

La diplomacia brasileña en la era post-Bolsonaro

Carlos R. S. Milani

Tras cuatro años de ruptura con los principios que han guiado la política exterior de Brasil desde la redemocratización, el país necesita recuperar una diplomacia más autónoma que renueve su apuesta por el multilateralismo.

POR qué hablar de una “era post-Bolsonaro” en agosto de 2022, dos meses antes de las elecciones presidenciales en Brasil? Según varios institutos de investigación de opinión, los comicios del próximo octubre apuntan a un cambio de gobierno, con un probable regreso de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia del país (en el sondeo de Datafolha del 28 de julio, Lula obtenía el 47% de la intención de voto, frente al 29% de Jair Bolsonaro).

Carlos R. S. Milani es profesor-investigador de Relaciones Internacionales en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP-UERJ), *senior fellow* del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) e investigador principal del Consejo Brasileño de Desarrollo Científico (CNPq) y de la Fundación de apoyo a la investigación de Río de Janeiro (FAPERJ).

Suponiendo que las predicciones de un cambio de rumbo en el gobierno federal sean plausibles, que no haya atentados contra la vida de los principales candidatos –en un contexto de creciente violencia política– y que las instituciones de la democracia electoral garanticen una transición pacífica del poder, ¿qué podría esperarse en materia de política exterior de un eventual gobierno de Lula, frente al historial más bien negativo de la diplomacia de Bolsonaro? Para responder a esta pregunta, es necesario primero repasar brevemente la “era Bolsonaro”.

BOLSONARO: DEL NEGACIONISMO AL AISLAMIENTO

EL año 2018 ya mostraba signos de una profunda transformación en la política internacional y nacional. En la escena internacional, el Brexit y la elección de Donald Trump marcaban la pauta del cambio; en el escenario brasileño, Bolsonaro, por aquel entonces candidato presidencial, presentaba su polémico programa en materia de política exterior, en línea con la ola transnacional que hacía resurgir por todo el mundo movimientos de extrema derecha y ultraconservadores. Desde el traslado de la embajada brasileña en Israel de Tel Aviv a Jerusalén hasta el cese de las relaciones con Cuba y Venezuela, las promesas electorales de Bolsonaro reflejaban posiciones contrarias a una larga tradición brasileña de defensa del multilateralismo y de diversificación de las relaciones comerciales y políticas. Bolsonaro también provocó durante la campaña electoras graves roces con China, el mayor socio comercial del país, al afirmar que Pekín “no compraba en Brasil, sino a Brasil”. En su propuesta de gobierno, entregada al Tribunal Superior Electoral y titulada “Proyecto Fénix”, Bolsonaro prometió un “nuevo Itamaraty” [sede del ministerio de Relaciones Exteriores] al servicio de la “liberación nacional”.

Al final de sus cuatro años de mandato, numerosos hechos, posicionamientos y declaraciones definen a la administración Bolsonaro en materia de política exterior, a cuya diplomacia se le han aplicado diversos calificativos: “de la casuística”, “errática”, “de la ruptura” o incluso “diplomacia de la vergüenza”. Con independencia de la etiqueta, la realidad es que no hay una narrativa cohesiva que caracterice la acción exterior de la administración de Bolsonaro. Mientras deconstruye las instituciones, distorsiona el papel de algunas burocracias y revisa de manera drástica la posición brasileña en los foros internacionales, el gobierno de Bolsonaro ha provocado rupturas y hecho mucho daño a la diplomacia brasileña, pero en este tiempo no ha logrado construir un proyecto coherente para la inserción internacional del país.

El gobierno de Bolsonaro es el primero desde 1988 que rompe con los principios normativos de lo que podríamos llamar una política exterior democrática, anunciando e implementando no solo nuevas prioridades, sino también asociando la política exterior brasileña a un proyecto de poder personalista, familiar y ultraconservador que desentona con la diversidad cultural y el pluralismo social que sustentan el pacto político de la redemocratización en Brasil. Está claro que la trayectoria de los gobiernos redemocratizadores nunca fue homogénea, ni siquiera estuvo perfectamente enmarcada en los principios normativos de la política exterior democrática, pero el gobierno de Bolsonaro, al

poner el mito en el lugar de la historia y defender el escapismo mesiánico como nueva fuente de organización de la política, ha sido el primero en producir, en la retórica y en la práctica diplomáticas, una profunda ruptura con dicha trayectoria.

La Medida Provisional 870, firmada el primer día de gobierno y posteriormente integrada en la Ley 13.844, garantizó la base legal de la reorganización del Itamaraty, al posibilitar los nombramientos en cargos comisionados y en puestos de dirección antes reservados a diplomáticos de carrera. Este cambio se complementó con el Decreto 9.683, que alteró la estructura organizativa del Itamaraty al incluir a los servidores comisionados dentro de la jerarquía diplomática. Debido a estas medidas administrativas, la diplomacia brasileña fue perdiendo capacidad de mediación, un papel tradicionalmente desempeñado por el país en la construcción de consensos multilaterales y regionales, como ocurrió en el pasado con las crisis boliviana y venezolana.

Tras la búsqueda de autonomía de los años de Lula y Dilma Rousseff, la política exterior de Bolsonaro ha reforzado rasgos y profundizado decisiones tomadas por el gobierno de Michel Temer en cuanto a las relaciones privilegiadas con Washington, la creciente irrelevancia geopolítica de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica) y el abandono de la dimensión política del proyecto de integración regional y cooperación sur-sur. En Suramérica, por ejemplo, Brasil suspendió su participación en UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), hasta entonces fuertemente institucionalizada en varios sectores –entre ellos la defensa y la salud–, en favor de la experiencia no institucionalizada de Prosur, caracterizada por Maria Regina Soares de Lima, coordinadora del Observatório Político Sul-Americano, como “un simple grupo de WhatsApp”.

Además, al combatir el llamado “globalismo”, el gobierno de Bolsonaro ha socavado las bases de actuación e influencia de Brasil en los foros multilaterales, dificultando que las redes de la sociedad civil lleguen a las organizaciones intergubernamentales que no defienden las posiciones e intereses de su administración. Bolsonaro buscó el aislacionismo diplomático para reducir las presiones internacionales y aumentar el margen de maniobra de su gobierno, que buscó adoptar políticas de ruptura en el ámbito interno, como en el caso de los derechos humanos (indígenas, género) y el medio ambiente (política climática, deforestación, biodiversidad). Paradójicamente, junto al aislamiento diplomático, el gobierno de Bolsonaro ha buscado internacionalizar la economía brasileña promoviendo la privatización de sectores estratégicos (energía) y permitiendo el avance de empresas nacionales e internacionales en territorios antes protegidos, sobre todo en la Amazonía.

La paradoja se revela, por un lado, con la búsqueda de la integración de la economía brasileña en formas depredadoras de un capitalismo obsoleto y, al mismo tiempo, en la crítica feroz a los espacios multilaterales de carácter universalista, como Naciones Unidas. En este sentido, resulta simbólico el discurso de Ernesto Araújo, canciller de Bolsonaro, en el Consejo de Seguridad de la ONU el 8 de mayo de 2020, cuando dijo que se debe “evitar la palabra multilateralismo al hablar de instituciones internacionales y multilaterales. [...] Las palabras que terminan en ‘ismo’ suelen designar ideologías, como el fascismo, el nazismo o el comunismo. No hagamos del multilateralismo una ideología más. Lo contrario de todas las ideologías es la libertad”. El discurso podría considerarse anecdótico, si no lo hubiera pronunciado el representante oficial de la diplomacia brasileña donde lo hizo.

LULA 2.0: ¿QUÉ ESCENARIOS PODEMOS IMAGINAR?

ANTE este escenario de deconstrucción tan preocupante, ¿cómo pensar en una diplomacia activa guiada por la autonomía soberana y política en el marco de un posible gobierno de Lula a partir de 2023? ¿Cómo reconstruir los puentes –regionales y globales– frente al trágico legado del “alineamiento sin recompensa” del gobierno de Bolsonaro a favor de Estados Unidos? ¿Cómo repensar, en medio de la rivalidad sino-estadounidense, de la guerra de Rusia en Ucrania, de la transición global de poder y de los desafíos planteados por el Covid-19 y la emergencia climática, los márgenes de maniobra, la capacidad de agencia y las innovaciones necesarias del (hipotético) futuro presidente y su equipo de gobierno en el ámbito de la política exterior? Sin pretender ser exhaustivo, desarrollaré a continuación cinco puntos, con el objetivo de ofrecer elementos para la reflexión.

En primer lugar, desde el punto de vista regional, es incierto el lugar que pretende ocupar Brasil en Suramérica desde la suspensión de la participación en UNASUR de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú decidida en abril de 2018, justo una semana después de la VIII Cumbre de las Américas. Si bien hay esperanzas de que se construyan nuevas convergencias entre líderes como Gustavo Petro en Colombia, Gabriel Boric en Chile y (posiblemente) Lula en Brasil, con las elecciones de 2023 en Argentina en el horizonte, el contexto regional presenta desafíos debido a la ausencia de un proyecto común entre las naciones suramericanas, el papel de potencias extrarregionales como China y EEUU, el futuro del Mercosur (y el acuerdo interregional con la Unión Europea) y, sobre todo, la situación política en Venezuela.

Además, desde el punto de vista de la economía política regional, la falta de convergencias económicas y la inexistencia de una verdadera cooperación sectorial en materia de salud o en la construcción de un mercado regional de la energía, entre otros, parecen apuntar a considerables dificultades en la definición de una plataforma común entre países. Los ejes de interacción económica se dirigen hacia el exterior de la región, característica heredada de la época colonial y acentuada en la actualidad por la atracción que ejerce Pekín, que importa grandes cantidades de *commodities* agrícolas y minerales. Además, la escasa institucionalización y la ausencia de liderazgos dispuestos a coordinar la acción colectiva son también obstáculos para la cooperación e integración regional.

En segundo lugar, el Brasil post-Bolsonaro tendrá que afrontar el expediente de la crisis del multilateralismo, dado que el país históricamente ha desempeñado un papel importante de mediación y construcción de puentes entre países del Norte y del Sur en numerosos ámbitos de la negociación multilateral. Un país como Brasil tendría graves dificultades para adoptar prácticas plurilaterales *ad hoc* o mecanismos de un multilateralismo flexible en forma de coaliciones específicas (*coalition of the willing*) o incluso agrupaciones entre países afines. Brasil también tendría que trabajar muy duro para recuperar su credibilidad diplomática con el fin de favorecer las deliberaciones multilaterales y sus normas de carácter universal, consideradas más legítimas en vista de la naturaleza del proceso decisorio.

En tercer lugar, ¿qué papel podría desempeñar Brasil en los debates y las acciones para responder a los retos de la emergencia climática y la recuperación pospandémica? En el informe publicado en 2021 por el secretario general de la ONU, António Guterres, “Nuestra Agenda Común”, este recuerda que la crisis de la pandemia del Covid-19 ha afectado de manera más acuciante a los más vulnerables, lo que ha convertido la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 en una responsabilidad mundial aún más difícil. Los indicadores más recientes muestran que la pandemia ha revertido muchos de los logros sociales de los últimos años, sobre todo en cuanto a creación de empleo, reducción de la pobreza global y protección del medio ambiente.

De forma contundente, Guterres resume los principales retos a los que se enfrentan los Estados a nivel internacional y nacional (un nuevo contrato social, políticas públicas para reducir la pobreza y la desigualdad, abandono del negacionismo en cuanto a las vacunas y de las perspectivas anticientíficas en gobiernos y sociedades). Guterres, asimismo, recuerda que, frente a la percepción socialmente difusa de amenaza existencial que el Covid-19 y la

emergencia climática han provocado en todos los países, el sistema multilateral sigue siendo la mejor opción disponible para debatir y afrontar los retos planteados por el Antropoceno. Lo cual es aún más válido en el caso de los países pequeños y las potencias medias del Sur, como es el caso de Brasil.

Ante estos retos, ¿qué papel puede imaginarse para Brasil en el futuro? Apoyándose en su capacidad diplomática, Brasil podría reconstruir los lazos de solidaridad y cooperación con sus vecinos suramericanos y con otros países que ejercen liderazgo político en el Sur multilateral, para volver a desempeñar su papel de mediador y tender puentes y propuestas normativas e institucionales en el ámbito de la ONU. País megadiverso, dotado de recursos estratégicos y con una reconocida trayectoria histórica en la defensa de los valores civilizatorios y universales tan vinculados al multilateralismo de la ONU, Brasil podría liderar la construcción de un New Deal Verde suramericano, en diálogo con las principales potencias que hoy tienen un protagonismo central en dicho debate (la UE, EEUU y China).

A pesar del negacionismo climático que alimenta las propuestas y acciones del actual gobierno brasileño, en Cumbre de Glasgow de 2021 Brasil presentó la segunda delegación más numerosa (con 479 miembros, por detrás de los anfitriones británicos) de entre las 195 delegaciones estatales y las 2.814 entidades que participaron, incluyendo una amplia representación de la sociedad civil y de las poblaciones originarias. Sin embargo, Brasil fue uno de los pocos miembros del G20 que no estuvo representado por su jefe de Estado, al igual que sucedió con países como Suráfrica, Arabia Saudí, China, México o Rusia. Incorporar al debate público las aportaciones de la sociedad civil brasileña en materia de políticas climáticas será una de las tareas más importantes de un nuevo gobierno a partir de 2023.

En cuarto lugar, en cuanto a la rivalidad sino-estadounidense y sus efectos en la geopolítica internacional, Brasil tendría al menos dos cuestiones que afrontar: su futuro en el grupo de los BRICS y la decisión de ingresar en la OCDE. En un escenario en el que la disputa entre EEUU y China se mantiene en estado de latencia (lo que sería ideal para la estabilidad global, además de conveniente para Brasil), la estrategia de “neutralidad activa” sería la más ade-

«País megadiverso y dotado de recursos estratégicos, Brasil podría liderar la construcción de un New Deal Verde suramericano, en diálogo con las grandes potencias»

cuada a los intereses geopolíticos y económicos del país.¹ Sin embargo, el escenario actual tiende a ser más exigente para Brasil que el vivido durante la guerra fría, por al menos dos razones: primero, por la fuerte presencia de la política estadounidense en la formación de intereses y mentalidades entre las élites brasileñas y la influencia (cultural, de consumo, de comportamiento, entre otros aspectos) que EEUU ejerce sobre la sociedad brasileña en general; y, segundo, por el hecho de que Brasil no esté situado en Asia y, por tanto, corra el riesgo de ser tratado como una periferia del poder chino.

En otras palabras, en el escenario de mantener una posición de equilibrio entre EEUU y China, la posibilidad de obtener, como en el pasado, beneficios de ambas superpotencias dependerá de la capacidad político-diplomática estatal en sentido amplio (una capacidad que hoy Brasil no tiene) y de una alianza firme con sus vecinos suramericanos para aumentar la escala de las negociaciones, generando beneficios regionales. La neutralidad activa presupone agencia, cohesión entre las élites y liderazgo en torno a un proyecto político y estratégico definido y compartido. El nuevo gobierno podría contar, además, con una Casa Blanca que vea que es mejor apoyar a una democracia no aliada (o sumisa) que a un gobierno imprevisible como el de Bolsonaro.

En quinto y último lugar, uno de los principales retos para la aplicación de una política exterior más autónoma y activa reside en la construcción de coaliciones internas de apoyo. Pensando la acción diplomática brasileña también como la proyección internacional y la continuidad de la política interna, varias tareas esperan a un futuro gobierno en los campos del medio ambiente y la salud, la lucha contra la deforestación ilegal, la revalorización de la ciencia y la redefinición de las relaciones entre el “desarrollismo”, la transición energética y los escenarios ecológicos y sociales de la sostenibilidad. El debate sobre el desarrollo agrícola y el papel estratégico de los biomas (Amazonía, Pantanal, Cerrado) en la generación de riqueza para las comunidades locales y para la sociedad brasileña, y no solo para los grandes inversores, tiene que estar en el centro de la agenda de un Brasil de futuro. Solo un país renovado social, económica, ecológica y políticamente, que reafirme su compromiso con la democracia, la ciencia y la cooperación internacional, podrá dialogar con los grandes líderes mundiales sobre los desafíos contemporáneos. ●

1. Según Hélio Jaguaribe en *O nacionalismo na atualidade brasileira* (1958), la política exterior de Brasil durante la guerra fría debía guiarse por una posición tanto de mayor autonomía en relación a EEUU y las grandes potencias europeas como de neutralidad en relación con el conflicto entre Washington y Moscú. Es a este concepto de neutralidad al que aquí denominamos “neutralidad activa”.

Véase, a este respecto, el documento político que Maria Regina Soares de Lima y yo publicamos en el CEBRI, disponible en <https://www.cebri.org/br/doc/255/transicao-de-poder-e-disputas-hegemonicas-entre-eua-e-china-implicacoes-para-o-desenho-de-organizacoes-multilaterais>