

Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?

Alejandro Frenkel / Diego Azzi

En lo que va de su mandato, Jair Bolsonaro implementó un giro en la orientación internacional de Brasil, alineándose con Estados Unidos y abandonando toda pretensión de desempeñar un rol protagónico en América del Sur. ¿Qué elementos permiten comprender este cambio en la política exterior brasileña, y qué consecuencias tiene para la integración regional?

A dos años de su llegada a la Presidencia de Brasil, el gobierno de Jair Bolsonaro delineó un cambio en la forma de relacionarse con el mundo y con la región. Durante las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, Brasil se había encumbrado como una de las potencias emergentes más promisorias, conformando el grupo de los BRICS –junto a China, Rusia, la India y Sudáfrica–, liderando la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y asumiendo un alto perfil en instancias multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el G-20. Con la crisis desatada en 2013, sin embargo,

Alejandro Frenkel: es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como profesor de la Escuela de Política y Gobierno y como coordinador académico de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina.

Diego Azzi: es doctor en Sociología por la Universidad de San Pablo (USP). Actualmente es coordinador de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal del ABC (UFABC), Brasil.

Palabras claves: política exterior, sudamericanismo, Jair Bolsonaro, Brasil.

se agravaron los conflictos domésticos y se inició un proceso de declive internacional del país. Tras el impeachment de Rousseff, su sucesor, Michel Temer, anunció una «desideologización» de la política exterior, promovió medidas de apertura económica y reforma laboral, estrechó los lazos con Estados Unidos e impulsó un tipo de regionalismo complementario a la globalización neoliberal.

Frente a este escenario, si bien Bolsonaro mantuvo algunos de los lineamientos heredados, lo cierto es que su gobierno radicalizó el giro en la política externa, cuyos puntos centrales pasaron a ser: un alineamiento acrítico con los EEUU de Donald Trump; una reivindicación ideológica de la soberanía y los valores conservadores en contraposición al «globalismo», y un desentendimiento respecto de la región sudamericana.

En lo que va del gobierno bolsonarista, Brasil consolidó su salida de la Unasur, abandonó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), asumió un rol secundario en el Grupo de Lima, no mostró mucho entusiasmo hacia el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), el organismo creado en 2019 para reemplazar a la Unasur, y contribuyó a que la Organización de Estados Americanos (OEA) retomara un rol activo en América Latina. Bolsonaro también pasó de plantear la irrelevancia del Mercado Común del Sur (Mercosur) y amenazar con salir del bloque a reivindicar su utilidad, pero como una mera plataforma «a la carta» para firmar acuerdos comerciales según la conveniencia de cada miembro. A ello hay que agregar la actitud confrontativa hacia Argentina, luego de la llegada de Alberto Fernández a la Presidencia, los distintos abordajes político-sanitarios y la falta de coordinación frente a la pandemia de covid-19.

El fin de la política «sudamericanista» de Brasilia representa uno de los quiebres más notables de la política exterior brasileña reciente

Dicho lo anterior, aquí nos interesa poner el foco en el alejamiento de la región que propone Bolsonaro, dado que el fin de la política «sudamericanista» de Brasilia no solo representa uno de los quiebres más notables de la política exterior brasileña reciente, sino que además tiene implicancias concretas para el futuro del regionalismo sudamericano al agudizar las tendencias actuales de fragmentación y desintegración.

Existe un alto consenso en que el Barón de Rio Branco sentó, a principios del siglo xx, las bases para la construcción de la identidad internacional brasileña y, con ella, el mito de una política exterior de largas y sólidas continuidades. Como parte de su legado, José Maria da Silva Paranhos Júnior inició un movimiento de «americanización» de las relaciones exteriores, cuyo objetivo central era desarticular la concepción de que Brasil representaba una excepción en

América del Sur, debido a su carácter monárquico y lusitano; y que a raíz de ese carácter excepcional debía mantenerse aislado de la región y privilegiar los vínculos con EEUU y Europa¹. En este marco, la política de acercamiento a los países vecinos (que combinó cooperación y rivalidad, especialmente con Argentina) supuso también una determinada proyección geopolítica que diferenciaba América del Norte y el Caribe –ámbito de influencia de EEUU– de América del Sur, en tanto esfera de influencia propiamente brasileña². Durante los siglos XX y XXI, el «sudamericanismo» se volvería un elemento central de la identidad internacional del país *verde amarelo*³.

Tras un breve periodo en las décadas de 1960 y 1970 en el que primó una visión más bien latinoamericana y tercermundista, el retorno de la democracia y la vocación integracionista en los años 80 volvieron a colocar a América del Sur como la referencia territorial de la política exterior brasileña. La subordinación estructural de México a EEUU, producto de su ingreso en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), contribuiría a erosionar la perspectiva contrahegemónica de América Latina. Desde entonces y hasta la llegada de Bolsonaro, Brasil jugó un rol protagónico en las distintas iniciativas orientadas a consolidar a América del Sur como un espacio político y económico⁴. Los puntos más destacados de esta política fueron la constitución del Mercosur, en 1991⁵; la propuesta de conformar un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), en 1993; las cumbres de presidentes sudamericanos, la expansión del Mercosur y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); y la creación de la Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano.

Ahora bien, si durante las dos primeras décadas del siglo XXI Brasil fue construyendo, en palabras del entonces asesor internacional del Partido de los Trabajadores (PT) Marco Aurelio García, una «opción sudamericana» como eje articulador de la política exterior, con Bolsonaro se daría un giro

1. Clodoaldo Bueno: *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*, Editora UNESP, San Pablo, 1995.

2. Luiz Alberto Moniz Bandeira: «A integração da América do Sul como espaço geopolítico» en *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*, FUNAG, Brasília, 2010.

3. Celso Lafer: *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, Editora Perspectiva, San Pablo, 2001.

4. Javier Vadell y Clarisa Giaccaglia: «El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano. La apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral» en *Foro Internacional* vol. 60 Nº 3, 2020.

5. En las negociaciones del Tratado de Asunción, la delegación brasileña rechazó que el flamante organismo se llamara «Mercado Común del Cono Sur», dado que no quería limitar la proyección del plan integracionista hacia el resto del subcontinente.

hacia una «opción norteamericana» y un abandono de América del Sur como espacio prioritario de la proyección internacional brasileña. Dicho de otra forma, el gobierno de Bolsonaro resignificó el código geopolítico de Brasil, *des-sudamericanizando* la política exterior y priorizando, en cambio, el ámbito panamericano promovido por EEUU⁶. Ante este estado de cosas, vale preguntarse: ¿qué elementos permiten explicar la desaparición de América del Sur del imaginario geopolítico brasileño? ¿Qué implicancias tiene para la integración un Brasil alejado de la región? Para responder estas preguntas, proponemos desarrollar tres factores explicativos: el alineamiento con EEUU, la consolidación de un nuevo consenso neoliberal y, por último, la marginación de Itamaraty en el diseño de la política exterior.

Alineamiento y recomposición neoliberal

En el lapso de 15 años que va del «No al ALCA» hasta 2016, América del Sur atravesó un lento pero progresivo proceso de construcción de autonomía e integración regional. El papel de Brasil en el diseño y apoyo de este proceso coincidió, asimismo, con su voluntad de constituirse en *global player* y sentarse en la mesa de negociaciones con las grandes potencias. En buena medida, esto se tradujo en posturas un tanto revisionistas del orden internacional y en un alto perfil en foros multilaterales, como la OMC, el G-20 financiero y los BRICS.

Aunque durante este periodo no se buscó deliberadamente crear tensiones con EEUU, lo cierto es que las relaciones entre Brasilia y Washington se deterioraron con el paso de los años. Especialmente, luego de que en 2013 se conociera que agencias estadounidenses espiaban a Rousseff y Petrobras. Al calor de las protestas iniciadas ese mismo año contra el gobierno del PT, el deterioro de la relación con EEUU coincidió con el acercamiento —político y financiero— de los movimientos sociales de derecha con *think tanks* conservadores estadounidenses. Estos grupos jugaron un rol fundamental tanto en el impeachment contra Rousseff como en el posterior triunfo de Bolsonaro, apelando a discursos «anti-política» y a estrategias de *bots* y *fake news* en las redes sociales⁷. A ello

6. Un código geopolítico es un conjunto de supuestos estratégicos sobre otros Estados que elabora un gobierno para orientar su política exterior, identificando las amenazas potenciales, los temas de agenda y las instituciones sobre los cuales se quiere intervenir políticamente. Peter Taylor y Colin Flint: *Geografía política: economía mundo, Estado-nación y localidad*, Trama, Madrid, 2002.

7. Camila Rocha: «Los *think tanks* promercado y las fuentes ideológicas de Bolsonaro» en *Nueva Sociedad* edición digital, 1/2019, <www.nuso.org>.

hay que agregar los vínculos entre Sérgio Moro y fiscales involucrados en la operación Lava Jato con el Departamento de Justicia de EEUU, que desde hace varios años viene promoviendo capacitaciones, programas e iniciativas de lucha contra la corrupción en América Latina.

Asimismo, la forma en que el gobierno de Rousseff abordó la crisis venezolana –basada en el principio de no intervención y el apoyo a una mediación diplomática– comenzó a ser intensamente deslegitimada por la derecha brasileña, especialmente tras la llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos. En este marco, la retórica anticomunista se coló en el debate político, e iniciativas regionales impulsadas por el PT, como la Unasur, pasaron a ser calificadas peyorativamente como «bolivarianas» y socialistas.

Es decir, el contexto en el cual llega Bolsonaro a la Presidencia ya estaba marcado por un creciente «americanismo» en la sociedad brasileña, que incluía un fuerte rechazo a todo lo que pudiera ser asociado a la izquierda y avalaba nuevas formas de autoritarismo social en contra de minorías raciales, étnicas y sexuales⁸. La cruzada conservadora del bolsonarismo, la gran cantidad de militares en el gobierno y la promesa de *shock* de capitalismo de libre mercado auspiciada por el *Chicago boy* Paulo Guedes sintetizarían bien la nueva convergencia ideológica entre «americanismo», liberalismo y autoritarismo.

El proyecto económico victorioso en las elecciones de 2018 plantearía una serie de directrices antagónicas al modelo neodesarrollista y de distribución del ingreso que marcó sobre todo los gobiernos del PT. Entre los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Dilma Rousseff se había generado un precario consenso entre el Estado y las elites brasileñas respecto de que la integración sudamericana constituía una oportunidad de negocios para expandir la industria de defensa e internacionalizar diversas empresas (especialmente, las constructoras), que recibían crédito barato del Banco Nacional de Desarrollo⁹. De este proyecto regional surgieron prácticas espaciales concretas, como la conformación de la IIRSA y el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur.

La crisis de 2013, sin embargo, puso fin a ese precario acuerdo entre Estado y *establishment* económico y dio lugar a la emergencia de un nuevo

Iniciativas regionales impulsadas por el PT, como la Unasur, pasaron a ser calificadas peyorativamente como «bolivarianas» y socialistas

8. Ezequiel Ipar: «Neoliberalismo y neoautoritarismo» en *Política y Sociedad* vol. 55 Nº 3, 2018.

9. Matias Spektor: «Diplomacia da ruptura» en Sérgio Abranches et al.: *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*, Companhia das Letras, San Pablo, 2019.

consenso neoliberal, basado en una retórica de la meritocracia y el emprendimiento individual en detrimento de la construcción de ciudadanía y el desarrollo social colectivo. En este marco, Bolsonaro profundizó las medidas de austeridad, retroceso en materia de derechos laborales y apertura económica indiscriminada iniciadas por el gobierno de Temer. Entre ellas, se destacan el programa de privatizaciones (sobre todo en el sector de energía), la reforma de pensiones y el fin de la política de salario mínimo y de promoción al contenido industrial nacional.

De esta forma, los grupos ligados al agronegocio y al capital financiero transnacional —que, vale aclarar, generan poco empleo e innovación— se transformaron en la gran apuesta del gobierno bolsonarista para el crecimiento económico y la modernización del capitalismo brasileño, estableciendo como horizonte los modelos de México y Chile. En este sentido, no es casual que la primera visita de Bolsonaro a un país de la región haya sido a Chile y no a Argentina, como marcaba la tradición.

Buena parte de las empresas constructoras e industriales, favorables a la integración, fueron destruidas por el Lava Jato

La consolidación de este nuevo bloque de poder en favor de la apertura económica tendría efectos concretos sobre el regionalismo y la política sudamericanista de Brasil: buena parte de las empresas constructoras e industriales, favorables a la integración, fueron prácticamente destruidas por el Lava Jato. Esto significó que perdieran peso en la estructura productiva y, con ello, capacidad de influir sobre el rumbo económico y la orientación de la política exterior. En este contexto, las clases dominantes pasarían a ver con recelo la participación en los BRICS, la alianza estratégica con Argentina y la priorización del mercado sudamericano, y comenzarían a presionar para reorientar la política exterior hacia el Norte¹⁰. Es decir, Bolsonaro pasó a representar a los sectores económicos que piden «menos integración» y más apertura económica.

Bajo este programa de ortodoxia neoliberal, Bolsonaro hizo su primera visita a Washington, en marzo de 2019, y firmó con Trump la Agenda para la Prosperidad, el acuerdo-marco que sentó las bases de la política de alineamiento con EEUU. En el plano político, este se hizo evidente en las críticas al multilateralismo y en el apoyo a la conformación de una suerte de alianza internacional conservadora para contrarrestar el «globalismo». Las

10. Amanda Barrenengoa: «De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la Unasur a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes» en *Conjuntura Austral* vol. 11 Nº 56, 2020.

posturas negacionistas en materia ambiental, los ataques a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la reprobación de la agenda de defensa de los derechos humanos y el abandono del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para la Migración son ejemplos elocuentes del alineamiento con el trumpismo. Este rechazo al multilateralismo –que, vale decir, es un fenómeno creciente en varios países de la región¹¹– no solo pone en cuestión una tradición arraigada en la política internacional latinoamericana de apoyo a las normas e instituciones internacionales, sino que también profundiza la fragmentación de los organismos regionales¹².

En el ámbito económico, Washington y Brasilia firmaron diversos acuerdos sobre facilitación comercial, buenas prácticas regulatorias y medidas anticorrupción, cuyo objetivo es eliminar barreras no arancelarias y adecuar la normativa brasileña a los estándares jurídico-administrativos estadounidenses¹³. Sumado a ello, Bolsonaro renunció, a pedido de Trump, al estatus de «país en desarrollo» en la OMC, y de ese modo resignó el trato especial y diferenciado que tiene ese tipo de países y abrió la importación de trigo estadounidense, en perjuicio de Argentina, tradicional proveedor y (hasta ahora) socio estratégico en el Mercosur.

Todas estas decisiones –a las que podemos sumar el ingreso como miembro pleno en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)– no solo revelan el anclaje económico liberal que tiene el cambio en las relaciones con Washington, sino que además profundizan el distanciamiento de Brasil de los países del Sur. No es casualidad que, en lo que va de su mandato, Bolsonaro haya tenido más visitas a EEUU que a países de América Latina.

El escenario regional también se volvió un punto neurálgico de la impronta que tomaron las relaciones entre EEUU y Brasil. Desde el inicio de su gobierno, Bolsonaro se subordinó a la postura estadounidense sobre Venezuela, apostando a la exclusión del país caribeño y asumiendo la línea dura en el Grupo de Lima, por lo que incluso llegó a apoyar la posibilidad de una intervención militar, finalmente desestimada

11. Algunos ejemplos son las recientes críticas al sistema interamericano de protección de derechos humanos en Colombia y Paraguay, o la negativa del gobierno de Chile a firmar el Acuerdo de Escazú, que amplía los derechos de acceso a la información y participación pública en cuestiones ambientales.

12. Alberto van Klaveren: «La crisis del multilateralismo y América Latina» en *Análisis Carolina* N° 10, 2020.

13. Ana Paula Fonseca Teixeira, Gabriel Soprijo, José Luís de Freitas y Tatiana Berringer: «Gobierno Bolsonaro celebra acordos ainda incertos com os EUA», Observatório da Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPEB), 31/10/2020.

por la oposición de las Fuerzas Armadas. No obstante, la agitación del «fantasma venezolano» se volvería una herramienta permanentemente utilizada por Bolsonaro y el ala más ideológica de su gobierno, para uso interno, pero también para contribuir a la reelección de Trump. Por caso, la visita del secretario de Estado Mike Pompeo a la frontera entre Brasil y Venezuela en septiembre de 2020 tuvo un doble objetivo: apuntalar a Trump entre la población latina de Florida y, a la vez, debilitar al gobierno de Nicolás Maduro, mostrando receptividad a la reciente ola migratoria venezolana. Algo similar sucedió con la elección del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la que Brasil apoyó la inédita candidatura de un estadounidense. La postura de Bolsonaro ahondó su alejamiento de la tradición diplomática latinoamericana, al mismo tiempo que ayudó a consolidar el voto latino anticubano y anti-chavista favorable al candidato republicano.

No obstante, cabe destacar que, hasta el momento, los resultados del alineamiento automático con EEUU han sido más bien escasos y superficiales: desde que se inició el giro «americanista», no ha subido la inversión extranjera directa y el flujo comercial con el país del Norte ha tocado su nivel más bajo de los últimos 11 años. Entre otras cosas, esto evidencia el carácter fuertemente ideológico del vínculo con Washington, o más bien con el propio Trump, y revela la profunda asimetría, en el marco de la cual Brasil solo funge como representante de los lineamientos básicos de la potencia hegemónica, mientras que esta se reserva total autonomía en la formulación de la agenda regional¹⁴.

El triunfo de Joe Biden en las elecciones estadounidenses y la demora de Bolsonaro en reconocerlo como nuevo presidente, sin embargo, abren un interrogante sobre el futuro de la relación y la posibilidad de mantener un alineamiento sin condicionalidades. Por caso, ya se pueden augurar conflictos en temas ambientales, como la preservación de la Amazonía, un frente de conflicto que Bolsonaro ya tiene abierto con los países europeos.

El relegamiento de Itamaraty

El tercer elemento que sirve para comprender por qué Bolsonaro pudo llevar a cabo un movimiento de des-sudamericanización se relaciona con la marginación de Itamaraty en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Siguiendo lo planteado en la introducción, otra de las herencias más notables

14. Gisela Pereyra Doval y Emilio Ordoñez: «De pivote a proxy» en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19/6/2020.

del Barón de Rio Branco es lo que podemos llamar el «mito de Itamaraty». Esto es, que Brasil, a diferencia de otros países de la región, logró conformar un cuerpo diplomático altamente profesionalizado, con autonomía del poder político de turno, y que ha sabido configurar una serie de principios y tradiciones inalteradas a lo largo del tiempo. Desde esta óptica, las etapas de discontinuidad en la política exterior brasileña coincidieron con momentos en que la Cancillería fue relegada en la conducción de las relaciones exteriores¹⁵.

La corporación diplomática jugó un papel fundamental en la construcción del discurso geopolítico que situó a Sudamérica como el polo prioritario de la política regional de Brasil. Según Luiz Felipe Lampreia, ministro de Relaciones Exteriores de Cardoso, fue Itamaraty el actor que comenzó a operacionalizar, a comienzos de los años 90, el concepto de América del Sur como el espacio preferencial para articular la integración con los países vecinos¹⁶. Tal es así que las referencias a la identidad sudamericana se volvieron una constante en el lenguaje diplomático brasileño, y las iniciativas institucionales, como la creación de la Unasur, fueron también una expresión de los intereses y objetivos de Itamaraty¹⁷. En ese sentido, se buscaría constituir la opción sudamericana como una opción de largo plazo y no como un programa de un gobierno determinado.

Sin embargo, hay que señalar también que la autonomía y la centralidad de Itamaraty en el proceso de elaboración de la política exterior se vienen debilitando desde hace varios años, ya sea por pugnas entre diferentes grupos dentro del cuerpo diplomático, por un incremento de la diplomacia presidencial¹⁸ o por la creciente competencia de actores, estatales y no estatales, en temas internacionales¹⁹. Si bien durante la gestión de Temer hubo un intento de reestablecer el lugar tradicional de Itamaraty, apelando a una supuesta desideologización de la política exterior, lo cierto es que no se lograron muchos avances. De hecho, los

La centralidad de Itamaraty en el proceso de elaboración de la política exterior se viene debilitando desde hace varios años

15. Maria Regina Soares de Lima: «Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña» en *América Latina/Internacional* vol. 1 N° 2, 1994.

16. L.F. Lampreia: «Brasil lidera continente sem imposição» en *Correio Braziliense*, 24/8/2000.

17. Detlef Nolte y Nicolás Comini: «Unasur: Regional Pluralism as a Strategic Outcome» en *Contexto Internacional* vol. 38 N° 2, 2016.

18. Octavio Amorim Neto y Andrés Malamud: «The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015» en *Latin American Research Review* vol. 54 N° 4, 2019.

19. Dawisson Belém Lopes y Camilo López Burian: «La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal» en Diego Abente Brun y Carlos Gómez Florentin (eds.): *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*, Universidad Nacional de Asunción, Asunción, 2018.

dos cancilleres del gobierno temerista –José Serra y Aloysio Nunes– fueron los primeros no originarios de Itamaraty en más de 15 años.

Por todo esto, podemos afirmar que Bolsonaro recibió un terreno fértil para avanzar sobre el cuerpo diplomático y profundizar su marginación de la conducción de las relaciones exteriores. Con el impulso del ala ideológica –en la que se destacan Eduardo Bolsonaro, el «gurú» presidencial Olavo de Carvalho, el canciller Ernesto Araújo y el asesor presidencial Filipe Martins–, el gobierno implementó una serie de reformas institucionales en Itamaraty que habilitaron el ingreso de personas por fuera de la carrera diplomática a cargos claves y apuntalaron al sector más antiglobalista de la Cancillería. En la ceremonia de asunción como ministro, Araújo –hasta entonces jefe del Departamento de EEUU– dejó en claro la impronta refundadora hacia el cuerpo diplomático: «el presidente Bolsonaro está liberando a Brasil y nosotros vamos a liberar a Itamaraty»²⁰.

Dos medidas simbolizan la avanzada del gobierno sobre la diplomacia, el relegamiento de la región y la priorización del vínculo con EEUU: por un lado, la eliminación de la Subsecretaría de América Latina y del Caribe y el traslado de sus funciones a la nueva Secretaría de las Américas. Y, por otro, la decisión de quitar la asignatura Historia de los Países de América Latina del curso de formación diplomática del Instituto Rio Branco e incrementar en su lugar la carga horaria de los cursos dedicados a la «cultura clásica occidental»²¹.

La intervención bolsonarista, no obstante, abrió un inédito frente de conflicto entre el gobierno y los diplomáticos, quienes no tardaron en manifestar en entrevistas, debates, charlas y documentos sus críticas a la política exterior del gobierno. Los puntos más cuestionados serían el alineamiento automático con Trump, la política ambiental, la reivindicación de la dictadura militar, el rechazo al multilateralismo y, también, el abandono de una política activa hacia América del Sur.

Un pirómano en una región en llamas

Bolsonaro llegó a la Presidencia en un momento en que la integración sudamericana ya se encontraba en crisis. En efecto, el proceso de disolución de la Unasur había comenzado en abril de 2018, cuando los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieron su participación

20. Paulo Silva Pinto: «Nós vamos libertar o Itamaraty», diz novo chanceler em cerimônia de posse» en *Correio Braziliense*, 2/1/2019.

21. «Ernesto Araújo exclui curso sobre América Latina de formação de diplomatas» en *Folha de S. Paulo*, 16/2/2019.

en el organismo. Incluso podría señalarse que buena parte de los problemas del bloque sudamericano datan de la época en que todavía predominaban los gobiernos progresistas.

Algo parecido sucede con las instancias económicas regionales, como el Mercosur. El comercio entre los países del bloque viene en progresiva disminución desde el año 2011, alimentando las dinámicas centrífugas y el desinterés de los actores económicos por apostar al mercado regional. En este sentido, las tendencias aperturistas y flexibilizadoras –simbolizadas en las proclamas de «hacer converger» el Mercosur con la Alianza del Pacífico (AP), habilitar las negociaciones individuales con terceros países y revisar la unión aduanera– también empezaron en la etapa del regionalismo posneoliberal. En el caso brasileño, la postura favorable a firmar el acuerdo Unión Europea-Mercosur bajo una lógica de «dos velocidades» y el acercamiento a la AP tuvieron lugar durante el gobierno de Rousseff y se fueron profundizando tras la crisis económica. Como se dijo anteriormente, las transformaciones en la estructura productiva y el ascenso de los sectores más transnacionalizados de la economía explican buena parte de este cambio de posiciones en el Estado brasileño y la pérdida de centralidad del proyecto sudamericano en clave autonómica y desarrollista.

En este marco, podría decirse que la llegada de Bolsonaro agudizó las tendencias de desintegración preexistentes, a punto tal de llevarlas al borde de la ruptura. En el caso del Mercosur, si bien es cierto que Bolsonaro dejó de lado la idea –esbozada al comienzo de su mandato– de abandonar el bloque, su visión del Mercosur ha pasado a ser estrictamente utilitarista y comercialista, aun cuando ello pone en riesgo la asociación estratégica con Argentina. En este sentido, mientras que el gobierno de Alberto Fernández llama a fortalecer la institucionalidad y los vínculos económicos puertas adentro del bloque, el gobierno brasileño pretende un Mercosur reducido a su mínima expresión. Para ello, propone reducir el arancel externo común, derogar la normativa que impide comerciar individualmente con otros países y llevar a cabo una reforma institucional que minimice la estructura del organismo. Asimismo, el gobierno brasileño prácticamente ha dejado de aportar al Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), lo cual marca el abandono por parte de Brasil de la agenda de desarrollo y de reducción de asimetrías entre los miembros del bloque²².

La llegada de Bolsonaro agudizó las tendencias de desintegración preexistentes

22. En 2016, Brasil venía aportando cerca de 100 millones de dólares anuales. En 2018, sin embargo, no hubo ningún aporte y en 2019 se anunció un aporte de tan solo 12 millones de dólares.

Por otro lado, hay que agregar el efecto negativo que viene teniendo la pandemia de coronavirus en los procesos de integración. Hasta el momento, los acuerdos en el Mercosur se han limitado a declaraciones de intención y a la aprobación de un aporte de 16 millones de dólares para un proyecto de investigación biotecnológica. Algo similar sucedió en el Prosur: desde marzo de 2020, los presidentes del bloque suscribieron varias declaraciones, comprometiéndose a establecer medidas de coordinación y compras conjuntas de insumos médicos, destacando la importancia del multilateralismo y el papel de los organismos regionales para lograr un acceso universal a la vacuna contra el covid-19. Sin embargo, los intentos de coordinación chocan contra los diferentes abordajes sanitarios de cada país. La postura negacionista del gobierno brasileño, las críticas a las recomendaciones de la OMS y el rechazo a adquirir vacunas fabricadas en China marcan un límite concreto a las posibilidades de articular medidas coordinadas entre los países sudamericanos.

A ello hay que agregar que la política de depredación de la Amazonía viene siendo contraproducente para el proyecto de regionalismo que propone Bolsonaro. Los principales miembros de la UE ya han dejado claro que, si no hay un mayor compromiso ambiental del Mercosur, no habrá progresos en la firma del acuerdo birregional. De igual forma, la postura soberanista y refractaria del gobierno brasileño en temas ambientales también pone un límite para avanzar en acuerdos intra-Mercosur en este tipo de cuestiones.

De todas formas, la crisis del Mercosur es bastante más profunda y su resolución no pasa por aumentar los logros en áreas específicas, en reformar el diseño institucional o coordinar medidas frente a la pandemia²³. El bloque atraviesa una crisis de identidad, en la que sus países miembros deben definir si mantienen el espíritu del Tratado de Asunción o modifican su *leitmotiv* hacia algo similar a la Alianza del Pacífico.

En definitiva, podemos concluir que, al desarmar el proyecto sudamericano y alejarse de la región, Bolsonaro termina por asumir sin ningún tipo de cuestionamiento el imaginario geopolítico tradicional de América Latina. Esto es, según Heriberto Cairo, el de una región

23. José Briceno-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann: «The Crisis of Latin American Regionalism and Way Ahead» en Bettina De Souza Guilherme, Christian Ghymers, Stephany Griffith-Jones y A. Ribeiro Hoffmann (eds.): *Financial Crisis Management and Democracy*, Springer, Cham, en prensa.

periférica en el sistema mundo, marginal en los modelos geopolíticos dominantes y subordinada al proyecto panamericano conducido por EEUU²⁴.

Ahora bien, algunos movimientos de la coyuntura reciente pueden impactar en los tres factores que desarrollamos aquí para explicar la des-sudamericanización de Brasil.

En primer lugar, la salida de Trump de la Casa Blanca pone en serios aprietos la postura antiglobalista de Bolsonaro. Y si bien la prioridad del vínculo con Washington es compartida por todos los actores que conforman la coalición de gobierno (incluidas las Fuerzas Armadas), lo cierto es que la relación especial que intentó construir Bolsonaro muy probablemente haya llegado a su fin. Esto puede empujar a que el gobierno revea su política y se acerque a la región. De igual forma, Bolsonaro tal vez intente dar un guiño a la administración Biden reemplazando a Araújo al frente de la Cancillería. En caso de suceder, esto puede dar lugar a que la diplomacia de Itamaraty recupere algo de protagonismo en el diseño de la política exterior y a que Brasil retome algunas de sus banderas históricas en materia internacional.

Por último, los malos resultados obtenidos por el bolsonarismo en las elecciones municipales de noviembre de 2020 y el crecimiento de los partidos del *centrão* pueden llevar a que el gobierno adopte una posición más pragmática; por ejemplo, bajando el nivel de confrontación con Argentina. De hecho, en los últimos tiempos vimos que no carece de pragmatismo a la hora de mantener su base de poder: por ejemplo, limitó las visiones ultraliberales de Guedes en favor de un ingreso ciudadano para sostener el consumo popular durante la pandemia y, al mismo tiempo, disputar la base lulista en el nordeste del país.

De todas formas, vale destacar que la integración sudamericana no depende únicamente de la dinámica política brasileña. Revertir o, en todo caso, atenuar la política incendiaria de desintegración de Bolsonaro requiere también que otros actores —estatales y no estatales— de los países de la región se muevan en la construcción de algún entendimiento regional que pueda contener y encauzar las diferencias. ☐

24. H. Cairo: «A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia» en *Caderno CRH* vol. 21 N° 53, 2008.