

**EL BRASIL DE BOLSONARO,  
LAS ORIENTACIONES POSIBLES DE SU  
POLÍTICA EXTERIOR Y EL FUTURO DEL  
REGIONALISMO EN SUDAMÉRICA**

*Bolsonaro's Brazil, possible orientations of its foreign  
policy and the future of regionalism in South America*

**Gerardo Caetano**

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
gcaetano50@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-5094-4152>

**Camilo López Burian**

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy  
<https://orcid.org/0000-0003-1185-854X>

**Carlos Luján**

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
carloslujan300862@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-4742-6696>

Recibido: 16/10/2018

Aprobado: 7/3/2019

**Resumen:** Este artículo propone un ejercicio analítico sobre las posibilidades actuales del regionalismo en Sudamérica. La mirada está puesta en este espacio subcontinental, en el marco de un escenario de indeterminación y transformación del sistema internacional, que interactúa con un momento de fuertes incertidumbres regionales. De modo particular se intenta analizar el papel que

Brasil tiene como actor clave en los procesos de la región y el que podría esperarse de él a la luz de los resultados electorales del 2018. Para ello se plantea el problema de investigación y las herramientas analíticas utilizadas, se propone luego una mirada de *larga duración* sobre la proyección del liderazgo brasileño, para culminar con algunas reflexiones sobre las posibilidades actuales del regionalismo sudamericano.

**Palabras clave:** Brasil, Bolsonaro, Sudamérica, regionalismo, política exterior.

**Abstract:** This article proposes an analytical exercise on the current possibilities of regionalism in South America. The focus is set on this subcontinental space, within a scenario of indetermination and transformation of the international system, which interacts with strong regional uncertainties. In particular, the article tries to disentangle the role that Brazil has as a key actor in the regional processes and the one that it could assume in the light of the electoral results of 2018. The paper presents the research problem and the analytical tools applied to approach it, proposes a *long-term* view on the projection of the Brazilian leadership and develops some reflections on the current possibilities of South American Regionalism.

**Keywords:** Brazil, Bolsonaro, South America, regionalism, foreign policy.

## 1. Introducción

Este artículo propone un ejercicio analítico en el que se interroga sobre las posibilidades del regionalismo en el espacio sudamericano, en el marco de un escenario de indeterminación y transformación del sistema internacional, que interactúa con un momento de fuertes incertidumbres en la región. De modo particular se procura analizar el papel que tiene Brasil como actor clave en los procesos regionales y el que podría esperarse de él a la luz de los resultados electorales del 2018.

En la primera parte del trabajo se plantea el problema de investigación y se explicita la forma en que se utilizan algunas herramientas analíticas de la historia, la ciencia política y las relaciones internacionales, a la vez que se describen los métodos utilizados y los datos recogidos, procesados y analizados para la realización de este ejercicio analítico.

Posteriormente se da paso al análisis, que se estructura a partir de una primera mirada que recoge aspectos de larga duración en el relacionamiento de los países sudamericanos, a partir de una particular atención a la cuenca del Río de la Plata como área clave. A continuación, se analiza la coyuntura que marca un ciclo de proyección del liderazgo brasileño o, al menos, de intento de concreción de este liderazgo.

Luego se da paso al análisis del *tiempo corto*: el acontecimiento. Con el foco puesto en el proceso electoral brasileño, se analizan las posiciones políticas sobre el regionalismo, así como las posturas en materia de política exterior y de relaciones internacionales presentes en esta disputa. A partir del escenario de estas elecciones de octubre del 2018 se proponen reflexiones sobre el regionalismo en Sudamérica, al menos en cuanto posibilidad, dado el grado de indeterminación que el escenario actual presenta.

## 2. El problema de investigación y la caja de herramientas para abordarlo

A inicios de la década de 1970, el secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger afirmó, al pensar en nuestra región, que: «Allí donde vaya Brasil, allí irá América Latina». El problema de investigación que aquí se aborda tiene a la afirmación anterior como piedra angular del rompecabezas que busca componer. Como la literatura del análisis de política exterior más clásica ha señalado, los factores domésticos y sistémicos interactúan, generándose un juego de dos niveles —externo y doméstico— con mutuos condicionamientos.<sup>1</sup> El escenario político doméstico de Brasil, a la luz del ciclo electoral 2018, así como el actual momento de reconfiguración de la estructura y los modos de interacción a nivel del sistema internacional, enmarcan este ejercicio analítico que tiene al regionalismo como asunto central. El propio concepto de regionalismo hoy se encuentra en debate y aquí no se distinguirá del concepto de integración regional, ya que el abordaje de los procesos regionales que se realiza busca historizar estas categorías y, por lo tanto, problematiza sus conceptualizaciones en el devenir concreto de su espacio-temporalidad. El regionalismo o la integración, tanto en su enunciación como en su concreción empírica, viven un momento de disputa e indefinición, por eso cabe preguntarse por su posibilidad, es decir, por su estado de indeterminación actual y sus posibles derroteros futuros.

La estrategia analítica hace dialogar la historia con la ciencia política y las relaciones internacionales. Las conceptualizaciones y las perspectivas teóricas se insertan en el análisis que se expone a partir de una proyección histórica en tres tiempos. El primero de ellos es el que da cuenta de la *estructura* (Vilar, 1980) y de la *larga duración* (Braudel, 2002), en tanto elementos estables durante muchas generaciones, en que la ubicación geográfica, las mentalidades y sus prácticas, a la vez que su realidad material, se transforman en condicionantes para las transformaciones posibles. El segundo es la *coyuntura*, en cuanto delimitación de un ciclo. Como conjunción de lo particular y lo general expresa el diálogo de factores concretos en interacción con tendencias hijas de la *larga duración*; nos invita a mirar más allá de las fronteras y cuestiona sobre la *fase* en la que se ubica el último de los tiempos analizados: el acontecimiento.

Este último, la actualidad del resultado electoral brasileño en el marco regional y global es analizado en diálogo con la historicidad antes recogida. Se busca así registrar la interacción entre lo pasado y lo presente como forma de proyección futura, en el sentido que el historiador francés Pierre Vilar (1980) subrayaba

---

1 Entre otros, ver el ya clásico artículo de Putnam 1988.

a propósito del practicar una *historia razonada*, que tuviera como objetivo conocer y comprender, como una diáda dialéctica.

Para analizar el acontecimiento, que es la actual peripecia del proceso regional sudamericano, la situación brasileña y sus impactos sobre el regionalismo, se recurrió a hacer interactuar una serie de herramientas de recolección, procesamiento y análisis de datos con el fin de construir información, la que se triangula para dar contenido a la discusión propuesta. Para ello se exploró una serie de fuentes secundarias de carácter histórico y disciplinares, tanto politológicas como resultantes del trabajo de internacionalistas, con el fin de trabajar aspectos de la larga duración y la coyuntura.

Para el análisis de los escenarios posibles sobre el regionalismo, a partir del ciclo electoral brasileño, se consultaron fuentes secundarias de prensa y análisis de académicos. También se estudiaron las propuestas programáticas de los candidatos y trabajos específicos de académicos brasileños realizados a partir de analizar esta documentación.

Con el fin de conocer las posibles matrices desde las que los candidatos orientarían su política exterior, se realizó una consulta dirigida a un centenar de académicos brasileños que forman parte de prestigiosos institutos, departamentos y programas de posgraduación en Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Ciencias Sociales. Se construyó una muestra finalística a juicio de experto que incluyó universidades públicas y privadas de cinco regiones de Brasil definidas por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estas son agrupamientos de unidades federales (estados o distritos) definidos por proximidad territorial y similitud en características geográficas: Centro-Oeste (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso del Sur y Distrito Federal); Nordeste (Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Río Grande del Norte y Sergipe); Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins); Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo); y Sur (Paraná, Río Grande do Sul y Santa Catarina).<sup>2</sup>

La tasa de respuesta fue del 64 %. Todas las regiones están representadas en el universo de las respuestas recibidas. Los académicos que respondieron pertenecen a universidades ubicadas en Bahía, Brasilia, Mato Grosso del Sur, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Río Grande do Sul, Río de Janeiro, Roraima, Santa Catarina y São Paulo. La región con menor cobertura de respuestas es la Norte y las que registran mayor cantidad de respuestas son la Sudeste y la Sur, siendo esta última la única que tiene respuestas de académicos de todas las unidades federales que componen la región.

---

2 Debe señalarse que para conceptualizar la región Sudeste se tomaron en cuenta aspectos como el grado de desarrollo industrial y urbano.

Mediante la aplicación, pues, de la técnica Delphi de análisis, a los académicos se les consultó sobre la ubicación ideológica en el eje izquierda-derecha y las actitudes frente a la globalización de los candidatos a la presidencia de la República en las elecciones brasileñas de 2018. La consulta se realizó en el contexto de la primera vuelta electoral, recogándose respuestas entre el 2 y el 11 de octubre. La forma en que se procesaron y analizaron estos datos se encuentra en el apartado en que se da tratamiento a este asunto.

A continuación, se da paso al análisis a partir de la propuesta de pensar el problema de investigación desde un esquema de tres tiempos históricos: larga duración, coyuntura y acontecimiento.

### 3. Estructura y larga duración: el cambio de la matriz de relacionamiento en la cuenca del Plata y en América del Sur

En términos geográficos, pero también históricos, el territorio de la cuenca del Plata ha presentado un contorno dual, en el que se distinguen dos polos hegemónicos, uno conformado por los *grandes* Estados de Argentina y Brasil, y una zona de frontera, conformada por los tres *pequeños* países restantes (Bolivia, Paraguay y Uruguay).<sup>3</sup> La larga competencia argentino-brasileña por el liderazgo en la región configuró sin duda la base dominante del paradigma del conflicto, que prevaleció en la región por lo menos hasta la década de los ochenta del siglo xx. Por su parte, los restantes *Estados frontera* básicamente *pendularon* —aunque de manera diversa— entre los dos gigantes, cerrada definitivamente la vía aislacionista luego de la ominosa destrucción del Paraguay *originario* en la guerra de la Triple Alianza. Sin salida al mar luego de la también condenable guerra del Pacífico, Bolivia tanto como Paraguay, quedaron en cierto modo convertidos en *prisioneros geopolíticos*, con las consecuentes severas restricciones de esa situación. Uruguay, en cambio, desde su privilegiada ubicación en la desembocadura del estuario platense, pudo tener otras posibilidades de inserción regional e internacional, aunque su historia no puede ser entendida sino en relación estrecha, aunque con mayor flexibilidad, al devenir de la región. A este respecto ha señalado con acierto Paulo R. Schilling en uno de sus textos:

---

3 Un análisis posible y complementario al que aquí se presenta incluiría un recorrido de las discusiones sobre el desarrollo, el papel del Estado y las élites desde una perspectiva histórica y de la economía política de Brasil. Dado el enfoque asumido no se optó por este camino.

La región presenta la siguiente situación: dos países grandes, Brasil y Argentina, con no disimuladas tendencias expansionistas, y tres países chicos (geográfica, demográfica o económicamente chicos): Uruguay, Bolivia y Paraguay. Estos dos últimos son países mediterráneos, sin salida al mar: *prisioneros geopolíticos* [...]. Su liberación depende fundamentalmente de la integración. Uruguay estratégicamente ubicado en la cuenca del Plata, entre los dos grandes y el océano Atlántico, con posibilidades de construir un superpuerto en La Paloma (para los barcos del futuro), podría tener un papel fundamental en el futuro de la región integrada. (Schilling, 1978, p. 133 *apud* Zugaib, 2005, p. 42).

Esta dualidad configuró, sin duda, una de las claves para entender los avatares políticos de la región platense a lo largo de su historia. La gran mayoría de los conflictos que se desplegaron en la historia de la región tuvo que ver con los significados de esta dualidad, en particular con la dialéctica generada por la puja de liderazgo entre los dos *Estados hegemónicos* y por las acciones restringidas implementadas por los otros tres *Estados fronteras*, que buscaron aprovechar la disputa de sus vecinos *gigantes* y afirmar sus intereses y derechos acotados por las visibles asimetrías de la región.

De todos modos, como muchos autores y actores han venido señalando, ha habido un cambio fundamental en la geopolítica de la región platense en el último medio siglo. Cuando llegó el momento de cambiar de un paradigma de conflicto a uno de cooperación, cambio histórico que terminó de concretarse con el acercamiento entre los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín a mediados de los ochenta, Brasil pudo transitar esa coyuntura desde una posición de fuerza.<sup>4</sup> Luego de las intensas disputas por el liderazgo regional que caracterizaron las cuatro décadas de la llamada *era geopolítica* (1930-1970), como bien ha señalado Eliana Zugaib:

Brasil podía considerarse de hecho vencedor de tres diferendos. Había consumado la política de los corredores de exportación, que minaba la utilidad de los canales tradicionales de comercio; había concretado Itaipú, que impedía la optimización del uso de los recursos de la cuenca e interrumpía la navegabilidad, aguas arriba del Paraná; además había conquistado, como sustentan algunos autores, *tutelajes más o menos discretos* sobre Bolivia y Paraguay. De ese modo, Brasil, de forma progresiva, se había transformado en *dominador* de la cuenca. (Zugaib, 2005, p. 56)

---

4 Este cambio del paradigma del conflicto geopolítico hacia una pauta cooperativa entre Argentina y Brasil, en más de un sentido puede ser considerado como parte de una *prehistoria* del Mercosur anterior al Tratado fundacional de 1991: está sintetizada sobre todo en el Acta de Foz de Iguazú, de noviembre del año 1985, firmada entre los entonces presidentes Sarney y Alfonsín, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un proceso de integración con alcances más vastos, por cierto, distintos al que luego se concretó en el Tratado de Asunción de marzo de 1991.

Una larga tendencia revela la consolidación del avance brasileño y del retroceso argentino en la puja por la hegemonía de la región del Plata. Mientras Argentina defendía el principio del multilateralismo y del regionalismo en el manejo de la cuenca, Brasil respondía desde su vieja tradición desarrollista desplegando ingentes esfuerzos en construir obras, sin por ello descuidar el frente diplomático. Hacia fines de los ochenta, mientras Brasil podía ostentar una participación, tanto solo o en forma bilateral, en 35 obras hidroeléctricas en la zona de la cuenca, Argentina solo disponía de Salto Grande, compartida con Uruguay. La evolución de los respectivos PBI (que en el entorno de 1900 mostraban a Argentina duplicando en este rubro a Brasil y hoy perfilan a este último triplicando a su viejo rival sureño) indicaba, entre otras cosas, un muy desigual aprovechamiento de los recursos de la cuenca. Este liderazgo de Brasil ya había sido reconocido por los EE. UU., país con el que la nación norteña había desarrollado una política de cercanías desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, situación fuertemente contrastante con lo ocurrido en relación con la Argentina, promotora bajo el peronismo de una visión primero neutralista y luego de no alineamiento. En los tiempos de Richard Nixon y de Henry Kissinger, cuando los EE. UU. definían su política exterior global eligiendo *socios privilegiados* en los principales *barrios del mundo*, no dudaron en elegir a Brasil en América Latina, bajo aquella famosa sentencia ya antes referida: «Allí donde vaya Brasil, allí irá América Latina».

Esta transformación histórica que varió de modo radical la pauta de las relaciones entre Argentina y Brasil proyectó sus implicaciones de cambio no solo en la cuenca platense, sino que coadyuvó a alterar de manera significativa los ejes del equilibrio regional en el conjunto de Sudamérica. Ni siquiera Argentina y Brasil han terminado de asumir en su totalidad las variadas repercusiones de su nuevo relacionamiento asociativo, como tampoco lo han podido descifrar desde sus respectivas perspectivas los restantes *Estados frontera* de la región platense y los otros países sudamericanos. Mientras Brasil en las últimas décadas ha devenido cada vez más en un emergente *actor global*, lo que por lo menos reformula el nivel de sus compromisos e intereses en la región, Argentina no parece terminar de acertar en definir sus nuevos niveles de aportes y exigencias en esa nueva relación de bilateralidad asimétrica con su otrora rival. No resulta sencillo imaginar en la práctica modalidades no excluyentes para el despliegue concreto de esa bilateralidad preferencial argentino-brasileña. En cualquier caso, la vieja ecuación entre dos *Estados hegemónicos* en competencia y tres *Estados frontera* —muy diversos, pero con lógicas pendulares más o menos parecidas— ya no resulta vigente para describir la geopolítica rioplatense. Reiteremos que este cambio también ha repercutido y repercute a nivel de los prospectos y de los nuevos equilibrios sudamericanos.

## 4. La coyuntura histórica: Un ciclo de liderazgo brasileño o su intento de construcción

### 4.1 El *factor* Brasil: de Mercosur y Unasur al Grupo de Lima

Parece pues plausible la noción de que, para la mayoría de los países sudamericanos, Brasil es un país decisivo en términos de su política exterior y de sus estrategias de inserción internacional. Asimismo, tampoco resulta una novedad el interés estratégico de Brasil en afirmar una proyección sudamericanista, aun cuando esa estrategia histórica hoy se encuentre en severo entredicho por la política exterior del gobierno de Temer durante el último bienio 2016-2018. Ese tropismo sudamericanista había formado una piedra angular de la política exterior durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT). Así lo enfatizaba en 2011 el Embajador Samuel Pinheiro Guimarães, por entonces Alto Representante del Mercosur:

Brasil tiene interés muy fuerte en el desarrollo de toda la región pese a las asimetrías entre los distintos países. No es un imperio, no quiere serlo ni quiere repetir los errores de los imperios. Al contrario. [...] Tenemos muchos vecinos. Si no contamos a los Estados Unidos, que creen tener 191 vecinos, estamos después de China y Rusia. Ellos tienen 14. Nosotros, 10. Con ese número tan grande, está claro que es mejor tener vecinos estables, en buenas condiciones y en paz. [...] Nosotros no quisimos el ALCA, en 2005, no solo por razones comerciales. El ALCA era una política económica completa, que abarcaba comercio, inversiones, negocios y propiedad intelectual. [...] Unasur es (también) un modo de mantener cerca nuestro a países que comercialmente optaron por otras políticas. Es bueno que todos integremos el Consejo Sudamericano de Defensa. A mí me despierta sospechas escuchar cuando me recomiendan que no nos preocupemos por nuestra defensa, que otro se va a ocupar. Somos pacíficos, pero no tenemos por qué estar desarmados cuando otros tienen armas y las desarrollan y cuando sabemos que la industria militar es clave para el desarrollo tecnológico. (Granovsky, 10 de mayo de 2011).

Como bien señala Pinheiro Guimaraes, la geografía o mejor dicho, la geopolítica, constituían por entonces el primer factor que vinculaba a Brasil con una perspectiva de integración sudamericana. Esta era ya una línea rectora de la política exterior de Brasil desde los tiempos del Barón de Río Branco y aún antes. Por otra parte, convergían en esa dirección intereses políticos, económicos y de seguridad para afirmar un bloque sudamericano.

Temas decisivos para el gigante sudamericano como por ejemplo la seguridad de sus fronteras, la consolidación de su influencia a nivel de zonas estratégicas como la Amazonia o la cuenca del Plata, la proyección de obras de infraestructura que le resultaban ya imprescindibles como los corredores bioceánicos para

comunicar el Atlántico y el Pacífico, su ecuación energética, entre otros muchos, eran —y son— factores que empujan con fuerza en la misma dirección.<sup>5</sup>

Sin embargo, había una serie de condiciones, prioritariamente dirigidas hacia Brasil, cuyo cumplimiento resultaba muy relevante a los efectos de consolidar esa apuesta como vector de la política exterior del resto de los países sudamericanos. En primer lugar, la integración sudamericana en general y Unasur en particular debían ser complementarias y no alternativas al Mercosur. A partir de sus estatutos y de sus definiciones originarias, teóricamente Unasur siempre pudo hacer menos cosas que el Mercosur.<sup>6</sup> Más allá de su muy comprometida existencia actual, puede ser un espacio de concertación política que garantice paz y estabilidad democrática en el continente. Puede ser un escenario ideal para la convergencia de políticas públicas regionales en temas especialmente estratégicos como energía y medio ambiente, infraestructuras e integración física, migraciones, entre otros. También puede ser un foro político de mucha relevancia, tanto para facilitar la convergencia de posturas comunes a promover en organismos multilaterales, como para establecer acuerdos de contingencia ante coyunturas internacionales amenazantes. No puede ser en cambio una *unión aduanera* como idealmente sí lo puede ser —pese a sus demoras y perforaciones— el Mercosur, en tanto espacio integrado de desarrollo y bloque capaz de participar en negociaciones comerciales con países y bloques extra zona. Un temor extendido entre algunos analistas era desde hace años que la apuesta brasileña a la Unasur terminara flexibilizando hasta la vacuidad al Mercosur desde sus objetivos más ambiciosos, en particular como *unión aduanera*.

Una segunda condición tenía que ver con las capacidades de liderazgo de Brasil y los modos específicos de su ejercicio. También respecto a este punto Samuel Pinheiro Guimarães se anticipaba en 2011 a responder las previsibles sospechas acerca de las siempre temidas aspiraciones hegemónicas o *imperialistas* de Brasil en la región. Su rechazo enfático a cualquier aspiración —directa o indirecta— en ese sentido resultaban indispensables, pero por cierto requerían de acciones efectivas del Estado brasileño en el sentido realista de su compromiso necesario con el desarrollo integral de sus socios sudamericanos.

---

5 En la senda teórica propuesta por Herz (1950) dentro del realismo clásico, los planteos de Waltz (1979) en el marco del realismo estructural, y los posteriores desarrollos de los realistas defensivos (Walt, 1985 y Taliaferro, 2000, entre otros), puede pensarse el caso brasileño en la larga duración en clave de dilema de seguridad y su correlato en la activación de los equilibrios de poder en Sudamérica. Esto supone una acción de Brasil por evitar el conflicto, ya que si ocurriese con un vecino podría incentivar a una alianza de otros Estados de la región contra Brasil. Dada la dificultad de defender sus extensas fronteras a la vez, la paz en la región se constituye en un objetivo clave. Se agradece a un evaluador anónimo el señalamiento de este punto.

6 Un antecedente de la construcción institucional sudamericana es la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica de 1995. El análisis de Antiquera (2006) señala que Brasil buscó crear una institucionalidad débil bajo el supuesto que esta característica favorecería el poder informal brasileño.

Pero los acontecimientos giraron en una orientación completamente diferente y en algún sentido inesperada. Ante las diferencias políticas entre los Estados latinoamericanos (acrecentadas por la crisis venezolana), el nuevo gobierno de Michel Temer surgido luego del *impeachment* contra Dilma Rousseff, lideró la constitución del Grupo de Lima, que comenzó a avanzar en decisiones que involucran a la región desde la absoluta transgresión de los circuitos institucionalizados de carácter regional.<sup>7</sup> En un mismo sentido, nuevamente bajo el liderazgo de Brasil, se *dinamitó* la Unasur, definida en forma sarcástica por Benzi y Narea (2018) como «un viejo anhelo de los estrategas geopolíticos brasileños, desempolvado por esa banda de ilusionados del Partido de los Trabajadores». Esto ocurrió en la segunda quincena de abril de 2018 con el anuncio conjunto del *retiro temporal* de seis Estados parte: los mercosureños Brasil, Argentina y Paraguay (con la resistencia de Uruguay), y los tres socios sudamericanos de la Alianza del Pacífico (Colombia, Perú y Chile). Se sospechaba que la acefalía en la secretaría ejecutiva de la Unasur, que venía ocurriendo desde fines de enero de 2017, podía ser el preámbulo de su quiebre o de su disolución. «Era un ‘hospital cerrado’ y ahora lo han terminado de explotar», como dijo por entonces Ernesto Samper, el último secretario ejecutivo del organismo. Pero, de todos modos, resultaba un fuerte indicador del viraje profundo de la estrategia internacional de Brasil y de su impacto en los realineamientos en el continente.

Para comprender en forma más cabal esta situación cabe consignar que hay una prehistoria de Unasur que se remonta a 2004. Fue entonces que, por iniciativa fundamentalmente de Luiz Inácio Lula da Silva, por entonces presidente de Brasil, se conformó la Comunidad Sudamericana de Naciones en la ciudad de Cuzco. Su primer secretario general fue el ex presidente argentino Eduardo Duhalde, quien, convencido por Lula, asumió la conducción de un proyecto que fundamentalmente expresaba la visión geopolítica brasileña, que como se ha señalado, siempre ha sido sudamericana antes que latinoamericana. El afincamiento sudamericano afirmaba una región distante de Estados Unidos y un liderazgo brasileño sin el reto del único país latinoamericano que podía disputarle por entonces la hegemonía: México.

Fue sin embargo en 2008 que terminó de confirmarse la Unasur como institución regional. Brasil tuvo entonces tres grandes socios en ese emprendimiento: el Chile del primer gobierno de Michelle Bachelet, el Ecuador ya gobernado por Rafael Correa y la Venezuela de Hugo Chávez. Pero presuponer que la Unasur

---

7 El llamado Grupo de Lima es una instancia multilateral informal que se estableció tras la denominada Declaración de Lima, del 8 de agosto de 2017, a propósito de la crisis política venezolana. A partir de ello se ha seguido reuniendo, con el aval manifiesto de los EE. UU., la Unión Europea (UE) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

nació como *un club de amigos* entre los gobiernos progresistas implica desconocer la historia. La iniciativa y la propuesta siempre respondieron a esa visión geopolítica brasileña, punto central de afinamiento regional para proyectarse al mundo como actor global. Esa visión ya estaba mucho antes de Lula y de su Partido de los Trabajadores, mucho antes del ciclo progresista.

Resultaba entonces muy expresivo del nuevo contexto del continente que Brasil fuera el principal promotor de esta salida. No hay instrumento de integración o de regionalismo sudamericano que pueda sobrevivir sin Brasil, y aun menos sin Brasil ni Argentina. Que se haya sumado Paraguay dejaba a Uruguay en una situación de aislamiento dentro del Mercosur, aunque se pueda decir que son dos escenarios diferentes y que Uruguay no tiene mayores diferencias, en el Mercosur, con esos tres socios. Debe advertirse el fuerte impacto geopolítico que supone esta suerte de *disolución* de la Unasur, en un continente pleno de inestabilidad y de desafíos de toda índole, donde una de las cosas que más se necesitan son plataformas diplomáticas viables para buscar acuerdos, que presionen por un retorno a la legalidad democrática hoy interrumpida en Venezuela, pero que no estimulen las peores derivas, como la guerra civil o la intervención extranjera, es decir, estadounidense.<sup>8</sup>

El giro político de Brasil tras el *impeachment* de 2016 y las reorientaciones del gobierno de Temer, en ratificación de la centralidad del impacto de lo que ocurre en el gigante sudamericano respecto a la región, han contribuido en forma decisiva a que en este momento de América Latina y de América del Sur se produzca el desbordamiento de casi todas las institucionalidades integracionistas y regionalistas en el continente. Todo parece haber quedado convertido en una *sopa de letras*: han vuelto a perder legitimidad la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Unasur se quiebra. En su lugar aparece, autoconvocado y excluyente, el llamado Grupo de Lima, que se pronuncia contra la Venezuela de Nicolás Maduro, pero nada dice ni hace frente al presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, de legitimidad cuestionada tras su controvertida reelección. Si se reivindica un lugar institucional de los países del continente para mediar y contribuir a una

---

8 Brasil, desde los albores del siglo XX, comenzó su acercamiento a EE. UU. mediante una estrategia de *bandwagoning* (Rodríguez, 2015, p. 376). Incluso, hasta inicios de la década de 1960 la política exterior brasileña fue guiada por el paradigma “americanista”, que tenía a EE. UU. como eje de su política (Lima, 1994, p. 35). Pinheiro (2004) identifica la influencia del *americanismo* hasta fines del siglo XX. Debe señalarse también que Brasil en diferentes momentos de su historia buscó ganar autonomía con relación a EE. UU. (Moniz Bandeira 1986 y Amorim Neto 2012), transitando de una estrategia de *bandwagoning* a un *soft-balancing*, consonante con el *revisionismo moderado* de la orientación de la política exterior brasileña señalado por Lima (1994). Para un análisis de las relaciones entre ambos países pueden verse por ejemplo (Almeida y Barbosa, 2006; Hirst, 2009; Moniz Bandeira, 1986, 2003, 2004 y 2010; y Silva y Spohr, 2015).

salida mínimamente negociada ante la tragedia venezolana, ¿es razonable irse y dinamitar la Unasur? ¿Dónde queda aquello de que no puede haber integración genuina entre democracias desde una rígida afinidad ideológica de los gobiernos? ¿Resulta razonable, incluso para los intereses más específicos de Brasil, dinamitar las instituciones regionales en este preciso momento?

## 4.2 El peso de Brasil en los balances y cambios en el regionalismo sudamericano en los tiempos recientes

José Antonio Sanahuja y Nicolás Comini (2018) han priorizado en el análisis del cambio de modelos regionalistas en América Latina, el impacto del «giro liberal frente a una globalización en crisis», lo que a su juicio promovería en países como Argentina, Brasil o Colombia una «desvinculación progresiva de plataformas integracionistas como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) o la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur)», asociado con un nuevo *regionalismo uniaxial*, orientado al eje económico-comercial y a sus socios correspondientes (EE. UU., UE, Canadá, Corea del Sur, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático o Alianza del Pacífico). En el caso específico de Brasil, estos autores observan «un enfoque regionalista [cada vez más] afin a la defensa de la globalización, [...] [con] una integración ‘abierta’ y transparente compatible con el orden económico global». (Sanahuja y Comini, 2018, p. 39).

Distintos autores habían identificado en lo que va del siglo la propuesta de un *regionalismo posneoliberal* —principalmente en América del Sur—, impulsado por los gobiernos progresistas, con algunas características definitorias de su programa:

[...] primacía de la agenda política y una menor atención de la agenda económica y comercial; el retorno de la agenda de desarrollo; un mayor papel de los actores estatales; un énfasis mayor en la agenda positiva de la integración; una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; mayor preocupación por [...] la infraestructura regional; más énfasis en la seguridad energética; la búsqueda de fórmulas para promover [...] la legitimación social de los procesos de integración. (Sanahuja, 2008, p. 32-33)<sup>9</sup>

A partir de los acontecimientos y procesos más recientes, las discusiones en torno a los límites y alcances efectivos de estas formas de *regionalismo posliberal*, también señalado como *poshegemónico* (Riggirozzi y Tussie, 2012), se

9 Para una profundización en esta caracterización cfr. Serbin, Martínez y Ramanzini Júnior, 2013. En particular ver el capítulo de Sanahuja en esta compilación 2018, p. 19-72. También del mismo autor, 2008, p. 11-54. Para enfoques críticos respecto a esta caracterización pueden citarse como ejemplos Lander, 2004 y Briceño Ruiz, 2016.

perfilan en la actualidad como el escenario de un fuerte debate. Desde un balance crítico y a la luz de lo ocurrido en los últimos años, las evidencias parecen inclinarse a fundamentar la opinión que —más allá de logros parciales—, ni las convergencias ni mucho menos esta pauta de regionalismo programático *posliberal* pudieron avanzar en los hechos desde esa *afinidad ideológica* tantas veces invocada por los *gobiernos progresistas*. Se trató en todo caso de proyectos invocados con ambición pero que luego no pudieron confirmarse. Desde un análisis especialmente crítico han señalado sobre este particular Benzi y Narea:

[...] una selva de adjetivos ha dominado los principales debates para caracterizar el regionalismo latinoamericano durante la última década. Sin embargo, parecería que poco o nada queda de ellos después de la *marea rosada*. [...] A estas alturas, sería ingenuo poner en duda que otra etapa del regionalismo latinoamericano haya entrado en su recta final. (Benzi y Narea, 2018, p. 106-119)

La mayoría de los líderes de los gobiernos progresistas latinoamericanos, tal vez con particular énfasis en el Mercosur, llegaron a advertir en el discurso la crucialidad de este punto. Autores como José Antonio Sanahuja, Pía Riggiozzi y Diana Tussie han fundado el registro de ese nuevo *regionalismo posliberal* en asociación directa con la acción de los gobiernos progresistas de la *década social* (2004-2014). Pero una cosa han sido las declaraciones y aun las resoluciones tomadas en las Cumbres y otra muy distinta la conducción efectiva y la administración cotidiana del bloque.<sup>10</sup>

La persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos construidos desde el espacio de los Estados nacionales de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales<sup>11</sup>, así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común, terminaron por quitar credibilidad

10 En este sentido, Jenne, Schenoni y Urdinez (2017) recientemente han mostrado a través del análisis cuantitativo de los discursos de los presidentes en la Asamblea General de la ONU entre 1994 y 2014 que los presidentes distinguen entre las diferentes formas de regionalismo, integración y cooperación, y que enmarcan la región geográfica a la que se refieren en consecuencia. Entre las variables que explican por qué diferencian integración y cooperación, encuentran la ideología y el desempeño democrático como factores cruciales.

11 Un ejemplo ilustrativo de ello ha sido la participación de Argentina, Brasil y México en el G20 financiero. No solo no intentaron investir la representación oficiosa de América Latina en dicho Foro, sino que tampoco llegaron a concertar sus posiciones entre sí.

al nuevo enfoque de integración y regionalismo *posliberal*<sup>12</sup>, precisamente en un momento de fuertes desafíos externos y de reconfiguración geopolítica.

No resulta casual que muchas de las medidas más significativas del *programa contrarreformista* de los nuevos gobiernos de derecha o centro derecha en el continente (reformas laborales, previsionales, congelamiento de la inversión pública y del gasto social, reformulación de las políticas de inserción internacional, etc.) se presenten como consecuencias *naturales* de un ajuste indispensable al *nuevo mundo*.<sup>13</sup>

Para analizar las dimensiones del giro político de Brasil y en particular las dimensiones del viraje de su política exterior en el continente, resulta indispensable revisar la bibliografía académica más reciente en relación con temas como la pérdida de centralidad de Itamaraty (Belém Lopes y López Burian, 2018a), los debates sobre la efectividad del liderazgo brasileño en la región (tanto desde quienes afirman su concreción<sup>14</sup>, como de parte de quienes la cuestionan<sup>15</sup>), u otros enfoques que focalizan las variaciones en la orientación de la política exterior brasileña dando a los partidos y sus preferencias una particular importancia (Onuki y Oliveira, 2010).

Pero los debates no solo se han dado en el ámbito académico y político partidario. Desde el ámbito generalmente opaco y cuidadoso de Itamaraty, dos auténticos caudillos de la política exterior y de la diplomacia brasileña en las últimas décadas como Celso Lafer y Celso Amorim han debatido públicamente entre sí.<sup>16</sup> El primero ha acusado a Lula de «falta de realismo» con su política exterior de gran «actor global», mientras que el segundo le ha replicado a Lafer con la acusación de portar una tendencia «nanomaníaca». Si bien los analistas tienden a advertir que la política exterior brasileña *perdió prioridad* durante los dos gobiernos de Dilma Roussef, coinciden en señalar que el gran cambio se dio a partir de la asunción presidencial de Temer (Belém Lopes y López Burian, 2019). Sin embargo, más allá de la retórica integracionista, las perspectivas reales de un Mercosur con doble membresía, *geometría variable* y *dos velocidades*, con

12 Si se incluyese el análisis de la agenda social del Mercosur pueden subrayarse una serie de avances relevantes.

13 El actual presidente brasileño Temer, en su discurso pronunciado en el Foro Económico Global Mundial de Davos, realizó una contundente defensa de las reformas liberales emprendidas por su gobierno, al tiempo que observaba al *nuevo* Brasil como «un Brasil de responsabilidad, no de populismo», y abogó por la «apertura» y en contra del «aislacionismo».

14 Ver Saraiva, 2010; Pinheiro y Gaio, 2014, entre otros.

15 Ver Burges, 2015; Flandes, 2009; Flandes y Wojciewski, 2010; Flandes y Wehner, 2015; y Malamud, 2011; entre otros.

16 El primero fue canciller durante los gobiernos de Fernando Collor (1992) y de Fernando Henrique Cardoso (2001-2002), mientras que el segundo fue canciller durante los dos gobiernos de Lula (2003-2010) y Ministro de Defensa de Dilma Roussef (2011-2015).

mayor flexibilidad comercial, profundización en variables políticas y ampliación con menores exigencias para los nuevos socios, pareció en efecto prefigurarse como una tendencia posible durante el segundo mandato inconcluso de Dilma Rousseff.<sup>17</sup>

Lo cierto es que fue en el contexto de fines del 2015 y del primer trimestre de 2016, con una arremetida desestabilizadora contra el gobierno de Dilma Rousseff (facilitada por los escándalos de corrupción que alcanzaban en forma directa al Partido de los Trabajadores y cruzaban prácticamente todo el espectro político brasileño), cuando comenzó a concretarse el territorio abonado para un cambio más radical en la política exterior brasileña, enmarcada claro está en la perspectiva de un nuevo gobierno completamente diferente, impulsado tras el alejamiento de Dilma a través del instrumento del *impeachment*. Tal vez como síntesis de todo este clima de radicalización aperturista puedan recogerse las siguientes palabras de Rubens Barboza<sup>18</sup>, presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior de la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) y todo un referente del empresariado paulista, dichas ya en enero de 2016:

En caso de que los acuerdos EE. UU.-Unión Europea y de EE. UU. con países asiáticos sean concluidos, el Mercosur quedará alejado de los dos mayores flujos de comercio internacional. La eliminación de tarifas entre los países miembros de esos dos bloques afectará aún más la competitividad de los productos brasileiros que, prácticamente, quedarán excluidos de esos mercados. La Alianza del Pacífico (Chile, México, Perú y Colombia) representó una acción geoeconómica importante por la aproximación de los EE. UU. y de Asia. El Mercosur, que pidió ser observador de la Alianza, se encuentra en una situación de casi total aislamiento. En los últimos diez años el bloque firmó apenas tres acuerdos de libre comercio, con Israel, Egipto y con la Autoridad Palestina, además de acuerdos de preferencia arancelaria con India y Sudáfrica. La negociación del grupo con la Unión Europea pasa a ser crucial para poder estar en sintonía con esas transformaciones globales. (Barboza, 12 de setiembre de 2015)<sup>19</sup>

Con la separación inicial de Dilma de la presidencia efectivizada en mayo, la asunción del gobierno provisorio de Michel Temer y, en particular, con la designación de José Serra como nuevo canciller, todo quedó muy bien servido para

---

17 Durante los últimos procesos electorales que enfrentaron al Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y al Partido de los Trabajadores (PT), la integración regional ha sido un parteaguas entre ambos. El primero cuestionándola y el segundo colocándola como uno de los ejes centrales de la política exterior (Onuki y Oliveira, 2006 y 2010).

18 Fue embajador de Brasil en Washington en el periodo 1999-2004.

19 Las expresiones de Barboza resaltaban su significación pues también representaban un cambio de posición de la FIESP, a la que Dilma venía otorgando beneficios para proteger sus industrias a los efectos de contrarrestar los embates de sus otros enemigos en el sector empresarial y político. Cabe señalar, que la FIESP fue un activo actor a favor de la destitución de Rousseff.

una aceleración profunda en los cambios de la política exterior, con un fuerte impacto sobre las posibilidades de cualquier tipo de regionalismo en el continente.<sup>20</sup> En ese marco, las incertidumbres devenidas en el muy complejo e incierto escenario electoral de octubre de 2018, mientras se escribía este artículo, ratifican la hipótesis central manejada —el carácter decisivo para el continente y sus espacios de regionalismo de lo que ocurra en Brasil—, aunque ningún análisis permita proyectar las consecuencias últimas de los futuros posibles.

## 5. El acontecimiento: Brasil, elecciones y después. ¿Hay un regionalismo posible?

La pérdida de relevancia de la política exterior —y por consiguiente de su dimensión regional— se remonta al segundo gobierno de Dilma Rousseff y al inicio del proceso de crisis que vive Brasil desde entonces. Aunque los cambios de orientación parecían más marcados *a priori* en los discursos, igualmente algunas acciones muestran variaciones relevantes (Belém Lopes y López Burian, 2018a). Brasil vio disminuidas sus capacidades materiales para atender su proyección internacional. Comenzó a darse una situación crítica que generó distracciones, hubo recortes presupuestarios y la situación política y económica afectó la reputación del país.

El escándalo que tiene a la empresa Odebrecht en el centro aportó tensión a las relaciones de Brasil en la región, a la vez que la crisis de Venezuela aportó un asunto que agregó más tensión al debate político sobre la dimensión regional de la política exterior. Durante el gobierno de Michel Temer, Brasil lideró el proceso de suspensión de Venezuela. Y, aunque el discurso inicial del canciller José Serra podía prever un abandono de la prioridad regional, la política hacia la región se mantuvo entre los asuntos centrales de la agenda, aunque tuvo características particulares.

El eje comercial ganó centralidad en la agenda brasileña del proceso mercosuriano, particularmente en la búsqueda de impulsar la agenda externa del bloque, tanto con el acercamiento a la UE en la búsqueda de avanzar en un acuerdo que lleva mucho tiempo de negociaciones intermitentes, así como en el impulso al acercamiento con la Alianza del Pacífico. Esta aproximación con el proceso del Pacífico constituyó un cambio en relación con la construcción del *liderazgo*

---

20 Serra fue diputado federal y senador, ministro de Planificación y Ordenamiento y ministro de Salud durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso. Prefeito de San Pablo y gobernador del Estado de San Pablo. Expresidente del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y candidato presidencial en las elecciones de 2002 y 2010.

*atlántico* de un Brasil que proyectaba su influencia prioritariamente en esa clave, no solamente en Sudamérica sino también allende el océano. A este cambio se suma una búsqueda brasileña de estrechar lazos económicos bilaterales con México y Chile, ambos protagonistas del proceso en el área del Pacífico, siendo el primero un posible actor desafiante de la influencia brasileña en la región.

La agenda sudamericana, desde la asunción de Serra y luego mantenida durante la gestión de Aloysio Nunes, tuvo un impulso en su contenido relacionado a la securitización de las fronteras, presentado como un asunto de cooperación.<sup>21</sup> Esto tuvo también un impacto institucional. Itamaraty institucionalizó el manejo de asuntos de seguridad y defensa de una manera más concreta dentro de su estructura y se encuentra en un diálogo más fluido con actores estatales vinculados a estos temas, incluidos los de inteligencia, a la vez que posee mayor cercanía y diálogo con las Fuerzas Armadas.

Una lectura del discurso público del secretario general de Relaciones Exteriores de Brasil, el embajador Marcos Galvão, muestra que existe una voluntad de mantener la presencia brasileña en espacios como Celac y Unasur, aunque se subraya el «problema de la ideologización» y sobre el segundo se señala la necesidad de reformular este proceso, entre otras formas, buscando el nuevo desarrollo de una agenda sudamericana en temas concretos vinculados al desarrollo, por ejemplo sobre infraestructura (Galvão, 12 de setiembre de 2018).

Pero la incertidumbre actual sobre la orientación que la política exterior brasileña tendrá en el próximo gobierno es muy grande. El presidencialismo de coalición brasileño (Abranches, 1988) hace que los programas de gobierno se vean reconfigurados a partir de la formación de las coaliciones de apoyo al presidente, a la vez que desde la oposición pueden agruparse posturas en torno al asunto y construir un discurso articulado de discordancia. Para analizar esto, se abordan a continuación matrices de política exterior que sirven para interpretar posibles orientaciones. Como insumo se analizan las respuestas recibidas de los académicos consultados a partir de ubicar a los candidatos presidenciales, en el contexto de sus fuerzas partidarias, en una tipología que cruza dos ejes: ideología izquierda-derecha y posicionamiento favorable o de rechazo de la globalización. La descripción de los cuatro tipos presentados realizada por Sanahuja es la siguiente:

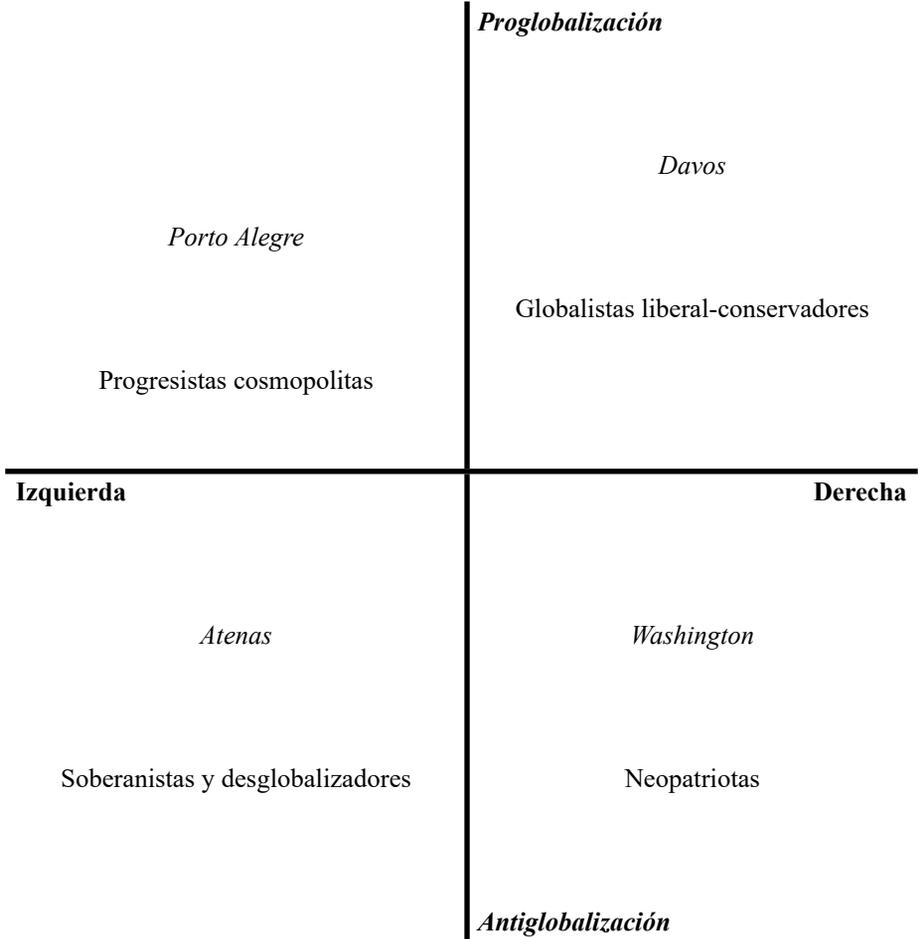
*Davos* o los globalistas de derechas, favorables a la democracia liberal, el libre comercio y la empresa privada: proclives a profundizar la integración económica

---

21 Nunes fue diputado federal y senador. Fue ministro-jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República y ministro de Justicia durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso. Fue candidato a vicepresidente por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) en la elección presidencial de 2014.

global, y partidarios del *statu quo* de la globalización. [...] *Porto Alegre* o los *progresistas cosmopolitas*, que incluyen a sectores de la izquierda que pretenden regular la globalización a través de reglas regionales o globales que protejan los derechos humanos, laborales y sociales y el medio ambiente —por ejemplo, a través de una concepción de *ciudadanía global* respetuosa de la diversidad, o de la agenda global de desarrollo sostenible—, con una regulación inclusiva de la inmigración, construyendo organizaciones regionales fuertes o un *nuevo multilateralismo* para la gobernanza justa de la globalización. [...] Soberanistas y *desglobalizadores* de izquierda, que agrupan fuerzas antieuropeas y antioccidentales —Syriza, en Grecia, o en un período anterior los movimientos bolivarianos agrupados en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América—, así como movimientos sociales y ambientalistas que reivindican la autogestión y las economías locales. Radicalmente contrarios a la globalización, identificada con neoliberalismo, libre comercio y actuación de las multinacionales, rechazan también, por su carácter hegemónico, las normas e instituciones internacionales. [...] Los *nuevos patriotas*, soberanistas y nacionalistas, y en la UE, profundamente euroescépticos; con una retórica contraria a la liberalización económica y, en ocasiones, a la gran empresa y las multinacionales; son más tradicionalistas en materia de cultura, prácticas sociales y género, así como en materia religiosa; más sensibles a la *política del miedo* asociada al terrorismo islámico o la delincuencia común; recelosos de la diversidad social, nativistas, xenófobos, antiinmigración, y en ocasiones, abiertamente islamófobos. Serían una clara expresión de nuevas formas de *cesarismo* surgidos de una crisis de hegemonía. (Sanahuja, 2018, p. 56-57).

**Gráfico 1:** Tipología de posicionamiento internacional según ideología y actitud ante la globalización



*Fuente:* Elaboración propia con base en Sanahuja (2018).

**Cuadro 1:** Posicionamiento ideológico de los principales candidatos presidenciales de Brasil

Posicionamiento Candidato Presidencial	Izquierda – Derecha									Promedio	Desvío Estándar
	1	2	3	4	5	6	7	s/d			
Fernando Haddad	1	11	43	8	1					3,0	0,7
Jair Bolsonaro						13	51			6,8	0,4
Geraldo Alekmin				5	40	19				5,2	0,6
Ciro Gomes		4	36	24						3,3	0,6
Marina Silva			8	38	14	3	1			4,0	0,8
Henrique Meirelles					37	25	2			5,5	0,6
Guilherme Boulos	27	37								1,6	0,5
João Amoêdo				1	9	46	8			6,0	0,6
Álvaro Dias		1		10	24	25	4			5,3	0,9
Cabo Daciolo			1	7	24	12	18	2		5,6	1,1

*Fuente:* Encuesta a académicos de Brasil.

**Cuadro 2:** Posicionamiento ante la globalización de los principales candidatos presidenciales de Brasil

Posicionamiento Candidato Presidencial	Proglobalización - Antiglobalización									Promedio	Desvío estándar
	1	2	3	4	5	6	7	s/d			
Fernando Haddad	3	9	17	18	12	5				3,6	1,3
Jair Bolsonaro	12	8	3	6	10	18	6	1		4,1	2,1
Geraldo Alekmin	22	26	11	2	2					2,0	1,0
Ciro Gomes	3	10	15	20	11	4		1		3,6	1,3
Marina Silva	10	13	13	22	5					2,9	1,2
Henrique Meirelles	31	20	6	3	1		1	2		1,7	1,1
Guilherme Boulos	2	2	3	12	13	15	16	1		5,2	1,5
João Amoêdo	46	11	2	2	1		1	1		1,5	1,1
Álvaro Dias	19	18	14	10	1		1			2,3	1,1
Cabo Daciolo	4	5	3	15	9	13	14	1		4,8	1,8

*Fuente:* Encuesta a académicos de Brasil.

La posición de los diez candidatos presidenciales considerados en el estudio puede ser analizada a través de la tipología elaborada por Sanahuja (2018). En tal sentido, como puede verse en el cuadro 1, el análisis en el eje izquierda-derecha ubica a Jair Bolsonaro con 6,8 puntos en 7, esto es, casi cuatro quintos de los académicos encuestados lo consideran de extrema derecha y el resto de derecha. Por su parte, Fernando Haddad, su principal contendor, recibe 3 puntos, lo que significa que es percibido como un político de centro izquierda neto; esta opinión es compartida por dos tercios de los encuestados, dividiéndose los restantes casi por partes iguales entre los que lo ven como un político de izquierda y los que lo ven como un centrista.<sup>22</sup>

Respecto a los restantes candidatos, Ciro Gomes, con 3,3 puntos, es también visualizado en la centroizquierda, con casi tres quintos de los encuestados que lo ven como de centroizquierda y dos quintos que lo visualizan de centro.

Por su parte, Marina Silva es ubicada en el centro del espectro (4,0 puntos), producto de que tres quintos de los encuestados la ven en el centro del espectro, un quinto en la centroderecha, y el restante quinto se divide en una proporción de dos a uno, hacia la izquierda o la derecha del espectro ideológico.

Geraldo Alckmin, evaluado con 5,2 puntos, es visto como un político de centroderecha, tres quintos de los encuestados ratifican dicha evaluación y tres de cada diez lo ubican directamente en la derecha.

Álvaro Dias, con 5,3 puntos, es catalogado también como un político de centroderecha, tres cuartos de los académicos lo consideran de centroderecha o derecha por partes iguales, aunque un sexto lo posicionan en el centro.

Henrique Meirelles, quien recibió 5,5 puntos es ubicado entre la centroderecha y la derecha del espectro ideológico, con casi tres quintos de los encuestados que lo posicionan en la centroderecha y el resto en la derecha o incluso en la extrema derecha.

Una posición similar es la que ocupa Cabo Daciolo con 5,6 puntos: la mitad lo ven como de centroderecha o incluso centro, pero la otra mitad de los encuestados lo califican de derecha o extrema derecha.

João Amoêdo, con 6 puntos, es ubicado en la derecha; esta evaluación es compartida por tres cuartos de los encuestados mientras que los restantes lo sitúan en la extrema derecha o la centro derecha, en similares proporciones.

Finalmente, Guilherme Boulos, con 1,6 puntos, se encuentra en un lugar casi equidistantes entre la izquierda y la extrema-izquierda del espectro, producto de

---

22 Haddad asumió la candidatura presidencial por el PT luego de ser inhabilitado Luiz Inácio Lula da Silva, quien tuvo una fuerte influencia en la campaña y en las posiciones sostenidas.

que casi tres quintos de los encuestados lo consideran como un político netamente de izquierda y los restantes lo perciben en la extrema izquierda.

En el eje de la globalización, el 1 representa el mayor nivel de acuerdo y 7 el mayor desacuerdo. Como puede observarse en el cuadro 2, Jair Bolsonaro es evaluado con 4,1 puntos, esto es una posición neutra prácticamente perfecta. No obstante, este puntaje esconde una distribución bimodal de las opiniones de los académicos encuestados: la mitad lo ve en posiciones antiglobalización (con un promedio de 6 puntos, puntaje que es uno de los modos de la distribución de opiniones en la escala de globalización), mientras que la otra mitad lo ubica en un promedio de 2 puntos (siendo 1 punto el extremo proglobalización, donde se da el otro modo de la distribución).

En otras palabras, existen dos imágenes especulares: el Bolsonaro fuertemente antiglobalización, contrario a las migraciones, nacionalista, con grandes semejanzas con Donald Trump; y el Bolsonaro partidario acérrimo de la globalización, aperturista, proestadounidense y promercado a ultranza, imagen probablemente unida al ultraliberal candidato a Ministro de Hacienda que ha promovido últimamente, Paulo Guedes.<sup>23</sup> El promedio de ambos es una media de 4 puntos donde, en realidad, prácticamente nadie lo ubica. Seguramente Bolsonaro conjugue esas dos imágenes simultáneas y, según las alianzas y coaliciones de apoyo sociopolítico e incluso militar que construya, se posicione en uno u otro lugar, desde el más firme defensor o el más enconado atacante de una inserción internacional del Brasil en clave globalista.

Por su parte, Fernando Haddad, el otro contendiente relevante en la carrera presidencial, es ubicado en 3,6: ni marcadamente pro ni marcadamente antiglobalización. Así lo refleja también la distribución de opiniones de los académicos consultados: casi tres cuartos lo ubican como neutro o a lo sumo moderadamente pro o antiglobalización.

Ciro Gomes, también con 3,6 puntos, es ubicado en la misma posición que el candidato del PT respecto a la globalización, sea que se mida por la media o por la distribución de las opiniones de los académicos encuestados, dado que un tercio lo ve como neutro, poco más de dos quintos lo ven como proglobalización y casi un cuarto como antiglobalización.

Por su parte Marina Silva alcanza 2,9 puntos, lo que la posiciona como una moderada partidaria de la globalización, por encima de los dos candidatos anteriores. Si bien un tercio de los encuestados la ubican en una posición neutral, un quinto la ve como moderadamente proglobalización, un quinto opina que está

---

23 El concepto de *soberanistas-desglobalizadores* puede interpretarse como *antiglobalistas*.

fuertemente comprometida con la globalización, y un sexto considera que representa la posición más extrema de defensa de la globalización.

Geraldo Alckmin es visto como un político fuertemente defensor de la globalización (2 puntos), un tercio de los encuestados lo ven como un globalizador a ultranza, dos quintos como fuertemente comprometido con la globalización, y solo un sexto como un globalizador moderado.

Henrique Meirelles, con 1,7 puntos, es ubicado también en la familia de los políticos proglobalización: la mitad de los encuestados visualizan a Meirelles con un compromiso total con ella y casi todos los demás lo perciben con un fuerte compromiso con la inserción global del Brasil o a lo sumo moderado.

João Amoêdo, con 1,5 puntos, es el más firme partidario de la globalización entre los candidatos presidenciales, con siete de cada diez de los encuestados que lo ubican en el extremo favorable y un sexto que lo ven como un fuerte impulsor de la globalización.

Álvaro Dias, también con 2,3 puntos, es un político defensor de la globalización en un grado importante: tres de cada diez lo ven como un globalizador neto, más de un cuarto lo visualizan como fuerte impulsor de la globalización y casi dos quintos como un impulsor moderado o neutro a la globalización.

Cabo Daciolo recibe 4,8 puntos y es ubicado en la familia de los políticos antiglobalización; no obstante, hay que señalar que, si bien más de la mitad de los encuestados lo perciben en una posición antiglobalización, casi un cuarto lo ven como neutro.

Finalmente, Guilherme Boulos, con 5,2 puntos, queda situado en una posición antiglobalización; la mitad de los encuestados lo colocan como un fuerte oponente (incluso extremo) de la globalización, pero casi dos quintos lo ven como un opositor moderado o incluso neutro ante esta.

Cuando se toma la tipología de Sanahuja (2018) en sus dos dimensiones y se combinan las variables *ubicación en el espectro ideológico* y *posicionamiento respecto a la globalización* (gráfico 1), surge con claridad que hay candidatos en los cuatro cuadrantes con una desigual distribución entre ellos (gráfico 1).

Cuatro de los candidatos son ubicados en el cuadrante *Davos*, o sea, tanto João Amoêdo como Henrique Meirelles, Geraldo Alckmin y Álvaro Dias son políticos proglobalización y de derecha.

Uno de los candidatos presidenciales, Guilherme Boulos, se encuentra en el cuadrante *Atenas*, el cuadrante antisistémico, caracterizado por posiciones antiglobalización y de izquierda, y simétrico en ambas dimensiones del anterior.

Y otro de los candidatos presidenciales, Cabo Daciolo, se halla en el cuadrante *Washington*, el de los neopatriotas, que son a la vez antiglobalización y de derecha, simétrico especularmente al primero, *Davos*, en lo que al posicionamiento con respecto a la globalización refiere, pero que comparte una visión de derecha del mundo.

Dos candidatos presidenciales, Fernando Haddad y Ciro Gomes, se ubican en el tipo *Porto Alegre*, el cosmopolita socialdemócrata, por ser proclives a la globalización y de izquierda; este cuadrante es simétrico a *Davos*, el más poblado de los cuadrantes en el posicionamiento ideológico, con el que coincide en la inserción global del Brasil.

Marina Silva se ubica en la frontera entre el tipo *Porto Alegre* y *Davos*, dado su inclinación proglobalización y su ubicación en el centro del espectro ideológico.

Finalmente, Jair Bolsonaro se encuentra en la frontera entre los tipos *Davos* y *Washington* pues, si bien es indiscutiblemente de derecha, para casi la mitad de los encuestados es proglobalización o neutro, y para la otra mitad es antiglobalización. Esta posición fronteriza podría ser interpretada como un ir y venir entre ambos cuadrantes según los temas de inserción internacional y regional, y según las restricciones y límites que le impongan los apoyos políticos más proclives al primer cuadrante, o los sociales y económicos más cercanos al segundo, por la composición de su base electoral y por los apoyos corporativos que recibe.

El análisis de la ubicación relativa de los candidatos presidenciales muestra que, en la diagonal principal de la tipología, en un extremo se ubica Guilherme Boulos y en el otro João Amoêdo; en posiciones centrales se encuentran Fernando Haddad, Ciro Gomes y Marina Silva. Al subir por la diagonal se distingue un continuo formado por Álvaro Dias, Geraldo Alckmin y Henrique Meirelles (en ese orden), mientras que en la parte inferior derecha de la diagonal secundaria se ubica Cabo Daciolo.

Jair Bolsonaro se ubica sobre el eje horizontal de la tipología, sobre el borde derecho. Si se promedian las opiniones que sobre él se recogen o si se tiene en cuenta el carácter bimodal de la distribución de frecuencias, en lo que refiere a su posicionamiento ante la globalización está en el extremo de las diagonales. Es el más fuerte partidario de la globalización conservadora de todos los candidatos presidenciales, más incluso que João Amoêdo; o se ubica en la diagonal secundaria y es el más firme propulsor del neopatriotismo en Brasil, bastante más allá de la posición asumida por Cabo Daciolo.

En torno a los dos principales candidatos presidenciales emergen dos agrupamientos: uno integrado por Haddad, Gomes y Silva que son políticos de cen-

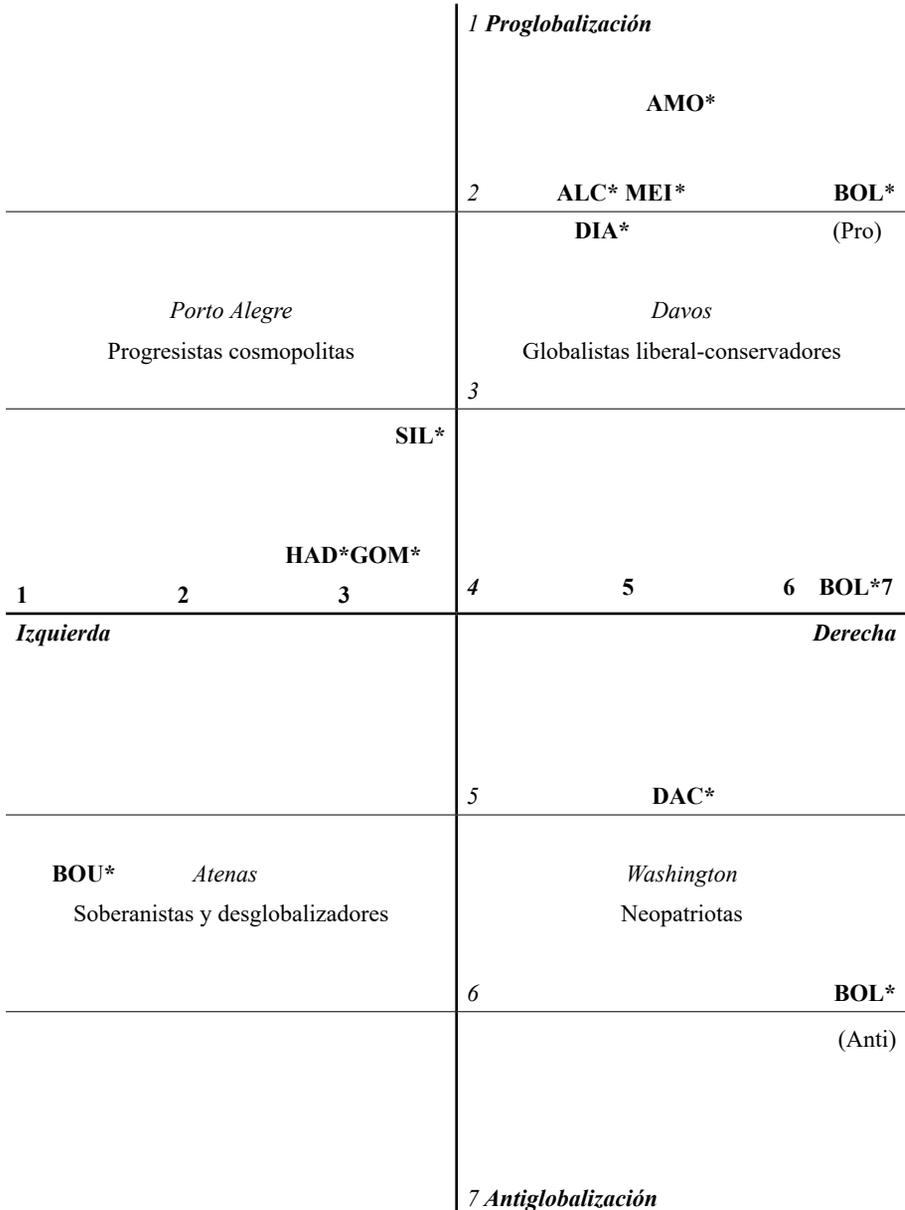
troizquierda o de centro, moderadamente proglobalización; y el otro formado por un Bolsonaro de extrema derecha tan proglobalización como los derechistas Amoêdo y Meirelles, y los centroderechistas Alckmin y Dias. La otra posibilidad es la de un Bolsonaro neopatriota cercano a un derechista y moderadamente antiglobalización como es Daciolo.

En síntesis, los dos candidatos presidenciales, uno devenido presidente y el otro su principal opositor, se ubican en cuadrantes diametralmente opuestos: uno en el cuadrante de cosmopolitismo progresista, el otro en el cuadrante de neopatriotismo de nuevo cuño. En otros términos, un candidato se ubica en la izquierda moderada y el otro en la derecha extrema y, simultáneamente, están en posiciones simétricas respecto a la globalización (levemente proglobalización uno y levemente antiglobalización el otro). Por tanto, el clivaje de la confrontación entre ambos líderes y sus respectivos partidos y coaliciones de apoyo será un enfrentamiento de base ideológica, de lucha de dos visiones antagónicas sobre los destinos del país: la de la izquierda progresista y la de la derecha conservadora.

En contraposición, si adscribimos a la idea de la convivencia de dos imágenes especulares de Bolsonaro en su postura sobre la globalización, se pueden configurar dos escenarios: que se produzca un enfrentamiento entre la globalización a ultranza y la moderación en temas comerciales entre Bolsonaro y Haddad; o que se establezca una confrontación entre una postura de moderada aceptación de la lógica globalizadora y una férrea oposición a ella entre Fernando Haddad y Jair Bolsonaro en temas como la migración regional o el multilateralismo como guía del accionar internacional del Brasil.

En otras palabras, en esta visión dualista de Jair Bolsonaro, el enfrentamiento con seguridad será multidimensional: la confrontación no será exclusivamente entre posiciones de izquierda y de extrema derecha, sino que incluirá diversos aspectos de la inserción internacional del Brasil a nivel mundial y regional.

**Gráfico 2:** Ubicación de los principales candidatos presidenciales de Brasil en la tipología de posicionamiento internacional según ideología y actitud ante la globalización



*Fuente:* elaboración propia con base en Sanahuja (2018) y encuesta a académicos de Brasil.

De forma complementaria a este relevamiento de las percepciones de académicos brasileños, se recopilaron y analizaron los programas de gobierno de los presidenciables, atendiendo principalmente a sus propuestas en el ámbito de la política exterior. Mientras se realizaba esta tarea, se publicó un completo estudio sobre la dimensión regional de la política exterior en los programas partidarios.<sup>24</sup> De estos ejercicios analíticos pueden extraerse algunas conclusiones generales. La primera es que la integración regional aparece con diferente intensidad entre los candidatos y con signos de orientación divergentes.

Mientras el programa de Bolsonaro es el que hace referencias más difusas al tema, Alckmin y Haddad presentan propuestas que contraponen rumbos. El primero hace énfasis en la agenda comercial, ve al Mercosur básicamente como una plataforma para proyectar la agenda externa y planea insertarse en la dinámica plurilateral transpacífica, en cambio, el programa de la candidatura de Haddad proyecta una acción de fortalecimiento de las cadenas productivas regionales y rechaza las negociaciones plurilaterales de nueva generación. En parte, la visión industrialista del programa de Haddad tiene puntos de encuentro con la de Ciro Gomes, quien pone énfasis en la política económica industrial y conjuga esta acción con una búsqueda de profundización del libre comercio en el Mercosur.<sup>25</sup>

El tipo de proyección sudamericana y latinoamericana, con sus implicaciones sobre Unasur y Celac, también es un asunto que muestra divergencias. El programa de Bolsonaro, como se profundiza más adelante, es poco explícito sobre el tema y deja entrever su posicionamiento contrario a gobiernos que ideológicamente rechaza. Igual que en el tema anterior, el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña) y el PT exponen programas con orientaciones divergentes. Mientras el primero señala la importancia de reevaluar la actuación brasileña en ambos espacios y ve el espacio sudamericano básicamente como un campo para explorar la bilateralidad comercial, el programa del PT subraya la importancia de retomar el protagonismo en Unasur, como forma de impulsar un posicionamiento autonomista, hace mención directa al Consejo Sudamericano de Defensa, a la importancia de buscar instrumentos de financiación de la infraestructura regional como base de la integración, a la vez que coloca el tema de la Amazonia como un asunto estratégico regional. Además, se vuelve a la idea de impulsar la Celac, a partir del acercamiento, en clave cooperativa, con el México gobernado por Andrés Manuel López Obrador.

---

24 El trabajo fue realizado por el Observatório de Regionalismo del Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (Unesp/ Unicamp/ PUC-SP), bajo la coordinación de Karina Mariano.

25 Un análisis más detallado puede encontrarse en Mariano 2018. Sobre la propuesta programática de Ciro Gomes ver Loss de Araujo y da Motta Baptista 2018. Sobre la de Fernando Haddad ver Maciel Junqueira y Guimarães Ferreira 2018. Sobre el programa de Alckmin ver Neves y Borba 2018. Sobre la propuesta programática de Jair Bolsonaro ver Silveira de Souza y Telarolli 2018.

Como bien señala Junqueira (2018), el programa de la candidatura de Haddad propone una vuelta a la senda de la política exterior *activa y altiva* inaugurada durante el primer gobierno de Lula por el canciller Celso Amorim. En materia de regionalismo, tanto Celac, Unasur y Mercosur aparecen priorizados. Particularmente la dimensión sudamericana aparece como clave, ya que es el espacio desde donde el liderazgo brasileño regional propone su proyección en clave de autonomía. Como señala el plan de gobierno que inicialmente fue divulgado en el marco de la candidatura del expresidente Lula:

A América Latina e Caribe, especialmente, a América do Sul, se tornaram aptos para resolver os próprios conflitos e, portanto, menos propensos a sofrer intervenções indevidas de potências externas. Para tanto, foi de relevo especial a criação do Conselho de Defesa, no âmbito da Unasul. É necessário recuperar os avanços na integração. Isso exigirá forte vontade política. O novo Governo Lula promoverá a integração das cadeias produtivas regionais, o desenvolvimento da infraestrutura e o fortalecimento de instrumentos de financiamento do desenvolvimento, como Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul —FOCEM e o Banco do Sul. Nesse contexto, serão priorizados esforços para fortalecer o Mercosul e a União das Nações da Sul-americanas —Unasul— e consolidar a construção da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos —Celac—, potencializada com a histórica vitória de Lopez Obrador nas eleições mexicanas. (PT, PCDOB y PROS, 2018, p.11).

Por su parte, la propuesta de Jair Bolsonaro tiene pocas referencias directas a la política exterior. Pero, como señala Junqueira (2018), hay aspectos de su propuesta programática general que nos permiten pensar algunas posibles líneas en esta área. La idea de soberanía aparece de forma reiterada, incluso en referencia al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y se encuentra con asuntos variados como la *desideologización* de la política exterior. El comercio aparece como un vector clave, en el que la reducción de aranceles y otras barreras no arancelarias emergen como instrumentos para obtener este resultado. Bajo el título «O novo Itamaraty», en el programa de Bolsonaro se señala:

A estrutura do Ministério das Relações Exteriores precisa estar a serviço de valores que sempre foram associados ao povo brasileiro. A outra frente será fomentar o comércio exterior com países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil. Deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália. Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais. Além de aprofundar nossa integração com todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras, precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias. Países, que buscaram se aproximar, mas foram preteridos por razões ideológicas, têm muito a oferecer ao Brasil, em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura. Ênfase nas relações e acordos bilaterais.

Una lectura general del programa de Bolsonaro permite proyectar una imagen congruente con los datos arrojados por la consulta a académicos brasileños: hay propuestas que muestran un fuerte énfasis liberalizador, pero otras lo aproximan al perfil de *nuevo patriota*. El armado del gobierno, dadas las características centrales del presidencialismo de coalición brasileño, condicionará, posiblemente, cuál será la dinámica pendular entre estos *dos Bolsonaros*, o si uno de ellos finalmente será predominante sobre el otro.

## 6. Conclusiones

Bajo cualquier hipótesis, sea cual sea el presidente Bolsonaro que predomine en la política exterior brasileña, pro o anti globalización en sus múltiples dimensiones, el alejamiento de Brasil de la región y la disminución de la proyección de su liderazgo en los procesos regionales parece el escenario esperado.

De todos modos, si el Bolsonaro proglobalización predomina, bajo la fuerte influencia del ortodoxo economista neoliberal Paulo Guedes —candidato a ministro de Hacienda en 2019—, es esperable que la actuación regional brasileña sea uniaxial. El vector económico comercial en el centro de la agenda permite pensar en un Mercosur *fenicio*, que busque en su agenda externa el acercamiento a la Alianza del Pacífico y, por lo tanto, al centro más dinámico del comercio internacional. La relación con la Unión Europea y, particularmente, con EE. UU., podría formar parte de las prioridades de la agenda, tanto con la región o a través de dinámicas de bilateralización de la agenda brasileña.

Muy probablemente, el futuro presidente logre contar con una coalición de apoyo parlamentario mayoritaria en la Cámara. Estos apoyos incluyen sectores del capitalismo menos moderno y más tradicional, vinculados al agronegocio y al extractivismo minero. Esos intereses presentes en su base de apoyo legislativo pueden ejercer una fuerza en sentido de promover una agenda fuertemente conservadora.

En la dimensión política, el Bolsonaro neopatriota será con seguridad un fuerte crítico de la situación de Venezuela. Incluso cabría preguntarse, desde la prevalencia de su matriz neopatriota, cuán restrictiva será su posición en el tema migraciones. Finalmente vale la pena pensar cómo será la constelación de actores que conduzcan la política exterior brasileña. ¿Continuará Itamaraty teniendo un papel central en la coordinación de la política exterior? ¿Cuál será el papel de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y las Fuerzas Armadas? ¿Cuál será la importancia relativa del Congreso y de los *lobbies* que actúan en él, en especial de parte de las tres bancadas más conservadoras —del *Buey*, la *Bala* y la *Biblia*—

a las que puede sumarse el poderoso sector empresarial —tanto de la industria como de las finanzas?

El presidencialismo de coalición brasileño presupone que el presidente logre negociar apoyos legislativos en el marco de un Congreso fragmentado a partir de la integración de aliados al gabinete. La coalición posible de Bolsonaro, ubicado a la extrema derecha, podrá contar con políticos de derecha e incluso de centro derecha, pero mayoritariamente favorables a la globalización. Esto podría impactar en el posicionamiento de la política exterior del gobierno si logran traer al presidente hacia estas posiciones, probablemente más enfocadas en la dimensión económico-comercial. Pero un presidente con vastos recursos institucionales podría también liderar la política exterior en dirección a sus preferencias neopatriotas, encolumnando tras de sí una coalición heterogénea.

La oposición puede pensarse en dos posibles centros articuladores. Uno que gire en torno al PT y grupos de centro izquierda e incluso centristas, y otro de izquierda radical, más cercana a los movimientos sociales más contestatarios que a los partidos políticos.

En cualquier caso, las incertidumbres de la coyuntura más actual son muchas. Y, como dice Christopher Clark en su libro *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*, el factor *acontecimiento* será decisivo.

## ***7. Post scriptum***

Este texto fue concluido entre la primera y segunda vuelta electoral brasileña de 2018. No se realizaron ajustes analíticos para actualizar hechos ni procesos políticos. El gobierno de Bolsonaro, a inicios de marzo de 2019, aún durante su período de *luna de miel*, presenta algunos aspectos que merecen ser señalados. Se vienen registrando diferentes tensiones entre el presidente, su partido y el propio elenco de gobierno. Algunas de estas tensiones podrían poner en riesgo el necesario apoyo legislativo para reformas clave que se incluyen en la agenda gubernamental.

En el ámbito de la política exterior, la dimensión económica comercial parece tener una menor visibilidad dado el predominio del conflicto venezolano en la agenda. En el plano comercial emergen planteos sobre el acercamiento a EE. UU., sea bilateralmente o en el marco de un Mercosur reformulado. En lo político, el inicial alineamiento de Brasil a EE. UU. en su política exterior, en relación con la posibilidad de dar espacio a una base militar en territorio brasileño, en la convergencia de posiciones sobre la resolución del conflicto en Venezuela y sobre el posible traslado de la embajada en Israel a Jerusalén, generó tensiones dentro del

gobierno, y emergió la figura del vicepresidente, el general reservista Hamilton Mourão, como un actor de creciente protagonismo en la política exterior, aunque también en otros temas de alta relevancia como la relación con China.

Tanto en los matices en el acercamiento con EE. UU. como en la relación sino-brasileña o en asuntos vinculados a los países islámicos, Mourão aparece como una figura pragmática, y ello hace visible una tensión y posible disputa solapada con las orientaciones del canciller Ernesto Araújo, quien no parece lograr el apoyo de Itamaraty, dado que representa una visión antiglobalista, que no tiene eco relevante en las tradiciones diplomáticas brasileñas. Si bien el canciller es cercano a las posiciones del presidente, Mourão crece en relevancia como posible figura visible de los militares en el gobierno, sin que eso signifique atribuirle liderazgos dada la presencia de otros prestigiosos militares como el general reservista Augusto Heleno, Ministro Jefe del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia.

Mientras tanto, el 18 de febrero de 2019, el presidente Bolsonaro sustituyó a su ministro de la Secretaría General de la Presidencia, Gustavo Bebianno, después de una polémica en las redes sociales que envolvió a su hijo menor, Carlos Bolsonaro, y al propio Jair Bolsonaro, y que tuvo como principal asunto las irregularidades en el financiamiento de campaña.<sup>26</sup> El 19 de febrero el general reservista Floriano Peixoto asumió como Ministro de la Secretaría General de la Presidencia, lo que lleva a ocho el número de cargos de estatus ministerial ocupados por personas de origen militar en un total de veintidós.

## Referencias

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados* 31(1). 3-55.
- ALMEIDA, P. R. de, BARBOSA, R. (Orgs.) (2006). *Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências*. São Paulo, Brasil: Saraiva.
- ANTIQUERA, D. de Campos (2006). *A Amazonia e a politica externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazonica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)* (Tesis de maestría). Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), Brasil.
- BARBOZA, R. (12 de setiembre de 2015). Revolución comercial. *El País*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2WiS8vu>>

---

26 Bebianno es expresidente del Partido Social Liberal (PSL), por el cual fue electo Jair Bolsonaro.

- BELÉM LOPES, D., LÓPEZ BURIAN, C. (2018a). La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal. En D. Abente Brun y C. Gómez Florentín (Eds.). *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual* (pp. 99-129). Asunción del Paraguay, Paraguay: CONACYT - Prociencia - Universidad Nacional de Asunción.
- BELÉM LOPES, D., y LÓPEZ BURIAN, C. (2019-en edición). De Rousseff a Temer, o de cómo la política doméstica condiciona la política exterior. En A. Busso (Comp.), *La inserción internacional argentina en una doble transición*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario – UNR Editora.
- BENZI, D., NAREA, M. (2018). El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos». El fin del ciclo y los fantasmas globales. *Nueva Sociedad* 275. 106-120.
- BRAUDEL, F. (2002). La larga duración. En F. Braudel. *Las Ambiciones de la Historia* (pp. 147-177). Barcelona, España: Crítica.
- BRICEÑO RUIZ, J. (2016). Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo, posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. En M. Ardila (Ed.). *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna* (pp. 23-66). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- BURGES, S. (2015). Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. *International Politics*, 52(2), 193-207.
- CLARK, C. (2014). *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg - Círculo de Lectores Barcelona.
- FLEMES, D. (2009). Brazilian foreign policy in the changing world order. *South African Journal of International Affairs*, 16(2), 161-182.
- FLEMES, D., WEHNER, L. (2015). Drivers of strategic contestation: The case of South America. *International Politics*, 52(2), 163-177.
- FLEMES, D., y WOJCZEWSKI, T. (2010). *Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*. Hamburgo, Alemania: GIGA Working Paper 121.
- GALVÃO, M. (12 de setiembre de 2018). *O Brasil e a circunstância internacional*. Conferencia dictada por el Secretario General de Relaciones Exteriores de Brasil en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo.
- GRANOVSKY, M. (10 de mayo de 2011). Samuel Pinehiro Guimaraes, número uno del Mercosur. Brasil no quiere repetir los errores de los imperios. *Página 12*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2Y1gmel>>

- HERZ, J. (1950). Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, 2(2), 157-180.
- HIRST, M. (2009). *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV.
- JENNE, N., SCHENONI, L., URDINEZ, F. (2017). Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014. *Cambridge Review of International Affairs*, 30(2-3), 195-215.
- LANDER, E. (2004). ¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares. *OSAL*, 5(15), 45-56.
- SOARES DE LIMA, M. R. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, 1(2), 27-46.
- LOSS DE ARAUJO, F., DA MOTTA BAPTISTA, J. V. (2018). Ciro Gomes. En K. Mariano (Coord.), *Política Externa e Regionalismo: os programas dos presidentiáveis nas eleições 2018* (pp.7-12). San Pablo, Brasil: Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).
- MACIEL JUNQUEIRA, E., GUIMARÃES FERREIRA G. (2018). Fernando Haddad. En K. Mariano (Coord.), *Política Externa e Regionalismo: os programas dos presidentiáveis nas eleições 2018* (pp.13-18). San Pablo, Brasil: Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).
- MALAMUD, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- MARIANO, K. (Coord.) (2018). *Política Externa e Regionalismo: os programas dos presidentiáveis nas eleições 2018*. San Pablo, Brasil: Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).
- MONIZ BANDEIRA, L. (1986). Continuidade e mudança na política externa brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 24(2), 91-98.
- MONIZ BANDEIRA, L. (2003). *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro, Brasil: Revan.
- MONIZ BANDEIRA, L. (2004). *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula)*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.
- MONIZ BANDEIRA, L. (2010). *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.

- NEVES, B., BORBA, J. (2018). Geraldo Alckmin. En K. Mariano (Coord.), *Política Externa e Regionalismo: os programas dos presidentiáveis nas eleições 2018* (pp.19-24). San Pablo, Brasil: Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).
- ONUKE, J., DE OLIVEIRA, A. (2006). Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política* 27, 145-155.
- ONUKE, J., DE OLIVEIRA, A. (2010). Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, 19(1), 144-185.
- PANTOJAS GARCÍA, E. (2007). El ALCA: Un inventario de su proceso. En A. Sebin, P. I. Contreras y L. Peña (Eds.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp.37-45). Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- PINHEIRO, L. (2004). *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro, Brasil: Jorge Zahar.
- PINHEIRO, L., GAIO, G. (2014). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. *Brazilian Political Science Review*, 8(2), 8-30.
- PT, PCDOB, PROS (2018). *Plan de gobierno 2018 – Brasil feliz de nuevo*. Brasil. PT, PCDOB, PROS.
- PUTNAM, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42, 427-460.
- RIGGIROZZI, P., TUSSIE, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres, Reino Unido: Springer.
- RODRÍGUEZ, J. C. C. (2015). A política externa brasileira. En L. Avelar y A. O. Cintra (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução* (pp. 373-388). San Pablo, Brasil: Konrad Adenauer Stiftung.
- SANAHUJA, J. A. (2008). Del *regionalismo abierto* al *regionalismo posliberal*. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez, L. Peña, M. Vázquez (Eds.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-54). Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- SANAHUJA, J. A. (2012). Regionalismo *postliberal* y multilateralismo en Sudamérica. En A. Serbin, L. Martínez, y H. Ramanzini Júnior (Comps.). *El regionalismo 'postliberal' en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas y nuevos desafíos*. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 19-72). Buenos Aires, Argentina: CRIES.

- SANAHUJA, J. A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin (Ed.). *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 37-68). Barcelona, España: Icaria Editorial.
- SANAHUJA, J. A., COMINI, N. (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad* 275, 34-46.
- SARAIVA, Miriam (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53(spe), 151-168.
- SCHILLING, P. (1978). *El expansionismo brasileño*. México: El Cid Editor.
- SERBIN, A., MARTÍNEZ, L., RAMANZINI JÚNIOR.H. (Comps.) (2012). *El regionalismo 'postliberal' en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas y nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- SILVA, A. L. Reis da, PIFFERO SPOHR, A. (2015). Os percalços ao diálogo estratégico: as relações entre o Brasil e os Estados Unidos desde 2003. *Monções*, 4(7), 69-91.
- SILVEIRA DE SOUZA, L. E., TELAROLLI, M. L. (2018). Geraldo Alckmin. En K. Mariano (Coord.), *Política Externa e Regionalismo: os programas dos presidentiáveis nas eleições 2018* (pp.19-24). San Pablo, Brasil: Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).
- TALIAFERRO, J. (2000). Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited. *International Security*, 25(3), 128-161.
- VILAR, P. (1980). *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*. Barcelona, España: Crítica.
- WALT, S. (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, 9(4), 3-43.
- WALTZ, K. (1979). *Theory of international politics*. London, Reino Unido: Reading: Addison-Wesley Pub. Co.
- ZUGAIB, E. (2005). *A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil*. Brasília; Brasil: Instituto Rio Branco.

Los tres coautores participaron de forma equitativa en las etapas de diseño de la investigación, recolección de datos, procesamiento, análisis y elaboración del texto.