

Año: 7 | N° 8 | Agosto 2019

Crisis política en Brasil: repercusiones socioeconómicas e impactos en su inserción a nivel regional y global

>| Cátedra de Relaciones Internacionales
>| Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
>| Universidad Nacional de Rosario

PRESENTACIÓN

Entre el 10 y el 13 de septiembre de 2018 se llevó a cabo el XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia “Los escenarios democráticos del siglo XXI: Disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales”. El mismo tuvo lugar en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

En el marco del Congreso, los grupos especializados pertenecientes al Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) presentaron simposios y mesas redondas donde participaron sus miembros investigadores (estudiantes y graduados), como así también investigadores invitados de otras casas de estudio. En esta edición de Otro Sur presentamos los trabajos de los miembros del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB).

La participación del PEAB en el Congreso sobre Democracia giró en torno a la crisis política que estaba teniendo lugar en Brasil. Las presentaciones fueron organizadas en dos grandes temáticas: por un lado, las repercusiones socioeconómicas de la crisis a nivel nacional, y por otro, los impactos en la inserción de Brasil en el marco regional y global.

En lo que respecta al primer eje, en “*Movimiento de indignados en Brasil. Una protesta social en tres tiempos*”, Natalia Razovich propone, en un contexto de indignaciones globales y crisis socioeconómica, analizar la deriva de la protesta social brasileña en tres tiempos, a partir de la perspectiva teórica de los movimientos sociales. Según la autora, las calles brasileras han sido testigo desde junio de 2013 de una efervescencia social sin precedentes en la cual entraron en escena grupos nuevos y dispares que se dirimieron virtual, simbólica y territorialmente el control de las calles y la disputa por la sociedad. De esta manera, junio de 2013 significó un punto de inflexión, en cuanto la protesta social pasó a constituirse en una práctica frecuente, y ya no puede ser comprendida desde la excepcionalidad.

Por su parte, en “*Luiz Inácio Lula da Silva: balance de un líder carismático*”, Julieta Rochi se pregunta qué es y cuáles son los rasgos de un líder carismático, y por qué es posible identificar a Lula como uno. El artículo parte del hecho de que la llegada a la presidencia de la República Federativa de Brasil de Lula da Silva implicó un fuerte impacto tanto en la política interna como externa del país.

Finalmente, Bruno Rossi Pizzi y Rocío Putero, en su trabajo “*Análisis de la militarización de las favelas en Río de Janeiro. Vaivenes entre las políticas coyunturales y las políticas de Estado*”, indagan la naturaleza de la militarización de la favelas en la ciudad de Río de Janeiro a los

efectos de desentrañar sus causas y establecer si este proceso es inherente al gobierno de turno, o si se trata de una política de Estado que acompaña a las distintas coyunturas políticas desde 2003 hasta la actualidad. En dicho artículo, procuran ahondar en los alcances del concepto de Estado Penal utilizado por Marielle Franco, como así también observar empíricamente la evolución de la maquinaria estratégico-militar en el ámbito de las favelas.

En cuanto al segundo eje, Greta Rubinich, en “*Argentina y Brasil: las relaciones de los socios en un contexto de crisis (2017-2018)*”, intenta dar luz sobre los últimos hitos en la vinculación de Brasil y Argentina, durante el gobierno de Michel Temer y Mauricio Macri. La autora se pregunta si la relación entre ambos países sigue siendo estratégica en un contexto de crisis institucional.

Por otro lado, en “*El impacto de la crisis política de Brasil en las instituciones regionales de América del Sur: el caso de UNASUR*”, Nahir Isaac describe las repercusiones de la crisis política brasileña en las instituciones regionales de Sudamérica, haciendo énfasis en el caso de UNASUR. Para ello, describe brevemente las características y antecedentes de UNASUR, y la noción de regionalismo “post-liberal” o “post-hegemónico”, para luego abordar el papel que ha tenido Brasil en la construcción de instituciones regionales, contrastando con su situación actual de crisis política. Finalmente, analiza los efectos que dicha crisis ha tenido sobre las instituciones del regionalismo sudamericano, principalmente en el caso de UNASUR, a través de la visión de distintos autores.

Por último, Camila Ventura y Romina Zea, en “*El camino de la alianza estratégica global entre Brasil y China*”, se preguntan por las características que ha presentado la relación Brasil-China en el siglo XXI, las modificaciones que han ocurrido luego del gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil, y si ambos países mantienen realmente una alianza estratégica global.

En función de los numerosos cambios ocurridos en nuestra región en los últimos tiempos, creemos que este número especial dedicado a Brasil resulta un aporte relevante que posibilita continuar reflexionando sobre el país más importante del continente latinoamericano y principal socio regional de Argentina.

Clarisa Giaccaglia
Nahir Isaac
Editoras número especial PEAB

ÍNDICE

<i>Movimiento de indignados en Brasil. Una protesta social en tres tiempos.</i> Por Natalia Razovich	Pág. 5
 <i>Luiz Inácio Lula da Silva: balance de un líder carismático</i> Por Julieta Rochi	Pág. 20
 <i>Análisis de la militarización de las favelas en Río de Janeiro. Vaivenes entre las políticas coyunturales y las políticas de Estado.</i> Por Bruno Rossi Pizzi y Rocío Putero	Pág. 27
 <i>Argentina y Brasil: las relaciones de los socios en un contexto de crisis (2017-2018)</i> Por Greta Rubinich	Pág. 39
 <i>El impacto de la crisis política de Brasil en las instituciones regionales de América del Sur: el caso de UNASUR</i> Por Nahir Isaac	Pág. 48
 <i>El camino de la alianza estratégica global entre Brasil y China</i> Por Camila Ventura y Romina Zea	Pág. 56

Movimiento de indignados en Brasil. Una protesta social en tres tiempos.

Indignant movement in Brazil. A social protest in three times.

Natalia Razovich¹

PALABRAS CLAVE: *protesta social, movimientos sociales, indignaciones.*

Introducción

Mientras a nivel mundial se presencian revueltas de reivindicación popular e indignaciones que parecieran desestimar de todo tipo de organización colectiva y elevar la individualización ciudadana, se abre el interrogante acerca de si estamos en presencia de una nueva modalidad de movimientos sociales. Para ello es necesario cuestionar desde las perspectivas de la acción colectiva, las categorías de protesta social y de movimiento social. Si bien, por lo general, una precede o procede a la otra en el abanico de la acción colectiva, actualmente tal relación se torna cada vez más simbiótica, al punto tal que se considera que las revueltas y manifestaciones por sí mismas constituyen movimientos sociales. En ello cobra una importante participación las herramientas digitales y de software que han dado lugar a lo que Castells (2012b) denomina nuevos movimientos sociales en red, popularizados como movimientos de indignados.

En consecuencia, el objetivo de este trabajo consiste en analizar la protesta social en Brasil a partir de junio de 2013 desde la perspectiva de movimientos sociales. En tal sentido, se abordará un breve recorrido conceptual de la acción colectiva, haciendo hincapié en la propia historia y perspectiva latinoamericana para su abordaje. Posteriormente se cuestionará qué significación tiene el término movimiento social en el actual contexto de efervescencia social a nivel mundial y que Bringel y Pleyers (2015) han definido como geopolítica de la indignación global. Por último, se tratará de discernir si existe una línea de continuidad en la deriva de la protesta social, en cuanto a la presencia de actores, reclamos y demandas. Se dará cuenta de que el ciclo de protesta social en Brasil a partir del 2013 no fue un proceso lineal y homogéneo.

Los sucesos de junio abrieron un movimiento de indignados en el que se constituyeron dos

¹ Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR).

momentos diferenciados, referentes a los reclamos por más Estado y más mercado y presentados como la paradoja de la indignación. Y un tercer momento residual que pareciera revalorizar la lógica de las organizaciones y los movimientos sociales tradicionales.

De movimientos y protestas, las variantes de la acción colectiva

Enfoques de la acción colectiva y tradición latinoamericana:

Hasta la década del sesenta, la acción colectiva era comprendida desde la teoría marxista de luchas de clases y los movimientos sociales hacían referencia exclusivamente al movimiento obrero. Sin embargo, en el marco de los Estados de Bienestar adviene un ciclo de acción colectiva que no encuadraba en tales parámetros ya que el descontento social no podía ser explicado en base a las cuestiones materiales de existencia.

Con el mayo francés, como parte aguas histórico, se constituyen desde la sociología dos perspectivas teóricas para abordar la acción colectiva, la de movilización de recursos, desde la escuela norteamericana y la de los nuevos movimientos sociales, desde la escuela europea. Mientras el primer enfoque responde a una lógica instrumental con el objetivo de dilucidar el cómo de las manifestaciones, el segundo responde a una lógica expresiva preocupada por el porqué de las mismas. Tales perspectivas refieren a modelizaciones y estilizaciones teóricas que tienden a especificar un tipo específico y diferenciado de acción colectiva, pero ello no quita el hecho de que en las movilizaciones sociales siempre se encuentren presentes ambas lógicas, aunque por lo general una prevalezca sobre la otra (Iglesias, 2008).

El primer enfoque, cuyos mayores exponentes son Tarrow (2004) y Tilly (2000), prioriza la organización y la acción contenciosa como momento político de la acción colectiva. Sostiene que existe una estructura de oportunidades, es decir, determinadas circunstancias particulares en los que la acción colectiva tiene lugar. A su vez, los repertorios de contención dan cuenta de la variación que puede asumir el modo de acción. “La lógica cada vez más amplia de la acción colectiva conduce a resultados en la esfera política en la que los movimientos que iniciaron el ciclo pueden acabar teniendo cada vez menor influencia” (Tarrow, 2004:52).

El segundo, prioriza cuestiones culturales y concierne a la cuestión identitaria y la conformación de sujetos colectivos. Touraine (1998), como máxima expresión de esta perspectiva, considera que movimiento social se define en torno a tres principios: el de identidad, el de oposición y el de totalidad, siendo el de totalidad el que reviste un carácter definitorio, al referir a la elaboración de un proyecto mediante el cual se pondría en cuestión la

historicidad de la sociedad. "Un movimiento social (...) siempre quiso abolir una relación de dominación, hacer triunfar un principio de igualdad, crear una nueva sociedad" (Touraine, 1998:102).

Svampa (2017) sostiene que en América Latina la teoría de la acción colectiva pasó por la influencia de ambos paradigmas mediante la priorización del concepto de movimientos sociales o de protesta. En los años 90 la influencia del neoliberalismo en todos los órdenes de la vida dio lugar a repertorios de acción tanto tradicionales, marchas y manifestaciones, como nuevos, saqueos, puebladas y piquetes, que inicialmente se abordaron priorizando la noción de protesta vinculada al abordaje de movilización de recursos. Sin embargo, desde el levantamiento de Chiapas en 1994 y a partir de los albores del siglo XXI, se daría lugar a un nuevo ciclo de acción colectiva que rehabilitó nuevamente el protagonismo del concepto de movimientos sociales a partir de la cuestión identitaria, en torno a una acumulación de luchas a nivel mundial en contra de las reformas neoliberales.

En el mismo sentido, Seone, Taddei y Algranati (2006) destacaban que no sólo se trataba del inicio de un nuevo ciclo de protestas sociales, sino también de que el mismo apareció encarnado en sujetos colectivos con características particulares y diferentes de aquellos que habían ocupado la escena pública en el pasado. A su vez, señalaban que ello acontecía "de manera casi simultánea al crecimiento del conflicto en otras regiones del planeta, en un proceso que signará la constitución de un espacio de convergencia internacional en oposición a la mundialización neoliberal" (Seoane, Taddei, Algranati, 2006: 232) al que se ha denominado movimiento antiglobalización o altermundialista. Respecto a tal convergencia mundial de inconformidades, resistencias y rebeldías, Ceceña (2002) realizaba una distinción esquemática entre movimientos del norte y movimientos del sur. Mientras el posicionamiento frente al neoliberalismo de los movimientos del norte implicaba el reclamo de sistemas de regulación frente a la globalización y sus instituciones, el sur denunciaba las premisas fundacionales de la sociedad capitalista (Ceceña, 2002).

Así, la producción latinoamericana daba cuenta del surgimiento de nuevos movimientos de base territorial tanto en el mundo rural como también en el espacio urbano, constituidos, por lo general, en relación a su identidad étnico-cultural - los movimientos indígenas- o en referencia a su carencia -los llamado "movimientos sin", por ejemplo los sin tierra, sin techo o sin trabajo- (Seoane, Taddei, Algranati, 2006). Según Zibechi (2003), los nuevos movimientos sociales más significativos (Sin Tierra y seringueiros en Brasil, indígenas ecuatorianos,

neozapatistas, guerreros del agua y cocaleros bolivianos y desocupados argentinos) poseían, al margen de sus diferencias espaciales y temporales, una serie de rasgos comunes, como ser: su carácter antineoliberal, la territorialización, la afirmación de una identidad propia y autónoma del Estado y la sustitución de prácticas instrumentales de luchas como la huelga por técnicas autoafirmativas (Zibechi, 2003).

Sin embargo, el escenario actual difiere del de finales de los noventa y comienzo del siglo XXI, por tanto, a la luz de los acontecimientos, dicha caracterización resulta anacrónica para comprender la oleada de protesta social en Brasil desde el 2013 y las primaveras alrededor del mundo. Una nueva convergencia mundial de manifestaciones, que Bringel y Pleyers (2015) han denominado geopolítica de la indignación global, obliga a repensar las categorías analíticas.

Movimientos de indignados:

Las movilizaciones callejeras en Brasil desde junio de 2013, englobadas junto a las movilizaciones ciudadanas de la Primavera Árabe y de los indignados del sur europeo (Grecia, España, Portugal e Italia), al movimiento estudiantil chileno, al movimiento Occupy WallStreet en Estados Unidos y al movimiento #Yosoy132 contra el fraude electoral en México, forman parte de una “ola de reivindicación popular” de nuevo tipo que tiene lugar desde el 2011 en todo el mundo (De Sousa Santos, 2015).

Manuel Castells (2012b), se refiere a tales fenómenos como redes de indignación y conformarían los movimientos sociales de nuestro tiempo, los cuales adoptan nuevas modalidades y significaciones a partir de la utilización de las nuevas tecnologías de información. La nueva forma espacial de los movimientos sociales en red estaría constituida por un espacio de autonomía generado a partir del híbrido entre el ciberespacio y el espacio urbano. La difusión de Internet y una variedad de herramientas de software social han permitido el establecimiento de redes horizontales de comunicación interactiva, generando una autocomunicación, tanto local como global, capaz de convertirse en un movimiento cuando los espacios urbanos son ocupados físicamente. Paradójicamente y a diferencia de los movimientos de los 90, los movimientos sociales de nuestro tiempo llevan la marca de la globalización. “Estamos presenciando nuevas formas de organización y movilización social representativas de las culturas y la tecnología de nuestro tiempo” (Castells, 2012a: 12).

Si bien cada movimiento responde a las características propias de cada país, el común denominador es la indignación ciudadana por lo que, en tales revueltas, prevalece la

negatividad sobre la positividad. Los autores citados acuerdan en que estos nuevos movimientos surgen de una crisis de legitimidad de las instituciones a las que se considera cooptadas o colonizadas por el mercado, dando cuenta de que la democracia representativa liberal ha sido derrotada como consecuencia de la crisis financiera del 2008. Por tal motivo, discurren por fuera de todo tipo de organización o institución, siendo las calles los únicos espacios públicos libres.

Rosanvallon (2015) refiere al advenimiento de una democracia negativa marcada por un clima de desilusión en la cual el ciudadano negativo no es un ciudadano pasivo sino que afirma su participación en la vida pública pero en forma hostil, es decir en favor de un rechazo. La democracia negativa se establece en una suerte de democracia directa regresiva. Desde otra perspectiva, Vommaro (2015) destaca que tales procesos de movilización social encuentran en los jóvenes sus principales impulsores, dando lugar a una dinamización del conflicto social y a la conformación de la agenda pública.

En conclusión tales aportes destacan que las indignaciones y ocupaciones no fueron obra de los movimientos tradicionales sino del sujeto común, personas que se consideran despolitizadas, ciudadanos sin experiencia participativa que se movilizan en base a una memoria acerca de un estado social de derechos y en reclamo de una democracia real (De Sousa Santos, 2015). La mayoría de los movimientos de indignados en sus inicios son espontáneos y requieren de una movilización emocional, desencadenada por alguna chispa de indignación y por la esperanza de la posibilidad de un cambio como resultado de los ejemplos de levantamiento que han tenido éxito en otras partes del mundo. De este modo, mediante la transmisión en red de imágenes y mensajes a través de internet cada revuelta inspiraría la siguiente (Castells, 2012b). Por su parte, Bringel (25/07/2013) agrega que si bien es importante situar las protestas en Brasil en un contexto más amplio de indignación global en el que se comparten símbolos y demandas, como la democracia, la justicia y la dignidad, las indignaciones no son un movimiento sino más bien, un estado de ánimo.

La protesta en tres tiempos y la paradoja de la indignación

Según las encuestas de IBOPE, el 89% de los manifestantes no se sentía representado por los partidos políticos, un 46% afirmaba que era la primera vez que se manifestaba en las calles y un 62% afirmaba saber de la convocatoria por Facebook y otras redes sociales. En rasgos generales, Brasil tendría su propio movimiento de ciudadanos indignados, pero el mismo no se constituiría en un proceso lineal y homogéneo, sino diferenciado en torno a reclamos y

actores. Los sucesos de junio abrieron una estructura de oportunidades para nuevos grupos que aprovecharon un ambiente de crispación social propicio para movilizar sus recursos y alzar sus demandas.

Este trabajo, plantea la existencia, en un principio, de dos momentos diferenciados de la protesta social que conciernen a la entrada en escena de nuevos grupos, que se diputaron el control de las calles y el sentido de un modelo de sociedad, dejando al descubierto una paradoja intrínseca entre los reclamos por más Estado y por más mercado. En dicha línea de análisis, con meros fines explicativos, se propone como punto de inflexión entre estos dos momentos la reelección de Dilma Rousseff en 2014. Sin embargo, tal punto es arbitrario y se utiliza a modo de clarificación y esquematización ya que se reconoce que tales momentos no son herméticos sino que se dan, incluso, en forma simultánea. Tal esquematización puede visualizarse en las Jornadas de Junio de 2013, donde se hace presente el Movimiento Passe Livre (MPL), y en la Marcha de Marzo de 2016, donde se encuentran ya afianzados el Movimiento Brasil Livre (MBL), Revoltados On Line y Vem para Rua (VPR).

Se plantea también, la presencia de un tercer momento de carácter residual que tendría lugar luego de concretado el proceso de impeachment a Dilma Rousseff, y en contraposición a las políticas de reformas llevadas por Michel Temer.

Los sucesos de Junio de 2013:

A comienzos del año 2013, según una encuesta realizada por IBOPE, Dilma Rousseff contaba con su mayor porcentaje de aprobación, un 63% de la población consideraba bueno su gobierno. Para el mes de julio, dicha cifra se redujo drásticamente a la mitad, contando con sólo un 31%. Si bien Brasil no se encontraba en una recesión económica y los niveles de empleo se mantenían estables, la economía estaba estancada y la inflación crecía al 6%. Como consecuencia de la baja en el precio de las commodities, a partir de 2011 comenzaría una etapa de desaceleración de la economía y agotamiento de la agenda de avances sociales (Anderson, 2016).

Las jornadas comenzaron el 6 de junio de 2013 con la convocatoria del MPL a una nueva manifestación en San Pablo en contra del aumento del 20% del transporte público. Este movimiento, conformado por jóvenes, universitarios y profesionales, en torno a la reivindicación por el pasaje gratuito estudiantil, se constituyó como organización federal en el año 2005. Definiéndose como un movimiento autónomo, independiente y apartidario, desde

ese entonces, su objetivo pasó a hacer el pasaje gratuito para toda la sociedad utilizando repertorios de protesta. Posteriormente, a partir del contacto con los sectores populares de las periferias urbanas, familias pobres y negras de que sufrían el desalojo arbitrario consecuente de la reformulación de la ciudad para albergar las copas de fútbol, adoptaron el término tarifa cero, como resultado de entender el derecho al transporte de una manera amplia, como un derecho a la ciudad (Zibechi, 2013).

Las jornadas de movilización organizadas por el MPL solían contar con alrededor de 2000 o 3000 personas que salían a las calles y eran rápidamente reprimidas por la policía (Breda, 2016). Sin embargo, para mediados de junio, las convocatorias desbordarían a la población en general. Las dimensiones de la protesta trascendieron al movimiento organizador y se convirtieron en netamente ciudadanas, dando lugar en Brasil a su propio movimiento de indignados (Bringel y Pleyers, 2015). La fuerte represión policial contribuía a encender la chispa para salir a las calles y a medida que las manifestaciones se multiplicaban en las mayores ciudades de Brasil, las demandas excedieron el reclamo en contra del aumento del precio de boleto hacia el costo de calidad de vida en general. Mejoras en los servicios públicos, la educación y la salud fueron los principales gritos de indignación. En el marco de la Copa de Confederaciones, se exigían patrones FIFA para los servicios y bienes públicos.

“Las manifestaciones pusieron en juego tanto el sentido y la producción de lo público, como los usos de los dineros estatales, las connivencias con la empresa privada, el uso y apropiación del espacio urbano y las formas de participación política” (Vommaro, 2015:62). En este sentido, son enmarcadas en las limitaciones del modelo de acumulación y de los avances políticos y sociales de los gobiernos progresistas. Más allá de los indicadores favorables de desarrollo social, no se logró llevar a cabo una verdadera política de redistribución del ingreso sino que más bien se estimuló el consumo, mientras se desatendieron los bienes públicos (Anderson, 2016). En esta línea, también se orientan los análisis que no reconocen la presencia de una nueva clase media basada a partir del aumento de la renta dado que, tal indicador, invisibilizaría la persistencia e incluso profundización de las desigualdades sociales. Prefieren dar lugar al término de una nueva clase trabajadora (Tible, 2013) y al debate entre la presencia de un nuevo proletariado o precariado (Singer, 2013), haciendo referencia a una masa trabajadora semicalificada, con baja remuneración y malas condiciones laborales cansada por el mal funcionamiento y provisión de los bienes y servicios públicos.

En este primer momento de la protesta, es posible afirmar que se asistió a una demanda por más y un mejor Estado por parte de una clase media y media baja que impugnaba la merma en su acceso a derechos básicos mientras las inversiones se dirigían a establecer un ambiente propicio para el turismo de cara a los megaeventos deportivos, objetivos no prioritarios de lo que supone un gobierno progresista (Goldstein y Rezende, 2016). Las indignaciones eran por el derecho a una ciudadanía plena, frente al déficit de los servicios públicos, el costo de la vida y el saqueo urbano, inmobiliario y especulativo que acompañaba la disminución de la capacidad adquisitiva y la reducción de gastos sociales. Según datos de IBOPE salud, educación y seguridad pública eran las principales motivaciones para participar de las protestas.

Hacia Marzo 2016 y el Fora Dilma:

Buena parte del poder de los movimientos deriva del hecho de que activan a gente sobre la que no tienen control, sin embargo, al irse ampliando el ciclo de protesta también se crean oportunidades para las élites y los grupos de oposición y los movimientos que iniciaron el ciclo pueden acabar teniendo cada vez menor influencia (Tarrow, 2004).

El abordaje de la evolución de junio planteado por Singer (2013) en tres fases, destacaba el auge de las manifestaciones en la segunda, entre el 17 y 20 de junio, con la aparición de un número de demandas cada vez más vagas y diversas. Bringel y Pleyers (2015) refieren a indignaciones difusas ante el desborde de las protestas de los actores iniciales, lo que generaría, a su vez, un cambio en la composición de las mismas a partir del 2015.

Hacia el 20 de junio de 2013, la reivindicación en contra de la corrupción comenzó a ganar espacios desplazando a los reclamos por mejores servicios públicos. Obtenida la revocación del aumento del boleto, la manifestación convocada para su conmemoración fue tomada por una gran masa verde-amarilla. Portavoces del MPL extendieron un comunicado en el cual denunciaban que grupos ajenos a sus intenciones se habían infiltrado a las marchas y que en consecuencia ponían fin a las manifestaciones. Breda (2016) destacaba que, los medios de comunicación que tenían una actitud contraria a las manifestaciones comenzaron a dar un giro en su postura y pasaron no solo a apoyar las protestas sino también a convocarlas, amplificando una serie de demandas adicionales y dirigidas contra el gobierno de Dilma Rousseff.

Cambiando la naturaleza de las demandas, entraron en escena nuevos grupos conservadores como el MBL, VPR y Revoltados On line que apropiándose de estéticas, prácticas y repertorios

tradicionalmente de izquierda (Goldstein y Rezende, 2016) pasaron a protagonizar la protesta social. Tales movimientos compartían una serie de características comunes, como su origen reciente en las redes sociales, su declaración apartidaria, su aproximación ideológica al liberalismo económico y de una forma más o menos radical su combate hacia la corrupción, llegando incluso a solicitar una intervención militar como fue el caso de Revoltados On Line.

Luego de la reelección de Dilma Rousseff en 2014 por un escaso marco de 3.2 puntos en segundo turno y cuestionada como fraudulenta por la oposición, en medio de los escándalos de corrupción en torno a las denuncias de sobornos relacionadas con la Operación Lava Jato y de la ruptura de las promesas de campaña mediante la aplicación de un fuerte ajuste fiscal, la polarización social se acentuó. A tres meses de asumido su segundo mandato, Dilma Rousseff enfrentó la gran marcha contra la corrupción que tuvo lugar el 15 marzo de 2015 en San Pablo. Poco a poco, entre una y otra manifestación de las convocadas por los nuevos grupos de derecha, la propuesta del impeachment fue cobrando fuerza en las calles (Breda, 2016).

Un año después, hacia el 13 de marzo de 2016, se da la concentración política más grande de la historia democrática de Brasil. Bajo la consigna de Fora Dilma, alrededor de 500.000 personas reclamaban lisa y llanamente por el impeachment a la mandataria, cuyo proceso legal ya estaba iniciado en la Cámara de Diputados. Con una aversión a las políticas de gasto público y a los planes sociales, y una radical oposición al Partido de los Trabajadores (PT), estos actos, fueron protagonizados en su mayoría por sectores sociales altos, blancos y de mediana o avanzada edad, lo que representa un cambio significativo respecto de la composición de las grandes protestas de 2013 (Moraes y Tible, 2015).

Se sostiene, que en este segundo momento de la protesta, el reclamo ya no es por más Estado sino por el contrario, más mercado. Los reclamos ya no referían a un aumento de ciudadanía, entendida desde la pertenencia a un Estado que debe aumentar y mejorar la oferta de sus servicios públicos, sino que la indignación iba dirigida hacia el Estado mismo o, en todo caso, hacia un tipo de estado progresista, el cual se consideraba rebalsado de atribuciones que el mercado podría, por sí solo, brindar de forma más eficiente. El movimiento de indignados, había difuminado sus indignaciones iniciales hasta concentrarse en concreto contra la corrupción y a favor del impeachment a la mandataria.

Manifestaciones post-impeachment y el Fora Temer:

Según Zygmunt Bauman, el factor emocional de las actuales corrientes de indignación es la fuerza propulsora por la que tienen lugar, y al mismo tiempo, la característica que implica su evaporación, su muerte líquida (Verdú, 16/10/2011).

Las manifestaciones de 2013 y 2015 se inscribían, en términos de Bringel y Pleyers (2015), en la lógica de la geopolítica de la indignación global y daban cuenta de una ruptura con ciclos de protesta previos en tanto supusieron una descentralización de los sujetos y organizaciones tradicionales y un mayor espacio para los individuos. En este sentido se hace comprensible porqué las significaciones tradicionales de movimientos sociales no son aplicables a los ciclos actuales. Según los autores, 2013 implicó una apertura societaria en Brasil, visibilizada en la reconfiguración del activismo político por la cual el ciudadano común aparecía como un nuevo sujeto militante, que no se auto percibe en términos de militancia y se auto diferencia de movimientos y partidos (Bringel y Pleyers, 2015).

Sin embargo, y simultáneamente a las indignaciones anti gobierno del 2015, se reestructuraba la presencia en las calles de las organizaciones tradicionales y de base, como el Movimiento Sin Tierra (MST), el Movimiento de Trabajadores Sin Techo (MTST), la Central Única de Trabajadores (CUT) y el PT, convocando manifestaciones en defensa del gobierno y contra el impeachment. Una vez concluida la destitución en agosto de 2016, evaporadas las indignaciones del año 2015, y ante las impopulares políticas económicas de Temer, los residuos de la protesta social dejaban como actores movilizados desde el 2016, a dichas organizaciones, sindicatos y movimientos tradicionales. Éstas, incluso, se agruparon bajo frentes para motorizar las movilizaciones y amplificar su alcance. El Frente Povo Sem Medo, liderado por el MTST nucleaba distintas organizaciones sociales y el Frente Brasil Popular conformado por centrales sindicales, la CUT, el MST, organizaciones cercanas al PT, Midia Ninja, etc.

El mes de noviembre de 2016 fue un mes de constantes movilizaciones convocadas bajo la consigna Fora Temer y Direitas Ja, en repudio a la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC 55) del gobierno, por la cual se congelaría el gasto público a 20 años, implicando retrocesos en derechos sociales adquiridos e inversiones en salud, educación y vivienda. El 28 de abril 2017 tuvo lugar la primera huelga general en 21 años, contra las propuestas de reforma laboral y previsional que generó un desabastecimiento sin precedente y en junio de ese año la segunda.

Sin dudas, la protesta social se ha instalado de forma irreversible en las calles brasileñas. Los sucesos de junio de 2013 y su deriva, han dejado una amalgama entre gritos de indignación y movimientos organizados, pero sobretodo, un desafío de metamorfosis a los movimientos tradicionales que deben aprender a comunicarse en su tiempo. La militancia del PT parecía haber recuperado la calle y sus bases de izquierda. Militancia que se sirvió de los aprendizajes de junio de 2013 y que utiliza las redes de comunicación horizontal que Castells (2012a) denomina como contrapoder de los medios de comunicación centrales, como los el activismo de las redes comunicacionales alternativas Midia Ninja o Jornalistas Livres.

Observaciones finales

A partir de lo expuesto, se puede concluir que el ciclo de protesta social abierto en Brasil a partir del 2013 no fue un proceso lineal. Tuvo lugar un movimiento de indignados en el que se constituyeron dos momentos diferenciados, referentes a los reclamos por más Estado y más mercado, presentados como la paradoja de la indignación. Y un tercer momento residual que pareciera revalorizar la lógica de las organizaciones y los movimientos sociales tradicionales.

Mientras en un primer momento las indignaciones referían a reclamos por una ciudadanía y pertenencia plena al Estado, en un segundo momento, por el contrario, se hacen presentes indignaciones ciudadanas de otro tipo. Demostrando una aversión a las políticas de gasto público y a los planes sociales, y una radical oposición al PT, se enfocaron principalmente hacia una suerte de accountability social contra la corrupción y movilizadas a favor del impeachment. Ello implicó un reclamo más difuso, en el sentido de que una vez concretado el juicio político, esta ola de manifestaciones se retiró de escena, dando lugar a un reacomodamiento de las fuerzas de izquierda tradicionales.

La polarización del espacio público tuvo expresiones de tipo virtual mediante la cooptación en las redes, material con la ocupación en territorio e institucional con la concreción del impeachment a Dilma Rousseff. Las calles, metafóricamente, representaban a la sociedad en disputa, en términos de Rawls (1971) y Nozik (1998), entre un liberalismo igualitario y un liberalismo libertario, es decir, entre la teoría de la justicia distributiva del primero y la teoría de la justicia retributiva del segundo. Paradójicamente la deriva la indignación terminó por propiciar la profundización de las medidas contra las cuales se reclamaba originariamente, sin embargo, la acción colectiva no concluyó con el proceso de destitución y el ciclo de protesta social sigue abierto hacia otras derivas, por lo que no se trata de un proceso cerrado. Junio de 2013 significó un punto de inflexión en cuanto la protesta social pasó a constituirse en una

práctica frecuente que ya no puede ser comprendida desde la excepcionalidad, y al día de hoy sigue vivo.

Bibliografía

- ANDERSON, P., 2016, "Crisis en Brasil", en GENTILI. P. (Ed.) *Golpe en Brasil. Genealogía de una farsa*, Buenos Aires, Editorial Octubre.
- BENITES, A., 14/12/2016, "Brasil limita el gasto público para los próximos veinte años", en *El País*, Madrid. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/14/america/1481677744_259427.html
- BREDA, T., 2016, "Brasil: Crónica de un impeachment anunciado. Los colores de un país escindido", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 263, pp. 4-18.
- BRINGEL, B., 27/06/2013, "O Brasil na geopolítica da indignação global", en *Brasil de Fato*. Disponible en: <https://www.brasildefato.com.br/node/13374/>
- BRINGEL, B., 25/07/2013, "Le Brésil et la géopolitique de l'indignation", en *La Vie des idées*. Disponible en: <https://laviedesidees.fr/Le-Bresil-et-la-geopolitique-de-l.html>
- BRINGEL, B. y PLEYERS, G., 2015, "Junho de 2013... dois anos depois. Polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 88, pp. 4-17.
- CASTELLS, M., 2012a, *Autocomunicación de masas y movimientos sociales en la era de internet*, Barcelona, Observatorio del Conflicto Social.
- CASTELLS, M., 2012b, *Redes de Indignación y Esperanza*, Madrid, Alianza.
- CASTELLS, M., 29/06/2013, "Brasil: escuchar la calle", en *La Vanguardia*, Barcelona. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20130629/54377068734/brasil-escuchar-a-la-calle.html>
- CECEÑA, A. E., 2002, "Rebeldías sociales y movimientos ciudadanos", en OSAL (*Observatorio Social de América Latina*), Buenos Aires, Nº 6, pp. 11-16.
- CENTRAL UNICA DE LOS TRABAJADORES (CUT), 2016, "Paraíba protesta contra PEC 55, Reforma da Previdência e do Ensino Médio em Dia Nacional de Luta pelo Fora Temer e Diretas Já". Disponible en: <https://pb.cut.org.br/noticias/paraiba-protesta-contra-pec-55-reforma-da-previdencia-e-do-ensino-medio-em-dia-n-a4a5>
- DE QUEROL, R., 08/01/2016, "Zygmunt Bauman: 'Las redes sociales son una trampa'", en *El País*, Madrid. Disponible en: https://elpais.com/cultura/2015/12/30/babelia/1451504427_675885.html
- DE SOUSA SANTOS, B., 2001, "Los nuevos movimientos sociales", en OSAL (*Observatorio Social de América Latina*), Buenos Aires, Nº 5, pp. 177-184.
- DE SOUSA SANTOS, B., 2015, "Las revueltas mundiales de indignación: su significado para la teoría y la práctica", en *Revueltas de indignación y otras conversas*, Bolivia, Proyecto Alice.
- DOMINGUEZ, J.M., 2013, "Las movilizaciones de junio de 2013: ¿Explosión fugaz o novísima historia de Brasil?", en OSAL (*Observatorio Social de América Latina*), Buenos Aires, Nº 34, pp. 63-73.

- GOLDSTEIN, A.- REZENDE, R., 2016, "Brasil: fin de los gobiernos del PT, presente de crisis y resistencias", en *Revista Política Latinoamericana*, Buenos Aires, Nº 2, pp. 1-16.
- GOLDSTEIN, A., 2016, "La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff", en *Análisis político*, Bogotá, Nº 88, pp. 90-104.
- GUEDES, S.L., 2013, "El Brasil reinventado. Notas sobre las manifestaciones durante la Copa de las Confederaciones", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 248, pp. 89-100.
- IGLESIAS, E. (2008). "Política y protesta. Visiones comparadas de la acción colectiva", en FERNÁNDEZ, A. y LESGART C. (comps.), *La democracia en América Latina. Partidos políticos y movimientos sociales*, Rosario, Homo Sapiens.
- IGLESIAS, E., 2012, "De la colonización de la sociedad civil a las tensiones entre partidos en el gobierno y movimientos sociales", en *Lua Nova*, San Pablo, Nº 87, pp. 113-137.
- LISSARDY, G., 17/06/2013, "¿Por qué la policía respondió con tanta fuerza a las protestas en Brasil?", en BBC Mundo. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130617_violencia_policial_protestas_brasil_bd
- LISSARDY, G., 18/06/2013, "Descontento en Brasil genera la mayor ola de protestas en años", en BBC Mundo. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130618_manifestaciones_disturbios_brasil_mrd
- MARRA, A., 28/04/2017, "Brasil se paraliza ante la primera huelga general de los últimos 20 años". Disponible en: <https://www.publico.es/internacional/huelga-general-brasil-brasil-paraliza.html>
- MELUCCI, A., 1999, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México.
- MENDONÇA, H., 17/03/2017, "La calle vuelve a rebelarse contra el Gobierno de Temer", en *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/03/16/america/1489703822_819753.html
- NASCIMENTO, F., 25/01/2016, "Impeachment soa a 'golpe parlamentar', diz Boaventura", en *Jornal do Comercio*, Porto Alegre. Disponible en: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/01/politica/478789-impeachment-tem-aspectos-de-golpe-parlamentar--diz-boaventura.html
- NOZICK, R., 1998, *Anarquía, Estado y Utopía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PESQUISA CNI-IBOPE, 2015, "Avaliação do governo". Disponible en: http://www.ibope.com.br/pt_br/noticias/Documents/Pesquisa_CNIIBOPE_Avaliacao_do_Governo_Dezembro2015_v3.pdf
- PESQUISA CNI-IBOPE, 2016, "Retratos da sociedade brasileira. Manifestações populares: 2013 e 2016". Disponible en: https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/44/d7/44d72eec-d6a9-4ed5-87e2-cf0fd6a905ab/retratosdasociedadebrasileira_31_manifestacoes.pdf

PESQUISA IBOPE INTELIGÊNCIA, 2013, “89% dos manifestantes não se sentem representados por partidos”. Disponible en: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/89-dos-manifestantes-nao-se-sentem-representados-por-partidos/>

POZZEMBOM, F. R., 18/06/2013, “Los indignados brasileños derriban la puerta de la sede del Gobierno de Sao Paulo”, en 20 minutos, Madrid. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/1846950/0/indignados-brasil/congreso-brasilia/passe-livre/#xtor=AD-15&xts=467263>

RAMONET, I., 06/06/2014, “Brasil, fútbol y protestas”, en 80 grados, Puerto Rico. Disponible en: <http://www.80grados.net/brasil-futbol-y-protestas/>

RAWLS, J., 1971, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

ROCCA RIVAROLLA, D., 2016, “De las Jornadas de Junho al Impeachment sem Crime: protestas, militancia oficialista y crisis política en Brasil (2013-2016)”, VI *Jornadas de Estudios Políticos*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Polvorines, Provincia de Buenos Aires, 25-26 de agosto.

ROCAMORA, J., 10/06/2014, “La marca Brasil de Dilma”, en Lamarea.com. Disponible en: <https://www.lamarea.com/2014/06/10/la-marca-brasil-de-dilma/>

ROSANVALLON, P., 2015, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.

ROSSI, M., 09/09/2016, “Miles de personas se manifiestan en São Paulo ante la casa del presidente de Brasil”, en El País, Madrid. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/09/09/actualidad/1473384799_058378.html

SARAIVA, A., 2013, “O MPL e as ‘manifestações de junho’ no Brasil”, en Rede Universidade Nômade, Rio de Janeiro. Disponible en: <http://uninomade.net/tenda/o-mpl-e-as-manifestacoes-de-junho-no-brasil/>

SEOANE, J., TADDEI, E., ALGRANATI, C., 2006, “Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina”, en BORON, A., LECHINI, G., *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

SINGER, A., 2013, “Brasil, junho de 2013. Classes e ideologias cruzadas”, en Novos Estudos CEBRAP, San Pablo, 97, pp. 23-40.

STIGLITZ, J. E., 06/11/2011, “La globalización de la protesta”, en El País, Madrid. Disponible en: https://elpais.com/diario/2011/11/06/economia/1320534002_850215.html

SVAMPA, M., 2017, *Del Cambio de época al fin de ciclo*, Buenos Aires, Edhsa.

TARROW, S., 2004, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, España, Alianza.

TIBLE J., 2013, “¿Una nueva clase media en Brasil? El lulismo como fenómeno político- social”, en Nueva Sociedad, Buenos Aires, Nº 243, pp. 4-17.

TIBLE, J., MORAES, A., 2015, “¿Fin de fiesta en Brasil?”, en Nueva Sociedad, Buenos Aires, Nº 259, pp. 4-14.

TILLY, C., 2000, "Acción colectiva", en *Apuntes de investigación*, N° 6, Buenos Aires, Centro de Estudios en Cultura y Política.

TOURAINE, A., 1998, *Los movimientos sociales. En la producción de la sociedad*, México, Universidad Nacional de México.

VERDÚ, V., 16/10/2011, "El 15-M es emocional, le falta pensamiento", en *El País*, Madrid. Disponible en: https://elpais.com/politica/2011/10/17/actualidad/1318808156_278372.html

VOMMARO, P., 2015, *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina: tendencias, conflictos y desafíos*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.

ZIBECHI, R., 2003, "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos", en OSAL (*Observatorio Social de América Latina*), Buenos Aires, N° 9, pp. 185-188.

ZIBECHI, R., 2013, "Debajo y detrás de las grandes movilizaciones", en OSAL (*Observatorio Social de América Latina*), Buenos Aires, N° 34, pp. 15-35.

ZIBECHI, R, 2016, "Crisis en Brasil y la nueva derecha", en *Alterinfos América Latina*. Disponible en: <http://www.alterinfos.org/spip.php?article7425>

Luiz Inácio Lula da Silva: balance de un líder carismático

Luiz Inácio Lula da Silva: balance of a charismatic leader

Julietta Rochi²

PALABRAS CLAVE: *Lula da Silva, líder carismático, populismo.*

Introducción

Para las disciplinas de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales, resulta relevante conocer la forma en la que se ejerce el liderazgo político por parte de los individuos que detentan el poder. En esta dirección, el estudio se focalizará en el caso de Lula da Silva, debido al interés que nos despierta por la ruptura que marcó con respecto a sus antecesores, tanto como por el amplio respaldo popular que recibió durante los años de su mandato y el hecho de que en su calidad de ex mandatario siga teniendo tal porcentaje de popularidad y aceptación por parte del pueblo brasileño.

Este estudio se propone establecer la naturaleza del liderazgo de Lula da Silva en el período comprendido entre los años 2003 y 2011. En este sentido, no pretende realizar un análisis de la gestión del gobierno sino concentrarse en que las características de la conducta de este individuo incidieron en la forma de ejercer el poder y por consiguiente en el rumbo que bajo su mandato tomó el país.

La importancia que cobró la figura del ex presidente brasileño puede ser analizada considerando dos factores principales: por un lado, éste fue considerado como “el candidato de los pobres” y su llegada al poder implicó la primera vez en que un candidato de izquierda llegaba al poder por medio de las urnas en Brasil. Por el otro, y una vez alcanzado el poder, cabe destacar el vínculo que éste desarrolló con los sectores más careniados de la sociedad.

No obstante, existen múltiples factores que nos ayudan a explicar su popularidad; por ejemplo, su origen social, sus inicios en la política por la vía sindical, su relación con el pueblo brasileño en sus actos políticos, su forma de expresarse y su ideología. Sin dudas, el hecho de formar

² Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR).

parte de la capa más humilde de la población, garantizó que el pueblo se identificara fácilmente con su imagen durante toda su carrera política.

En este sentido la hipótesis de nuestra investigación es que la figura de Luiz Inácio Lula da Silva fue adquiriendo una serie de características que posibilitan su identificación como un líder racional – carismático.

El presente trabajo toma como punto de partida el enfoque teórico proporcionado por la sociología política, particularmente por la perspectiva weberiana a fin de poder analizar los distintos tipos de dominación legítima.

Cómo pensar el liderazgo de tipo carismático

Para comprender por qué el ex presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva, más conocido como Lula, es considerado como un líder carismático resulta pertinente en primer lugar definir qué se entiende por liderazgo de tipo carismático; para ello, el análisis del sociólogo Max Weber parece ser el más adecuado.

Weber describe **tres tipos puros de dominación legítima**: la **racional**, la **tradicional**; y por último, la **carismática** que “descansa en la entrega extra cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas” (Weber, 1967:171).

El liderazgo carismático, viene a darse en condiciones particulares que normalmente son extremas. Con esto se hace referencia a guerras, crisis económicas, políticas, conflictos de índole religioso, entre otros. Estas circunstancias exacerbaban la sensibilidad de los grupos humanos y dicha excitación común conduce a que se consagre emocionalmente el surgimiento de cualquier persona que denote heroísmo o demuestre las capacidades para cambiar las situaciones de crisis, es decir “una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas (...) o como enviado de Dios, o como ejemplar y, en consecuencia, como jefe, caudillo, guía, o líder” (Weber, 1967:193-194). En síntesis, **el líder carismático** tiende a surgir en momentos de insatisfacción, de modo que los anhelos de su grupo son traducidos en sus acciones, que apuntan a la quiebra de parámetros y a la transformación de la situación percibida en ese momento como insatisfactoria.

Siguiendo esta dirección, el PT surge como un partido de base sindical a inicios de la década de 1980. El mismo, fue un actor político importante en las movilizaciones de 1984 para exigir

elecciones presidenciales directas en Brasil, y también estuvo en la lucha por las reivindicaciones sociales en la Asamblea Nacional Constituyente de 1988. Lula da Silva, el primer presidente electo del PT, defendió en sus gobiernos al crecimiento económico, el desarrollo sustentable y la inclusión social. Además, Lula, posicionó a Brasil en el escenario internacional, como una potencia económica y política emergente. En una misma dirección, Brasil mejoró notablemente en otros índices que miden pobreza y desigualdad

Estos avances se lograron en gran medida a través de una fuerte inversión en políticas públicas y un fortalecimiento de la presencia del Estado en la economía. Si analizamos el gobierno de Lula, podemos decir que este se encuadra dentro de la lógica de los gobiernos populistas. Y además que suele considerarse que aquellos gobiernos denominados populistas, como es el caso estudiado, se encuentran, necesariamente, bajo la conducción de líderes con carácter carismático.

Claves para entender la popularidad de Lula

Pobre y sin estudios, Lula no tuvo contacto con la política hasta que empezó a lidiar con las huelgas de los Metalúrgicos, en la década de 1960. Con la influencia de su hermano Frei Chico, Lula entró en el Sindicato de los Metalúrgicos y comenzó a defender los derechos de los trabajadores en la sociedad brasileña (Arede, 2013:41). Los metalúrgicos fueron quienes constituyeron su primer grupo de seguidores, lo tomaron como un representante de sus intereses y como un compañero.

El hecho de formar parte de la capa más humilde de la población, garantizó que el pueblo se identificara fácilmente con su imagen durante toda su carrera política. Estas características de su personalidad y, principalmente, la visión que el grupo de liderados tenía por su líder, dictó la manera con la que se dio su gobierno (Arede, 2013:41).

Cabe recordar que cuando Weber analiza el surgimiento del líder carismático, refuerza la idea de que la insatisfacción de la población es una aliada. En escenarios turbulentos, la autoridad carismática repudia el pasado y es, en este sentido, una fuerza revolucionaria. En efecto, la reivindicación por aumento de salarios y la represión, muchas veces violenta, de las huelgas sindicales, por parte del régimen militar, intensificó la incomodidad de la clase de los trabajadores. La convivencia de Lula con este grupo e incluso, el hecho de pertenecer al grupo, le otorgó la habilidad de comprender sus aspiraciones intrínsecas, lo cual lo transformó en el más fuerte representante de los obreros (Arede, 2013:42).

El Lulismo³ se define a sí mismo como un proceso de enlace entre “pobres” y “gobierno”. La llegada en el 2003 al Palacio del Planalto de un líder de origen popular por el Partido de los Trabajadores (PT) supuso un cambio sustancial en la composición de la clase política brasileña. En una sociedad marcada históricamente por desigualdades estructurales y por una política conducida por el acuerdo entre los sectores dominantes, la llegada al poder de Lula implicó una democratización social del poder político. No obstante, este nuevo proceso político, fue percibido con desconfianza por ciertos grupos representantes de los sectores dominantes.

Durante sus años como presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, promovió un programa político que tenía como prioridad erradicar la pobreza. Pese a los escándalos de corrupción en los que se vio envuelto durante su primer mandato, Lula da Silva volvió a imponerse en las elecciones presidenciales de 2006. Es importante destacar en este sentido, que, el periodo que comprende desde “el Mensalão”⁴ en 2005 hasta las elecciones de 2006, demostró la capacidad de Lula para la construcción de un liderazgo por la vía del lulismo; anclado en los sectores populares del Nordeste que habían mejorado sus condiciones de vida a partir de las políticas sociales y de desarrollo económico. De este modo, esta fuerza política pudo resolver entonces la crisis del gobierno, a través de un presidente que, por encima de los partidos y trazando un antagonismo débil entre el pueblo y las élites asumió la representación de los pobres que se sentían identificados con su liderazgo, venciendo por un significativo margen - 69,8 frente a 39,1 - en la segunda vuelta de las elecciones de 2006 (Goldstein, 2016:100). El segundo mandato de Lula (2007-2010) finalizó con un 80% de imagen positiva ante los brasileños.

Sin embargo, las condiciones cambiaron sustancialmente en los años posteriores. El 4 de marzo de 2016, Lula fue arrestado y su casa fue allanada en la causa que investiga a Petrobras por corrupción desde hacía varios meses. Esto ocurrió en el marco de la *Operación anticorrupción Lava Jato*⁵, liderada por el juez Sérgio Moro. El caso de corrupción está relacionado con los sobornos a políticos y empresarios usando recursos de Petrobras. Según las

³ *Lulismo* es un fenómeno político ocurrido en Brasil mientras se mantuvo en el poder el expresidente Luiz Inácio Lula da Silva. El término fue acuñado en artículos y tesis del politólogo André Singer.

⁴ El *Mensalão* o Escándalo de las mensualidades es el nombre dado a la crisis política sufrida por el gobierno brasileño en 2005 en relación con un caso de corrupción política en la Cámara de Diputados de Brasil. El término “mensalão” fue acuñado por Roberto Jefferson, uno de los protagonistas y principal responsable de que el hecho se hiciera público. El caso tuvo como protagonistas a algunos miembros del Partido de los Trabajadores, Partido Popular Socialista, Partido Laborista Brasileño, Partido de la República, Partido Socialista Brasileño, Partido Republicano Progresista y Partido Progresista.

⁵ *Operación Autolavado*, o en portugués *Operação Lava Jato*, es una investigación de corrupción llevada a cabo por la Policía Federal de Brasil. La misma, es considerada por la Policía Federal, como la mayor investigación de corrupción de la historia de Brasil.

investigaciones, Lula presuntamente habría recibido 8 millones de dólares entre pagos por conferencias, viajes y regalos (Biografías y vidas, 2011).

Sin embargo, Lula está lejos de ser el único político de Brasil condenado por corrupción, y ante la falta de líderes políticos nuevos que surjan como alternativa, muchos electores brasileños parecen considerar a Lula como una opción todavía atractiva. “Como creen que todos los políticos son corruptos, continúan votando por Lula porque Lula, a pesar de ser corrupto, mejoró sus vidas”, explica Alberto Carlos Almeida, experto en opinión pública en Brasil (BBC Mundo, 25/01/2018).

Es posible encontrar algunas explicaciones de por qué Lula, aún condenado por corrupción, es el político más popular de Brasil.

Un primer elemento a tener en cuenta en esta dirección es la *movilidad social*. Durante la presidencia de Lula, entre 2003 y 2010, alrededor de 30 millones de brasileños se elevaron por encima del umbral de la pobreza y se sumaron a la economía de mercado. La mejora se hizo sentir en todo Brasil y llegó a rincones que antes quedaban al margen de esos beneficios, mediante programas sociales que eran elogiados internacionalmente. Durante el mandato de Lula también hubo una mejora del sistema educativo y se crearon becas para asegurar que los estudiantes más pobres tuvieran acceso a la educación superior (BBC Mundo, 25/01/2018).

En segundo lugar, podemos hablar del *crecimiento económico*. Cuando Lula concluyó su mandato, había una economía en auge, una tasa de desempleo considerablemente baja y un optimismo sobre el futuro de Brasil inédito en décadas. Todo esto sucedió en medio de un boom en los precios de las materias primas que impulsó la producción en Brasil y toda América Latina, con crecientes exportaciones, ingresos e inversiones (BBC Mundo, 25/01/2018).

Estilos de liderazgos comparados: Luiz Inácio Lula da Silva - Fernando Henrique Cardoso (FHC)

Tanto FHC como Lula fueron consolidadores de la democracia brasileña y, a pesar de sus particularidades, son indiscutiblemente importantes en la historia del país (Arede, 2013:10).

Fernando Henrique Cardoso es un sociólogo, político, filósofo y profesor universitario brasileño. Presidente de la república, por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), desde el 1 de enero de 1995 hasta el 31 de diciembre de 2002. FHC se identificaba como un “Intelectual que lideraba intelectuales”. Lula da Silva, en contraste con FHC, se presentó como

símbolo del “trabajador” y líder máximo del PT. Si, dentro de una política elitista como la brasileña, la llegada al poder de un profesor como FHC fue difícil; mucho más lo fue en el caso de Lula, saliendo de la condición de vida miserable, de una de las regiones más pobres de Brasil.

En líneas generales, el gobierno de Lula siguió las medidas económicas tomadas por FCH. Es preciso destacar que, sin embargo, el gobierno Lula acaba por tener más éxito en el plano económico, al ser capaz de disminuir el número de pobres en el país e incrementar la clase media. Este éxito hace que Lula escape incólume del llamado “Mensalão”, e incluso de la grave crisis de 2008, desencadenada en EEUU; la cual no llegó a poner en jaque su la popularidad y los éxitos de su gestión. El líder sindical había mostrado ser un líder nacional, con capacidad de negociación y comunicación, competente con los diversos sectores de la sociedad y dotado de un carisma bastante peculiar.

Los discursos y las apariciones políticas de ambos fueron objeto de estudio de varios intelectuales. En este sentido solo nos detendremos a restar que, a diferencia de Fernando Henrique Cardoso, Lula paraba en cualquier lugar para conversar con las personas, estableciendo un vínculo mucho más directo con el pueblo en sus actos políticos y apariciones públicas; “se trataba de un liderazgo de alta popularidad, que a través de sus discursos directos dirigidos a las audiencias pretendía escapar a las mediaciones tradicionales de los periodistas” (Goldstein, 2016:98). También cabe destacar que, mientras fue presidente, varios medios extranjeros eligieron a Lula como personaje del año y el expresidente de Estados Unidos, Barack Obama, lo llamó “el político más popular del planeta”.

Podemos concluir diciendo que tanto Cardoso como Lula fueron líderes, pero, por un lado, el estilo de liderazgo de FHC se encuadra dentro del legal-racional, mientras que, por el otro, el liderazgo de Lula encuadra dentro del liderazgo de tipo carismático con su amplia popularidad como principal característica.

Conclusión

A lo largo de esta investigación se abordaron distintos aspectos de la conducta de Lula da Silva como líder político que nos permitieron fundamentar que el mismo, desde una perspectiva weberiana, es un líder carismático.

Electo presidente luego de tres intentos previos fracasados, Lula supo devolverle a Brasil el sentimiento de grandeza que este ex imperio había perdido mucho tiempo atrás. Bajo su

gobierno, la economía se expandió y, decenas de millones de brasileños ascendieron a la clase media.

Lula dejó la presidencia con un nivel de popularidad extraordinario y muchos brasileños ya pedían en ese entonces que volviera al cargo después de Rousseff. Sin embargo, a pesar de que su popularidad sigue intacta y de la aclamación del pueblo brasileño por su reelección, la justicia brasileña impedirá que este se presente para las próximas elecciones. Con el candidato favorito encarcelado por corrupción, los brasileños tendrán que elegir el 7 de octubre entre un menú de líderes desprestigiados e impopulares, lo cual trae aparejado un escenario complejo, con incertidumbres, para el pueblo de Brasil.

Bibliografía

- ANDERSON, P., 2011, "O Brasil de Lula", en *Novos Estudos-Cebrap*, San Pablo.
- AREDE, C. B., 2013, *Liderança carismática de Max Weber: um estudo de caso de FHC e Lula*, San Pablo, Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER).
- BBC MUNDO, 25/01/2018, "4 motivos por los que Lula da Silva sigue siendo el político más popular de Brasil pese a su condena por corrupción". Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42812596>
- BIOGRAFÍAS Y VIDAS, 2011. Disponible en: http://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/silva_lula.htm
- GERTER, J., STEINLEN, C., 06/04/2018, "La crisis política y económica en Brasil: algunas consideraciones", en *El Mostrador*, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/04/06/la-crisis-politica-y-economica-en-brasil-algunas-consideraciones/>
- GOLDSTEIN, A., 2016, "Los gobiernos de hegemonía del Partido de los Trabajadores (PT) y los medios de prensa. Las elecciones de 2014 y la crisis política del segundo gobierno de Dilma Rousseff", en *Estudios Políticos*, Nº 48, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- SELL, C. E., 2013, A Liderança Carismática: sobre o caráter político do populismo, en *Revista TOMO*, Nº 23, pp. 13-44.
- SINGER, A., 2012, *Os Sentidos do Lulismo*, San Pablo, Companhia das Letras.
- WEBER, M., 1967, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Análisis de la militarización de las favelas en Río de Janeiro. Vaivenes entre las políticas coyunturales y las políticas de Estado.

*Analysis of the militarization of Rio de Janeiro's favelas.
Fluctuations amongst short-term policies and State policies.*

Bruno Rossi Pizzi⁶

Rocío Putero⁷

PALABRAS CLAVE: *Río de Janeiro, militarización, favelas, Marielle Franco, Estado penal.*

Introducción

En virtud de la conflictividad creciente dentro de las favelas fluminenses y su alegada agudización luego del período de Carnaval, el 20 de febrero de 2018 el Gobierno Federal de Brasil decretó la intervención del estado de Río de Janeiro. Si bien la seguridad pública ha sido una preocupación primordial en este estado a lo largo de los últimos 20 años, fue en el marco de dicha intervención que aconteció el trágico asesinato de la socióloga y concejala de la ciudad de Río de Janeiro Marielle Franco. Se genera así una reactivación de la preocupación concerniente a la violencia generalizada en los sectores marginales. Esta violencia proviene tanto de grupos criminales como de las mismas fuerzas de seguridad.

La tesis de pos graduación de Marielle Franco retoma el concepto de Estado Penal, acuñado por Loïc Wacquant, para describir la situación brasileña, sobre todo en lo concerniente a la mencionada conflictividad presente en los sectores sociales más vulnerables. Éste actúa de forma represiva, combinado con aspectos del Estado neoliberal, para acrecentar el control sobre los denominados “pobres problemáticos” (Franco, 2014:40).

Conforme a lo establecido por el artículo 34 de la Constitución de la República Federativa de Brasil hoy vigente, la Unión puede intervenir en los Estados para garantizar el orden público; garantir el libre ejercicio de cualquiera de los poderes en las unidades estatales; asegurar la observancia de la forma republicana, el sistema representativo y el régimen democrático, como así también defender la autonomía municipal. Es en este sentido que surge el

⁶ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR).

⁷ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR).

interrogante acerca de la naturaleza tanto de la intervención federal cuanto de la creciente militarización de las favelas producto de la primera.

El objeto del presente ensayo es analizar si la mencionada intervención funciona como paliativo a la crítica situación o, por el contrario, es un aliciente a la misma. Por un lado, se escudriñarán los antecedentes del accionar de las fuerzas de seguridad y armadas en las favelas. A raíz de este objetivo es menester acudir a las partidas presupuestarias de la cartera de Defensa. Finalmente de discurrirá sucintamente acerca de la debilidad de las instituciones democráticas en el Brasil.

Antecedentes

La actual intervención federal en Río de Janeiro no es el único despliegue de fuerzas de seguridad que ha actuado en la región con el objetivo de combatir narcotráfico y la violencia en las favelas. Como fue mencionado anteriormente, la zona en cuestión ha sido altamente conflictiva a lo largo de los años, muchas veces superando los indicadores de violencia de Brasil en general por un amplio margen. Con todo, pueden observarse cambios y continuidades en el abordaje por parte de las fuerzas del orden de la problemática de la violencia en las favelas a lo largo del tiempo. Para ello, es menester analizar cómo ha mutado el concepto de seguridad en el ámbito de la política brasileña.

De acuerdo con la tipología descrita por Moema Dutra Freire, se han sucedido tres paradigmas de Seguridad en Brasil. El primero de ellos, el Paradigma de Seguridad Nacional, predominó en el régimen militar (1964-1985). El mismo partía de un concepto de Defensa Nacional íntimamente asociado a la defensa del Estado y se hallaba en evidente concomitancia con la Doctrina de Seguridad Nacional, que imperaba en la región en la época (Dutra Freire, 2009:51).

La sanción de la Constitución de 1988 inaugura el denominado “Paradigma de Seguridad Pública”, que vendría a suplantar al ya obsoleto “Paradigma de Seguridad Nacional”. Es en su artículo 144, que establece que la Seguridad Pública (deber del Estado y derecho y responsabilidad de todos) se ejerce para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, por medio de los siguientes órganos: Policía Federal; Policía de Tráfico Federal; Policía Ferroviaria Federal; Policías Civiles; Policías Militares y Cuerpos de Bomberos Militares (Dutra Freire, 2009:53). Tales órganos serán tenidos en cuenta en el presente ensayo a la hora de marcar los antecedentes de la zona de Río de Janeiro en relación a la intervención.

El tercer paradigma desarrollado es el de Seguridad Ciudadana, entendida esta como un “concepto que parte de la naturaleza multicausal de la violencia y, en este sentido, defiende la actuación tanto en el espectro del control como en la esfera de la prevención, por medio de políticas públicas integradas en el ámbito local” (Dutra Freire, 2009:56). Es principalmente en el marco de dicho paradigma, incluyendo elementos del anterior, que deben ser entendidas las sucesivas intervenciones militares en el ámbito de las favelas fluminenses.

Empero, pueden hallarse atisbos del rol de las Fuerzas Armadas en las favelas en el marco del mencionado Paradigma de la Seguridad Ciudadana incluso en períodos anteriores, sobre todo durante la década de los noventa. Siguiendo a Cecília Coimbra, “desde el final del período militar (1964-1985) [...] las Fuerzas Armadas han sido algunas veces invocadas como apoyo a la lucha contra los peligrosos. Ellas serían los guardianes del orden, frente a las olas de violencia que asaltan a las grandes ciudades, y en especial contra el narcotráfico— construido como principal causante de esas violencias urbanas” (Coimbra, 2001:140). Puntualmente, es a partir del año 1994, con la denominada “Operación Río I”, que se observa una clara y sistematizada irrupción de las fuerzas del orden en las favelas cariocas.

En un estudio sin precedentes, Coimbra explora la creación del mito de las “clases peligrosas” en el discurso de la seguridad pública. Allí, el rol de las Fuerzas Armadas, subrepticiamente, no es otro que librarse una suerte de “guerra santa” en aras de reprimir la violencia urbana (Coimbra, 2001:162-163). La autora denuncia que en nombre de la lucha contra el narcotráfico y para, presuntamente, “establecer la presencia y el control de la autoridad policial-militar e inhibir el comercio de estupefaciente” (Coimbra, 2001:163) las Fuerzas Armadas no sólo han cometido arbitrariedades como la agresión de niños y el allanamiento de residencias sin orden judicial alguna, sino que también contribuyeron a la formación de un “perfil del peligroso”, que persiste en la actualidad (Coimbra, 2001:163).

Más recientemente, las Fuerzas Armadas han prestado sus servicios en diversos conflictos en Río bajo la misión GLO o “Garantía de la Ley y el Orden”. Entre estos se pueden citar la intervención en el Complejo Alemão del 2010 al 2012, la de Moré de 2014 a 2015 y por último la de Rocinha en 2017 (Ramos, 2018a:10).

Las principales fuerzas que solían actuar en la zona, previo al 2008, eran la Policía Militar, la Policía Civil y la Policía Rodoviária Federal. Sin embargo, en el 2008 y enmarcado en un nuevo paradigma de “Seguridad Ciudadana”, surgen las UPP o “Unidades de Policía Pacificadora”.

Dentro de los objetivos que persiguen las UPP, o por lo menos que declaran perseguir, prima el de ser una policía de comunidad y proximidad implementado para romper los modelos violentos y militarizados de acción policial. Más aún, cuando estas Unidades de Policía Pacificadora fueron creadas, circuló un afiche propagandístico que realizaba un juego de palabras con la sigla UPP y la leyenda “*eu apoio a paz*”. Es por esto que parecería coherente ubicarlas dentro de un nuevo paradigma en cuanto a los tratamientos de la seguridad pública. Sin embargo, hay evidencias que en la práctica esos objetivos no se persiguieron tan estrictamente. A pesar de que durante el periodo de prueba de las UPP no hubo un significativo aumento de las tasas de criminalidad en la zona, la idea de que fuera una policía social y cumpliera funciones de acompañamiento con los residentes de la favela no se implementó plenamente. En efecto, según Marielle Franco, la antes mencionada propaganda es un claro ejemplo de un “proceso ideológico de falseamiento de la realidad en curso” (Franco, 2014:49).

Siguiendo los estudios de campo de Sebastián Saborio, se puede llegar rápidamente a la conclusión de que las Unidades de Policía Pacificadora siguieron una lógica de ocupación territorial de las favelas no necesariamente para pacificar las zonas más conflictivas, si no para mantener una presencia visible y revalorizar las zonas importantes de Río que pudieran tener mayor visibilidad internacional (Saborio, 2017: 144).

Saborio relata que en los meses que realizó trabajos de campo, los mismos oficiales le confesaban que muchas veces patrullaban fuera de sus zonas asignadas, adentrándose en barrios de clase alta cercanos a las favelas, solo para que sus habitantes se sintieran más seguros. Más allá de las carencias que puede haber presentado el Programa de Policía Pacificadora, en un estudio reciente, realizado por Leonarda Musumeci, se dictamina que la mayoría de los habitantes de las favelas no prescindiría de su presencia, sino que preferiría que estas continuasen sus patrullas pero con algunas modificaciones (Musumeci, 2017: 44).

Una conclusión del mencionado informe, que coincide no casualmente con el estudio de Saborio, es el contraste entre el impacto que tienen las UPPs para los residentes de las favelas, quienes son indiferentes o aplicarían reformas en su accionar y lo que se muestra en los medios de comunicación. En efecto, mientras los residentes expresan las mencionadas impresiones, en los medios se hace una intensa propaganda de la “pacificación” que estas llevan a cabo, “sugiriendo una comunicación dirigida mucho más para fuera de las

favelas, para seducir, tranquilizar y beneficiar a otros grupos, que para informar, conquistar e involucrar a los habitantes y policías directamente involucrados" (Musumeci, 2017: 51).

Más allá del rol que en particular han tenido las UPPs en el mencionado paradigma de Seguridad Pública, es necesario explorar cómo ha evolucionado la inversión estatal en el marco de la cartera de Defensa, a los efectos de observar holísticamente el devenir de las políticas de Estado en el área de seguridad en el más amplio de sus sentidos. Tomando como referencia el período 2000-2017, se observa una clara vocación del Gobierno Federal de robustecer el presupuesto militar, más allá de las coyunturas. Puntualmente, en el 2012 Brasil se posicionaba en el onceavo puesto a nivel global en materia de gasto estratégico-militar (SIPRI, 2017). Incluso en el año 2017, bajo los constreñimientos del *Novo Regime Fiscal*, dirigido a limitar el gasto público durante los subsiguientes veinte ejercicios económicos, al Ministerio de Defensa le fue asignada la nada desdeñable suma de 94 billones de Reales. Este monto es astronómico, al superar por 10 billones de Reales al presupuesto del año anterior, en valores corrientes (Lei Orçamentária Anual, 2017). De esta suerte, bien puede afirmarse que la cartera de Defensa no se ha visto perjudicada por el recorte presupuestario, erigiéndose como un sector primordial de la administración de Michel Temer.

31

Es harto evidente que las políticas estratégico-militares en Brasil han sido fruto de una continuidad presupuestaria que excede a las contingencias político-económicas. De hecho, tanto las administraciones de da Silva y Rousseff no han hecho más que aumentar los fondos destinados a tal área (Almeida, 2015). Tal persistencia marcaría la primacía de una política de Estado por sobre políticas gubernamentales coyunturales, al menos en lo atinente a la asignación de fondos.

Los mencionados antecedentes, como así también la evolución presupuestaria en la cartera de Defensa, nos permiten argüir que la actual intervención federal no constituye una ruptura con los abordajes de la cuestión de las favelas propios del pasado. Más bien se trataría de la aplicación del mismo modelo pero llevado al paroxismo, al incluir un sinnúmero de muertes entre las que resalta la de la concejala Marielle Franco.

Análisis de la intervención

En febrero de 2018, la ciudadanía fluminense fue tomada por sorpresa al conocerse la decisión del Gobierno Federal de intervenir el estado de Río de Janeiro, limitándose al área de seguridad pública, en aras de “poner fin al grave compromiso del orden público” (Decreto N° 9.288, 16/02/2018). La constitucionalidad de la medida ha sido puesta en tela de juicio por diversos especialistas (Ramos, 2018a:7). La intervención apunta inequívocamente al control de las favelas y los barrios periféricos, donde se vienen llevando a cabo numerosos procedimientos que tienen como protagonistas a las fuerzas del orden.

A los efectos de estudiar desde una mirada crítica la dinámica de la intervención, el Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (CESeC), dependiente de la Universidad Cândido Mendes, ha elaborado un Observatorio de dicha intervención, centrándose en primera instancia en el período febrero/abril 2018. Tal documento fue producido en coautoría con un consejo de activistas y bajo el patrocinio de una serie de instituciones, entre las que se destacan Amnistía Internacional Brasil y la Comisión de Derechos Humanos de la *Assambleia Legislativa* del estado de Río de Janeiro. No resulta desdeñable que este informe haya sido dedicado a la memoria de Marielle Franco.

A diferencia del *approach* de las Unidades de Policía Pacificadora, o por lo menos de sus intenciones, la intervención federal viene a representar un modelo de seguridad pública basado en la confrontación. Esto se ve no solo en la misma lógica del accionar de las fuerzas militares, si no en el aumento de los distintos indicadores de violencia. Cabe destacar, además, la multiplicidad y diversidad de las fuerzas de seguridad intervenientes: no sólo se emplearon agentes de la Policía Militar, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Civil estadual, sino que también hubo operaciones en las que la Policía Federal, la Fuerza Nacional de Seguridad Pública e incluso funcionarios del Ministerio Público estadual tuvieron un rol preponderante.

En el Observatorio se remarca que los niveles de criminalidad que justificaron la intervención afectan a la región desde 1990. Desde esa época, las tasas de homicidio en Río siempre se mantuvieron mucho más altas que las de Brasil en general, disminuyendo significativamente en 2008 y volviendo a aumentar en 2017 (Ramos, 2018a:4).

A pesar de que la situación de Río de Janeiro es trágica, el observatorio de la intervención pone en tela de juicio la razón de la elección de Río para esta operación, siendo que no es la región más violenta de Brasil, de hecho, en cuanto a homicidios, se encuentra en el puesto número 11. En este sentido, el informe arguye que se trata de una medida apresurada, carente de planificación y metas, basada en la improvisación constante (Ramos, 2018a:21). Entre los

cuestionamientos que se le pueden hacer a la decisión del presidente Temer de ordenar la Intervención Federal se encuentra el cómo será financiada. Se estima que se solicitaron 3.1 billones de reales, de los cuales la mitad se utilizarán para cubrir deudas del estado de Río de 2016 y 2017 y la otra se destinará a costear la misma intervención.

En los primeros dos meses de intervención se produjeron 70 operaciones con más de 40.000 agentes. Se registraron 940 homicidios, 209 personas muertas por el accionar de la policía y 19 policías muertos. (Ramos, 2018a:5). Entre otros datos alarmantes, que evidencian la naturaleza confrontativa de la intervención, se encuentran los números de tiroteos. En los dos meses previos al 16 de febrero, se registraron 1.299 tiroteos, mientras que en los dos meses posteriores se registraron 1.502. Pasados los tres meses el número de tiroteos asciende a unos preocupantes 2.309 (Ramos, 2018a:1).

Los informes, pasados los cuatro meses, son aún más cruentos. Los tiroteos aumentaron a agentes movilizados a 100.000 y las operaciones a 503. Entre otros números alarmantes encontramos 444 personas muertas por la policía, habiéndose incrementado en un 34% desde iniciada la intervención. Otro dato alarmante, y que contraría las promesas de transparencia formuladas por el Gabinete de la intervención, es el incremento sistemático de las operaciones realizadas sin divulgar información alguna acerca del personal movilizado. Estas fueron 3 en febrero, 9 en marzo, 34 en abril y 55 en mayo (Ramos, 2018b).

En suma, la intervención en sí misma no ha dado prueba alguna de ofrecerse como una solución a los problemas estructurales de la región, ya que no se han evidenciado cambios en las condiciones de vida de sus habitantes. Por el contrario, se torna cada vez más palpable el aumento de la conflictividad social, fruto también de la coyuntura económica por la que atraviesa el país. Al mismo tiempo, su alto costo, tanto político como económico, continúa comprometiendo al estado de Río de una manera no constructiva, profundizando la represión en vez de paliar la conflictividad. No menos preocupante es la carencia de planeamiento en el accionar de las Fuerzas de Seguridad, ya que ha quedado evidenciado que lo que prima es la reiterada y sistemática improvisación. Prueba de ello es que el Plan Estratégico de la Intervención fue revelado recién cuatro meses comenzada la misma (Ramos, 2018b). De todas formas, dicho Plan Estratégico no es más que un breve y sucinto listado de objetivos generales, por lo que la improvisación sigue siendo la regla.

Entre las víctimas fatales de esta Intervención se encuentra la socióloga y concejala Marielle Franco, quien al momento de su fallecimiento denunciaba la violencia policial y a la misma intervención. A la fecha las circunstancias de su muerte siguen sin ser esclarecidas.

La tesis de Marielle Franco

En el marco de un programa de pos graduación de la *Universidade Federal Fluminense*, la socióloga y activista por los derechos humanos Marielle Franco presentó un documento que explora el rol de las UPP en las favelas de Río de Janeiro. Dicho trabajo salió a la luz en el año 2014 y su leitmotiv gira en torno a la hipótesis de que las UPP, en tanto que instrumentos de seguridad pública, no hacen más que profundizar un modelo de Estado Penal, integrado al proyecto neoliberal.

El concepto de Estado penal fue acuñado originalmente por el académico francés Loïc Wacquant (1998), para referirse al auge del sector carcelario en Norteamérica como una suerte de criminalización de la pobreza. El autor distingue tres modalidades del avance del Estado Penal: la instalación de un régimen de hiperinflación carcelaria permanente y generalizada, sin precedentes en una sociedad democrática; la profundización de la “red penal”, aumentando los medios indirectos de vigilancia y control de los pobres y, por último, el aumento presupuestario de las diversas instituciones penitenciarias, coincidente con la reducción del gasto estatal destinado al bienestar de los sectores marginales.

Habiendo contextualizado entonces el significado de “Estado Penal”, es notable la relación de esta idea con la marginalización de un determinado sector de la sociedad y de las favelas cariocas específicamente. La violencia policial y militar en estos sectores, normalmente justificada como guerra contra el tráfico, los robos y la insurgencia social en general, suele estar dirigida específicamente a los denominados “pobres peligrosos”, en su mayoría negros. El problema es que la única política pública que alcanza a estos sectores es la policía.

La intención de Marielle Franco en su tesis es denunciar la violencia ejercida desde las instituciones del Estado, principalmente las UPP, a una parte determinada de la población en el contexto del Estado Penal. Es de especial interés el énfasis que la autora hace en la relación entre el susodicho Estado Penal y el neoliberalismo. En efecto, ha sido la etapa neoliberal la que creó un “ambiente de control, adecuado para ser implementado y reproducido con sutilezas e interfaces para el control de los llamados pobres problemáticos” (Franco, 2014:40). Las políticas de exclusión propias del neoliberalismo tienen como contracara el

robustecimiento del Estado Penal, tanto más cuanto que éste resulta indispensable para “contener a los que se encuentran excluidos del proceso” (Franco, 2014:40). Esta crítica al “rostro” neoliberal ya se hallaba implícita en los estudios de Cecília Coimbra (2001).

En todo caso, la novedad de la tesis de Franco consiste en señalar los elementos ideológicos que actúan subrepticiamente en el accionar de dicho Estado Penal en las favelas de Río de Janeiro. En este sentido, la invocación a la “guerra contra el narcotráfico” como una suerte de cruzada, apela a la población en general, que se halla “convencida de que lo que está en juego es la garantía de la seguridad de cada ciudadano” (Franco, 2014:41). Más aún, se reproduce en el imaginario social “la diferenciación de clase y la diferenciación racial, una vez que son justificadas las incursiones que victiman a (un determinado) público” (Franco, 2014:41). Tal es el escenario que legitima las incursiones de las UPP.

Sin dudas, la militarización de las favelas es la arista más problemática de la puesta en marcha de las UPP. Cuatro son, oficialmente las etapas de este proceso: la intervención táctica, la estabilización, la implantación y por último la evaluación y el monitoreo de la operación (Franco, 2014:92). La autora denuncia sistemáticos excesos que violan los derechos más fundamentales en el marco de la acción militarizada del complejo militar/policial, mientras que, paradójicamente “el Estado no puede competir con el narcotráfico” (Franco, 2014:98). Así, recalca la ineffectividad de las intervenciones, en tanto que su objetivo primordial permanece incumplido. En este punto, retoma a Wacquant para señalar una nueva dimensión del Estado en el contexto neoliberal: éste, ante la pérdida de poder a manos de otros actores, como las corporaciones internacionales, “procura reafirmar su fuerza perdida por la exhibición y la ritualización grotesca de esta fuerza, por la construcción del Estado Penal en la regulación ostensiva de la inseguridad social” (Malaguti Batista, 2012:35).

El diagnóstico de Franco se complementa con la prescripción de algunos cambios necesarios para paliar la situación. Entre ellos sobresale, en el campo de la seguridad pública, la necesidad de alterar el modelo sustentado por la policía por otro “sustentado en los derechos de las personas” (Franco, 2014:125). Resulta imperiosa, en ese contexto, una desmilitarización de la policía, cuya clave reside en la “superación de la ideología que refuerza el sentido común de la guerra”. Más concretamente, en el ámbito específico de las UPP, el quid de la cuestión es el “desafío de construir regulaciones para potenciar los derechos, construir políticas públicas destinadas al diálogo con la población y a la ampliación de los servicios y equipamientos estatales para elevar la calidad de vida de los habitantes de las favelas” (Franco, 2014:125).

Desgraciadamente, estas líneas de acción se fueron tornando cada vez más utópicas desde la publicación de la tesis de Franco, más aun teniendo en cuenta que actualmente las favelas se encuentran bajo la descrita intervención militar, en cuyo marco la autora fue asesinada. Se sobreentiende que, desde que fue publicada su tesis, el Estado Penal, en vez de volverse en sí mismo y transformarse en un modelo que tenga en cuenta los derechos de las personas, se ha profundizado añadiendo el elemento de una militarización desde el mismo Estado Federal. Con todo, el valor científico de la investigación de Marielle Franco permanece incólume, por cuanto procura explicar qué subyace en la militarización de las favelas.

Conclusiones

A lo largo del presente ensayo hemos procurado detallar tanto los antecedentes como la actualidad de la militarización de las favelas en Río de Janeiro, haciendo hincapié en la conceptualización desarrollada por Marielle Franco.

La carencia de instituciones formales y la imposibilidad de acceso a servicios básicos en las favelas generan un vacío en el espacio social que a lo largo del tiempo pasó a ser ocupado por grupos criminales y comando que asumen en buena parte el monopolio del uso de la violencia y la prestación de servicios. La complejidad de la configuración ilegítima de poder en las favelas y la conflictividad que se genera por las luchas entre distintos grupos o entre los grupos y los habitantes, sumada a la ineeficacia de la acción policial para revertir esta situación, devienen en un descontrol social observable desde una perspectiva nacional como internacional (Mascareño, da Silva, Loewe, Rodríguez, 2016).

El descontrol e inestabilidad social, no sólo implican una incomodidad para los habitantes de las zonas céntricas de la ciudad, sino que desvalorizan la imagen de Rio a nivel internacional, y consecuentemente de Brasil. Así, en un contexto político de escasa legitimidad de los gobernantes, desconfianza e indignación por los casos de corrupción, la idea de mostrar una “mano dura” frente a la conflictividad de las favelas puede leerse como un intento de búsqueda de legitimar el gobierno de turno. Con todo, la Intervención Federal no hizo más que profundizar los problemas de la zona, aumentando las fatalidades, las reacciones de los grupos criminales y profundizando el temor de los habitantes de las favelas, que continúan viendo sus derechos fundamentales vulnerados.

Es evidente que la militarización en términos de política de Estado puede ser identificada desde hace años en la zona, como demuestran los datos proporcionados por la cartera de

defensa. Sin embargo, la coyuntura política descrita anteriormente profundiza ese modelo y lo lleva a un extremo que no había sido antes visto en la región.

Bibliografía

ALMEIDA, C., 2015, *Orçamento da Defesa no Brasil:evolução e perspectivas*, Río de Janeiro, ESG.

COIMBRA, C., 2001, *Operação Rio: o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública*, Río de Janeiro, Intertexto.

DECRETO 683/2018, 23/07/2018, DEFENSA NACIONAL. Modificación Decreto N° 727/2006, República Argentina.

DECRETO N° 9.288, 16/02/2018, Intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, República Federativa de Brasil.

DUTRA FREIRE, M., 2009, “Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias”, en *Aurora*, Año III, N° 5.

FRANCO, M., 2014, *UPP – A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro*, Niterói, Universidade Federal Fluminense.

JÁCOME, F., 2018, “Los militares en la política y economía de Venezuela”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 274.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, 2017, República Federativa de Brasil.

MALAGUTI BATISTA, V. (Org.), 2012, *Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*, Río de Janeiro, Revan.

MASCAREÑO, A., DA SILVA, A., LOEWE, D., RODRÍGUEZ, D., 2016, “Redes Informales e Instituciones Democráticas en América Latina”, en *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 59, N° 3.

MUSUMECI, L., 2017, *UPP: Última Chamada. Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro*, Río de Janeiro, CESeC.

RAMOS, S., 2018a, *À deriva: sem programa, sem resultado, sem rumo. Observatório da Intervenção*, Río de Janeiro, CESeC.

RAMOS, S., 2018b, *Quatro meses de intervenção federal: Operação, operação, operação*, Río de Janeiro, CESeC.

SABORIO, S., 2017, “Policía Pacificadora, legitimidad y prácticas de ocupación territorial. Antípoda”, en *Revista de Antropología y Arqueología*, N° 29.

SIPRI, 2017, “Military expenditure by country, in constant 2015 US\$ m., 2007-2016”. Disponible en <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-2015-USD.pdf>

TOKATLIAN, J., 22/06/2018, “¿Cambiemos las fuerzas armadas?”, en *Página 12*, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/123379-cambiemos-las-fuerzas-armadas>

WACQUANT, L., 1998, "L'ascension de l'État pénal en Amérique", en *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 124.

Argentina y Brasil: las relaciones de los socios en un contexto de crisis (2017-2018)

Argentina and Brazil: the partners' relationships in a context of crisis (2017-2018)

Greta Rubinich¹

PALABRAS CLAVE: Argentina, Brasil, Política exterior, Macri, Temer.

Introducción y marco conceptual

La historia de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil se ha caracterizado por momentos de avances y retrocesos, épocas de cooperación y de conflicto. En estos últimos años (2017-2018), Brasil experimentó un proceso de crisis institucional y política que ha influido en la relación bilateral entre los socios. Este artículo intentará dar luz sobre los últimos hitos en la vinculación de ambos países, durante el gobierno de Temer y Macri.

Como prisma conceptual para analizar la relación entre ambos países utilizamos el concepto de alianza estratégica. Tal como Lorenzini (2011), entendemos que esta comprende al vínculo bilateral de modo integral y en múltiples dimensiones; y se basa en una relación profunda y densa. Sin embargo, es diferente a esta última ya que la alianza estratégica precisa del planteo y la identificación conjunta de algunos objetivos comunes susceptibles de ser logrados a mediano y largo plazo, haciendo los cursos de acción más previsibles y menos inciertos (Lorenzini, 2011:56). Una alianza estratégica no es el resultado natural del devenir de la integración económica y comercial. Por el contrario, el componente político, es una condición *sine qua non* para

39

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales en la Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Miembro del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR).

transformar la retórica discursiva en acciones políticas concretas (Lorenzini, 2011). Por ello, nos preguntamos en este trabajo si la relación entre ambos países sigue siendo estratégica en un contexto de crisis institucional.

Crisis institucional brasileña

Brasil vivió un proceso de crisis institucional desde las manifestaciones y movilizaciones populares de junio de 2013, sobretodo de la clase media brasileña, en contra de los aumentos y ajustes económicos y de la corrupción de la clase política brasileña. El mismo devino en crisis política luego del *impeachment* a Dilma Rousseff en mayo de 2016, consagrándose con la prisión de Lula y su prohibición para ser candidato presidencial.

Remontándonos en el tiempo, “el segundo gobierno Dilma enfrentó una fuerte oposición dentro y fuera del Congreso nacional, con la pérdida de su base de sustentación parlamentaria (necesaria para el presidencialismo de coalición) y el crecimiento de las manifestaciones opositoras que exigían su *impeachment*” (Maldonado y Arruda, 2016:3). Otro factor que profundizó este malestar social y político, fue la crisis económica: “la contracción del Producto Bruto Interno (PBI), el aumento de la desocupación y la caída del ingreso promedio mensual de los trabajadores² contribuyeron al descenso de la popularidad de la presidenta (que ya había disminuido en el final del primer mandato y se profundizaría al comienzo del segundo), inclusive entre los sectores más empobrecidos de la sociedad brasileña” (Maldonado y Arruda, 2016:4). Es importante tener en cuenta que estos resultados se deben a una conjugación de factores, que van desde el deterioro de los términos de intercambio (asociado con el fin del boom de las commodities, que impulsó el crecimiento

² “Algunos datos que plasman la magnitud de la situación brasileña, de acuerdo al Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), son: una caída acumulada del PBI de 7,3% en total desde 2014 hasta el primer trimestre del 2017, un desempleo cercano al 12%, una tasa de desocupación del 13,7% y un déficit público cercano al 9% del PBI” (Castaño, 2017:6).

económico en los gobiernos de Lula), pasando por la obstrucción a las medidas presentadas por el gobierno en el Congreso (en realidad un verdadero sabotaje) y el propio ajuste fiscal realizado por el gobierno Dilma a mediados del 2015, bajo la batuta del ministro de Hacienda: el ultraliberal y ortodoxo Joaquim Levy (Maldonado y Arruda, 2016:4).

Ante este contexto de crisis en el país vecino, este trabajo nos invita a preguntarnos si la relación de socios estratégicos se modifica, se mantiene o adquiere otro carácter. Para ello, necesitamos explicar brevemente las visiones y objetivos de política exterior de Macri y de Temer.

Tal como nos indican Frenkel y Azzi (2017), los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil coinciden en proponer, a diferencia de sus antecesores, una política exterior de orientación globalista-liberal. Ambos gobiernos asumieron con un discurso refundador y rupturista, que prometía sacar a sus países de las políticas populistas perpetradas por las gestiones anteriores y abrazar una agenda aperturista, basada en el reacercamiento político-comercial con Estados Unidos y Europa (Patey, 2017; Ferreira, 2017 en Frenkel y Azzi, 2017).

Un rasgo común de las nuevas gestiones es que ambos mandatarios partieron de una visión optimista del escenario internacional y de la globalización (Corigliano, 2018), sosteniendo que sus antecesores habían perdido oportunidades de inserción comercial producto de distorsiones ideológicas y preferencias populistas.

Política Exterior Macri (“reinsertar Argentina en el mundo”)

Tal como lo expresan Russell y Tokatlian (2017: 219) “lo anunciado y hecho por el gobierno de Macri en materia de política exterior muestra que sus prioridades estuvieron claramente puestas en el campo económico, la desideologización de la política exterior y la vinculación inteligente con el mundo a fin de atraer inversiones e

incrementar los flujos y los acuerdos comerciales con el exterior".

Desde el punto de vista comercial, el nuevo gobierno argentino se incorporó como miembro observador de la Alianza del Pacífico y, en marzo de 2016, manifestó su intención de sumarse en un futuro al Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) (Frenkel y Azzi, 2017).

Entre los objetivos se destacan: "acceder a fuentes de financiación internacional, el acercamiento hacia Estados Unidos, la condena a Venezuela, el pago a los *holdouts*, las reformas económicas internas y el permiso de auditorías al FMI, (demostrando) una clara conjunción de la política exterior con la política interna, buscando establecer las condiciones a priori propicias para el arribo de inversiones extranjeras y para poder tomar prestados créditos internacionales a tasas bajas" (Castaño, 2017:16).

La inserción política argentina consiguió una diversificación y profundización de los lazos internacionales con quienes efectivamente se pretendía lograrlo y recibió contundentes apoyos retóricos por parte de los organismos económico-financieros tradicionales y de los foros multilaterales en los que participó el país (G-20, Organización Mundial de Comercio, Organización de las Naciones Unidas) (Castaño, 2017). Sin embargo, "desde la perspectiva de la inserción económica, puede decirse que no se obtuvieron los resultados esperados; en efecto, la apertura de la economía, las medidas económicas internas y las políticas de incentivo dirigidas a determinados sectores económicos internos y al capital transnacional, no se tradujeron en un crecimiento de la economía y de la atracción de las inversiones extranjeras, aunque sí se alcanzó un incremento de las exportaciones de los bienes primarios en virtud de las medidas políticas internas de liberalización comercial" (Castaño, 2017:20).

En cuanto a sus vinculaciones exteriores, existió una apuesta a una geometría más compleja que incluye el mantenimiento del vértice chino, la recomposición de los vértices de vinculación con Estados

Unidos y la Unión Europea, los vecinos del Cono Sur y la exploración de nuevos vértices en las naciones del Pacífico y del Golfo Pérsico y en los vínculos con Rusia (Corigliano, 2018). Así, se abandonaron las relaciones problemáticas con Irán y Venezuela, ya que dificultaban el acercamiento con EEUU.

Política Exterior Temer

Claramente, era una política exterior de un **gobierno de transición**. Por ello, no mostraba un objetivo claro y existió un retiro de Brasil de los foros multilaterales sudamericanos e internacionales.

El gobierno de Temer decidió abandonar el alto protagonismo que Brasil tenía en los foros y mecanismos multilaterales, a favor del bilateralismo (Frenkel y Azzi, 2017) Es importante destacar que esta retracción brasileña de los espacios sudamericanos y multilaterales ya se observaba en el gobierno de Dilma por los problemas macroeconómicos. Así, al mismo tiempo en que los BRICS y las iniciativas Sur-Sur perdían prioridad en la política exterior, Brasil avanzaba en la decisión de formalizar su pedido de adhesión como miembro pleno en la OCDE (Frenkel y Azzi, 2017).

Otra directriz era la renovación del Mercosur, que incluía el establecimiento de una alianza con la Argentina de Macri. En palabras del ministro Serra: “Uno de los principales focos de nuestra acción diplomática a corto plazo será la sociedad con la Argentina, con la cual pasamos a compartir similares referencias para la organización de la política y de la economía” (Maldonado y Arruda, 2016:9), demostrando la “desideologización” de la política exterior. Así, tal como explican Maldonado y Arruda (2016: 15) se retomó una “inserción subordinada a los países hegemónicos, acelerando el proceso de reprimarización de la economía. El Mercosur - en calidad de unión aduanera-, la Unasur, la proximidad con la ALBA, el BRICS y otros bloques de integración regional que permiten el fortalecimiento brasileño y regional

frente a las pautas más agresivas del centro hegemónico; todos van a perder intensidad y se deshidratarán”.

Temer, al igual que su par en Argentina también apostó por el restablecimiento de las relaciones con Washington, deterioradas desde la revelación del ex agente de la CIA, Edward Snowden, de que Estados Unidos realizaba espionaje ilegal sobre el gobierno de Rousseff y las principales empresas brasileñas (Frenkel y Azzi: 2017). Uno de los indicadores más notables de esta nueva relación fue la firma, en julio de 2016, de un acuerdo que venía siendo negociado sin consenso desde 1999, por el cual se liberaba la venta de carne bovina *in natura* de Brasil a Estados Unidos y adecuaba reglas sanitarias de Brasil a los requisitos norteamericanos (Frenkel y Azzi, 2017:10)

Volviendo a la alianza estratégica, nos resta preguntarnos si los objetivos de Argentina hacia Brasil, ¿se modifican con el cambio de gobierno? ¿Y los de Brasil hacia Argentina? Para ello, repasaremos los avances en los acuerdos entre ambos países, como el Mercosur, y los hitos que marcaron la relación en el período seleccionado.

- Mercosur

Según Simonoff (2016), para ambos gobiernos el Mercosur se reduce nuevamente a su función comercial, como puerta de acceso a la Unión Europea y la Alianza del Pacífico y las inversiones extranjeras. Este objetivo de **flexibilizar el Mercosur** para conseguir un acuerdo bilateral con ambos bloques comerciales se lo plantea Macri a Dilma, pero lo profundiza con Temer. Si bien el gobierno de Cambiemos ya había expresado la prioridad que tenía el vínculo con Brasil durante la presidencia de Rousseff, la llegada de Temer ofrecería un marco de mayores sintonías para su estrategia internacional y regional. Una de las manifestaciones más claras de este acercamiento fue la unificación de posiciones

sobre la situación de Venezuela³ en el Mercosur, suspendiéndolo como miembro pleno en 2017 (Mastropierro, 2016; Corigliano, 2018).

- Cumbres y encuentros

Por otro lado, ante el impeachment y la situación de crisis institucional, la cancillería argentina buscó manejar con prudencia el lazo con Brasil (Russell y Tokatlian, 2017). Así, el gobierno argentino fue el primero de la región en apoyar la legitimidad de Temer (Olmos, 2018) ya que declaró el respeto al proceso institucional y confió en la solidez de la democracia brasileña, convirtiéndose en su principal aliado (Simonoff, 2016:45). Este apoyo explícito fue seguido por la realización de cumbres tanto bilaterales como plurilaterales en el marco de los bloques regionales, que no abogaron por una exclusión en los mismos del gigante sudamericano en virtud de la cláusula democrática" (Castaño, 2017: 14).

En octubre de 2016, tiene lugar el primer viaje internacional del mandatario brasileño que es, justamente, a la Argentina. Esta visita resultó crucial para restablecer los lazos comerciales debilitados por la crisis brasileña, buscando darle impulso a las negociaciones del acuerdo de libre comercio UE- Mercosur (Mastropierro, 2016). Los presidentes compartieron la necesidad de luchar contra el narcotráfico y el contrabando en la frontera de ambos países, disponiendo el refuerzo de efectivos de seguridad, desarrollando un mayor intercambio de información sensible, avanzando en tecnología común y compartiendo el monitoreo conjunto en las fronteras (Mastropierro, 2016).

En febrero de 2017 se desarrolló la cumbre "Aliados del siglo XXI", cuyos objetivos eran: otorgarle un impulso histórico al Mercosur y fortalecer la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

³ Denuncian violaciones de Derechos Humanos y piden la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA), pensando en aplicar la cláusula democrática (Mastropierro, 2016). Así, se pierden los espacios de poder de la región sudamericana, en pos de la estrategia de reinserción internacional con las grandes potencias y los nuevos vínculos con EEUU.

En esta reunión se firmaron cinco acuerdos: Memorándum de entendimiento sobre cooperación en diplomacia pública y digital; Ajuste complementario al acuerdo entre Brasil y Argentina sobre localidades fronterizas vinculadas para la prestación de servicios de asistencia de emergencia y cooperación en defensa civil; Memorándum de entendimientos sobre cooperación consular y política para comunidades emigradas; Acuerdo marco de cooperación entre la Agencia Brasileña de Promoción de las Exportaciones e Inversiones y la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior y la Carta de intención para la convergencia regulatoria (Armendáriz, 07/02/2017 en Olmos, 2018).

En el marco de la 51º Cumbre del Mercosur (diciembre 2017), ambos presidentes formalizaron un **acuerdo que involucra plantas nucleares**: se trata de la provisión, por parte de la empresa nuclear argentina, de un reactor multipropósito para la producción de radioisótopos. Este proyecto estaba virtualmente paralizado desde 2008, cuando intentaron ponerlo en marcha los ex presidentes Lula da Silva y Cristina Kirchner (Olmos, 2018). El mismo consiste en la construcción en simultáneo de dos plantas nucleares de 30MW de potencia, con capacidad para la producción de radioisótopos. El reactor también podrá ser usado en pruebas de materiales y en estudios sobre la aplicación de la tecnología nuclear en áreas como la conservación de alimentos, la agricultura, la energía y el medio ambiente (Gosman, 21/12/2017).

Por otro lado, los mandatarios se encontraron informalmente en Chile, en marzo de 2018, durante la asunción de Piñera. Tras la ceremonia se reunieron para avanzar en la concreción del acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea (Infonews, 11/03/2018).

Meses después, en mayo de 2018, el presidente brasileño le dio un respaldo público vía redes sociales a Mauricio Macri después de que se efectuase el pedido de ayuda financiera al Fondo Monetario Internacional, apoyando y confiando en el destino económico de la Argentina.

Finalmente, Argentina asistió en carácter de invitada especial a la 10° Cumbre de BRICS, desarrollada en junio 2018, en Sudáfrica. Allí, Macri habló con Temer sobre la crisis económica que afectaba a ambos países y la evolución de las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea (Lejtman, 27/07/2018).

Conclusiones

Luego de analizar los últimos hitos y encuentros de la relación y retomando nuestro marco conceptual, nos resta preguntarnos si sigue existiendo un alto caudal político en la relación.

En los años '90, la relación se consideraba una alianza estratégica, aunque no una sociedad porque no era un vínculo tan profundo en lo político-institucional y estaba limitado a cuestiones económicas y comerciales. En estos últimos años, si bien hay un intento de los gobiernos de Macri y Temer por fomentar una estrategia de política exterior instrumental o flexible⁴ (Corigliano, 2018) que esté al servicio de la inserción económica de ambos países, es para destacar que los condicionamientos externos (situación del sistema internacional) no son los mismos que en ese momento y tampoco los condicionantes internos de Argentina y de Brasil. Por tanto, la estrategia de política exterior, aunque esté pensada para estar al servicio de lo comercial, implica, también, tomar posiciones políticas conjuntas como en el caso de Venezuela o en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Estas posiciones políticas conjuntas también se facilitan por la alta afinidad ideológica o de sistemas de creencias (Corigliano, 2018) que existe entre ambos mandatarios.

Es importante destacar que ambos países se encuentran enfrentando una gran crisis económica (y política en el caso de Brasil) interna y por tanto, la política exterior se constituye más como herramienta para la política interna, en términos de Van

⁴ Corigliano (2018) reconoce a la política exterior del gobierno de Macri como flexible ya que en ella conviven elementos de pragmatismo e ideología.

Klaveren⁵, lo cual disminuye su importancia y la intensidad de la relación entre ambos socios.

Por otro lado, teniendo en cuenta el aspecto comercial, hay que destacar que las políticas de ajuste económico aplicadas en ambos países impactaron de manera negativa en la relación comercial binacional. El intercambio de bienes se encuentra en el nivel más bajo de los últimos diez años. La participación del país vecino en el comercio exterior argentino es la más reducida desde la creación del Mercosur, según datos de la Cámara Argentina de Comercio y Servicios (Rubinzal, 23/04/2017). En el aspecto económico, los objetivos son intensos y compartidos: flexibilizar el MERCOSUR, ingresar a la OCDE, estrechar la relación con la Alianza del Pacífico y firmar un tratado de libre comercio (TLC) con la Unión Europea.

Se denota entonces que sigue existiendo una alianza estratégica entre ambos países aún en contexto de crisis institucional, aunque permeada por una relación de menor intensidad y de una política exterior instrumental (Miguez, 2017) o flexible (Corigliano, 2018) profundamente imbricada con la política interna. Como vimos, la crisis económica de ambos países dificulta un intercambio mayor en términos comerciales y la concreción de los objetivos de TLC del Mercosur con otros bloques. Si bien hay un cambio en los polos de relacionamiento que eligen los gobiernos de ambos países, con intentos de relacionarse más con las potencias dominantes del primer mundo (EEUU y UE); la relación entre Argentina y Brasil sigue siendo prioritaria para ambas administraciones, manteniendo alto el caudal político en la misma.

Bibliografía

CASTAÑO F., 2017, “La inserción internacional argentina durante el gobierno de Macri”, trabajo presentado en VIII Encuentro del

⁵ Entre los factores domésticos, que influyen en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior, Van Klaveren destaca: el sistema político, que incluye al régimen político; la política económica o estrategia de desarrollo adoptada por el gobierno de turno, los actores y las características del proceso de toma de decisiones y, por último, los recursos o capacidades, tangibles o intangibles, que el Estado posee a la hora de llevar adelante la formulación de política exterior –léase: factores económicos, demográficos, geográficos, étnicos, culturales– (Van Klaveren, 1992).

CERPI y VI Jornada del CENSUD. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de la Plata. La Plata, Argentina. Disponible en:
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/64890/Documento_completo__.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CORIGLIANO F., 2018, "Flexibilidad en un mundo incierto: creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato", en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Rosario, Año 3, Nº 5, pp-62-97. Disponible en:
<https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/11501>

FRENKEL, A. y AZZI D., 2017, "¿Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil", trabajo presentado en VI Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Belo Horizonte, Brasil. Disponible en:
http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499737737_ARQUIVO_PolExt_Arg-Bra_ABRI.pdf

GOSMAN, E., 21/12/2017, "Mauricio Macri firmó un acuerdo nuclear con el brasileño Temer", en *Clarín*, Buenos Aires. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-firmo-acuerdo-nuclear-brasileno-temer_0_ByazKOKGM.html.

INFONEWS, 11/03/2018, "Tras la asunción de Piñera, Macri y Temer se reunieron en Chile por el tratado con la UE". Disponible en: <http://www.infonews.com/nota/313979/tras-la-asuncion-de-pinera-macri-y-temer>.

LEJTMAN, R., 27/07/2018, "Mauricio Macri se reúne con Michel Temer para tratar la relación con Brasil y evaluar la negociación del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea", en *Infobae*, Buenos Aires. Disponible en:
<https://www.infobae.com/politica/2018/07/27/mauricio-macri-se-reune-con-michel-temer-para-tratar-la-relacion-con-brasil-y-evaluar-la-negociacion-del-acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/>

LORENZINI, María E., 2011, *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina: las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*, Homo Sapiens Ediciones.

MALDONADO OLIVEIRA, F. y ARRUDA FASSONI P., 2016, "La política externa del gobierno de Temer y América Latina", en *Revista Política Latinoamericana*, Buenos Aires, Nº3. Disponible en:
<http://politicalatinoamericana.org/revista/index.php/RPL/article/view/53/87>

MASTROPIERRO, O., 2016, "La política exterior del gobierno de Mauricio Macri hacia la región". Trabajo presentado en el VIII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones

Internacionales (IRI), Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina. Disponible en:
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58217>

MIGUEZ, M., 2017, "La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?", en *Revista Estado y Políticas Públicas*, Nº 8. M, pp. 103-120. Disponible en:
https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/40789/CONICET_Digital_Nro.ed853ebd-252d-4e14-91e8-3d0d575a41c6_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

VAN KLAVEREN, A., 1992, "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar", en *Revista Estudios Internacionales*, Vol. 25, Nº 98, pp. 169-216.

OLMOS, R., 2018, "Cambios en las relaciones exteriores de Argentina y Brasil desde la llegada de Macri y Temer", en *Revista Otro Sur Digital*, Rosario, Año 6, Nº 4. Disponible en:
<https://precsur.files.wordpress.com/2018/09/otro-sur-ac3b1o-6-nc2ba-4-octubre-2018.pdf>

RUBINZAL, D., 23/04/2017, "Cambios de Temer", en *Página 12*, Buenos Aires. Disponible en:
<https://www.pagina12.com.ar/33383-cambios-de-temer>

RUSSELL R. y TOKATLIAN J. G., 2017, "Macri: en busca de una nueva inserción internacional", en *Anuario Internacional CIDOB*. Disponible en: <http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/>

SIMONOFF A., 2016, "Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri", en *Revista Conjuntura Austral*, Puerto Alegre, Vol. 7, Nº 37, pp. 40-51. Disponible en:
<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/67694>

El impacto de la crisis política de Brasil en las instituciones regionales de América del Sur: el caso de UNASUR

The impact of Brazil's political crisis in South America's regional institutions: the case of UNASUR

Nahir Isaac⁶

PALABRAS CLAVE: *Brasil, UNASUR, regionalismo, crisis*

Introducción

Brasil ha sido un protagonista indiscutido en los diversos proyectos institucionales que han tenido lugar a lo largo de la historia del regionalismo latinoamericano, y particularmente del sudamericano. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) surge en 2008 como fruto de estas iniciativas, constituyendo uno de los ejemplos más ilustrativos del llamado “regionalismo post- hegemónico”, marcado por la presencia del Estado y el énfasis en la agenda política y social de la región, diferenciándose así del regionalismo preponderante en décadas anteriores, centrado en cuestiones económico-comerciales.

El liderazgo de Brasil fue clave en la construcción de este nuevo entramado institucional. Sin embargo, la crisis política por la cual atravesó dicho país, como consecuencia del caso Lava Jato y el posterior impeachment a la mandataria Dilma Rousseff, tuvo consecuencias en el funcionamiento de instituciones como UNASUR.

UNASUR: surgimiento y características. El “regionalismo post-hegemónico”.

La creación de la UNASUR respondió a un nuevo proyecto de la diplomacia brasileña, centrado en América del Sur. Entre los antecedentes de UNASUR se pueden mencionar la propuesta brasileña de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) en 1993, el cual funcionó dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), sin dar origen a una organización regional propia.

⁶ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Estudiante del Doctorado en Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR).

El surgimiento de la institución se dio luego de un conjunto de cumbres presidenciales promovidas por Brasil: la I Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia en el año 2000, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, buscó abordar un abanico de temas más amplio que el económico- comercial, característico del regionalismo preponderante en años anteriores, incorporando así la agenda política al proceso de integración regional. La II Cumbre de 2002 en Guayaquil retomó estos objetivos, y en la III Cumbre Sudamericana de 2004 surge la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), antecedente de UNASUR. Esta última es creada finalmente en Brasilia, el 23 de mayo de 2008, entrando en vigencia tres años más tarde.

El objetivo principal de esta nueva institución se centró no ya en los aspectos comerciales, sino en la agenda política, promoviendo iniciativas comunes en temas como educación, seguridad y defensa, infraestructura, energía, medio ambiente, entre otros. De esta manera, el llamado “regionalismo abierto”, prevaleciente en la década de los 90 y centrado en el intercambio comercial, dio paso a un nuevo tipo de regionalismo, denominado “regionalismo post-hegemónico” o “post- neoliberal”. Con este último se intenta marcar una diferenciación con las políticas neoliberales del Consenso Washington que tuvieron lugar en los años anteriores, las cuales redujeron el papel del Estado en la economía de los países de la región.

El término “post-liberal” es utilizado por el autor José Antonio Sanahuja, según el cual dicho regionalismo “se distinguió por el retorno de la ‘política’, el ‘desarrollo’ y el ‘Estado’, el énfasis en la agenda positiva de la integración y la seguridad energética, la preocupación por los temas sociales, las asimetrías, los cuellos de botella del desarrollo y la participación de actores no estatales” (Sanahuja, 2008:22-23). El autor remarca, a su vez, la dificultad para generar consensos y falta de coordinación inherente a este nuevo sistema, al basarse en una “diplomacia de cumbres” y una estructura institucional débil (Sanahuja, 2008).

Por otro lado, Pía Riggiorzi y Diana Tussie, se refieren a este regionalismo como “post-hegemónico”, afirmando que recupera la autoridad de los países de la región en materia de políticas públicas, y excluye a Estados Unidos, para proponer objetivos alternativos (Riggiorzi, Tussie, 2018). De esta manera, proyectos como UNASUR o la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) buscaron marcar una diferencia con el sistema de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el proyecto fallido de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), es decir, aquellos liderados por Estados Unidos, para lograr fortalecer la autonomía subregional.

El rol de Brasil como líder regional

Como se dijo anteriormente, el liderazgo de Brasil fue clave en la construcción de estos mecanismos a nivel regional. Sus acciones se dieron en consonancia con un intento del país de posicionarse a nivel global. Asimismo, durante esos años, se considera a Brasil como el único país con las capacidades económicas y políticas para convertirse el paymaster⁷ regional y asumir los costos del liderazgo. Respecto a este último punto, se priorizó el liderazgo en América del Sur, asumiendo Brasil la responsabilidad sobre el proceso de integración de la región (Gomes Saraiva, Velasco Júnior, 2016).

La diplomacia de los gobiernos de Lula da Silva “reforzó los principios de autonomía y universalismo, priorizando el liderazgo regional y el ascenso a una posición de potencia global” (Gomes Saraiva, Velasco Júnior, 2016:300). Durante sus primeros años de gobierno, Lula encontró un contexto internacional favorable a las aspiraciones de la potencia brasileña. Principalmente, el aumento del precio de los commodities, junto con el repliegue de Estados Unidos de la región para concentrarse en el escenario conflictivo de Medio Oriente, les dieron un mayor margen de maniobra a los países sudamericanos. Sin embargo, la crisis económica internacional de 2008 revirtió esta situación, afectando el crecimiento económico de los países de la región (Francini, Castaño, 2018).

Cuando Dilma Rousseff asumió la presidencia de Brasil en 2011, su política exterior se planteó como una continuación de aquella llevada a cabo por el gobierno de Lula da Silva en los años anteriores. Sin embargo, el contexto económico en el cual ésta se desarrolló fue distinto. La crisis económica mundial finalmente impactó en los países emergentes, al mismo tiempo que las potencias occidentales comenzaban a recuperarse, y las dificultades encontradas por la Ronda Doha en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) afectaron los avances que se habían logrado en dicho marco (Gomes Saraiva, Velasco Júnior, 2016). Por otro lado, la baja en los precios de los commodities se tradujo en una importante limitación en los recursos del gobierno brasileño, frenando los diferentes proyectos que se venían desarrollando. Frente a este escenario, el gobierno se enfocó mayormente a cuestiones de agenda interna. “Brasil fue perdiendo protagonismo tanto en la política global como en la esfera regional, y sus movimientos asumieron un carácter reactivo. Este cambio fue fruto de la influencia de la coyuntura económica internacional y de la situación económica interna, así

⁷ “Una condición clave para una integración exitosa es la presencia de un líder indiscutido dentro del grupo de países que buscan estrechar lazos. Dicho Estado es un punto focal en la coordinación de reglas, regulaciones y políticas; también puede ayudar a facilitar las tensiones distribucionales actuando como ‘paymaster’ regional” (Mattli, 1999:14).

como de la nueva dinámica de formulación y toma de decisiones en la política externa” (Gomes Saraiva, Velasco Júnior, 2016:305).

La reelección de Dilma Rousseff se dio en medio un ambiente conflictivo, tanto dentro como fuera del gobierno. La crisis económica y la marcada diferencia respecto del período anterior generaron un creciente malestar social. A esto se le sumaron las acusaciones de corrupción a numerosos funcionarios del gobierno, incluyendo a la misma Rousseff. El caso Lava Jato y los pedidos de juicio político de la mandataria generaron una inestabilidad interna que desvió la atención de la política exterior, a lo cual se sumó la desmovilización a causa del desmejoramiento de las variables económicas.

Finalmente, Rousseff fue destituida luego de una votación llevada a cabo por ambas cámaras del Congreso, bajo las acusaciones de realización de pedaladas fiscales y de “maquillar” las cuentas públicas. Fue así como asumió su vicepresidente Michel Temer, perteneciente al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMBD). El gobierno de Temer priorizó las relaciones con Estados Unidos y los Europa, y se dio un acercamiento con los países del Pacífico (Actis, 2017), dejando en un segundo plano los vínculos que habían dado origen a UNASUR. Por otro lado, se produjo un fuerte distanciamiento con el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, dando Brasil su apoyo a la suspensión y posterior expulsión de dicho país del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Desmembramiento de UNASUR y crisis del regionalismo sudamericano

En abril de 2018, seis países miembros de UNASUR comunicaron su decisión de dejar de participar de la organización. Dicho comunicado fue remitido a la presidencia temporal de la organización, ejercida por Bolivia. Los países que decidieron distanciarse fueron Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Paraguay y Perú, y lo hicieron, según sus palabras, hasta contar “con resultados concretos que garanticen el funcionamiento adecuado de la organización” (La Vanguardia, 20/04/2018).

La secretaría del organismo se encontraba vacante desde el año anterior, cuando cesó sus funciones expresidente colombiano Ernesto Samper. Posteriormente, Venezuela y Bolivia vetaron sistemáticamente la candidatura del argentino José Octavio Bordón para ocupar el lugar vacante. El documento presentado por los países salientes señala que la “imposibilidad para designar un Secretario General por falta de consenso alrededor del único candidato

presentado hasta la fecha” ha tenido “graves consecuencias para el organismo” (La Vanguardia, 20/04/2018).

Esta situación es resultado de diversos cambios ocurridos a nivel doméstico en los distintos países miembros de UNASUR. Los cambios de gobierno, y el sistema de baja institucionalidad mantenido por este organismo, provocaron su parálisis al no poder llegar a un consenso entre las partes. Fundamentalmente, la crisis política al interior de Brasil minó su liderazgo y consecuentemente debilitó estos mecanismos regionales.

Diversos autores han analizado el fenómeno de la crisis de UNASUR, brindando distintas visiones para intentar dar una explicación a lo ocurrido.

En primer lugar, para Víctor M. Mijares y Detlef Nolte (2018) “el quiebre de UNASUR afecta por igual al regionalismo sudamericano como proyecto geopolítico, y a la teoría que es su explicación dominante, la del regionalismo post-hegemónico. La temprana obsolescencia de esta explicación se relaciona, naturalmente, con el mal desempeño de la organización regional y la reciente defeción concertada de algunos de sus miembros más importantes, pero también con su incapacidad de detectar desde el inicio las fallas posibles, que se evidenciaban en su laxo diseño institucional” (Mijares, Nolte, 2018:105). La baja institucionalidad de UNASUR provocó, así, la falta de continuidad de la organización, cuando no se pudo arribar a un consenso entre las partes.

Como afirman los autores, los países salientes, aunque representan la mitad de los miembros de la organización, tienen la mayor representación respecto a población, superficie territorial, PIB y gasto militar.

Según Mijares y Nolte, UNASUR ha padecido una “paradoja de la autonomía”, ya que las circunstancias que hicieron posible su creación (liderazgos nacionales fuertes, altos precios de las materias primas y alejamiento de EEUU de la región), favorecieron asimismo los proyectos nacionales individuales de autonomía internacional, provocando una dispersión entre los países (Mijares, Nolte, 2018). Esta paradoja es, para los autores, la condición estructural que provocó la crisis de UNASUR. Junto a ella, hay cinco factores coyunturales, y el primero de ellos es la falta de liderazgo regional, provocado por la crisis política de Brasil. Con la destitución de Dilma Rousseff en Brasil y la muerte de Hugo Chávez en Venezuela, se produjo un vacío de liderazgo en el regionalismo sudamericano. Asimismo, la crisis económica de Brasil le impidió continuar con su fuerte proyección a nivel global.

El segundo factor coyuntural es la competencia geopolítica entre instituciones intrarregionales, principalmente con la Alianza del Pacífico. En tercer lugar, la ausencia de consenso sobre los intereses y valores comunes entre los Estados, reflejados principalmente en las distintas posiciones adoptadas ante la crisis venezolana, minaron las bases del proyecto sudamericano. Esta imposibilidad en la gestión de crisis constituye un cuarto elemento coyuntural.

Finalmente, la incapacidad de llegar a un consenso respecto a la elección de un secretario general fue, como se señaló anteriormente, el elemento disparador de la actual crisis de la institución.

Los autores José Antonio Sanahuja y Nicolás Comini (2018), por otro lado, consideran que más que un “Sudamexit” (en referencia al Brexit británico), la salida de seis países de UNASUR es una maniobra de presión al estilo de la “silla vacía”, para lograr la designación del Secretario General y comenzar a generar cambios organizativos en el bloque (Sanahuja, Comini, 2018).

Por su parte, para José Natanson (2017), “el fin del ciclo político de la izquierda encuentra a la integración regional –una vez más– sin vigas y sin revoque” (Natanson, 2017:1), refiriéndose, como los demás autores, a la falta de una institucionalidad que pueda imperar más allá de los consensos nacionales. A esta causa le suma, nuevamente, la falta de liderazgo regional tanto de Brasil como Venezuela y, finalmente, el fracaso en el intento de aplicar ejemplos de regionalismos norteamericanos o europeos a la realidad latinoamericana (Natanson, 2017).

Andrés Malamud (2016), por su parte, sugiere la imposibilidad (o inutilidad) de la integración latinoamericana, debido a la heterogeneidad y fragmentación, características inherentes a la región. Así, para referirse a América Latina evoca la imagen de “un cementerio de proyectos abandonados antes de completarse y sobre cuyos cimientos inconclusos se construirá el próximo” (Malamud, 2016:33). De allí el nombre de su artículo, el “malentendido latinoamericano”: para este autor, América Latina en realidad no existe, sino que ha sido un malentendido, “América Latina jamás habló con una sola voz” (Malamud, 2016:33).

Por el contrario, Van Klaveren (2018) describe a la integración latinoamericana como un fenómeno contradictorio y caótico, pero que históricamente se ha mantenido como un eje central de la región. Es por ello que la compara con “el mito de Sísifo y el eterno retorno”: la crisis actual no es algo nuevo, ya se ha dado a lo largo de la historia, y sin embargo la integración continúa retornando, sigue siendo un eje central.

El autor utiliza el término integración como sinónimo de regionalismo o regionalización, es decir, de “interacción entre unidades políticas (subnacional, nacional o transnacional) provistas por actores que comparten ideas comunes, establecen objetivos y definen métodos para alcanzarlos y de esa manera contribuyen a construir una región” (Oliver Dabène en Van Klaveren, 2018:71). Por ello afirma que la integración forma parte de la identidad regional latinoamericana, ya que “pese a todas las limitaciones y confusiones del regionalismo latinoamericano, se mantiene un considerable grado de identidad regional” (Van Klaveren, 2018:72).

Conclusiones

El regionalismo latinoamericano ha estado sujeto tanto a los cambios a nivel internacional, como a aquellos referidos a la política interna de los países que componen la región, principalmente de los líderes regionales, como es el caso de Brasil. La crisis política del gigante sudamericano, junto con el repliegue hacia la esfera doméstica y la crisis económica internacional afectaron a las instituciones regionales, principalmente aquellas de baja institucionalidad y basadas en el consenso político, como es el caso de UNASUR.

Ya sea que se considere a la integración latinoamericana como un malentendido o como un eje central de nuestra identidad regional, el rol que ha tenido Brasil como líder e impulsor de estos procesos es indiscutible. Es por ello que la crisis política de los últimos años indefectiblemente tendrá consecuencias para estos procesos, principalmente en el desarrollo del regionalismo sudamericano.

Bibliografía

- ACTIS, A., 2017, “La política exterior de Michel Temer”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*. Disponible en: <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>
- BENZI, D., NAREA, M., 2018, “El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos» El fin de ciclo y los fantasmas globales”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 275, pp. 106-120.
- FRANCINI, P., CASTAÑO, F., 2018, “Breve análisis de la Unasur luego de la autosuspensión de seis miembros”, en *Boletín informativo Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP)*, La Plata, Nº 64, pp.1-7.
- GOMES SARAIVA, M., VELASCO JÚNIOR, V., 2016, “A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos?”, en *Pensamiento propio (CRIES)*, Nº 44, 295- 324.
- LA VANGUARDIA, 20/04/2018, “Seis países abandonarán Unasur si no se garantiza su adecuado funcionamiento”. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180420/442799171303/seis-paises-abandonaran-unasur-si-no-se-garantiza-su-adecuado-funcionamiento.html>

- MALAMUD, A., 2016, "El malentendido latinoamericano", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 266, pp. 32-44.
- MATTLI, W., 1999, *The Logic of Regional Integration*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- MIJARES, V. M., NOLTE, D., 2018, "Regionalismo Posthegemónico en crisis. ¿Por qué la Unasur se desintegra?", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 18, Nº 3, pp.105-112.
- NATANSON, J., 2017, "La integración es un elefante blanco", en *Le Monde Diplomatique*, Nº 212, pp.1-5.
- RIGGIROZZI, P., TUSSIE, D., 2018, "Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el Estado, regulando el mercado, gestionando autonomía", en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Rosario, Nº 5.
- SANAHUJA, J. A., 2008, "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", en *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009, CRIES*, pp. 11-54.
- SANAHUJA, J. A., 2012, "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, CRIES*, pp. 19-71.
- SANAHUJA, J. A., COMINI, N., 2018, "Unasur: "Sudamexit" o la estrategia de la silla vacía?", en *esglobal*. Disponible en: https://www.esglobal.org/unasur-sudamexit-o-la-estrategia-de-la-silla-vacia/?utm_campaign=shareaholic&utm_medium=twitter&utm_source=socialnetwork
- SERBIN, A., MARTÍNEZ, L., RAMANZINI JÚNIOR, H., 2012, "El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, CRIES*, pp. 7-16.
- VAN KLAVEREN, A., 2018, "El eterno retorno del regionalismo latinoamericano", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 275, pp. 62-72.
- VIGEVANI, T., RAMANZINI JÚNIOR, H., 2009, "Brasil en el centro de la integración", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 219, pp. 76-96.

El camino de la alianza estratégica global entre Brasil y China

The path of the global strategic alliance between Brazil and China

Camila Ventura⁸

Romina Zea⁹

PALABRAS CLAVE: *Brasil, China, Lula da Silva, Hu Jintao, Alianza Estratégica Global, Relación Cooperativa.*

Introducción

Partiendo de las conceptualizaciones de “**alianza estratégica**” elaboradas por Ramos Becard, se efectúa una revisión de las fases que han constituido la relación histórica sino-brasileñas hasta llegar al establecimiento en el 2012 de la “**alianza estratégica global**”. En este recorrido histórico se examinan los hechos fácticos en pos de dilucidar si, en la práctica, Brasil ha podido alcanzar y sostener las mencionadas condiciones o si, por el contrario, las relaciones se han convertido en una instancia de cooperación vertical, a través de las relaciones económicas.

Para este análisis se realiza un seguimiento de los acuerdos, proyectos, discursos e intercambio bilaterales, impulsados desde la asunción de Lula hasta la actualidad; donde se observará la pérdida gradual en la persecución de objetivos claros, imprescindibles en el rumbo de la política exterior. Se detallará la evolución de la relación bilateral específicamente en el siglo XXI, haciendo hincapié en las decisiones gubernamentales de política exterior. En este sentido se analizaran las décadas 2000 - 2010, y, 2010 – 2019, finalizando con una conclusión acerca del verdadero carácter que adquiere la asociación.

Un acercamiento a la conceptualización de alianza estratégica

En términos generales, Ramos Becard afirma que:

“Dos países tienen una **asociación estratégica** si ambos están interesados y son capaces de promover relaciones a largo plazo basadas en:

⁸ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR).

⁹ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB-PRECSUR).

1. El comercio abierto, equilibrado y diversificado de bienes y servicios de alto valor agregado;
2. Inversiones y préstamos en áreas clave, en especial aquellas relacionadas con la innovación, la promoción de la ciencia y la tecnología en diversas áreas;
3. El intercambio de información y el establecimiento de proyectos conjuntos de cooperación en áreas científicas y tecnológicas, con el objetivo de intercambiar conocimientos de vanguardia;
4. El fomento del diálogo de alto nivel, la planeación conjunta y la convergencia política en foros multilaterales” (Ramos Becard, 2017:389).

El autor menciona, asimismo, otros dos tipos de vinculación. Por un lado, la “**relación cooperativa**” -una relación bilateral más restringida-, que se basaría “en un patrón esencialmente positivo de comercio, inversión y cooperación en diferentes áreas, pero con medios y fines limitados, en especial en áreas estratégicas, como seguridad y defensa, ciencia, tecnología e innovación”. Por otro lado, la “cooperación Sur-Sur”, “una plataforma para la integración internacional por medio de la creación de mecanismos para el diálogo y el empoderamiento político entre países en desarrollo” (Ramos Becard, 2017:389). Esta última se caracteriza por su horizontalidad, en tanto los países que son parte de ella se encuentran en igualdad de condiciones para la negociación, diferenciándose, de esta manera, de la “cooperación Norte-Sur”.

Las relaciones bilaterales en un nuevo escenario: la posguerra fría

En términos generales, la Post Guerra Fría puede ser periodizada diferenciando dos momentos: una primera década hasta el 2001, teniendo como punto de inflexión los atentados a Las Torres Gemelas, y una segunda “década” hasta el 2008, tomando como punto de inflexión la crisis financiera. Durante la primera década, según el autor Charles Krauthammer, se conformó un Sistema Unipolar con Estados Unidos como potencia hegemónica. (Krauthammer, 1990). Consideramos que luego de los atentados del 11-S se acentúa una política unilateral desarrollada por la administración de G.W. Bush, en la que al haber concentrado toda su política en Medio Oriente, el gobierno estadounidense otorgó mayores márgenes de maniobra a otras potencias en el escenario internacional que tuvieron un papel cada vez más protagónico en sus respectivas áreas de influencia.

En el año 2001 el economista Jim O'Neill en un informe sobre las perspectivas de crecimiento de las economías de Brasil, Rusia, India y China, formula el anacronismo BRIC, haciendo referencia a que esos cuatro países serían los ladrillos de la economía mundial, más tarde se incorporaría Sudáfrica. El protagonismo que asumen estas “potencias emergentes” no se remite únicamente a la cuestión regional sino que comenzaron a tener una participación más activa en distintos órganos multilaterales. Este auge continuó durante la segunda década de la Post Guerra Fría, lo cual trajo como consecuencia que el Sistema Internacional comience a ser visto, cada vez más, con crecientes rasgos de multipolaridad. La crisis financiera del 2008 reforzó la idea de poderes emergentes, en la medida que afectó en primer lugar a Estados Unidos, y luego se extendió afectando a los países europeos industrializados y no a los del “tercer mundo” sino ya hasta el 2014 cuando el coletazo de la crisis golpea a algunos de ellos.

Bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil (1995-2002) “el fortalecimiento de las relaciones regionales se convertiría en su plataforma de inserción global, así como la profundización de las relaciones con diferentes bloques y/o polos regionales” (Altemani de Oliveira, 2006:143). La ampliación de las relaciones brasileñas internacionales mediante, por ejemplo, los ámbitos de cooperación Sur-Sur se insertaba en una lógica mayor: la adquisición por parte de Brasil de un rol más activo en el ámbito regional e internacional. Era el nacimiento de una potencia emergente, de un *global player*.

El fin último era explotar al máximo la potencialidad de Brasil, que comenzaba a erigirse como líder de Latinoamérica. Por ello, Asia fue definida como una de las prioridades de la política brasileña en función de su potencial cooperativo en los campos científico y tecnológico, como también por las amplias posibilidades que la apertura de su mercado significaría para Brasil en tanto exportación como importación.

En palabras de Hu Jintao (ex presidente chino), “Brasil es el primer país en vías de desarrollo en establecer con China la asociación estratégica, el primer mayor socio comercial chino en América Latina y también el primer país en desarrollo que mantiene con China cooperación de alta tecnología como en proyectos de satélite. Estos ‘primeros’ tienen un significado histórico en el desarrollo de las relaciones binacionales” (sitio web de la Embajada de la República Popular China en Argentina, 2004).

La llegada del Siglo XX. La década del 2000-2010.

Luiz Inácio Lula da Silva asumió la presidencia brasileña en 2003 luego de un período de crisis financiera durante 1999-2002, continuando con el perfil de política exterior impulsado por Cardoso, basado en la consecución de un rol brasileño más activo a escala regional-internacional. La política exterior llevada adelante por el gobierno de Lula, se caracterizó por actuar en pos de **acentuar el carácter multilateral del sistema internacional**, fortaleciendo las relaciones bilaterales-multilaterales brasileñas y desarrollando las relaciones diplomáticas. La nueva proyección internacional de Brasil se basaba en la idea de un mundo de “polaridades indefinidas” (Lafer, 1996 en Bernal Meza, 2015). Dicha política exterior contribuyó a reforzar la nueva imagen brasileña mediante la institucionalización de la cooperación Sur-Sur a través de, por ejemplo, el nacimiento de IBSA (foro multilateral entre India, Brasil y Sudáfrica).

Paralelamente al año en que Lula asumió la presidencia brasileña, Hu Jintao se convertía en el presidente de la República Popular China, momento en que el país asiático se consolidaba como un actor internacional relevante. El ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 había confirmado el acrecentamiento del poder económico chino en el sistema internacional. Hu Jintao continuó con el proyecto de reforma económica china cuyo propósito ha sido promover el desarrollo de la atrasada estructura económica del país; como consecuencia, su política exterior de libre comercio acrecentó la búsqueda de nuevos mercados, tanto para la exportación de sus productos manufacturados, como para la importación de materias primas y recursos naturales estratégicos. De esta forma, las dos economías se irían integrando.

Reforzando lo recientemente mencionado, Xu Shicheng explica: “tanto China como los países de América Latina son países en desarrollo, que abogan por establecer un orden político y económico internacional más justo, y que sostienen puntos de vista comunes, o al menos similares, en los problemas internacionales relacionados con la paz y el desarrollo. Al mismo tiempo, se necesitan mutuamente: China requiere recursos naturales y productos primarios (...) y América Latina necesita el enorme mercado chino para exportar su producción” (Shicheng, 2006:109-110). Esto también explica el avance en las relaciones Latinoamérica-China, en general, y Brasil-China, en particular. Y que a pesar del enorme crecimiento económico chino, y el gran crecimiento brasileño, ambos países continúan perteneciendo al *Global South*.

Las relaciones bilaterales chino-brasileñas mutaron en el siglo XX no sólo en materia política sino también económica. “La relación sino-brasileña se apoya en fuertes lazos políticos, hoy complementados con intercambios comerciales” (Altemani de Oliveira, 2006:144).

En primer lugar, las inversiones extranjeras directas (IED) provenientes de China adquirieron importancia para América Latina en general. El financiamiento chino a los Estados latinoamericanos se compone de préstamos otorgados por el China Development Bank y el China Exim Bank a los gobiernos y empresas estatales. Para el 2010 China sería el principal inversor en Brasil (Gomes Saraiva, 2014).

En segundo lugar, China se convirtió en el principal destino asiático para las exportaciones brasileñas, entre las cuales destacan tres productos: hierro, acero y soya, que representan el 70% de las exportaciones a Beijing, transformándose en 2009 en el principal socio comercial brasileño (Busilli, 2017:16).

En este contexto se ha dado lugar a la polémica acerca de la “amenaza china”, se discute si el crecimiento chino representa una amenaza o una oportunidad para la región latinoamericana, esto se debe a que la RPC transita un brote de consumo que alcanza records históricos, su consumo creciente de *commodities*: acero, minerales, carne, granos, genera bonanza en los sectores agrícolas y de explotación minera, pero también genera una fuerte dependencia y una relación de estilo norte-sur.

Entendemos que desde el PT, y como afirman algunos académicos, se considera que profundizar la alianza con China es una ocasión propicia para el acceso a un nuevo mercado y para lograr un desarrollo conjunto.

Sin embargo, las relaciones bilaterales no se restringen únicamente a acuerdos e intercambios económicos. Desde 1974 China y Brasil han firmado más de cien acuerdos bilaterales en distintas áreas. Ejemplos de ello lo constituyen la creación la creación en 2004 de la Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel de Concertación y Cooperación (COSBAN) que en la actualidad, “cumple un rol fundamental en la evaluación, planificación e implementación de la amplia agenda de cooperación”, como mencionara el Secretario General de Relaciones Exteriores, Sérgio Danese, en 2015. La COSBAN se erige como la más alta instancia permanente de diálogo y cooperación bilateral.

Avanzando en el camino de diálogo diplomático, en 2010 se firmó el Plan de Acción Conjunta 2010-2014 (PAC), que define los objetivos, metas y orientaciones para las relaciones

bilaterales. Asimismo, como antes fue mencionado, el grupo BRICS se convirtió en uno de los ámbitos de principal contacto entre los gobiernos de ambos países.

Lula y su canciller Celso Amorim, marcaron el camino que llevaría a Brasil a tener una impronta en el escenario internacional, la profundización de la alianza sino-brasileña será de suma importancia para la política global en la restructuración del poder internacional y el equilibrio comercial, a favor de Brasil como motor de su crecimiento (Fierro, 2019).

La década del 2010-2019 (actualidad)

En 2011 Dilma Rouseff se convirtió en la primera presidenta mujer de Brasil. Su política gubernamental heredó estrategias definidas sobre la política externa “activa y altiva” de Celso Amorim y Lula da Silva: una trayectoria revisionista de las instituciones internacionales, una participación activa en foros multilaterales donde Brasil se encontraba posicionado como representante de los países del *Sur Global*, y una orientación proactiva en la dimensión sudamericana.

Sin embargo el contexto ya no era el mismo. El inicio de la presidencia de Dilma coincide con el fin del ciclo económico que había llevado a Brasil a alcanzar una gran prosperidad económica, como consecuencia de la crisis financiera internacional y la crisis político-económica de Brasil. El país fue perdiendo protagonismo en la política global y su participación rotó a un carácter reactivo (Gomes Saraiva, 2014). En este “contexto externo menos permisivo hubo una merma en la intensidad diplomática” y una “retracción estratégica de la política exterior” (Actis, 2017:183). Algunos hechos que ejemplifican lo mencionado fueron la pérdida de impulso en la búsqueda del asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, que había ocupado un lugar importante en la agenda de Lula y la reducción de la participación en los foros multilaterales como IBSA (Gomes Saraiva, 2014).

Pese a la coyuntura detallada, en el 2012 con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20, Wen Jiabao, Primer Ministro chino, realizó visitas oficiales con el objetivo de “construir la confianza política mutua, promover la cooperación pragmática, profundizar la cooperación sobre temas a nivel regional e internacional” (sitio web de la Embajada de la República Popular China en Argentina, 2012).

El encuentro con Dilma Rousseff marcó un antes y un después en la relación bilateral sino-brasileña. Si bien reviste gran importancia la creación del Diálogo Estratégico Global entre Ministros de Relaciones Exteriores, el mayor hito de la visita fue la elevación de la asociación al

nivel de “alianza estratégica integral/global”. Complementariamente se produce la firma del Plan Decenal de Cooperación 2012-2021, que dirige la cooperación bilateral a largo plazo en áreas-clave “como la innovación tecnológica, el espacio, la energía, la minería, la infraestructura, las inversiones, las finanzas, la industria, el comercio, la educación y los intercambios culturales” (sitio web de la Embajada de la República Popular China en Argentina, 2012). Asimismo, la presidenta brasileña amplió el Plan de Acción Conjunta (PAC) hasta 2021. Ambos planes cumplen un rol esencial en el desarrollo de la alianza estratégica sino-brasileña. En este sentido “el PAC y el Plan Decenal de Cooperación son considerados los dos principales documentos orientadores de las relaciones bilaterales, en áreas estratégicas” (Busilli, 2017:11).

En 2013 asume la presidencia china **Xi Jinping** y con él la nueva idea del “sueño chino”, entendido como la transformación del país en la primera potencia del mundo, una política que se construye sobre la fórmula del “ascenso pacífico”. Pese al cambio en el gobierno chino, el debate sobre la “amenaza china” continúa. En 2014 el presidente Xi Jinping también trató de ganarse la confianza de los brasileños proponiendo invertir en infraestructura que daría beneficios a escala local: un ferrocarril para transportar soja y mineral de hierro a través de Brasil y Bolivia hacia la costa del Pacífico peruano. Más allá de las ventajas del proyecto, Hearn señala que se despertaron suspicacias sobre los intereses del gobierno extranjero, y en la actualidad el proyecto continúa en *stand by* (Hearn, 2015).

Ante esta circunstancia, el gobierno chino ha dado un giro en su estrategia, centrándose en las fusiones y adquisiciones que producen participaciones mayoritarias en las redes de agronegocios que ya están establecidos. Un ejemplo de esto se encuentra en la empresa agrícola estatal más grande de China, COFCO, que implementó esta estrategia en 2014 con un acuerdo de 1.200 millones de dólares para adquirir 51% del conglomerado holandés Nidera que tiene participaciones importantes en la agricultura de Brasil. Cuatro meses después, COFCO prometió 1.500 millones de dólares por 51% de la unidad de agronegocios de Noble Group, un operador de materias primas. A raíz de reacciones hostiles hacia las inversiones agrícolas de sus empresas estatales, el gobierno chino ha generado una serie de medidas, entre ellas se encuentran las propuestas de alto nivel de inversión en infraestructura de valor agregado y ofertas para adquirir empresas extranjeras existentes. Tales compromisos demuestran un reconocimiento, compartido por los políticos de Beijing y las empresas estatales chinas que operan en Brasil, de que la participación extranjera exitosa requiere de ambos para generar confianza en el país aliado.

A pesar de los avances en la cooperación sino-brasilera, la conjugación de múltiples crisis, internacionales y regionales, condujeron en mayo de 2016 a la destitución de la presidenta Rousseff, con el apartamiento de su cargo por 180 días y la asunción en su lugar del vicepresidente Michel Temer -perteneciente al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)-, concluyendo así un extenso y relativamente estable ciclo político en Brasil; aquel que se inició el primero de enero de 2003 con el primer gobierno de Lula da Silva y el PT.

La presidencia interina de Michel Temer profundizó el retraimiento de la política exterior brasileña, sin embargo Brasil mantuvo su proyección global, y su alianza estratégica con el gigante asiático en “piloto automático” (Actis, 2017). Tanto la cumbre del G20 del 2016 en Hangzhou (China), como la IX Cumbre de BRICS en la ciudad china de Xiamen llevada a cabo en 2017 concluyeron en parámetros económicos para líneas de crédito futuras, y acuerdos financieros-comerciales entre ambos países. Cabe destacar que ese año Brasil logra un superávit comercial con China, de 20.166 millones de dólares (Ríos, 2019).

El 2018 fue un año inflexión para Brasil. La campaña electoral del 2018 que lleva a Bolsonaro a la presidencia, sucede en un contexto internacional reconocido por algunos analistas como “Guerra comercial” entre Estados Unidos y China. Esta circunstancia no es aislada e impacta en la campaña. El futuro presidente no dudó en alinearse detrás de Estados Unidos, ni tampoco en manifestar su preocupación con China expresando que “China no está comprando en Brasil, sino comprando Brasil” (Agencia EFE, 29/11/2018). El presidente del país vecino se ha manifestado públicamente anticomunista, e incluso ha declarado luchar contra el comunismo de la región, si bien nunca se refirió a China específicamente, el estado chino se autoproclama de orientación comunista (Ríos, 2019). En marzo del 2018, en su calidad de diputado, Bolsonaro visitó Taiwán, y en su retorno twitteó “Nuestro pasaje por Israel, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur y Taiwán ha dejado más en claro el norte que queremos para nuestro Brasil, algo muy diferente de lo hicieron los gobiernos anteriores, simpatizando con regímenes comunistas, fieles y adiestrados por el Foro de San Pablo” (Bolsonaro, 2018). Para la Embajada China no fue de buen agrado la publicación, y difundió una nota repudiándola (Stuenkel, 13/05/2019). Otra manifestación de dicho alineamiento, es la postura del presidente del país vecino, “proclive a firmar un acuerdo con Estados Unidos para permitirle el uso de lanzamientos Alcántara, en Maranhao, que rivalizaría con la base espacial china en Argentina, una petición formulada por el exsecretario de defensa Jim Mattis en su gira latinoamericana de agosto de 2018” (Ríos, 2019:29).

En lo que refiere a la política exterior, en noviembre de 2018, fue nominado por Bolsonaro el embajador Ernesto Araujo, quien en los últimos años ha presidido el Departamento de Estados Unidos, entre otros cargos (sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2018). Araujo, confeso discípulo de Olavo de Carvalho, niega el cambio climático ya que lo considera un dogma que tiene como fin aumentar el poderío de China. El nuevo canciller afirma que hay una guerra contra la heterosexualidad y declara “La divina providencia unió las ideas de Olavo de Carvalho y la determinación y el patriotismo del presidente electo Jair Bolsonaro” (Stefanoni, 2019). En su blog, el canciller Araujo ha manifestado respecto a la política exterior de Brasil que debe liberarse de su ideología globalista por ser ésta pilotada por el marxismo cultural. En este marco el canciller, quien también es partidario de un alineamiento con Estados Unidos, ha definido a Trump como “un salvador de occidente contra el globalismo, propiciado por Europa, China , el socialismo bolivariano, el Foro de San Pablo y la ONU” (Frenkel, 2019) Continuando en esta línea tanto el presidente brasileño como su canciller se han manifestado a favor de redefinir los vínculos con Pekín, así como también señalado que tanto BRICS como otras instancias multilaterales no van a tener prioridad en la agenda brasilera.

En tanto la afinidad ideológica entre los gobiernos de Brasil y Estados Unidos puede inclinar la balanza hacia el país norteamericano, el vicepresidente Hamilton Mourão se convirtió en el principal “dique de contención frente a las fuertes rupturas que propone el bolsonarismo” (Actis, 16/04/2019). Alejandro Frenkel nos señala que mientras Bolsonaro estaba en Suiza en el Foro de Davos, el vicepresidente Mourão estaba reunido con embajadores y diplomáticos en calidad de presidente en ejercicio, a los cuales manifestó su reparo al mencionado alineamiento ante Estados Unidos, y también rechazó la cesión de la base Alcántara, la mudanza de la embajada a Jerusalén, y una posible intervención militar a Venezuela. Al respecto señaló “no es de nuestra política exterior intervenir en asuntos internos de otros países” (Frenkel, 2019).

En este sentido, Mourão ha identificado la vinculación de su país con China como una “alianza estratégica”, rechazando la idea de que sea una amenaza, y ha tratado de controlar los posibles daños ocasionados por los abruptos comentarios y publicaciones del presidente electo. El vicepresidente de Brasil hoy es visto por Pekín como una especie de garante de que la aproximación de Brasil a Estados Unidos no perjudicará las relaciones entre el primer y el quinto país más poblado del mundo (Stuenkel, 13/05/2019).

A pesar del cambio presidencial brasileño, con Jair Bolsonaro en la presidencia y todo lo que ello ha implicado, las relaciones bilaterales sino-brasileñas continuaron un rumbo institucional similar en el último tiempo, en tanto las relaciones comerciales entre ambos países han sufrido altibajos. Por un lado, medidas antidumping a la importación de pollo brasileño, en respuesta al perjuicio que ocasionaba dicho insumo a la economía nacional china, que dañarían la relación bilateral. Por otro lado, el gobierno chino benefició a Brasil con el aumento de las importaciones de soja desde el país sudamericano, en perjuicio del gigante económico Estados Unidos. Esto en el marco de la guerra comercial sino-estadounidense de larga data pero reforzada en el presente año (2019), y que significará un gran desafío para Brasil, cuyos principales socios comerciales se encuentran en una puja económica que no parece tener punto final a corto plazo.

Al momento de esta publicación, el vicepresidente Mourão, se encuentra en China donde llevará a cabo varias reuniones oficiales, con el fin de retomar las relaciones bilaterales e incluso elevarlas a un nuevo nivel. Cuatro temas especiales serán los que marquen la agenda de los funcionarios. En primera instancia, el día 23 se reactivará la COSBAN, suspendida desde el 2015. Será presidida por el mismo Mourão y Wang Qishan, y buscará ampliar el dialogo. En segunda instancia se tratarán desafíos de tinte económicos como cuestiones de barreras arancelarias que dificultan las exportaciones brasileñas al país asiático, hasta la creación de estímulos para que haya más inversiones chinas en Brasil. En tercera instancia, y quizás la más significativa, es la negociación para un posible memorándum de entendimiento entre ambos países en el marco de la IFR, proyecto que implicaría grandes inversiones en puertos, carreteras, ferrocarriles, toda infraestructura necesaria para la reactivación de la economía brasileña. La participación de Brasil en el proyecto será definida por Bolsonaro, quien tiene previsto visitar China en agosto del corriente año. Al respecto de la posible participación, Mourão comentó que las inversiones deberán estar dirigidas por Brasil, y deberán incorporar trabajadores brasileños y no chinos. Por último, las reuniones entre los dos funcionarios más importantes de Brasil, con los dos líderes más importantes del mundo actual, intentan recuperar el protagonismo de Brasil en la región (Stuenkel, 13/05/2019).

Consideraciones finales

Si bien el mayor hito en la relación sino-brasileña lo constituyó el establecimiento de la “Alianza Estratégica Global-Integral”, la pregunta que surge del análisis precedente es ¿la

relación entre China y Brasil es, efectivamente en la práctica, una alianza estratégica global integral?

Es posible afirmar que la asociación es incompleta ya que no amerita el adjetivo “Integral”. Como afirma Ramos Becard, “persiste una relación bilateral más limitada en áreas como la promoción de proyectos conjuntos de ciencia, tecnología e innovación” (Ramos Becard, 2017:405). Asimismo, y como hemos desarrollado, tampoco podría considerarse que mantienen un comercio diversificado de bienes ni servicios de alto valor agregado.

Con respecto a las inversiones en áreas claves como innovación, ciencia y tecnología, como con la formación de proyectos en las mismas áreas, se ha dado un retroceso desde el fin de los gobiernos del PT a la actualidad. Si bien se mantienen proyectos en lo que refiere a infraestructura; en primer lugar estos son direccionados a las necesidades de China con respecto al traslado de sus importaciones en materias primas, y en segundo lugar permanecen en *stand by* hasta la visita de Bolsonaro al gigante asiático. Y por último, y lamentablemente el más claro de todos, la merma de la importancia a trabajar e incluso presionar desde foros multilaterales, ha sido expresa por el nuevo presidente del país vecino, como por su canciller.

Consideramos entonces que en la práctica las relaciones sino-brasileras no mantienen el *status* de “alianza estratégica global”, sino que se dan desde una **relación bilateral cooperativa** con claros patrones comerciales. Consideramos también que esta relación bilateral no está próxima a su fin. La importancia comercial de China para Brasil es innegable, superando ampliamente la relación comercial que mantiene con Estados Unidos; llegando a rebasar los 64.000 millones de dólares en exportaciones a China. Por su parte, China tampoco puede prescindir de Brasil fácilmente. Si bien intenta ganar mercados en África, en el desarrollo socioeconómico que continúa llevando adelante, Brasil se ha ganado un lugar relevante.

Bibliografía

ACTIS, E., 2017, “Del condominio a la dicotomía. Las relaciones entre los gobiernos del PT en Brasil con el empresariado internacionalizado brasileño (2003-2016)”, en *Polis - Revista Latinoamericana*, Santiago de Chile, Nº 48. Disponible en: <https://journals.openedition.org/polis/12668>

ACTIS, E., 2017, “La política exterior de Michel Temer. Profundización de un ajuste ya iniciado”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*. Disponible en: <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer>

ACTIS, E., 16/04/2019, "Estados Unidos y China, en la política exterior de Bolsonaro", en *El Cronista*. Disponible en: <https://www.cronista.com/internacionales/Estados-Unidos-y-China-en-la-politica-exterior-de-Bolsonaro-20190416-0045.html>

AGENCIA EFE, 04/09/2016, "Temer considera 'productivo' su estreno en el G20". Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/temer-considera-productivo-su-estreno-en-el-g20/10001-3031029#>

AGENCIA EFE, 29/11/2018, "Bolsonaro y Trump se aproximan con visitas de importantes colaboradores". Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/bolsonaro-y-trump-se-aproximan-con-visitas-de-importantes-colaboradores/20000035-3828054>

ALTEMANI DE OLIVEIRA, H., 2006, "China-Brasil: Perspectivas de Cooperación Sur-Sur", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 203, pp. 139-147.

BERNAL MEZA, R., 2015, "La inserción internacional de Brasil: el papel de BRICS y de la región", en *Universum*, Talca, Vol. 30, Nº 2, pp. 17-35.

BOLSONARO, 2019, en Twitter. Disponible en: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/970666824835784704?lang=en>

BUSILLI, V., 2017, "La alianza estratégica entre Brasil y China y sus relaciones económicas bilaterales", trabajo presentado en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

CORREA LÓPEZ, G., GÓNZALEZ GARCÍA, J., 2006, "La inversión extranjera directa: China como competidor y socio estratégico", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 203, pp. 114-127.

EL FINANCIERO, 14/08/2015, "Las 10 principales economías de AL y su dependencia a las materias primas". Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/rankings/las-10-mayores-economias-latinoamerica-y-su-sensibilidad-a-las-materias-materias-primas>

EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN ARGENTINA. Disponible en: <http://ar.chineseembassy.org/esp/>

FIERRO, T., 2019, Cambio y política exterior. La relación de Brasil con China en los albores del siglo XXI: de Lula a Bolsonaro, trabajo presentado en el X Simposio Electrónico Internacional sobre Política China, 1-21 marzo 2019.

FINANCIAL TIMES, 17/05/2015, "China's Li Keqiang Seeks Big Deals in Brazil". Disponible en: <https://www.ft.com/content/105977d4-fd0c-11e4-ae31-00144feabdc0>

FOLHA DE SÃO PAULO, 15/11/2018, "Contra o 'globalismo' e o PT, conheça frases do novo chanceler brasileiro". Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/contra-o-globalismo-e-o-pt-conheca-frases-do-novo-chanceler-brasileiro.shtml>

FRENKEL, A., 2019, "Un «cruzado» en la Cancillería brasileña", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/araudo-brasil-derecha-cancilleria-bolsonaro/>

GALARAGA CORTAZAR, N., 17/05/2019, "El dilema de Bolsonaro, entre el corazón con EE UU y el bolsillo con China", en *El País*, Madrid. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/05/15/actualidad/1557874225_885798.html

GIACCAGLIA, C., 2017, "Poderes tradicionales emergentes y re-emergentes: relaciones ambigas, pero pragmáticas", en *Foro Internacional*, Nº 228, pp. 422-459.

GOMES SARAIVA, M., 2014, "Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?", en *Relações Internacionais*, Nº 44, PP. 25-35.

HEARN, A., 2015, "¿Confucio versus Zeus? China, Brasil y la producción alimentaria", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 259, pp. 55-68.

KRAUTHAMMER, C., 1990, "The Unipolar Moment", en *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment>

LAROCHE PAC, 2017, "Declaración de la Cumbre del BRICS en Xiamen, China". Disponible en: <https://es.larouchepac.com/es/20170906-5>

LEÓN DE LA ROSA, R., 2013, "La Política Exterior de la República Popular de China, la llegada de Xi Jinping y sus vínculos en América Latina", trabajo presentado en el Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales y de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Estudios Internacionales 2013.

MALENA, J. E., 2015, "Análisis del status de 'socio estratégico integral' conferido por la R. P. China a la R. Argentina", trabajo presentado en el V Simposio Electrónico Internacional sobre Política China, marzo 2015.

METAPOLÍTICA. Disponible en: <https://www.metapoliticabrasil.com>

MAZUI, G., 16/05/2019, "Mourão viaja para a China, e Rodrigo Maia assume a Presidência", en *Globo*. Disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/05/16/mourao-viaja-a-china-e-rodrigo-maia-assume-presidencia.ghtml>

MEYER, G., 17/07/2018, "China comprará más soja a Brasil y menos a EE.UU", en *El Cronista*. Disponible en: <https://www.cronista.com/financialtimes/China-comprara-mas-soja-a-Brasil-y-menos-a-EE.UU.-20180716-0086.html>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL. Disponible en: www.itamaraty.gov.br

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/>

NADAL, A., 07/10/2009, "La reprimarización de América Latina", en *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2009/10/07/economia/029a1eco>

NYE, J., 1990, "Soft Power", en *Foreign Policy*, Nº 80, pp. 153-171.

OJEDA REVAH, M., 2017, "La política exterior de Brasil: su evolución reciente", México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

O'NEILL, J., 2001, "Building Better Global Economic BRICs", en *Goldman Sachs Economic Research Group*. Disponible en: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>

OVIEDO, E., 2006, "China: visión y práctica de sus llamadas 'relaciones estratégicas'", en *Estudios de Asia y África*, Vol. 41, Nº 3 (131), pp. 385-404.

PARRA PÉREZ, A. 2017, "OBOR: las 5 claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China", en *Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, pp. 606-625.

RAMOS BECARD, D. S., 2017, "China y Brasil: ¿modelo de relaciones Sur-Sur?", en *La proyección de China en América Latina y el Caribe*, pp. 387-408.

RÍOS, X., 2019, "El estado de las relaciones China-América Latina", en *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, Madrid, N° 1 (2^a época).

SHICHENG, X., 2006, "Las diferentes etapas de la relación sino-latinoamericanas", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 203, pp. 102-113.

SHIXUE, J. 2006, "Una mirada china a las relaciones con América Latina", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 203, pp. 62-78.

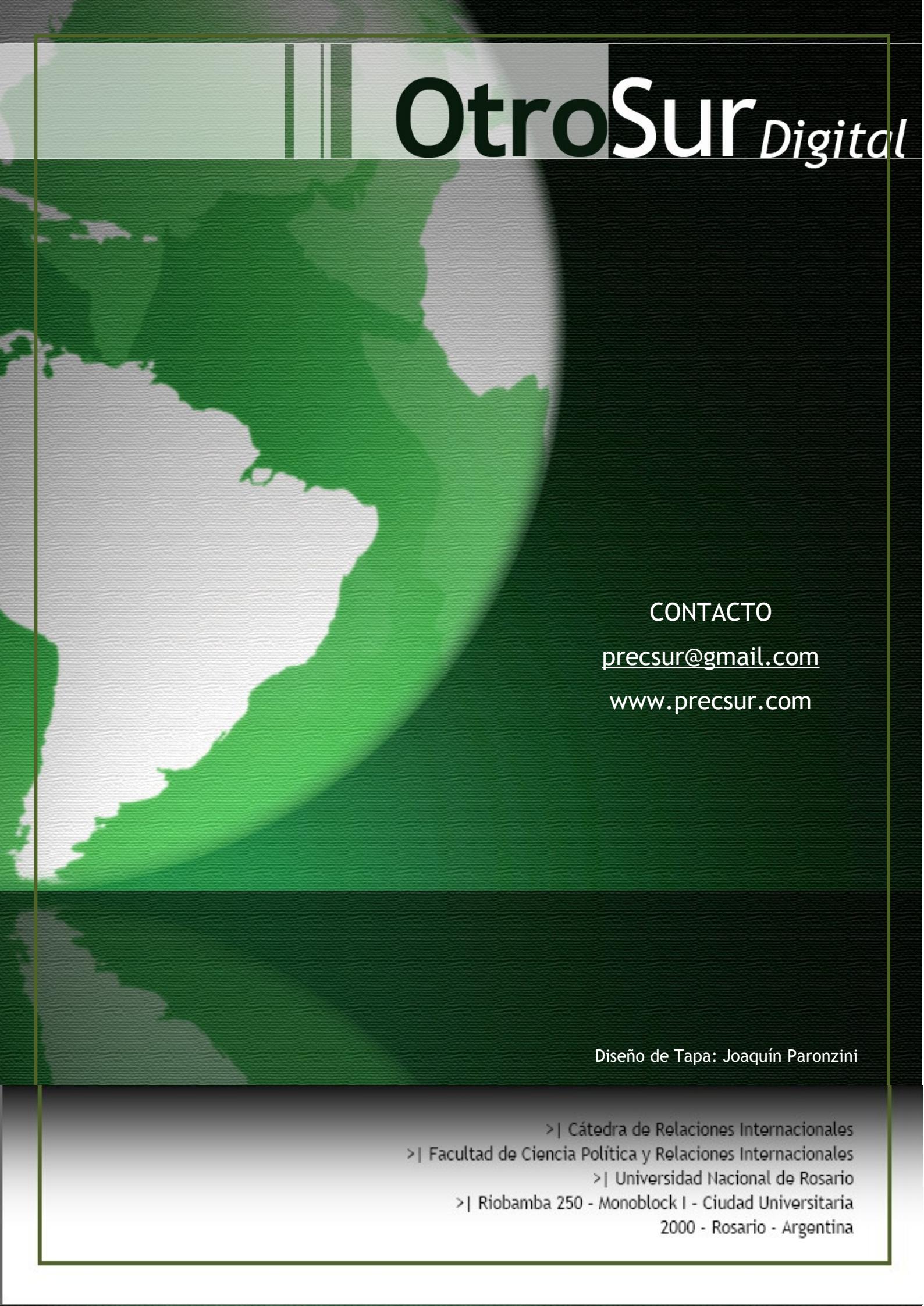
STEFANONI, P., 2019, "El teórico de la conspiración detrás de Bolsonaro", en *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/conspiracion-bolsonaro-olavo-carvalho/>

STUENKEL, O., 10/03/2014, "O risco do recuo estratégico brasileiro", en *Jornal Folha do S. Paulo*. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/03/1422485-oliver-stuenkel-o-risco-do-recuo-estrategico-brasileiro.shtml>

STUENKEL, O., 13/05/2019, "Mourão em Pequim poderá elevar patamar das relações Brasil-China", en *El País*, Madrid. Disponible en: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/13/opinion/1557764948_144679.html

ZANINI, F., 2014, "Foreign Policy in Brazil: A Neglected Debate", en *Harvard International Review*.

OtroSur *Digital*



CONTACTO

precsur@gmail.com

www.precsur.com

Diseño de Tapa: Joaquín Paronzini

>| Cátedra de Relaciones Internacionales
>| Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
>| Universidad Nacional de Rosario
>| Riobamba 250 - Monoblock I - Ciudad Universitaria
2000 - Rosario - Argentina