

EVOLUCIÓN Y EJES
DE LA POLÍTICA
EXTERIOR BRASILEÑA
CONTEMPORÁNEA

ALCIDES COSTA VAZ

Profesor titular del Instituto de Relaciones Internacionales
de la Universidad de Brasilia

TIAGO SOARES NOGARA

Posgrado en Relaciones Internacionales del Instituto
de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia





Los fundamentos de la política exterior brasileña y de su evolución

La política exterior brasileña es reconocida habitualmente por sus observadores y estudiosos como la síntesis de un sustrato normativo inspirado en varios principios: en primer lugar, la Carta de las Naciones Unidas; en segundo lugar un diagnóstico pragmático acerca del funcionamiento del sistema internacional; en tercer lugar la visualización de los intereses y objetivos globales del Estado y de la sociedad brasileña –la promoción de un entorno internacional estable y favorable para la superación de las asimetrías de poder y de los obstáculos al desarrollo; y, finalmente, de prescripciones derivadas de la interpretación de las nuevas circunstancias y desafíos internacionales, con vistas a maximizar la presencia y la influencia de Brasil en el mundo. Las decisiones que conforman su orientación estratégica se dirimen, en las últimas décadas, en base a un conjunto de disyuntivas que basculan entre los posicionamientos más nacionalistas y otros más cosmopolitas; los que contemplan una mayor aproximación a las grandes potencias, la equidistancia o el distanciamiento en relación con las mismas. En algunas ocasiones abogan por el universalismo, mientras que en otras se opta por compromisos selectivos; en ciertos momentos se actúa bajo el paraguas del multilateralismo, en otros mediante el bilateralismo y las asociaciones estratégicas; a veces con el apoyo y la adhesión, otras veces la crítica o incluso el rechazo de las normas de los diferentes regímenes internacionales.

Este variado repertorio de opciones no admite, *ab initio*, exclusiones. Más bien al contrario. Orientada principalmente en la promoción de los intereses nacionales, la política exterior brasileña que han impulsado los diferentes gobiernos nacionales es el resultado de conjugar los diversos factores, en circunstancias históricas cambiantes. Sin embargo, es de esperar que esta orientación y que los cambios que se han impuesto debido a la necesaria adaptación a las dinámicas y transformaciones de la esfera global y de la propia sociedad brasileña sean congruentes con el vasto acervo que conforma la tradición diplomática brasileña. Y también es de esperar, sobre todo, que protejan y promuevan la influencia y la credibilidad que el país ha adquirido en el seno de la comunidad internacional.

El presente análisis parte de la premisa de que la gestión de la política exterior brasileña hasta el comienzo de la segunda década de los años 2000 se realizó de conformidad con estos dictados, incluso tras haber experimentado hasta cinco cambios de gobierno y asumido diferentes matices ideológicos, prioridades y programas estratégicos. Los principios y aspectos fundamentales de la política exterior han sido observados y preservados. Entre ellos, cabe destacar los siguientes: el principio de la no injerencia; el rechazo a las alineaciones automáticas y excluyentes; el reconocimiento del valor del multilateralismo; el mantenimiento de un perfil asertivo y constructivo en el tratamiento de los grandes temas globales; el ejercicio de influencia en los procesos de toma de decisiones internacionales; y, por último, la valorización del espacio regional.

Sin embargo, a partir del primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2016), la política exterior perdió impulso y surgieron discontinuidades¹ cada vez más profundas debido a la creciente polarización de la política nacional, la cual terminó por impregnar y dominar el debate y las definiciones sobre la actuación del país a nivel internacional. El ascenso del eje ideológico se perfiló claramente a partir de la destitución de Rousseff y el declive del Partido de los Trabajadores (PT) en el 2016, con el esfuerzo realizado durante la presidencia de Michel Temer (2016-2018) para distanciarse y diferenciarse de los gobiernos liderados por el PT. De esta manera se dio inicio a la desnaturalización y deconstrucción de las iniciativas de política exterior emblemáticas de aquel período.

En este contexto, surgieron nuevos ejes, como por ejemplo: el énfasis por la aproximación al primer mundo y, de modo emblemático, la plena incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); la relegación a un segundo plano de las anteriormente prioritarias relaciones con los países del Sur; la afirmación del compromiso con el libre comercio más allá del ámbito multilateral y de los mecanismos preferenciales; y la obtención de apoyo externo para el programa de reformas económicas. Por último, en el plano regional también surgieron nuevos vectores, por un lado el distanciamiento en relación con los gobiernos ideológicamente afines al Partido de los Trabajadores y las iniciativas de alcance y naturaleza sudamericana gestadas en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva; y, por otro lado, el abandono de la aspiración a desarrollar un liderazgo regional².

Los reflejos de la polarización política y del *antipetismo* en el ámbito de la política exterior se agudizaron con la llegada de Jair Bolsonaro al poder en enero del 2019, confirmando la ruptura definitiva con la política exterior de los gobiernos *petistas*. También se produjo un inaudito alejamiento de importantes dimensiones de la tradición diplomática brasileña que, a su vez, fomentó ambigüedades, comportamientos erráticos y, en consecuencia, incertidumbres y pérdida del capital político diplomático brasileño a nivel regional, así como en diversos e



1. Véase, por ejemplo, Cervo, Lessa, 2014; Saraiva, Gomes, 2016; Vaz, 2014.
2. Véase Vaz, 2018.



El revisionismo promovido por Jair Bolsonaro tiene como uno de sus efectos más importantes la búsqueda de relaciones privilegiadas con EEUU y la aproximación a sus principales aliados

importantes escenarios internacionales. La percepción de las incertidumbres y los retrocesos coexiste y prevalece sobre los signos de cambio que la política exterior procura comunicar. Es sobre este telón de fondo donde se consideran, a continuación, los principales ejes de la política exterior brasileña bajo el actual gobierno de Jair Bolsonaro.

Los nuevos ejes de la política exterior brasileña

La elección de Jair Bolsonaro, en octubre del 2018, supuso un punto de inflexión en el panorama político brasileño, con graves repercusiones para la trayectoria de la política exterior del país. Bolsonaro resultó elegido con más de 57 millones de votos, sirviéndose de un discurso político marcado por los siguientes elementos: la radicalización de la retórica *antipetista*; un fuerte llamamiento nacionalista, alineado con posiciones conservadoras en temas conductuales, en oposición a los programas progresistas atribuidos al denominado globalismo, señalado como de inspiración marxista; el endurecimiento en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado; y el compromiso en hacer avanzar las reformas económicas (seguridad social, laboral, fiscal y administrativa) y políticas (la reestructuración del Estado, la revisión del pacto federativo y del sistema de partidos y electoral) desde una perspectiva significativamente liberal.

En líneas generales, en su primer año, la política exterior del gobierno Bolsonaro se ha orientado en tres ejes. En primer lugar, el revisionismo basado en la crítica al sesgo ideológico atribuido a la política exterior de los gobiernos *petistas*, que se traduce en: la búsqueda de relaciones privilegiadas con los Estados Unidos y el acercamiento a los gobiernos ideológicamente afines; la aproximación a los principales polos de la economía mundial; y la reconfiguración del regionalismo político y económico. Un segundo eje es el énfasis en el bilateralismo en los ámbitos político y económico y el distanciamiento crítico de las instancias e iniciativas multilaterales de alcance global. En tercer y último lugar, el uso de los instrumentos y de los espacios diplomáticos en beneficio de la promoción y de la búsqueda de apoyo externo para desarrollar las reformas económicas nacionales.

El revisionismo y sus principales consecuencias

Al establecer los nuevos planteamientos de la acción internacional de Brasil, Jair Bolsonaro enfatizó de forma vehemente la necesidad de *desideologizar* la política exterior, por considerar esta característica como un nocivo legado de los gobiernos liderados por el Partido de los Trabajadores que sería contraproducente para los intereses nacionales. De este modo, la política exterior del gobierno asumió como eje principal un enfoque abiertamente revisionista, basada en premisas ideológicas de signo conservador en cuanto a las costumbres, opuesto a los grandes temas de la agenda global (derechos humanos, cambio climático, desigualdades) y abiertamente liberal en el plano económico, subrayando el cambio de rumbo de Brasil en lo relativo a con quién y cómo relacionarse a nivel internacional.

El revisionismo centrado en la crítica a la política exterior *petista* se agudizó hasta el punto de alejarse de las orientaciones históricamente asumidas por la diplomacia brasileña. Principios que llevaban décadas consagrados quedaron desplazados del centro de la agenda, en beneficio de propuestas que atienden estrictamente a las orientaciones ideológicas del denominado *triángulo antiglobalista*, que prioriza la actual política exterior brasileña. Este núcleo está compuesto por los siguientes ideólogos: el ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo; el asesor de Asuntos Internacionales de la presidencia, Felipe Martins; y el congresista Eduardo Bolsonaro, hijo del presidente Jair Bolsonaro, todos ellos directamente influenciados por el pensamiento del escritor Olavo de Carvalho. Además, los economistas liberales liderados por el ministro de Economía, Paulo Guedes, también influyen directamente en la formulación de la política exterior, así como oficiales militares y exmilitares en sintonía con el sustrato ideológico del nuevo gobierno, incluido el ejercicio de las funciones gubernamentales³.

Sin embargo, y contrariamente a la pretendida *desideologización*, el revisionismo de Bolsonaro acentuó aún más el peso de la ideología en la orientación y la dirección de la acción exterior del país. Además, sus nuevos postulados e iniciativas pasaron a ser comunicados utilizando una retórica agresiva e impulsos voluntaristas que

3. Véase Casarões y Flandes, 2019.

suscitan desconfianza ante importantes interlocutores, como es el caso de los países árabes, China y Argentina. La necesidad de moderar y modular el discurso en algunas posturas asumidas por el gobierno ha otorgado un inusitado protagonismo en el ámbito diplomático al vicepresidente, el general Hamilton Mourão, que ha explicitado diferencias tanto de estilo como de visiones en el núcleo duro del gobierno de Bolsonaro y, por extensión, en el ámbito de la formulación de su política exterior. Aun así, el ímpetu revisionista se ha impuesto y adquiere un carácter concreto con importantes consecuencias que se tratan a continuación.

La búsqueda de una relación privilegiada con Estados Unidos y sus principales aliados

La reconfiguración de las prioridades de la política exterior brasileña parte del reconocimiento de la supremacía y del liderazgo estadounidense en el nuevo orden de poder global, teniendo a China, respaldada por Rusia, como las principales contendientes; un escenario que el núcleo ideológico del gobierno considera como la reedición de la confrontación entre los valores y las perspectivas occidentales y el comunismo. Un comunismo potenciado por el denominado *marxismo cultural* que

irradia, por medio de los gobiernos de izquierda y los movimientos sociales articulados en torno a una perspectiva globalista, su influencia en los programas de políticas públicas más diversos, poniendo en riesgo los valores que son sagrados en occidente y en el mundo cristiano. De este modo, el revisionismo promovido por Jair Bolsonaro tiene como uno de sus efectos más importantes la búsqueda de relaciones privilegiadas con Estados Unidos y la aproximación a sus principales aliados, en particular al gobierno de Binyamin Netanyahu en Israel, y con gobiernos de sesgo conservador dispuestos igualmente a enfrentarse al *globalismo*, como son los casos de Matteo Salvini, en Italia, y de Viktor Orbán, en Hungría.

Las relaciones con el gobierno de Donald Trump se convirtieron en la máxima prioridad de la acción internacional brasileña durante el primer año de Bolsonaro en el poder, apoyando al socio estadounidense tanto en temas globales, como el comercio y el medio ambiente, el cambio climático, las migraciones o la lucha contra el terrorismo, entre otros, como también en cuestiones regionales, en particular la crisis de Venezuela, el narcotráfico y el crimen organizado. A cambio, el gobierno de Trump se manifestó públicamente con iniciativas que tenían como objetivo elevar el *statu quo* brasileño ante la comunidad internacional y ante los propios

Estados Unidos, como el respaldo a la candidatura de Brasil a la OCDE y la concesión del estatus de aliado fuera de la OTAN. Para facilitar el ingreso en la OCDE, objetivo perseguido por Brasil desde el gobierno de Temer, Brasil renunció al Trato Especial Diferenciado (TED) en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio, y comenzó a dar seguimiento a las exigencias estadounidenses de reforma de dicho organismo. En el plano de la seguridad, empezó a actuar con el fin de vencer las resistencias a la celebración del acuerdo para la utilización, por parte de los Estados Unidos, de la base de lanzamiento de cohetes de Alcântara y la fusión con Boeing de la compañía brasileña Embraer, el tercer mayor fabricante de aeronaves civiles.

Sin embargo, a pesar de los avances puntuales en la cuestión bilateral, no se produjeron importantes modificaciones o beneficios significativos para Brasil en el conjunto de las relaciones con Estados Unidos que pudieran atribuirse directamente a la aproximación con el gobierno de Donald Trump. La alineación —dirigida desde el denominado núcleo *antiglobalista*— terminó reclamando intereses de los sectores liberales y militares del gobierno, extendiendo las preocupaciones de parte de la base aliada de Jair Bolsonaro, en particular de los empresarios, por algunos de sus posibles avances. Ejemplo de ello fue la decisión de trasladar la embajada brasileña



en Israel de Tel Aviv a Jerusalén, lo que podría tener repercusiones para el comercio de Brasil con los países árabes y exponer a Brasil al riesgo de acciones terroristas. Las resistencias del ala liberal, de los militares y de importantes miembros del personal diplomático a favor de mantener una perspectiva histórica de la equidistancia de Brasil en el conflicto árabe-israelí terminaron por impedir el traslado de la embajada. En lugar de ello, se instaló una Oficina de Comercio e Inversiones en Jerusalén. En este mismo contexto de alineación con Washington, otro ejemplo reciente fueron las declaraciones oficiales de Brasil en apoyo a EEUU en el contexto del asesinato del general iraní Qasem Soleimani, en enero del 2020 en Irak, lo que suscitó de nuevo el cuestionamiento en cuanto a los riesgos de la posible importación a tierras brasileñas de conflictos extra-regionales.

La aproximación a los principales polos de la economía internacional

La alineación de Brasil con los Estados Unidos se complementa con el intento de aproximación a las economías más avanzadas del sistema internacional, con lo que se pretende obtener beneficios económicos y comerciales, y un impacto positivo en las percepciones y evaluaciones del país como socio

comercial y destino de inversiones directas. Esta orientación establece un contrapunto, sin que sea una ruptura, al dedicado por los gobiernos de *Lula da Silva* y *Dilma Rousseff* en las relaciones con las grandes economías emergentes como parte del esfuerzo de reordenación de las estructuras económicas internacionales.

En este contexto, se destacan las relaciones con China, que habían sido objeto de evaluaciones críticas por parte de *Jair Bolsonaro* –China estaba “comprando Brasil”– y del núcleo *antiglobalista*. Una vez al frente del gobierno, *Bolsonaro* procuró conciliar intereses e intensificar las relaciones económicas, centrándose en el aumento de las exportaciones de productos básicos y en la expansión de las inversiones chinas en el sector de infraestructura. Sin embargo, existe un importante margen de conflicto entre la condensación de las relaciones económicas y del intercambio tecnológico con China, por un lado, y la aproximación con el gobierno de *Trump*, por el otro, lo que dificulta la acción diplomática y limita los resultados económicos en el plano bilateral. Ejemplo de ello son los escasos resultados esperados de la visita de estado de *Jair Bolsonaro* a China, a finales de octubre del 2019⁴.

4. Véase *Folha de São Paulo*, 2019.

No obstante, el principal triunfo diplomático brasileño en la aproximación a las grandes economías fue la celebración del acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y la Unión Europea, en junio del 2019. Sin embargo, la ratificación del acuerdo es incierta debido a las reacciones negativas de varias cancillerías europeas a la política medioambiental de *Bolsonaro* y a la forma en la que el gobierno brasileño gestionó el aumento de la deforestación y los incendios en la Amazonia en agosto del 2019, así como respecto a las negociaciones sobre el cambio climático. Las desavenencias públicas entre los presidentes *Bolsonaro* y *Emmanuel Macron* en torno a los incendios en la selva amazónica son síntomas evidentes del ambiente desfavorable a la ratificación del acuerdo.

Como fruto final del intento de aproximación a las grandes economías desarrolladas están los avances de la diplomacia presidencial en *Japón* y en *India*, que tuvieron lugar en octubre del 2019 y enero del 2020, respectivamente. En ambos casos con un fuerte énfasis en la generación de negocios, en las exportaciones de la industria agroalimentaria brasileña y en la atracción de inversiones. Ahora bien, los resultados de dichas iniciativas son inciertos en un horizonte a medio plazo.





La política exterior de Bolsonaro ha logrado diferenciarse, pero revela fragilidad en cuanto a la pertinencia y consistencia de sus fundamentos y principales ejes, y escaso rigor en cuanto a los resultados que ofrece



La reconfiguración del panorama político y del regionalismo político y económico

Fue en el plano regional donde el revisionismo se hizo sentir con particular intensidad, dado que este contexto fue objeto de muchas de las iniciativas más emblemáticas de los gobiernos *petistas*. En particular, la política orientada hacia Sudamérica fue severamente criticada por el apoyo a regímenes caracterizados como autoritarios, por el capital invertido en la creación de mecanismos de concertación política considerados inocuos y por la financiación en condiciones privilegiadas concedida por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que habrían alimentado poderosos esquemas de corrupción en Brasil y en dichos países.

De todo este ámbito, fueron las turbulentas relaciones con Venezuela y la evolución política y humanitaria de la crisis en este país lo que constituyó el mayor desafío afrontado por Brasil en el escenario regional en el mandato de Bolsonaro, lo que ofreció la oportunidad de un drástico giro en la política exterior en la región. Siguiendo el posicionamiento estadounidense, el gobierno brasileño asumió una postura de abierta oposición al régimen liderado por Nicolás Maduro, actuando a favor de su aislamiento político y económico. A pesar de un aumento significativo de la emigración de ciudadanos venezolanos hacia Brasil surgieron las críticas, sobre todo en el ámbito parlamentario, en lo relativo a la gestión de la crisis con el país vecino⁵.

En líneas generales, se observa que Brasil perdió capacidad de diálogo con el gobierno *de facto* de Venezuela y creó un espacio para que potencias extra-regionales acudieran para asumir el papel de mediadoras en la crisis. Las dificultades políticas de Brasil en el plano regional también son fruto de otra grave elección: la salida de Brasil de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en abril del 2019. Con esta decisión, Brasil contribuyó de forma decisiva al vaciado efectivo del que había sido, desde su creación en el 2008, el mecanismo privilegiado de concertación política regional frente a las crisis ocurridas en Bolivia, Ecuador y Paraguay, además de la iniciada entre Colombia y Ecuador. Aparte de las recurrentes crisis políticas, existe un conjunto de desafíos políticos, económicos y de seguridad que siguen sin disponer de los foros adecuados y competentes para su tratamiento por el conjunto de los países, con independencia de sus matices ideológicos. Coincidiendo con la salida de UNASUR, indebidamente señalada por el gobierno como una emulación del Foro de São Paulo, Brasil se adhirió al Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), iniciativa de los presidentes de Chile, Sebastián Piñera, y de Colombia, Iván Duque, que, por su claro sesgo político e ideológico, no está destinado a colmar el espacio dejado por UNASUR.

Ni siquiera las relaciones con Argentina, apaciguadas desde finales de la década de 1970, se mantuvieron impunes al revisionismo de la política exterior brasileña. La convergencia con el gobierno de Mauricio Macri fue ocasional y estéril. La elección de Alberto Fernández acabó con las expectativas de contar con Argentina como un socio en la promoción del programa defendido por el gobierno brasileño en la región, con lo que se reduce el margen de acción en el ámbito bilateral y las perspectivas, ya seriamente limitadas, de devolver a MERCOSUR alguna funcionalidad como proyecto de integración regional.

5. Véase Nogara; Wobeto, 2019.

Además de América del Sur, las relaciones con Cuba también fueron objeto de una profunda revisión. Brasil concluyó la cooperación con ese país en el campo de la salud y respaldó los votos solidarios de Estados Unidos e Israel contrarios a la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas condenando el embargo económico aplicado a Cuba. Al hacerlo, se revirtió la postura brasileña sostenida a lo largo de décadas por los diferentes gobiernos. Continuando con el repertorio de críticas a los instrumentos de articulación política regional gestados en la década anterior, Brasil también abandonó su participación, ya a comienzos del 2020, en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), alegando su contrariedad por la presencia de dictaduras como las de Venezuela y Cuba, pasando a potenciar la actuación en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), en consonancia con los intereses y designios estadounidenses en la región.

El énfasis en el bilateralismo y la crítica al multilateralismo

Brasil, bajo la administración Bolsonaro, ha pasado a valorar las aproximaciones bilaterales con los principales actores de la economía global con fines tanto políticos como económicos y comerciales, lo que constituye un segundo eje de la actual política exterior. Dicha opción retrata la pre-ocupación del actual gobierno por los condicionamientos y las limitaciones propias de los mecanismos colectivos de naturaleza política o económica, que se considera que restringen en gran medida el margen de maniobra del país en el ámbito internacional. Existe, subyacente a esta opción, una crítica a la efectividad del multilateralismo contemporáneo y una excesiva confianza en el ámbito del bilateralismo como respuesta a los desafíos de inserción internacional del país.

A diferencia de sus antecesores, que con mayor o menor convicción comprometieron al país en negociaciones multilaterales y en esfuerzos de construcción y promoción de la gobernanza en diferentes ámbitos internacionales, el presidente Bolsonaro, siguiendo el ejemplo de Donald Trump, se muestra reticente en lo relativo al multilateralismo. De esta forma, y radicalizando la postura *antiglobalista* opuesta al multilateralismo, Bolsonaro llegó a mencionar en su campaña electoral la intención de retirar a Brasil de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Acuerdo de París. Aunque tal medida no llegó a efectuarse, sí que se produjo el abandono del Comité de Derechos Humanos y del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de la ONU, al tiempo que se echó atrás de la decisión de que Brasil fuera la sede de la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático.

En relación con las cuestiones medioambientales y con el cambio climático, el gobierno de Jair Bolsonaro promueve una importante inflexión, al dar prioridad a los intereses económicos y relativizar la primacía de la sostenibilidad, suscitando severas críticas de amplios sectores de la comunidad internacional, acompañadas de inquietudes sobre el tratamiento de temas como la expansión de la frontera agrícola, la deforestación y los incendios en la Amazonia, cuestiones sobre la tierra y derechos de las comunidades indígenas, entre otros. En respuesta a todo ello, el gobierno brasileño comenzó a sostener que existen intereses económicos tras el supuesto altruismo medioambiental de las potencias extranjeras, entrando en clara colisión con Francia, con quien comparte fronteras en la Amazonia, y con Noruega y Alemania en torno a la gestión

de los recursos que destinan al Fondo Amazonia para financiar iniciativas en la lucha contra la deforestación.

El énfasis en el bilateralismo, defendido en las sucesivas controversias ocasionadas por el temperamento y la retórica del presidente Bolsonaro, cuestionó el papel de la diplomacia presidencial, recurso irrenunciable de la política exterior. Las idiosincrasias conductuales de Jair Bolsonaro, junto con los pobres resultados en sus primeras incursiones en los escenarios internacionales, impusieron límites y criterios de selección a la diplomacia presidencial, en particular debido a la presencia en el centro de la agenda de temas económicos y políticos de la máxima sensibilidad. A cambio de una mayor selectividad de la diplomacia presidencial, adquirió relevancia la actuación del vicepresidente y de los ministros, en particular los titulares de las carteras de Economía, Paulo Guedes, y de Agricultura, Tereza Cristina, que disfrutaron de una buena acogida internacional. Paradójicamente, el ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, diplomático de carrera, destaca más por su papel en el enfrentamiento dialéctico que por su desempeño internacional.

Se observa que el énfasis dedicado al bilateralismo puede atender, desde una perspectiva más inmediata, a algunos impulsos voluntaristas y a oportunidades en el ámbito comercial, pero deja desatendido el déficit de coordinación y gobernanza observado en distintos ámbitos internacionales, restringiendo la capacidad de acción colectiva frente a los desafíos globales, cuestión sobre la cual Brasil ha dejado de pronunciarse.

El trabajo de la política exterior en beneficio del programa económico nacional

La función básica de la diplomacia como instrumento de política exterior consiste en actuar para facilitar información y promocionar los intereses, incluidos los económicos, ante terceros estados. Sin embargo, en el caso del actual gobierno, el desarrollo de la política exterior con el fin de conseguir el apoyo exterior como eje de la propia política se fundamenta en el hecho de modificar positivamente las percepciones y expectativas de los agentes económicos externos públicos y privados, en relación con las perspectivas económicas del país. Así, se ponen de relieve los avances en las reformas económicas, en la contención del gasto público y el control de la inflación, y de esta forma se obtiene el imprescindible respaldo internacional para reforzar estos objetivos. Se desea consolidar la imagen de que el país está generando las condiciones para volver a crecer en niveles elevados y de forma estructuralmente sostenible, dado que su plena inserción en los mercados comerciales y de capitales resulta esencial.

Aunque el programa de reformas económicas aún esté lejos de cumplirse en su totalidad, los avances ya obtenidos son evaluados por el gobierno como suficientes para reunir el capital político que pueda repercutir en la creación de oportunidades comerciales y el aumento de los flujos de inversiones. Cabe señalar que, a diferencia de los indicadores macroeconómicos favorables para la recuperación gradual del crecimiento económico, el sector exterior de la economía brasileña muestra indicadores preocupantes y con perspectivas poco optimistas de mejora a corto plazo. Esto representa una importante vulnerabilidad tanto económica como política, al reflejar la baja productividad y competitividad de la economía brasileña, obstáculos evidentes para la reconfiguración de su perfil económico y productivo que se procura fomentar y presentar como una realidad inminente.

Conclusiones

La política exterior del gobierno de Jair Bolsonaro contiene, indudablemente, importantes elementos de diferenciación derivados del sustrato ideológico, de la interpretación de la realidad internacional y de la forma de perseguir los intereses nacionales en el exterior. Su ímpetu revisionista supera a las políticas concebidas e implementadas por los gobiernos liderados por el Partido de los Trabajadores. Se extiende, en gran medida, a los postulados consolidados de la diplomacia brasileña. Todo ello da lugar a incertidumbres y acciones erráticas que tienen como resultado el deterioro de la imagen y el capital político y diplomático del país.

No parece que las pulsiones pragmáticas influyan realmente en los diagnósticos sobre el contexto internacional y el marco normativo, sino que actúan más bien como correctivos de los impulsos voluntaristas que orientan la toma de posiciones y decisiones. En este sentido, aumentan la incertidumbre dentro y fuera del país, ya que denotan inconsistencias que tienen como resultado el aislamiento de Brasil en foros y áreas temáticas en las que el país había logrado tener una influencia y proyección internacional. En resumen, la política exterior bajo Jair Bolsonaro ha marcado un perfil propio, pero revela fragilidad en cuanto a la pertinencia y consistencia de sus fundamentos y ejes principales, y muestra un escaso rigor en cuanto a los resultados que ofrece.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo, Ernesto H. F. 2017. "Trump e o Ocidente". *Cadernos de Política Exterior*, ano III, n. 6, pp. 323-358.
- Casarões, Guilherme Stolle Paixão e; FLEMES, Daniel. 2019 "Brazil first, climate last: Bolsonaro's foreign policy". *GIGA Focus*, n.5.
- Cervo, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. 2014. "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 133-151.
- Folha de São Paulo*. 2019. "Visita de Bolsonaro à China rende poucos resultados concretos". Disponible em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/visita-de-bolsonaro-a-china-rende-poucos-resultados-concretos.shtml>>. Acesso em: 02 fev. 2020.
- Nogara, Tiago Soares; WOBETO, Victor Leão. 2019. "Implicações da crise migratória venezuelana para as políticas brasileiras de segurança e defesa: perspectivas para o equacionamento de conflitos". *Espaço Aberto*, v. 9, n. 1, p. 23-42.
- Saraiva, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer Bom. 2016. "Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul". *Revista de Relações Internacionais*, v. 25, p. 81-97.
- Vaz, Alcides Costa. 2018. "Restraint and regional leadership after the PT Era: an empirical and conceptual assessment". *Rising Powers Quarterly*, v.3, p. 25-43. 2014. "La política exterior de Brasil en perspectiva: del activismo internacional a la continuidad y pérdida de impulso". In: Soria, Adrián Bonilla; Jaramillo, Grace (Org.). *La Celac en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO-CAF.