

# **UN GIGANTE A LA DERIVA: RUPTURAS Y RETROCESOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA EN EL GOBIERNO DE BOLSONARO (2019-2022)**

**Marcos Antonio da Silva**

*Doctor (Relaciones Internacionales) (marcoasilva@ufgd.edu.br)*

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)  
Rodovia Dourados/Itahum, Km 12 - Unidade II,  
Dourados Mato Grosso do Sul, Brasil

Recibido el 4 de agosto de 2022

Aceptado el 10 de octubre de 2022

**DOI:** 10.37656/s20768400-2022-4-03

**Resumen.** *Este artículo analiza la política exterior del gobierno de Bolsonaro (2019-2022), discutiendo sus directrices, estrategias e impactos en la proyección internacional de Brasil. Para ello, discute los valores y elementos que han marcado la política exterior brasileña desde el siglo pasado, indicando el papel de Itamaraty y cómo ella fue el resultado de la interacción entre autonomía, desarrollo, diversificación y universalización. Además, señala cómo estos elementos generaron una tradición diplomática que hizo posible que las huellas de continuidad fueran preponderantes y cómo ésta se profundizó con el intenso activismo del gobierno Lula. Luego, analiza la política exterior del gobierno de Bolsonaro, demostrando como provoca una ruptura con la tradición diplomática brasileña y el activismo anterior desarrollando estrategias y tácticas que, a partir del alineamiento automático con el EE.UU. y la adopción de un sesgo ideológico conservador, provocó la retracción de la acción brasileña, afectando su proyección internacional y su poder blando.*

**Palabras clave:** *política exterior brasileña; proyección internacional; continuidades; rupturas*

## **A DRIFTING GIANT: RUPTURES AND SETBACKS IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY IN THE BOLSONARO GOVERNMENT (2019-2022)**

**Marcos Antonio da Silva**

*Doctor (International Relations) (marcoasilva@ufgd.edu.br)*

Un gigante a la deriva: rupturas y retrocesos  
en la política exterior brasileña en el gobierno de Bolsonaro  
Federal University of Grande Dourados (UFGD)  
Rodovia Dourados/Itahum, Km 12 - Unidade II,  
Dourados Mato Grosso do Sul, Brasil

Received on August 4, 2022  
Accepted on October 10, 2022

**DOI:** 10.37656/s20768400-2022-4-03

**Abstract.** *This paper analyzes the foreign policy of the Bolsonaro government (2019-2022), discussing its guidelines, strategies and impacts on Brazil's international projection. To this end, it discusses the values and elements that have marked Brazilian foreign policy since the last century, indicating how it was the result of the interaction between autonomy, development, diversification and universalization.*

*In addition, it points out how these elements generated a diplomatic tradition that made it possible for the traces of continuity to be preponderant and how this was deepened with the intense activism of the Lula government. Then, it analyzes the foreign policy of the Bolsonaro government, demonstrating how it provokes a break with the Brazilian diplomatic tradition and previous activism, developing strategies and tactics that, based on the automatic alignment with the US and the adoption of an ideological bias conservative, caused the retraction of the Brazilian action, affecting its international projection and its soft power.*

**Keywords:** *Brazilian Foreign Policy; International Projection; Continuities; Breaks*

## **ДРЕЙФУЮЩИЙ ГИГАНТ: НЕПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ И НЕУДАЧИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ Ж. БОЛСОНАРУ (2019-2022)**

**Маркус Антониу да Силва**

*Д-р наук (Международные отношения) (marcossilva@ufgd.edu.br)*

Федеральный университет Гранди- Доурадус (UFGD)  
Rodovia Dourados/Itahum, Km 12 - Unidade II,  
Dourados Mato Grosso do Sul, Brasil

Статья получена 4 августа 2022 г.

Статья принята 10 октября 2022

**DOI:** 10.37656/s20768400-2022-4-03

**Аннотация.** В статье анализируется внешняя политика правительства Болсонару (2019-2022), ее основные направления, стратегии и влияние на международное положение Бразилии. Автор выделяет характерные элементы внешней политики страны, начиная с прошлого века, и приходит к выводу, что она представляет собой результат взаимодействия между автономией и развитием, диверсификацией и универсализацией. Рассматривается, как эти элементы нашли свое отражение в дипломатической традиции, которая сделала возможной преемственность, ставшую более глубокой в период правления Лулы. Далее автор анализирует внешнюю политику правительства Ж. Болсонару, который порывает с дипломатическими традициями страны и предыдущей деятельностью, основывая свою стратегию и тактику на союзе с США и консервативном курсе, что не могло не получить международного резонанса и не сказаться на политике «мягкой силы» страны.

**Ключевые слова:** внешняя политика Бразилии, международная проекция, преемственность; разногласия

## Introducción

A lo largo del siglo XX, la política exterior brasileña se consolidó para proyectar una imagen internacional del país que buscaba afirmar el interés nacional en oposición a las diversas formas de dependencia, construyendo una acción que desarrolló, especialmente después de la formulación de la Política Exterior Independiente (PEI), una autonomía creciente con estrategias y alianzas que estimulen el desarrollo nacional, superando la dependencia económica, que se ha profundizado a lo largo de los años hasta convertirse en una política universal y multilateral, con la multiplicación de alianzas económicas y políticas.

Además, como potencia emergente, el país buscó desarrollar un rol internacional que impulsara la defensa de valores asociados al multilateralismo, la autodeterminación, el desarrollo de regímenes internacionales, la afirmación de potencias emergentes y, más recientemente, la construcción de

alianzas Sur-Sur, como se puede ver en el desempeño en la creación de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), en 2009, y en la fundación de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

Frente a ello, la política exterior brasileña adquirió relativa estabilidad y previsibilidad, indicando que las huellas de continuidad permanecieron predominantes entre los diversos gobiernos, aunque con ajustes en estrategias y alianzas, en detrimento de los elementos de ruptura que, si bien había ocurrido, no predominaron.

Esa acción múltiple e intensa se había fortalecido durante las primeras décadas del siglo XXI, especialmente bajo el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), en el que se observó la proyección internacional de Brasil y una presencia autónoma e independiente en los foros internacionales, incluso denunciando el mantenimiento de un orden internacional, que ya no corresponde a los intereses nacionales y a la nueva configuración del poder mundial, y una acción centrada en el liderazgo regional o alianzas con potencias emergentes, centrada en la cooperación Sur-Sur.

Sin embargo, desde mediados de la década pasada y, principalmente, en el actual gobierno brasileño, se observa una evidente retracción de la proyección internacional brasileña, fruto de una política errática que parece sin rumbo, sin aliados y sin interlocutores, como lo mencionan Miriam Saraiva y Paulo Afonso Velasco Junior al señalar que “la postura errática e intrascendente del gobierno brasileño trae pérdidas significativas en términos de inserción internacional. El primero es el aislamiento de Brasil del mundo: la política exterior de Jair Bolsonaro ha socavado sucesivamente los lazos y la confianza mutua históricamente construidos por la diplomacia brasileña

con diferentes socios. Desde 2019, el país se ha alejado de sus vecinos y de América Latina en general y ha abandonado los proyectos de cooperación Sur-Sur, en particular con países africanos. Con China, alterna acciones positivas en el campo del comercio y la inversión con agresiones oficiales innecesarias. También como consecuencia negativa está la disminución del alcance y visibilidad del país en las diferentes agendas de la política internacional. (...) Con Bolsonaro, hay un claro abandono de ese rol” [1, p. 3].

De esta forma, este trabajo busca analizar los elementos centrales de la actual política exterior brasileña, cuestionando tal repliegue y, principalmente, discutiendo el abandono de las premisas fundamentales de la diplomacia brasileña y del activismo reciente, provocando un retroceso significativo en su desempeño y proyección internacional.

### **La política exterior y la proyección internacional de Brasil: entre la tradición diplomática, la continuidad y el activismo de la era Lula**

Como un gran país periférico o potencia emergente, la política exterior brasileña pasó por varias fases desde su independencia, indicando diferentes estrategias y alianzas, en las que se destacan las estrechas relaciones y la influencia de Gran Bretaña, entre fines del siglo XIX y el comienzo del siguiente, y, principalmente, de los EE.UU. a lo largo del siglo pasado.

En este caso, por su relevancia, vale señalar que esta relación pasó con el desarrollo de la política exterior brasileña del alineamiento automático a la autonomía, como menciona Mônica Hirst: “En el siglo XXI, las relaciones entre Brasil y EE.UU. enfrentan nuevos desafíos y oportunidades. (...) Desde una mirada histórica integral, se pueden identificar cinco fases que han sido denominadas las cinco 'A' de las relaciones Brasil-

Estados Unidos: alianza, alineamiento, autonomía, ajuste y afirmación” [2, pp. 91-92].

En todo caso, desde mediados del siglo XX, la política exterior brasileña se consolidó en torno a ciertas premisas (o pilares) y principios que, adaptándose a las transiciones del orden internacional, han buscado promover la acción autónoma, en favor de los intereses nacionales, adaptándose a los cambios internacionales y a las necesidades del desarrollo nacional [3]. Tal acción llevó al mantenimiento de importantes líneas de continuidad, a pesar de los ajustes, en la política exterior, proyectando una imagen internacional y un poder blando brasileño [4].

Por lo tanto, vale la pena señalar que, aunque haya ajustes, las huellas de continuidad predominaron en el desarrollo de la política exterior brasileña y están presentes en casi todos los gobiernos, como se puede ver, en primer lugar, por el papel predominante jugado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE, también conocido como Itamaraty) en la formulación e implementación de tal política que, a pesar de las diferentes tácticas y estrategias, consolidó una tradición diplomática brasileña asociada a ciertas premisas y principios, como muestran varios autores [3, 4, 5, 6, 7, 8].

Frente a esto, es necesario resaltar que la afirmación del MRE como principal formulador y ejecutor de la política exterior brasileña está asociada al desarrollo de un cuerpo diplomático extremadamente profesional y burocrático, en el sentido weberiano, que reforzó ese papel, con una relativa autonomía en el aparato estatal y una sólida formación y actuación burocrática, orientada a los fines de dicha política, pues “el alto consenso en política exterior, la aprobación del Itamaraty por segmentos clave como las fuerzas armadas y los

grupos empresariales, y la articulación funcional con otras agencias federales contribuyeron significativamente al papel central del Itamaraty en la formulación de la política exterior brasileña” [9, p. 259].

Este proceso contribuyó a la profesionalización y continuidad de esa política y tuvo el efecto de un relativo aislamiento de la política exterior, que generalmente se señala como un factor positivo en la acción brasileña: “Gran parte de la literatura admite que fue por ese aislamiento burocrático que los grandes pilares de la política exterior brasileña se consolidaron a lo largo de los años ” [10, pp. 505-506].

Aunque elogiado, tal aislamiento afectó el carácter público y el debate más amplio sobre la política exterior brasileña y la participación de otros actores, que ha sido revisado en este siglo con una expansión del papel del Ministerio de Hacienda en las negociaciones de las finanzas internacionales, una acción internacional más organizada y activa de otros ministerios y la participación de otros actores, como el Congreso Nacional o entidades subnacionales, en los debates sobre los rumbos de la política exterior brasileña, promoviendo la política exterior como política pública [11].

En todo caso, la preponderancia del Itamaraty, en la formulación e implementación de tal política, llevó al desarrollo de una tradición diplomática conduciendo al desarrollo de importantes líneas de continuidad, a pesar de los ajustes de cada gobierno, en el que confluyeron y combinaron cuatro pilares fundamentales: independencia, autonomía, diversificación y universalización [6, 8].

De esta forma, las huellas de continuidad prevalecieron en detrimento de momentos de ruptura en la inserción internacional brasileña. En el país, la literatura ha destacado tradicionalmente

aspectos de continuidad de la política exterior, debido al papel de Itamaraty en el proceso de su formulación, la existencia de una historia acumulada de la diplomacia brasileña, que habría desarrollado creencias y comportamientos a lo largo del tiempo que garantizaban una identidad a la política exterior y una relativa continuidad. Es bajo esta acumulación de PEB que se formaron activos atractivos que constituyen parte del poder blando brasileño. El pacifismo, el universalismo, el multilateralismo, la implementación de una política regional cooperativa y la defensa de los países en desarrollo son citados como los principales aspectos del PEB que contribuyeron a la construcción del poder blando brasileño [4, p. 215].

Estos elementos fueron profundizados en este siglo, bajo la gestión de L.I. Lula da Silva (2003-2010), quien manteniendo estas líneas de continuidad con nuevos énfasis promovió un intenso activismo en la actuación internacional del país, ampliando su proyección regional e internacional, al declarar: “Consideramos ambos gobiernos (Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva) con representantes de diferentes tradiciones diplomáticas brasileñas, presentando diferencias en acciones, preferencias y creencias, buscando resultados específicos muy diferentes en cuanto a la política exterior, pero procurando no desviarse de un objetivo siempre perseguido: desarrollar económicamente al país, conservando cierta autonomía política” [12, p. 275].

Así, la política exterior de F.H. Cardoso (1995-2001) podría ser definida por la noción de ‘Autonomía por la Participación’, relacionando la inserción internacional brasileña con el potencial (relativo) que tenía el país y la aproximación con el centro hegemónico (EE.UU.), adaptándose al nuevo sistema internacional, mediante la incorporación de nuevos temas en la



agenda del país (como derechos humanos, medio ambiente, transición democrática, reformas, etc.), expresando nuevos valores, compromisos y prácticas internacionales.

Ya la política exterior del gobierno de Lula buscó promover un cambio estratégico en la búsqueda de la “autonomía a través de la diversificación”, pues hubo ajustes, no rupturas, en la formulación de la decisión burocrática y potenciales cambios en las metas [12, 18]. Como apunta Lucas Mondin Scherer, durante el mandato de Lula, la política exterior brasileña se denominó “autonomía por diversificación” y se caracterizó por tres propósitos generales: la valorización y énfasis de la cooperación internacional en la dirección Sur-Sur, diversificando las alianzas del Estado brasileño con los nuevos actores de la política mundial como Sudáfrica, China, India y países de América del Sur; la intensificación del proceso de integración regional a través de la creación de programas más amplios como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); el fortalecimiento del liderazgo brasileño en foros internacionales a través de la llamada “diplomacia presidencial”. Los resultados de esta tercera directriz se pueden atestiguar en la actuación brasileña en las rondas comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMS) y en la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Así, en la “autonomía a través de la diversificación”, Brasil encuentra claras brechas para ubicarse en el complejo mundo multipolar [13].

En suma, se elaboró una revisión de estrategias y tácticas, que no caracteriza una ruptura con la tradición y los pilares de la diplomacia brasileña, además de promover tres innovaciones importantes que contribuyeron para un mayor activismo y proyección internacional del país.

En primer lugar, en la constitución de un grupo neodesarrollista en Itamaraty, en el que se destacan las figuras de los diplomáticos Celso Amorim y Samuel P. Guimarães, quienes impulsaron la actuación y profundizaron el proceso de apertura al trabajo de otras instancias gubernamentales y sociedad en la formulación e implementación de tales políticas.

En segundo lugar, una innovación metodológica e institucional con la creación del asesor para las relaciones exteriores de la presidencia de la República (el Consejero Presidencial), ocupado por una figura histórica del Partido de los trabajadores (PT), Marco Aurélio García, quien tuvo una intensa actividad en América Latina y, principalmente, la expansión de la diplomacia presidencial con un mayor uso del presidente como símbolo, ejemplificado en un intensa agenda internacional y viajes bilaterales de Lula. Finalmente, una reinterpretación de la noción de “poco margen de maniobra en el sistema internacional”, que condujo a una mayor autonomía y activismo frente a los países centrales y organismos internacionales, y al reconocimiento de las diferencias, aunque sin ruptura, con EE.UU. [14, pp. 50-53].

Esto resultó en un mayor activismo, tanto en los organismos internacionales, como en la construcción de nuevas alianzas y acciones para promover el universalismo y el desarrollo nacional, como se puede ver en el trabajo de creación de los BRICS y, en el caso de América Latina, en la revitalización del MERCOSUR, en la creación de UNASUR y CELAC. Además, intensificó los vínculos bilaterales y la presencia brasileña tanto en la región como en otras partes del planeta, con África y Asia, desarrollando acciones en diferentes niveles (económico, político, diplomático, ampliando su proyección regional e internacional.

En todo caso, si bien presenta limitaciones y contradicciones que posibilitaron varias críticas, es posible constatar que esta actuación fue sucedida, primero, por una disminución de dicho activismo durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), que aunque manteniéndose fiel a las directrices fundamentales promovió la “contención en la continuidad” como apunta João Marcelo Conte Cornetet [15] y, luego, por el inicio de la revisión de tal política y la ruptura con ésta y la tradición diplomática brasileña con el gobierno de Michel Temer (2016-2018), quien “adoptó el perfil bajo, de carácter no activista, de Dilma Rousseff, y fortaleció el pragmatismo vinculado a los intereses de los sectores económicos más importantes del país, como el agronegocio. El pragmatismo explica el énfasis dado a las relaciones comerciales y económicas con China y la búsqueda de relaciones económicas más estrechas con Estados Unidos” [16, pp. 3-4].

Esto se profundizará en el actual gobierno, que impulsó una revisión estructural, promoviendo una ruptura con la tradición diplomática brasileña y el activismo anterior que condujo a una revisión de los vínculos bilaterales, con el regreso de un alineamiento automático con los EE. UU., el distanciamiento de América Latina, África y Asia, y un retiro efectivo de Brasil de los foros y organismos multilaterales, afectando la proyección internacional de Brasil [4, 10, 13, 16, 17], como veremos más adelante.

### **La política exterior del gobierno de Jair Bolsonaro: fundamentos y dinámicas de una política errática**

Aunque anunciada en su plan de gobierno en la campaña electoral y marcada por diferentes interpretaciones y perspectivas es posible verificar que el gobierno de J. Bolsonaro (2019-2022) ha impulsado una amplia reorientación de la

política exterior brasileña, buscando romper con la tradición diplomática brasileña y del activismo internacional anterior, promoviendo una ruptura significativa. Esta modificación, sin embargo, se ha realizado de forma más drástica que en momentos anteriores, cuando los ajustes y las diferencias de conducción eran la regla. Ahora, el bloque en el poder junto con J. Bolsonaro y las élites que influyen en la formulación de la política exterior llevan a Brasil a una acción que combina opciones no vistas en momentos anteriores [10, p. 526].

En el caso de Bolsonaro, las propuestas de política exterior presentadas en su programa de gobierno, que ocupaban un lugar secundario frente a los temas económicos y políticos, estuvieron marcadas por un análisis superficial del sistema internacional y de la acción brasileña [19], basado en una visión conservadora y de concepciones genéricas, que rompieron con la tradición y pilares de la diplomacia brasileña [13]. Como señala Carlos Eduardo Vidigal, “en la campaña de 2018, el actual presidente se guió por cinco puntos, reafirmados en cada ocasión: a) acercamiento con Estados Unidos, Israel y Taiwán; b) apertura comercial, con reducción de aranceles, y búsqueda de acuerdos bilaterales; c) profundizar la integración en América Latina “con países que no sean dictaduras”; d) traslado de la embajada de Brasil en Israel a Jerusalén; e) presión para el cambio de régimen en Venezuela, con la imposición de sanciones al gobierno. Muchos analistas de política exterior sorprendieron la facilidad, con la que Bolsonaro se alejó de preceptos constitucionales como la no intervención y la promoción de la integración latinoamericana” [16, p. 4].

A partir de eso las acciones iniciales de su gobierno en este campo, principalmente las relacionadas con el alineamiento automático con EE.UU. y el alejamiento de la región y del Sur

Global indicaron que estábamos frente a una política, que promovía una ruptura con la tradición y los pilares de la política exterior brasileña (PEB), afectando el poder blando brasileño. La PEB de Bolsonaro asumió las siguientes características principales: fragmentación en cuanto al proceso de formulación de la PEB; alineamiento con los EE.UU. de Donald Trump; crítica al globalismo que sería instrumentalizado en la acción de los organismos multilaterales; abandono de una actitud proactiva y de liderazgo en temas como la defensa del medio ambiente y los derechos humanos [4, p. 219].

Algunos investigadores parecen inclinarse por la observación de que hubo un cambio hacia algo en torno de una “autonomía a través del distanciamiento”, manteniendo así alguna relación con esa tradición, es posible resaltar que la política exterior de este gobierno indica una ruptura profunda con los pilares de la diplomacia brasileña y el activismo anterior. Asimismo, João Baptista, Artur Cruz Bertolucci y Ana Victória Diogo indican que es posible que estemos asistiendo a un momento de cambio de orientación en la política exterior brasileña, algo que no tiene paralelo en momentos anteriores. Tomando como ejes principales de la política exterior brasileña la búsqueda del desarrollo nacional, la no intervención en los asuntos internos, la resolución pacífica de los conflictos, la garantía de la soberanía y la autonomía nacionales y la búsqueda de un papel de liderazgo en el sistema internacional, lo que presenciamos es el abandono de tales ejes” [10, p. 521]. Se considera que hay una política exterior propiamente dicha en el actual gobierno, construida desde la campaña, y tributaria, en muchos aspectos, a la política exterior de Michel Temer; que, contrariamente a lo sostenido por A.Cervo, el desarrollo está lejos de ser el elemento principal de la política exterior del nuevo gobierno, sustituido

Un gigante a la deriva: rupturas y retrocesos en la política exterior brasileña en el gobierno de Bolsonaro

por el alineamiento con Washington; y que la política de poner a Brasil a la cola de la administración Trump es el hilo conductor de la política exterior bolsonarista [16, p. 2].

Así, los pilares fundamentales de la diplomacia brasileña (autonomía, multilateralismo y desarrollo) quedaron relegados ante la búsqueda de un alineamiento automático con los EE.UU., principalmente con la administración Trump y sus agendas antiglobalistas y conservadoras, además de la incorporación superficial de sus lineamientos internacionales relacionados con la guerra comercial y tecnológica con China, el diálogo con Taiwán, la armonía con Israel y la oposición sistemática al presidente venezolano Nicolás Maduro.

Esta política y sus principales lineamientos se implementaron a partir del accionar de tres grupos fundamentales como señalan Mônica Hirst y Tadeu Morato Maciel:

<b>Alcance Pilares</b>	<b>Doméstico</b>	<b>Internacional</b>	<b>Regional</b>
<b>Núcleo Político-Ideológico</b>	Aporte narrativo del proyecto energético nacional; profundizar los vínculos de actores internos con gobiernos y organizaciones identificadas con la ideología de la extrema derecha internacional.	Activismo antiglobalista, alineamiento con la administración Trump y acercamiento al círculo de países con regímenes de extrema derecha.	Deconstrucción de iniciativas, proyectos y compromisos del progresismo latinoamericano.
<b>Política Económica Liberal-Conservadora</b>	Profundizar la agenda liberal de reformas económicas, fortalecer el agronegocio y	Atracción de inversiones internacionales, reconfiguración de la presencia brasileña en la economía	Preservación de los mercados sudamericanos, minimizando los compromisos de reciprocidad,

	defender el capital financiero.	internacional y preservación de los vínculos económicos con China.	institucionalidad y responsabilidades compartidas.
<b>Complejo de Seguridad y Defensa</b>	Control militar de altos cargos ministeriales, amplia presencia en la administración pública federal; redefinición de parámetros de la Política de Defensa Nacional.	Fortalecimiento de la relación con EE.UU. (Comando Sur), reconocimiento como aliado no perteneciente a la OTAN y cooperación militar y de seguridad con gobiernos afines como Israel, Emiratos Árabes Unidos e India.	Cooperación militar y de inteligencia con regímenes conservadores; militarización de los controles ambientales y vigilancia fronteriza en la región amazónica, con foco en las fronteras con Venezuela.

Fuente: [20, p. 7].

De esta manera, la política exterior del gobierno de Bolsonaro no presenta una coherencia unívoca o plena armonía ya que es el resultado de la tensa interacción entre estos grupos y su vínculo con el liderazgo resultando en una política que tiene un hilo conductor (alineamiento automático con los EE.UU.), pero que desarrolla acciones inconsistentes o contradictorias en relación a las instituciones y los vínculos internacionales [20].

Así la expansión de actores directa o indirectamente responsables de la política exterior brasileña que, sumado a la inconsistencia de la diplomacia presidencial, generó menos previsibilidad y coherencia, incluso afectando la capacidad del Itamaraty para conducir tal política o contener daños o presiones de otros grupos, afectando los rasgos de continuidad y el poder blando brasileño [4].

A partir de esto, podemos señalar los elementos que confirman este proceso de ruptura con la tradición diplomática brasileña y el activismo anterior. El primero está relacionado con la designación del primer canciller brasileño Ernesto Araújo

quien revela tal movimiento y la marginación del Itamaraty [4, 10, 13, 16, 20]. La llegada de E. Araújo al frente del MRE trajo consigo no sólo el intento de implementar un giro radical e inédito en las directrices de la PEB, sino que también apuntó a una amplia reestructuración interna. La incorporación de las tesis de la extrema derecha renovada a nivel mundial indicó la carga ideológica de este giro [20, p. 6].

De esta manera, es posible verificar que este gobierno relegó tanto los valores como las prácticas de este ministerio, marginando el profesionalismo y rompiendo la tradición al nombrar como ministro a un nuevo y relativamente inexperto diplomático, y sobre todo, por su actuación que, alineado con el núcleo político-ideológico, buscaba revisar las estrategias anteriores, afectando la capacidad del ministerio para formular la política exterior y el mantenimiento de la continuidad habitual en sus principales elementos.

Esto ya ha sido anunciado en el artículo “Trump y Occidente”, donde el ministro elogió a la administración Trump, condenó el globalismo y recomendó una “cruzada” en defensa de Occidente, retomando las viejas tesis del conflicto de civilizaciones [22].

Ese trabajo, marcado por la idealización, la mistificación, el énfasis en la providencia divina y el pannacionalismo, sirvió como construcción narrativa para el alineamiento automático con los EE. UU., marginando los intereses nacionales y las tradiciones de Itamaraty, pues promueve “una mistificación rara o incluso inédita en la historia diplomática de Brasil, utilizada como elemento de distracción. Lo que niega el artículo de Araújo es lo que importa para la política de Washington: la primacía de los negocios y el mantenimiento de América Latina como área de influencia” [16, p. 5].



Además, el ministro, en línea con la agenda conservadora, indicó el nuevo enfoque de la política exterior y buscó enfatizar que orientaría al ministerio contra los valores del globalismo, la necesidad de liberarse del Foro de São Paulo, criticó el trabajo de las ONG en Brasil, mencionó la lucha contra el derecho al aborto, exaltando a Dios y la familia, además de señalar su admiración por Israel [21]. De la misma forma, impulsó numerosos cambios en el cuerpo diplomático con el objetivo de designar diplomáticos en línea con las propuestas del gobierno y la remoción o destitución de cuadros críticos que participaron en administraciones anteriores.

Incluso su reemplazo en 2021, por Carlos Alberto França, luego de fuertes presiones de los grupos empresariales, el cuerpo diplomático y el Congreso Nacional, no cambió la conducta y lineamientos de la política exterior de este gobierno, manteniendo la marginación del Itamaraty en su formulación y conducción.

En cualquier caso, el alineamiento automático con EE. UU., de carácter voluntarista, unilateral y sin compensación que algunos investigadores llaman americanismo ideológico, siguió guiando la acción brasileña en los organismos internacionales y regionales (MERCOSUR), en las relaciones bilaterales (principalmente con China, pero también a nivel regional con Venezuela y con otros países que tuvieron gobiernos progresistas) y continentales (América Latina, África y Asia), así como lo demuestra el intento de designar a uno de los hijos del presidente a la embajada de Brasil en EE.UU. [24].

Por lo tanto, vale mencionar que esta política retomó la idea de que “lo que es bueno para EE.UU. es bueno para Brasil”, confundiendo los intereses nacionales, y aunque fue más intensa en el mandato de Trump, no se abandonó y se profundizó en

contradicciones con la llegada de Joe Biden al poder y la implementación de una agenda dirigida a la gestión de la pandemia o de temas multilaterales afectando el alineamiento brasileño.

El segundo elemento que demuestra las líneas de ruptura con las premisas de la diplomacia brasileña y del activismo anterior se refiere al ejercicio de la “diplomacia presidencial”. Esto se debe a que, en los gobiernos anteriores, principalmente de F.H. Cardoso y Lula, que por diferentes razones tuvieron buena proyección internacional, este mecanismo fue utilizado intensamente para promover la imagen y los intereses brasileños con la participación frecuente de estos presidentes en foros internacionales o en constantes viajes presidenciales bilaterales para las más diversas regiones del planeta. Dicha diplomacia contribuyó a la afirmación nacional en la agenda internacional como sucedió con el debate sobre la reforma de la ONU o la erradicación del hambre y la construcción de alianzas internacionales, tales como BRICS y CELAC.

El gobierno Bolsonaro minimizó la importancia de la diplomacia presidencial tanto de su uso e intensidad (bajo uso y perfil de sus viajes internacionales) como en la adopción de un estilo que ha provocado numerosas fricciones derivadas de sus polémicas declaraciones o acciones en relación a ciertos gobiernos o temas, tanto bilaterales como multilaterales.

En cuanto a la intensidad, se puede señalar que éste es el presidente que, proporcionalmente, realizó la menor cantidad de viajes internacionales (solo 23 hasta septiembre de 2022) y éstos priorizaron a EE.UU. (7 viajes), países con gobiernos conservadores (Israel, Hungría, Polonia, etc.) o Oriente Medio. Junto a eso, ha reducido significativamente los viajes a América Latina (sólo 6) y hasta el momento es el primer presidente que

no ha visitado Centroamérica, desde Itamar Franco, y no ha realizado ninguna visita a África, algo inédito desde la gobierno Ernesto Geisel (1974 – 1979).

Además, su estilo y polémicas declaraciones han provocado numerosas fricciones con aliados históricos o socios relevantes. Así, además no estuvo presente en la toma de posesión de los presidentes de Argentina (primera vez desde la redemocratización), Chile y Colombia y sus declaraciones provocaron una relativa erosión en las relaciones bilaterales con otros países latinoamericanos.

En ese sentido, dos ejemplos por su importancia y repercusión internacional son emblemáticos: los casos de Francia y China. Esto se debe a que, como señala Lucas Mondin Scherer, como no le gusta que lo critiquen ni lo adviertan, Bolsonaro profirió groserías contra el líder francés, ofendiendo repugnantemente a la Primera Dama francesa. Hijo del presidente, Eduardo Bolsonaro, volvió a publicar en su perfil de twitter un video, en el que un youtuber llama idiota a Emmanuel Macron, demostrando así la limitada percepción en que se ha convertido la diplomacia brasileña bajo el liderazgo de J. Bolsonaro y E. Araújo. Ya sea durante la campaña o como presidente, Bolsonaro proclamó varias veces que sería duro con los chinos y que no les permitiría “comprar el Brasil”. Con la pandemia del coronavirus, Pekín volvió a entrar en el radar de las ofensas y discursos xenófobos de Bolsonaro y sus familiares. En uno de ellos, sin mencionar a China por su nombre, el mandatario brasileño aseguró que el virus pudo haber sido creado por el país asiático en un laboratorio [13].

Junto a eso, las declaraciones similares de su hijo y senador en la comisión que investigaba la pandemia provocaron una dura reacción del embajador chino Yang Wanming, quien señaló que

“sus palabras son un mal insulto contra China y el pueblo chino. Una actitud antichina tan flagrante no se corresponde con su condición de diputado federal, ni con su calidad de figura pública especial” [13]. Este año, en plena campaña electoral, las declaraciones sobre China de su ministro de economía continuaron tales polémicas y acentuaron el malestar en las relaciones bilaterales.

En resumen, hubo un retroceso en la diplomacia presidencial que fue evidenciada, una vez más, en el reciente viaje al funeral de la reina de Gran Bretaña en septiembre de 2022 que pretendía transformarse en un acto de la campaña electoral brasileña, no respetando ningún luto ni protocolo, apuntando que “la política exterior pasó a adoptar una estrategia de “caos”, convirtiéndose en un espacio de políticas declaratorias lleno de 'cacofonías'. El resultado ha sido la erosión de la imagen del país en el escenario internacional, y un deterioro creciente de las relaciones de Brasil con otros actores internacionales” [23, p. 5].

Finalmente, el último elemento que confirma las rupturas con la tradición diplomática y el activismo se relaciona a la actuación internacional de este gobierno en las relaciones bilaterales y multilaterales. En el primer caso, el gobierno minimizó la continuidad o la construcción de vínculos bilaterales sólidos, tanto con aliados tradicionales (Argentina, Chile, Angola, Sudáfrica, entre otros) como en la búsqueda de nuevas alianzas, y desarrolló una política que, a merced de la sombra estadounidense, buscaba ampliar los vínculos con Israel y Taiwán o países de Medio Oriente, cercanos a EE.UU., abandonando prácticamente sus vínculos regionales en América Latina o África. Asimismo, en las relaciones con los países europeos tuvo muchos contratiempos.

Además, la relación con socios relevantes, como China, cuyas relaciones tardaron décadas en acercarse y entenderse con la profundización de los lazos comerciales y el desarrollo de la cooperación en numerosas áreas, comenzó a sufrir numerosas tensiones y tropiezos, porque ésta, a pesar de convertirse en el principal socio comercial brasileño, llegó a ser percibida, bajo la lente de la alineación automática, como la principal amenaza para el liderazgo global norteamericano.

Si bien más intenso durante la administración Trump y menos sistemático bajo Biden, la relación con China continuó marcada por numerosas fricciones, acentuadas durante la pandemia y en la actual campaña electoral brasileña, lo que dificulta profundizar y desarrollar una relación armoniosa con China o incluso afectando la participación brasileña en los BRICS. Además, numerosos ejemplos confirman que hubo una retracción de los vínculos bilaterales y un menor activismo brasileño en la construcción de alianzas.

En relación a la acción multilateral es posible observar que la política exterior del gobierno de Bolsonaro se convirtió en un mero campo de ejercicio ideológico, rompiendo con las premisas de los protocolos diplomáticos elementales, aislando a Brasil del Sistema Internacional y transformándose en una base americana, desde la cual han actuado los sectores más agresivos del aparato de Estado norteamericano para hacer valer sus propósitos en Sudamérica [13]. Brasil prácticamente se retiró de América Latina, reduciendo la intensidad de los vínculos con países de la región, incluso vecinos y socios históricos, y hubo numerosas fricciones diplomáticas con Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y Cuba, entre otros. Además, esta política exterior se reorientó para retirarse de varios organismos regionales importantes como CELAC, UNASUR (salida

Un gigante a la deriva: rupturas y retrocesos en la política exterior brasileña en el gobierno de Bolsonaro (oficializada en abril de 2019) o debilitar como en el caso de MERCOSUR.

Del mismo modo, se produjo una retracción de su actuación y protagonismo en organismos multilaterales (ONU, OMC, OMS, etc.) o de cooperación (BRICS) y, principalmente, una revisión de sus posiciones, adoptando un sesgo conservador en temas la agenda internacional, en los que se destaca un cambio en relación a asuntos como medio ambiente, derechos humanos y comercio internacional, como lo señalan Willian Daldegan y Ana Teresa de Sousa [4].

En el primer caso, el país pasó a adoptar posturas negacionistas, cuestionando y descuidando los datos de incendios en la Amazonía y del Pantanal brasileños, así como los relacionados con el cambio climático y, tras casi retirarse del Acuerdo de París, renunció a albergar la COP-25 y los temas ambientales brasileños fueron decisivos para la suspensión del acuerdo entre la Unión Europea y MERCOSUR. El aumento de la degradación ambiental hizo que el poder blando que tradicionalmente proyectaba el país en materia ambiental desapareciera. Como resultado, Brasil se ha convertido en un paria [4, p. 221].

En materia de derechos humanos, además de acompañar por primera vez a Estados Unidos e Israel, evitando condenar el bloqueo a Cuba en la ONU, en el Consejo de Derechos Humanos ha buscado actuar para restringir el mandato de vigilancia de sus funcionarios y adoptó posiciones conservadoras en relación al racismo, la violencia policial y los derechos de las mujeres, además de haber sido denunciado en la Corte Penal Internacional por el trato a los pueblos indígenas. Finalmente, en lo que se refiere al comercio internacional, la postura brasileña se ha distanciado de las

posiciones de los países en desarrollo, su intento de ingresar a la OCDE no ha prosperado y, sobre todo, se ha paralizado el tratado de libre comercio entre MERCOSUR y la Unión Europea.

Aunque la idea de que el país se está convirtiendo en un paria internacional es controvertida, esta perspectiva fue impulsada por las acciones del gobierno brasileño frente a la pandemia de COVID-19, en las que buscado cuestionar el trabajo y las principales directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o buscando evitar el desarrollo de alianzas regionales o internacionales para la investigación y el desarrollo de estrategias conjuntas y vacunas para minimizar su proliferación. El escenario de la pandemia de la Covid-19 ha potenciado una política exterior que combina el aislamiento con un mimetismo ideológico asociado a otras experiencias de gobierno, comprometida con la cosmovisión de la extrema derecha internacional. La articulación entre el negacionismo latente y el aislacionismo fortalece el perfil antirregionalista de la política exterior de Bolsonaro sin pretensiones de ocupar espacios en las instituciones multilaterales a nivel internacional, regional y/o global [20, p. 13].

Asimismo, W. Daldegan y A.T. de Sousa afirman que la pandemia del COVID-19 ha exacerbado los impactos de estos cambios en la percepción del país por parte de sus pares. La falta de coordinación de medidas, interna y externamente, para combatir el COVID-19, así como el rol pasivo del MRE frente a las iniciativas regionales y multilaterales para enfrentar la crisis, reforzaron la pérdida de poder blando. Esta pérdida, sumada a la tragedia en que se ha convertido la enfermedad en Brasil, han convertido al país en uno de los parias en esta era de pandemia [4, pp. 225-226].

Ante ello, se hace comprensible el balance de la política exterior de este gobierno propuesto por M. Saraiva y P.A. Velasco Junior, indicando que es, a pesar de ser duro, significativo al señalar que “la adopción de posiciones miopes y de miras estrechas en un momento tan crítico traerá consecuencias duraderas que, en el mundo pospandemia, significarán la reducción de espacios y oportunidades para Brasil. Ya no es solo un énfasis ideológico en Itamaraty, sino una política exterior que ataca los intereses del país, quemando puentes que tardaron décadas en construirse” [1, p. 3].

En suma, la política exterior de este gobierno, sin duda, ha promovido una revisión y ruptura con la tradición y premisas fundamentales de la diplomacia brasileña y con su activismo reciente, promoviendo una política de fuerte contenido ideológico, de matriz conservadora, que distorsiona los intereses nacionales, obstaculizando el establecimiento de sólidos lazos y alianzas, tanto bilaterales como multilaterales, y ha llevado al país a un relativo aislamiento internacional, afectando la proyección y el poder blando brasileño, indicando que el país parece estar sin rumbo, sin aliados y sin interlocutores, como sugieren algunos estudiosos. Solamente la reorientación de tal política podrá garantizar la recuperación de la proyección internacional del país, reconstruyendo su prestigio y activismo, tanto regional como global.

### **Consideraciones finales**

Este artículo buscó analizar la política exterior del gobierno de Bolsonaro y su relación con las tradiciones y principales premisas de la diplomacia brasileña y el intenso activismo en la era Lula. En ese sentido, indica que hubo rupturas significativas con esta tradición que afectaron la proyección internacional de Brasil, tanto en el plano multilateral como bilateral o regional.



Para ello, buscó señalar los valores y objetivos que marcaron la política exterior brasileña y contribuyeron para la construcción, a lo largo del tiempo, de una tradición diplomática que determinó la actuación y proyección internacional de Brasil en las que se combinaron la independencia, autonomía, diversificación y universalización, al servicio del desarrollo nacional. De esta manera, las huellas de continuidad predominaron en la acción diplomática y permanecieron presentes en la mayoría de los gobiernos brasileños, orientando una acción internacional en la que la política exterior, a pesar de los ajustes en estrategias y tácticas, estuvo al servicio del desarrollo y de los intereses nacionales, buscando la universalización de sus relaciones.

A esto se suma la actuación del gobierno de Lula que, manteniéndose fiel a esta tradición diplomática, impulsó una intensa militancia en la acción internacional basada en las alianzas y la cooperación Sur - Sur, que promovieron una mayor participación en foros internacionales y la construcción de alianzas estratégicas (regionales y bilaterales), que, a pesar de los límites y equívocos, contribuyeron para una mayor proyección internacional de Brasil en las dos primeras décadas de este siglo.

Luego de esto, hay, primero, una retractación de tal activismo durante el gobierno de D. Rousseff y luego se inicia una revisión de tal accionar durante el gobierno de M. Temer, que se profundiza con el gobierno de J. Bolsonaro.

En ese sentido, demostramos que el actual gobierno promovió una profunda revisión de dicha política, rompiendo con las tradiciones de la política exterior brasileña y con el intenso activismo que la había caracterizado. De esta manera, adoptó el alineamiento automático con EE. UU., con la lejanía

Un gigante a la deriva: rupturas y retrocesos  
en la política exterior brasileña en el gobierno de Bolsonaro

de América Latina y del Sur Global, buscó romper buena parte de las alianzas y asociaciones y la perspectiva multilateral y universal desarrollada anteriormente, retomando el eje Sur-Norte y abandonando gran parte del legado y desempeño en relación con América Latina, África y Asia.

De esta manera, se llega a la conclusión que la marginación de Itamaraty, en la formulación e implementación de la política exterior, la caída o el uso inapropiado de la diplomacia presidencial y la actuación brasileña en las relaciones bilaterales o en los foros internacionales demuestran que, además de revisar valores y prácticas que se construyeron a lo largo del último siglo, hubo una ruptura sin precedentes con la tradición diplomática y el activismo brasileño.

Así, lo que observamos es el desarrollo de una política errática, en la que se combinaron perspectivas conservadoras, ultraliberales y nacionalismos retrógrados, lo que llevó a Brasil a una política sin rumbo, sin aliados y sin alianzas efectivas. Esta política también afectó el poder blando y la proyección internacional de Brasil, tanto bilateral como multilateral, especialmente en términos regionales, que seguramente tardará en recuperarse. La victoria de Lula en las elecciones presidenciales en octubre de 2022 permitirá hacer correcciones en el desempeño de la política exterior brasileña y cambiar la proyección internacional del país en los próximos años.

### **Bibliografía References Библиография**

1. Saraiva M., Velasco Junior P. A. Estamos sem rumo, sem aliados e sem interlocutores: o preço de uma política externa perdida. *Folha de São Paulo*, 20.06.2020.
2. Hirst M. Os cinco “As” das relações Brasil-EUA: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: Altemani H., Lessa

A.C. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, 2006, pp. 91-127.

3. Cervo Amado L. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008, 297 p.

4. Daldegan W., Lopes Marra de Sousa A.T. *Soft power brasileiro: uma análise da política externa em tempos pandêmicos*. *Conjuntura Global*. Curitiba, 2021, vol. 10, no. 1, pp. 212-230.

5. Vizontini P. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003, 117 p.

6. Altemani H. *Política Externa Brasileira*. São Paulo, Saraiva, 2005, 291 p.

7. Altemani H., Lessa A.C. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, 2006, 356 p.

8. Pecequilo C. S. *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis, Vozes, 2004, 246 p.

9. Russell R. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, GEL, 1990, 274 p.

10. Baptista J.V.M., Bertolucci A.C., Diogo A.V.K. *Política de Estado ou de Governo? A reorientação da política externa brasileira sob o governo Bolsonaro*. *Cadernos do CEAS. Revista Crítica de Humanidades*. Salvador, 2020, vol. 45, no. 250, pp. 502-533.

11. Milani C.R.S., Pinheiro L. *Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como Política Pública*. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, 2013, vol. 35, no.1, pp. 11-41.

12. Vigevani T., Cepaluni G.A. *Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, 2007, vol. 29, no. 2, pp. 273-335.

13. Scherer L.M.. *A política externa do governo Bolsonaro: autonomia pelo distanciamento*. *Revista Relações Exteriores*. São Paulo, 2021, junho.

14. Villa R., Vianna M. *Política Externa do governo Lula: autonomia pela integração ou em busca de um novo paradigma*. In: Albuquerque J.A., ed. *A política externa do governo Lula (2003-2005)*. São Paulo, Marco, 2007, pp. 45-65.

15. Cornetet J.M.C.. *A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade*. *Conjuntura Austral*. Porto Alegre, 2014, vol. 5, no. 24, pp. 111-150.

16. Vidigal C.E. *Bolsonaro e a reorientação da Política Exterior Brasileira*. *Revista Meridiano 47. Journal of Global Studies*. 2019, vol. 20, pp. 1-16.

Un gigante a la deriva: rupturas y retrocesos  
en la política exterior brasileña en el gobierno de Bolsonaro

17. Moreira D.S.O. Continuidades e descontinuidades nos governos Temer e Bolsonaro na política externa brasileira (2016-2020). *Revista Mural Internacional*. Rio de Janeiro, 2020, vol. 11, pp. 1-17.

18. Cervo A. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: Altemani H., Lessa C. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, 2006, pp 7-34.

19. Las propuestas pueden ser conocidas en “Plano de Governo - O Caminho da Prosperidade”. Brasília, TSE, 2018.

20. Hirst M., Maciel T.M. O tripé da Política Externa Brasileira no governo Bolsonaro. *Boletim OPSA*. Rio de Janeiro, 2020, no. 3, pp. 6-15.

21. Araújo E. Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de posse no Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2 de janeiro de 2019. URL: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-dasrelacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-deposse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019> (accessed 08.08.2022).

22. Araújo E.H. Trump e o Ocidente. *Cadernos de Política Exterior*. 2017, no. 6, pp. 323-358.

23. Sandino de Castro G. Teoria, discurso e prática da política externa do governo Bolsonaro: breves considerações. *Boletim de Conjuntura Política e Econômica*, 2019, no. 1, pp. 5-16.

24. Medeiros K.P., Vilas-Boas V., Andrade E. Política Externa Conservadora: uma nova matriz no Brasil? *Le Monde Diplomatique*, 21.03.2019.