

Las relaciones Brasil-China: de Lula a Temer. La autonomía como estrategia

Virginia S. Busilli¹

Resumen

La autonomía ha sido uno de los elementos centrales de la política exterior de Brasil desde el siglo pasado y las relaciones bilaterales con la República Popular China desde el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva hasta Michel Temer dan cuenta de ello. Aun bajo diferentes paradigmas, el gigante asiático continuó siendo un socio estratégico cada vez más relevante para el país sudamericano.

Palabras clave: Autonomía - Política Exterior - relación China-Brasil

La autonomía, entendida como *“la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”* (Puig, 1980:149) se ha convertido a partir del siglo XX en un elemento esencial de la política exterior de Brasil, fortaleciendo con el paso de los años su tendencia a evitar acuerdos y compromisos que limiten futuras opciones externas. En el presente artículo analizaremos el rol de la autonomía en los gobiernos de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) y Michel Temer (2016-2018), partiendo del supuesto que, a pesar de contar con aproximaciones y visiones del mundo diferentes, la autonomía se mantuvo como una de las premisas más importantes en materia de política exterior.

¹ Becaria doctoral de CONICET. Profesora adjunta UCC. Miembro del Programa de Estudios Internacionales de Asia Pacífico CIECS | CONICET-UNC. Email: <vickybusilli@hotmail.com>.

China-Brasil y los factores que permitieron el acercamiento durante la presidencia de Lula da Silva

La reestructuración del sistema internacional de la Posguerra Fría, la apertura comercial de Brasil y el dinamismo de la economía asiática posibilitaron las condiciones para estrechar vínculos con China. Durante el período de gobierno de Lula da Silva (Partido de los Trabajadores- PT), Brasil suscribió a una tradición globalista de política exterior, cuyo principal objetivo fue lograr una inserción internacional más diversificada e independiente respecto a los posicionamientos de las potencias extrarregionales, especialmente Estados Unidos (Frenkel & Azzi, 2018). Con la convicción de que Brasil estaba preparado para convertirse en un actor global, mantuvo un fuerte activismo político y una política exterior fundada en el tradicional objetivo de búsqueda de autonomía.

La diversificación de socios comerciales coincidió con los intereses chinos en la región. Latinoamérica cobró importancia en los cálculos estratégicos recientes de Beijing por los recursos naturales que ofrece para que ésta pueda mantener sus altas tasas de crecimiento y completar el proceso de modernización económica. Así, China se convirtió en un importante socio (no tradicional), con el que experimentó un notable fortalecimiento del comercio bilateral (en 2009 China se convirtió en el primer destino de exportación de Brasil, desplazando a Estados Unidos), así como una creciente sintonía en temas geopolíticos, expresados principalmente en el grupo BRICS, el G-20 y BASIC, espacios donde coincidieron en una visión multipolar, multilateral e internacionalista.

China-Brasil durante la presidencia de Dilma Rousseff. De la continuidad a los ajustes en la estrategia de inserción internacional

La llegada de Dilma Rousseff (Partido de los Trabajadores- PT) a la presidencia, planteó un marco de continuidad, aunque con ciertos ajustes (variaciones en la intensidad del esfuerzo y a las adecuaciones de objetivos frente a determinadas cuestiones de la agenda

de política exterior). Heredó del gobierno de Lula un rumbo definido de política exterior y su estrategia autonomista. Sin embargo, el contexto internacional y nacional fue menos prósperos que el de su antecesor.

Rousseff priorizó la esfera global como escenario de actuación (en contraposición a la importancia que Lula asignó a la región durante sus períodos de gobierno), y reforzó los lazos con China para llevar a cabo sus objetivos de política exterior, mientras evitaba enfrentar abiertamente a Estados Unidos y al orden global por él liderado. En 2012, la relación bilateral ascendió a la categoría de “alianza estratégica integral”, uno de los más altos niveles relacionamiento de la República Popular. Participó también en la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) en 2014 y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en 2015. Asimismo, logró un mayor poder de voto en el FMI y apostó por el comercio multilateral en el marco de la OMC. Como miembro de los emergentes, Brasil no pretendía un férreo revisionismo del orden internacional, sino más bien en incrementar su participación en las cuotas de distribución de poder global.

El comercio bilateral también se fortaleció: en 2012 el gigante asiático se convirtió en el primer socio comercial de Brasil, siendo el principal destino de sus exportaciones (con una abrumadora mayoría de materias primas como poroto de soja, mineral de hierro y petróleo crudo en la canasta exportadora) y el principal origen de sus importaciones (compuestas por manufacturas). Sin embargo, los condicionamientos internos fueron en aumento, especialmente en el segundo período de gobierno de Rousseff, donde se evidenciaron signos de un interés creciente por mejorar las relaciones con Estados Unidos y otros socios tradicionales (como la Unión Europea), a fin de ganar confianza en los mercados y contribuir con la reactivación de su economía, que se encontraba en un proceso de recesión.

China-Brasil durante el gobierno interino de Michel Temer. Viejos paradigmas y nuevos dilemas

Tras la destitución de Dilma Rousseff, declarada culpable de maquillar las cuentas fiscales, el entonces vicepresidente Michel Temer (Partido del Movimiento Democrático Brasileño- PMDB) tomó la dirección de un Brasil sumido en una profunda crisis política, económica e institucional. A partir de entonces se observó un cambio (abandono o reemplazo de uno o más de los criterios de ordenadores de la política exterior y las variaciones en sus contenidos) en materia de política exterior, ligado a la adopción de un paradigma americanista, caracterizado por un mayor acercamiento a Estados Unidos y una estrategia aperturista cuyos orígenes, como mencionamos, comenzaban a vislumbrarse durante el gobierno anterior. Esta nueva estrategia de inserción no se tradujo en una pérdida de autonomía, sino que redireccionó los objetivos y las prioridades de política exterior. Sin embargo, se produjeron ciertos hechos en materia económica y política a nivel internacional que obligaron al gobierno de Temer a ajustar su estrategia. La salida del Reino Unido de la Unión Europea y la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos y sus políticas proteccionistas sorprendió no sólo a los funcionarios brasileños sino también al mundo. Ambas iban a contramano de la apuesta brasileña, que sentaba sus bases en los beneficios de un sistema globalizado, multilateral y regido por el libre comercio.

Fue entonces que Brasil volvió a situar a China en los primeros puestos de su agenda de política exterior, convertida ahora en un socio clave para la defensa del multilateralismo y libre comercio. En ocasión de la cumbre de los BRICS en Xiamen (China), a fines de 2017, el mandatario brasileño presentó su plan de privatizaciones e invitó a las empresas chinas a participar del proceso. La iniciativa obtuvo el beneplácito del presidente chino, fortaleciendo la relación bilateral y, al mismo tiempo, el peso de China en su proceso de recuperación económica. De este modo China acabó

convirtiéndose, por motivaciones diferentes a las de Lula y Dilma, en un socio clave en materia de política exterior para el gobierno de Temer.

Los recientes elecciones presidenciales brasileñas abren nuevamente el debate. Durante su campaña presidencial, el candidato electo, Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal, de marcada corriente nacionalista y conservadora) adoptó una actitud crítica frente a la relación bilateral Brasil-China. En este sentido, se muestra más proclive a profundizar el paradigma americanista de su antecesor que a cambiar la estrategia de inserción internacional. Será interesante analizar cuáles son los márgenes de autonomía que posee frente a los condicionantes externos, como las políticas nacionalistas y proteccionistas del actual presidente norteamericano y los compromisos asumidos con Beijing durante estos quince años, si es que verdaderamente desea alejarse de Beijing.

Bibliografía

- ACTIS, Esteban (2014): "Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010)". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* (50): 195-208. Recuperado de: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1437/1222>
- FRENKEL, Alejandro y AZZI, Diego (2018): "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional* (96): 177-207. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>
- GOMES SARAIVA, Miriam y BOM GOMES, Zimmer S. (2016): "Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul". *Revista Relaciones Internacionales* (50): 81-97. Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRILIRI/article/view/2677/2494>
- PUIG, Juan Carlos (1980): *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina/Universidad Simón Bolívar.

•••