y aumentar el prestigio nacional de Brasil en el extranjero (Rocha y Morales, 2008). Esta postura se invirtió en la década de 1980, a partir del proceso de redemocratización del país. Por ejemplo, se buscó fundar una alianza estratégica con Argentina, el segundo mayor país América del Sur. En 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo; mientras que en 1991 se promovió la creación del Mercosur, incorporando también a Uruguay y Paraguay.

En este contexto, la Constitución de 1988, una vez reestablecida la democracia en el país, fue de gran importancia en la redefinición de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. Desde entonces, Brasil se logró proyectar en el ámbito internacional gracias a sus posicionamientos políticos, una activa política externa y sus atractivos culturales. A partir de sus importantes capacidades duras (económicas y militares) y sus capacidades blandas moderadas (capacidad negociadora de su diplomacia), Brasil consolidó su rol de mediador entre Estados del sistema interamericano, así como también pudo ejercer una hegemonía regional sobre Estados periféricos. Dicha hegemonía regional consiguió llevarla a cabo gracias a su capacidad para desplegar su geoeconomía, su geopolítica y su geoestrategia en el espacio suramericano. En los últimos años de gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995–2003) se comenzó a gestar la política exterior que profundizaría su sucesor Luis Ignacio Lula da Silva, centrada en una distancia sutil con Estados Unidos y la aproximación con sus vecinos suramericanos y otros países periféricos y semiperiféricos a nivel global, principalmente India, China y Sudáfrica (Vadell et al., 2020).

De esta manera, el salto en la consolidación de Brasil como potencia regional se dio a comienzos del siglo XXI. Durante esos años, el ascenso de China en materia comercial llevó a convertir a este país asiático en uno de los grandes consumidores de materias primas a nivel mundial. Esto generó un notorio crecimiento económico de los países latinoamericanos, basado en la especialización en la producción y exportación de estos productos primarios para el mercado asiático (que aumentaron su valor comercial). Brasil dedica desde entonces buena parte de su exportación hacia China a la soja y al mineral de hierro. Esto les permitió a los sectores agroexportadores fortalecer su posición como sectores de peso en la toma de decisiones de la política brasileña, relegando progresivamente a los sectores industriales, que se vieron perjudicados por el aumento de las importaciones manufactureras desde China (Pose y Bizzozero, 2019).

Un aspecto central de estos años fue la promulgación de nuevos organismos de integración regional, excluyendo incluso a Estados Unidos de ellas. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada en el 2008, fue uno de ellos, siendo la expresión del interés del presidente Lula da Silva de crear un marco institucional que le permitiera a Brasil convertirse en líder suramericano. Se enfatizó la integración en sectores como la cooperación militar regional, defender recursos estratégicos y la creación de corredores bioceánicos para acceder al océano Pacífico (Barrenengoa, 2017). Se proyectaron grandes obras de infraestructura, mediante la creación del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Muchos de estos proyectos estuvieron financiados

52 Prof. De Geografía. Miembro del Grupo Jóvenes Investigadores (IRI, UNLP)

por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. Lo que demuestra esto es que Brasil, durante los primeros quince años del siglo XXI, se intentó consolidar como el hegemon de la región suramericana, como así también tener un papel destacado en las relaciones internacionales a nivel mundial. En palabras de Morales (2013): “los esfuerzos de esta política exterior han estado orientados para incrementar su poder de negociación como portavoz de la subregión, obtener el reconocimiento internacional de potencia regional e inclinar sutilmente la balanza de poder hacia América Latina.” (pág. 166).

Pero esta situación comenzó a ser puesta en discusión en los últimos años. Durante la segunda mitad de la segunda década del presente siglo, se sucedieron diversos procesos que marcaron la disminución de la participación de Brasil en el plano internacional. El estancamiento de los BRICS como bloque (en cuanto a su coordinación de políticas comunes), la desaceleración del crecimiento económico chino y la disminución de los precios internacionales de las materias primas exportadas por el gigante sudamericano fueron factores externos clave en este declive.

2016 como punto de inflexión

En el ámbito interno, este cambio se dio fundamentalmente a partir del año 2016. Este año marcó la salida del gobierno de la entonces presidenta Dilma Rousseff a través de un proceso de *impeachment*, y la asunción en su lugar de Michel Temer, quien ejercía la vicepresidencia del país. Además de generar el recambio en el Jefe de Estado, su política exterior también sufrió una marcada variante. Las iniciativas regionales que habían tenido un fuerte impulso años anteriores ya no fueron prioridad. Una muestra clara de ello fue el abandono de UNASUR por parte de Brasil y otros países más del bloque. En su reemplazo durante el 2019 conformaron, por iniciativa de los presidentes de Colombia (Iván Duque) y de Chile (Sebastián Piñera), el Foro para el Progreso de América del Sur, conocido popularmente como PROSUR, con una postura marcadamente más cercana a la hegemonía hemisférica estadounidense. Además, se propuso en reiteradas oportunidades flexibilizar el bloque del Mercosur, en un intento por acelerar los tiempos de negociación de acuerdos de libre comercio con terceros países.

La llegada al gobierno de Jair Bolsonaro, a comienzos del año 2019, también generó sus consecuencias en la posición del país como potencia regional. El nuevo presidente tiene una marcada preferencia por la relación con Estados Unidos, marcando entre sus objetivos una alineación automática con la todavía principal potencia mundial, buscando además integrarse de manera unilateral a la economía global (Vadell et al., 2020). En este sentido, el regionalismo suramericano no aparenta ser un aspecto relevante para la proyección internacional del nuevo gobierno. El propio ministro de Economía, el neoliberal Paulo Guedes, marcó antes de asumir que “el Mercosur no es prioridad” (La Nación, 2018). Más allá de que en declaraciones posteriores corrigió sus dichos, esta frase reconoce que la apuesta de Brasil es por la inserción unilateral a los mercados internacionales. No obstante, hay que destacar que el rumbo que tomará el modelo de desarrollo del país se encuentra disputado entre diferentes sectores del propio gobierno. Por un lado, el presidente Bolsonaro, junto con Guedes y el ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araujo, representan el ala neoliberal, con vínculos cercanos con el sector financiero y los agronegocios, que como se mencionó previamente fue un sector que se fortaleció a raíz del aumento de los precios de las materias primas exportadas los años anteriores. Son estos sectores los que priorizan la liberalización de la economía, debido a sus ventajas comparativas a nivel global. Por el otro lado, el vicepresidente Hamilton Mourão y la cúpula militar, defienden el Mercosur y los intereses de la burguesía industrial aglutinados en la Confederación de la Industria de Brasil (CNI), para quienes la región presenta el lugar de mayor colocación de sus productos, en un contexto de caída de su peso relativo para la economía nacional. Vale destacar que para el año 1980 el 21,3% del PBI brasileño estaba representado por el sector industrial, mientras que para el 2016 había descendido al 12,5% (Merino, 2020).

A modo de cierre

Lo cierto es que el cambio en la tradición de política exterior es notorio. Desde el retorno de la democracia en la década de 1980, Brasil se caracterizó por tener una postura más cercana al autonomismo en el ámbito internacional (con variantes según los diferentes modelos económicos). No es menor destacar que ex cancilleres de Brasil (entre ellos el también ex presidente Fernando Henrique Cardoso) redactaron una carta acusando al gobierno de Bolsonaro de “destruir la credibilidad externa del país y violar disposiciones de la Constitución brasileña sobre política internacional”. (Clarín, 2020). A esto se le suma la creciente conflictividad en la relación bilateral con el presidente de Argentina, Alberto Fernández. Esto muestra que todo el liderazgo que pudo haber ejercido Brasil durante los últimos años se está viendo desvanecido por el cambio de rumbo en su política exterior, su desinterés por fomentar la integración regional, de la cual era su principal patrocinador desde comienzo

del siglo XXI. Será cuestión de tiempo ver si el cambio de gobierno en Estados Unidos, con la elección de Joe Biden como presidente, genera que Bolsonaro deba reorientar su política exterior.

Bibliografía

- Barrenengoa, A. (2017). Las clases dominantes en la integración suramericana: Estados, actores e intereses en la integración del COSIPLAN-UNASUR. In XXXI Congreso ALAS.
- Clarín (9 de mayo de 2020) Duro ataque contra la política exterior de Jair Bolsonaro: destruyó la credibilidad de Brasil, afirman ex cancilleres. https://www.clarin.com/mundo/duro-ataque-politica-exterior-jair-bolsonaro-destruyo-credibilidad-brasil-afirman-ex-cancilleres_0_m_oCceJWr.html
- Merino, G. (2020) Giro neoliberal en Argentina y Brasil en los últimos años: periferalización, dependencia y desigualdad. *Realidad económica*, 49 (331), 9-40. En *Memoria Académica*. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11637/pr.11637.pdf
- Morales, D. (2013) En las entrañas de los BRIC: Análisis de la naturaleza semiperiférica de Brasil, Rusia, India y China, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 2, nº 4, pp.147-181.
- La Nación (28 de octubre de 2018). El Mercosur no será una prioridad del próximo gobierno, advirtió el futuro ministro de Economía. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-mercosur-no-sera-prioridad-del-proximo-nid2186338>
- Pose, N., y Bizzozero, L. (2019) Regionalismo, economía política y geopolítica: tensiones y desafíos en la nueva búsqueda de inserción internacional del Mercosur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 249-278.
- Rocha, A. y Morales, D. (2008) El sistema político internacional de post Guerra Fría y el rol de las potencias regionales mediadoras, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XV, nº43, pp.23-75.
- Vadell, J. A., Giaccaglia, C., Morayta, G. C., & Mabire, B. (2020) El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano. *Foro Internacional*, 60(3 (241), 1041-1080.