

EL TRIUNFO DE LULA EN BRASIL, LA REACCIÓN DE LA ULTRADERECHA, EL ESCENARIO DE GOBIERNO Y SU POSIBLE POLÍTICA EXTERIOR

Camilo López Burian*

2 de febrero de 2023

Resumen

El nuevo gobierno brasileño, encabezado por Luiz Inácio Lula da Silva, tiene una serie de desafíos muy importantes a futuro. Luego del triunfo electoral del 30 de octubre de 2022, comenzó un complejo proceso de transición y formación de gobierno. El escenario político resultante hace necesaria la construcción de alianzas, la cuales afectarán a las políticas públicas que están incluidas en su agenda de gobierno. Por otra parte, la ultraderecha resultó fortalecida en su presencia parlamentaria tras las elecciones y puede ser una fuerte oposición. Las acciones extremistas, como el asalto a las sedes de los tres poderes el 8 de enero de 2023, hicieron visibles sus relaciones con las fuerzas de seguridad del Estado, factor que representa un gran desafío para la estabilidad política y democrática. Además, 20 años después del primer mandato de Lula, el escenario global y regional es diferente, tanto en términos económicos como políticos. Con estos condicionamientos, la política exterior brasileña, clave para el posicionamiento global de América Latina, enfrenta nuevos desafíos y demandará nuevas estrategias.

Introducción¹

La política brasileña ha sido históricamente una pieza clave para comprender el posicionamiento político de América Latina. El resultado de las últimas elecciones y los acontecimientos recientes permiten ver la composición del campo de lo político en este país, pero también muestran cómo el fenómeno global de la emergencia de las nuevas ultraderechas condiciona y afecta esta dimensión. El asalto, el 8 de enero de 2023, a las sedes centrales de los tres poderes del Estado en Brasilia son una muestra de cómo la disputa política, hoy en Brasil, se vertebra en

torno a las bases mismas del consenso democrático.

Con un escenario político doméstico muy complejo, Luiz Inácio Lula da Silva asumió por tercera vez la Presidencia de la República el 1 de enero de 2023, 20 años después de iniciar su primer mandato. El

¹ Este texto recoge y desarrolla ideas formuladas en dos notas: “Tras el triunfo en las elecciones brasileñas. Cinco desafíos para Lula”, publicado en el Semanario *Brecha* de Uruguay (2022). Y “La ultraderecha brasileña y el golpismo. El juego no terminó”, publicado en coautoría con José Antonio Sanahuja, en el Semanario *Brecha* de Uruguay (2023a). Agradezco los comentarios y observaciones de Camila Belmudes, Carlos Luján, Dawisson Belém Lopes, José Antonio Sanahuja, Miriam Gomes Saraiva, Nastasia Barceló, Odilón Caldeira Neto, Pablo Stefanoni y Pedro Feliú Ribeiro. De los juicios y contenidos de este trabajo solo su autor es responsable.

* Docente-investigador de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay (camilo.lopez[at]cienciassociales.edu.uy).

escenario global también es muy diferente. Por ello, atender al escenario doméstico e internacional, su agenda de política exterior y sus principales desafíos, es un ejercicio que puede contribuir a pensar no solamente sobre este país, sino también sobre su papel en una América Latina que, en un escenario de crisis del orden liberal internacional, es un actor ausente, sin agencia ni proyección global (Sanahuja, 2022a: 107).

La compleja gobernabilidad doméstica condicionará las posibilidades de proyección internacional de Brasil. Los constreñimientos del ámbito internacional, caracterizado por la disputa geopolítica creciente y su carácter de interregno (Sanahuja, 2022b), establecerán los márgenes de maniobra, pero lo que Brasil pueda hacer internacionalmente será un factor clave para el futuro de la región.

A analizar este escenario y pensar sus desafíos se dedican las siguientes páginas. El texto se estructura en tres secciones. La primera se ocupa de analizar la contestación a la democracia por parte de la ultraderecha brasileña, abordando el asalto a las sedes de los tres poderes ocurrido el 8 de enero de 2023, pero recogiendo una serie de sucesos previos que dan contexto y permiten ver estos acontecimientos en el marco de un proceso más largo. A la vez, se pone el foco en la especificidad de la relación que estos movimientos tienen con las fuerzas de seguridad del Estado, para pensar también los desafíos futuros para la democracia brasileña. El segundo apartado analiza el proceso que abarca desde ciclo electoral hasta el escenario político resultante, y presenta elementos sobre la agenda de políticas públicas del

nuevo gobierno de Brasil, y cómo la misma está condicionada por la configuración del escenario político. El tercer apartado realiza un análisis de la política exterior brasileña, partiendo de una breve caracterización de la implementada por el gobierno anterior, y se plantea algunas líneas interpretativas para pensar cómo podría estructurarse la política exterior del nuevo gobierno. Para ello se tiene en cuenta el escenario internacional actual, pensando cómo puede afectar a América Latina. Finalmente, a modo de cierre, se recapitulan y articulan algunas reflexiones presentes en estas tres secciones.

La ultraderecha y su cuestionamiento a la democracia el 8 de enero de 2023: el antes y el después

Un hecho reciente y de mucha gravedad merece dar inicio a este análisis: el asalto del 8 de enero de 2023 al Congreso, al Palacio de Planalto, sede de la presidencia del Ejecutivo, y al Supremo Tribunal Federal. Estos acontecimientos, protagonizados por grupos de personas identificadas con el bolsonarismo, en cuanto base política del expresidente Jair Bolsonaro, merecen ser leídos como muestra de uno de los desafíos más grandes que tiene el gobierno de Lula: recomponer los consensos sobre la democracia. El objetivo de esta acción fue provocar un golpe de Estado, a través de la intervención militar que los bolsonaristas vienen reclamando desde el triunfo electoral de Lula, el pasado 30 de octubre de 2022. Aunque cabe recordar que este pedido, en los últimos años, ha estado presente en varias manifestaciones de estos sectores de ultraderecha².

² En este texto se utiliza el término ultraderecha para referirse al bolsonarismo. Para ver un aná-

La ultraderecha tiene como característica central un posicionamiento “antisistema”, que se expresa mediante una actitud de hostilidad ante la democracia liberal. Cas Mudde (2021) distingue dos subgrupos dentro de la ultraderecha: la extrema derecha y la derecha radical. La primera está marcada por una tendencia insurreccional y una mayor propensión a la acción violenta, mientras que la segunda participa de la competencia política electoral. Aunque los acontecimientos del 8 de enero de 2023 muestran una participación más visible de la extrema derecha, la derecha radical tampoco estuvo ausente, porque compone el núcleo dirigente del bolsonarismo y ha generado narrativas que contribuyen a dar sentido a la acción de los grupos extremistas. Como se verá más adelante, las acciones del 8 de enero de 2023 contaron seguramente con coordinación, respaldo y recursos, pero también presentaron algunos rasgos de posible improvisación e incompetencia estratégica. Esta última característica es subrayada por Pablo Stefanoni (2023):

Más allá de los detalles, que se irán develando, sobre quién fletó los buses, cómo se organizó la movilización, con qué recursos logísticos contó y cómo operó la laxitud policial/militar inicial, lo cierto es que lo ocurrido en Brasilia nos informa sobre un tipo de extrema derecha que, con un discurso de “ley y orden”, dinamita la institucionalidad formal e informal vigente y genera imágenes que riman con la anarquía pura y dura. Una extrema derecha “lumpen” [...]. La emoción insurreccional, el folclore extraño, la conspiranoia, reemplazan cualquier cálculo político. Lo de Brasil encaja en un clima de

lisis crítico de la literatura que aborda las diferentes definiciones y caracterizaciones sobre este fenómeno ver Sanahuja y López Burian (2023b).

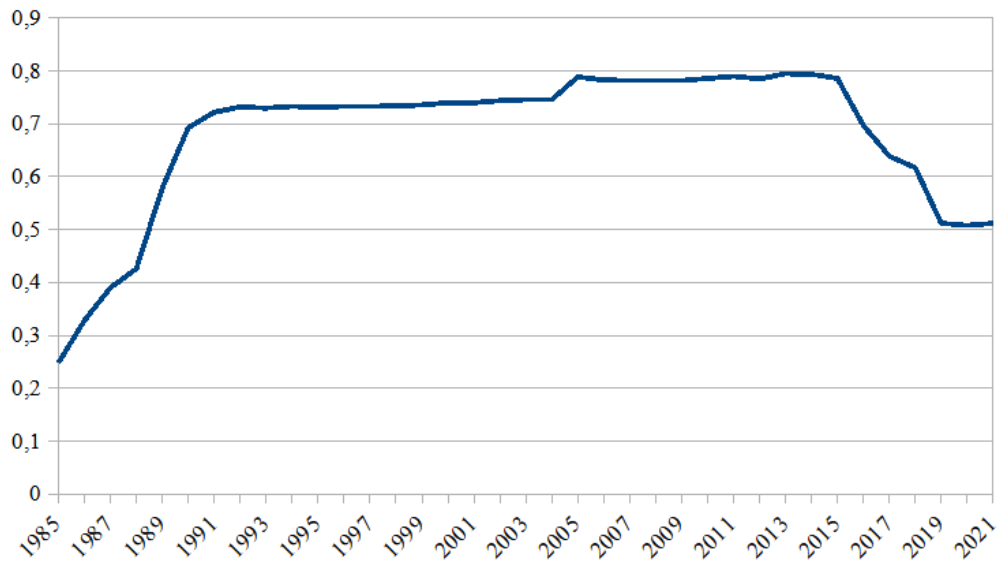
época, en el que parecen ser muchos quienes quieren incendiar Ciudad Gótica³.

Aunque estos hechos deben verse en su contexto histórico y también en su devenir futuro. Por lo tanto, estos factores que muestran una relativa “desorganización” deben tenerse en cuenta junto al proceso político del gobierno Bolsonaro, del bolsonarismo como movimiento político, de las líneas de larga duración del campo de la ultraderecha brasileña, y las conexiones internacionales de todos estos fenómenos. Esto, especialmente por su potencial capacidad de horadar la democracia liberal.

El gráfico 1 presenta la evolución de la democracia liberal⁴ en Brasil, que muestra un deterioro desde los tiempos inmediatamente anteriores al *impeachment* a Dilma Rousseff. Esto nos permite colocar este acontecimiento en un ciclo de debilitamiento de la democracia brasileña y, por lo tanto, entender los acontecimientos del 8 de enero de 2023 como parte de un ciclo crítico.

³ Un análisis de este asunto a partir de la figura del personaje del Joker (Guasón), de la película homónima de Todd Phillips (2019), puede verse en Stefanoni (2021: 13-24).

⁴ Este índice busca captar cuánto se acerca el régimen político al ideal liberal basado en la protección de las libertades individuales, el Estado de derecho, la separación de poderes, la independencia del poder judicial y la existencia de controles efectivos sobre el ejecutivo. Los valores varían entre 0 y 1.

GRÁFICO 1. Índice de democracia liberal en Brasil


Fuente: <https://v-dem.net/>

Como se verá más adelante, el debate sobre la democracia fue un clivaje relevante en la campaña electoral y está presente en el debate político tanto en las élites como en la opinión pública. Por ejemplo, luego del asalto a las sedes de los tres poderes en Brasilia, una encuesta muestra que el 39,7% del electorado brasileño considera que Lula no obtuvo más votos que Bolsonaro en la última elección, mientras que el 36,8% se manifiesta a favor de una intervención militar para invalidar el resultado electoral de la elección presidencial (Atlas, 2023).

En este contexto, los hechos del domingo 8 de enero de 2023 hacen visible una situación de polarización política, de radicalización de fuerzas de ultraderecha y de desafío a la democracia. Aunque algunos análisis subrayan similitudes entre lo ocurrido en Brasilia y el asalto al Capitolio en Washington el 6 de enero de 2021, como se verá más adelante, la diferencia clave radica en la relación que el bolsonarismo tiene con las fuerzas de seguridad del

Estado, especialmente las Fuerzas Armadas⁵. En este mismo sentido, Odilon Caldeira Neto ha subrayado que:

La centralidad con la que la cuestión militar es proyectada e impulsada en el caso brasileño habla de características y propiedades típicas del extremismo de derecha brasileño, que reivindica tanto la militarización de la política, como la politización de los militares, así como el guiño a la idea de intervención militar, que está embebida dentro de un caldo golpista que tiene a 1964 (año del último golpe de Estado) como su epicentro (Caldeira Neto *apud* Aguilar, 2023: 18).

La comparación de los acontecimientos del 6 de enero de 2021, en Washington, con los del 8 de enero de 2023, en Brasilia, a veces aparece asociada a otra, la de Jair Bolsonaro con Donald Trump. Ambas figuras pertenecen a una familia de ultraderechas con características comunes, pero con trayectorias históricas dife-

⁵ Sobre este punto ver Sanahuja, López Burian y Vitelli (2023). En este trabajo se analiza la especificidad de las ultraderechas neopatriotas latinoamericanas haciendo foco en sus relaciones con las Fuerzas Armadas. Uno de los casos analizados es el brasileño.

rentes. Por esto, ver a Bolsonaro como una versión “tropical” de Trump reduce la complejidad del fenómeno.

Estas ultraderechas, en las que se insertan el trumpismo y el bolsonarismo, forman parte de un ciclo global. En los países centrales, este ciclo estuvo marcado por la crisis de 2008, mientras que en América Latina tuvo como momento clave la desaceleración del ciclo de las *commodities*, de mediados de la década de 2010. A partir de estos acontecimientos puede visibilizarse el comienzo de un período crítico de la globalización como estructura hegemónica global. Una economía cada vez más financierizada, un crecimiento cada vez menor, cambios en el mundo del trabajo aportando cada vez más incertidumbres, expectativas sociales y económicas insatisfechas, fueron abonando una creciente desafección política en las personas afectadas por esos cambios, o que se perciben afectadas por estas transformaciones.

En clave de malestar en la democracia, ese clima permitió el emprendedurismo político de nuevos líderes y fuerzas de ultraderecha que cuestionan la globalización y el orden socioeconómico vigente, culpando a lo que denominan “élites globalistas” por esa situación (Sanahuja, 2019). Con un discurso contestatario y antiélites, impugnan lo que denominan “globalismo”, un término que alude, de manera difusa, al orden liberal internacional, sus valores, sus normas e instituciones en materia de comercio, derechos humanos, igualdad de género, cuidado del ambiente o de reconocimiento de derechos a quien es diferente. Esta contestación, no solamente se expresa frente al

multilateralismo global, sino también frente a los procesos de diálogo y concertación política regional, el regionalismo y la integración regional (Sanahuja y López Burian, 2021), vistas como amenazas a la soberanía y la libertad de los pueblos. Con un claro perfil iliberal y una retórica populista, despliegan discursos antisistémicos y reivindican la “incorrección política” como forma de promover valores ultraconservadores y reaccionarios.

Este ciclo global de ascenso de estas ultraderechas antiglobalistas, que podemos denominar neopatriotas, contiene a la emergencia del bolsonarismo como uno de los casos latinoamericanos más prominentes (Sanahuja y López Burian, 2020a). Sin embargo, el bolsonarismo también retoma legados históricos propios de la ultraderecha brasileña. Por ejemplo, logró incluir en su espacio político desde conservadores hasta neointegralistas, que hunden raíces en la tradición fascista representada por la Acción Integralista Brasileña fundada por Plínio Salgado en 1932 (Pereira Gonçalves y Caldeira Neto, 2020). Otros elementos, por su parte, visibilizan las tensiones internas del gobierno Bolsonaro, donde convivieron elementos antiglobalistas de cuño identitario y nacionalista junto con expresiones neoliberales con tintes autoritarios; el exministro de Relaciones Exteriores Ernesto Araújo es un ejemplo de los primeros, y el exministro de Economía Paulo Guedes lo es de las segundas⁶.

⁶ Ver el análisis de Clara Ramas San Miguel (2019) quien identifica dos corrientes a las que denomina “social-identitarios” y “neoliberales autoritarios”.

Junto a los factores causales de carácter estructural, que nos permiten identificar un ciclo global, y a los factores de agencia entre los que pueden trazarse paralelismos, debe señalarse que estos actores de ultraderecha, como el bolsonarismo, también convergen en lo discursivo y en sus prácticas a nivel internacional, a la vez que integran diferentes redes y espacios de articulación y coordinación política, dando lugar a un tipo de internacionalismo reaccionario (Orellana y Michelsen, 2019; Sanahuja y López Burian, 2020b y 2022). Esta contestación al orden liberal internacional y a la democracia protagonizada por las ultraderechas neopatriotas tiene expresiones similares en otros países. Y también hay expresiones análogas como la del asalto a las sedes de los tres poderes que ocurrió en Brasilia. Además del asalto al Capitolio por parte de la derecha trumpista, grupos de ultraderecha intentaron tomar el parlamento alemán en 2020, en una movilización en la que estuvieron presentes desde simbologías propias de una “derecha alternativa” que asume teorías conspirativas, hasta banderas del antiguo Reich y emblemas neonazis. Recientemente, en este país, se desarticulaban redes de ultraderecha infiltradas en las Fuerzas Armadas que planeaban un golpe de Estado. También, en Italia en 2021, grupos antivacunas infiltrados por la ultraderecha trataron tomar la sede del gobierno (Stefanoni, 2023). Si bien forman parte de una familia global, la de las derechas neopatriotas, cada caso tiene sus particularidades y recoge los legados históricos del derrotero del campo de las ultraderechas de cada país. Por ejemplo, Bolsonaro adoptó y adaptó el lema del integralismo —dios, patria y familia—, al que sumó la palabra libertad.

Por otra parte, debe señalarse que el cuestionamiento a la democracia no es nuevo en Bolsonaro ni en el bolsonarismo. El primero, antes y durante su mandato presidencial, tuvo expresiones cuestionadoras a las instituciones de la democracia liberal. Entre ellas pueden destacarse los ataques al poder judicial, a la transparencia y legitimidad del sistema electoral (incluso ante representantes diplomáticos de otros gobiernos), o ataques a la prensa, entre otros gestos. De esta forma, tanto Bolsonaro como figuras importantes de su gobierno han contribuido a la construcción de una narrativa antidemocrática⁷, en la que no han faltado la reivindicación de la dictadura y de torturadores como el coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, por ejemplo.

El silencio y las ambigüedades en el reconocimiento, luego del triunfo electoral de Lula, fueron parte de esta actitud. La partida de Bolsonaro a Estados Unidos dio lugar a que varios activistas de ultraderecha lo presentaran como un “exilio”. Otras figuras, como el excanciller Ernesto Araújo, también hablaron de la importancia de “generar caos” como estrategia para crear un “nuevo orden” frente a la asunción del nuevo gobierno encabezado por Lula. Otros líderes bolsonaristas utilizaron el apelativo “patriotas” para referirse a los manifestantes golpistas, que acamparon frente a cuarteles pidiendo la intervención militar luego del triunfo de Lula. En los 69 días que duraron los campamentos, las noticias falsas alimentaron

⁷ Sobre este asunto vale la pena escuchar el análisis de Guilherme Casarões disponible en: <https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2022/11/04/o-assunto-829-bolsonaro-na-trilha-de-donald-trump.ghtml>.



acciones como el corte de rutas y actos vandálicos. En diciembre hubo quemas de vehículos y se intentó tomar la sede de la Policía Federal en Brasilia, el día que el Tribunal Superior Electoral entregó el diploma de presidente a Lula. Los campamentos y el posterior traslado de personas para la asonada en Brasilia necesitaron de coordinación y medios. Aún se está investigando por parte de la justicia cómo se constituyó esta trama de apoyos y se movilizaron recursos y personas para las acciones golpistas. Pero, sin duda, esto ha sido un acontecimiento anunciado, como lo demuestran informaciones disponibles y la actividad de grupos de Telegram de bolsonaristas, como ha explicado David Nemer (Dias, 2023).

Ibaneis Rocha, gobernador de Brasilia, fue apartado de su cargo luego de decretarse la intervención federal en materia de seguridad en dicho Distrito. El Ministerio Público solicitó el bloqueo de los bienes de Bolsonaro y del gobernador de Brasilia. Por orden de Alexandre de Moraes, ministro del Supremo Tribunal Federal, Anderson Torres, secretario de Seguridad de Brasilia y exministro de Justicia de Bolsonaro, y Fabio Augusto Vieira, quien estaba al frente de la Policía Militar del Distrito Federal de Brasilia, fueron apresados, al igual que muchos de los participantes de la asonada. En el allanamiento de la casa de Torres se encontró un borrador de decreto presidencial que tenía como fin la intervención del Tribunal Superior Electoral, incluyendo el levantamiento de la confidencialidad de las comunicaciones de sus integrantes, y que podría tener como objetivo la reversión del resultado electoral que llevó al triunfo de Lula.

Este panorama complica también al propio Bolsonaro.

También debe señalarse que los acontecimientos no se restringen a Brasilia. Otros actos que podemos considerar sospechosos tuvieron lugar en cuatro estados de Brasil. Hubo amenazas de ataques a refinerías de la empresa petrolera Petrobras en los estados de Río de Janeiro, San Pablo y Paraná. Por su parte, la Agencia Nacional de Energía Eléctrica de Brasil puso en conocimiento público, el 16 de enero de 2023, que hubo siete ataques contra torres de transmisión eléctrica en los estados de San Pablo, Rondonia y Paraná.

Como se señaló, una diferencia clave para entender la complejidad del escenario político brasileño es la proximidad de esta ultraderecha neopatriota con las fuerzas de seguridad del Estado. En América Latina en general, y Brasil en particular, hay una larga tradición de cercanía de los actores políticos de derecha con las fuerzas de seguridad del Estado (policías y militares) (Sanahuja, López Burian y Vitelli, 2023). Además, Brasil presenta un alto grado de autonomía militar que se conjuga con un visible proceso de militarización de la política durante el gobierno Bolsonaro, que se ha manifestado en una serie de intervenciones en la política.

La pandemia de COVID-19 fue también un momento de politización y ampliación de los roles asignados a los militares, a partir de la crisis sanitaria (Verdes-Montenegro y Ferreira Souza, 2021). En el gobierno de Bolsonaro hubo más militares en cargos de gobierno que en la última dictadura brasileña, mostrándose un

intenso activismo militar en la política y una importante activación a los militares por parte de grupos de ultraderecha. Los legados autoritarios de la cultura política brasileña y el relacionamiento civil-militar, donde el control político de las Fuerzas Armadas aún necesita mejora, muestra un panorama preocupante en esta relación entre neopatriotas y fuerzas de seguridad del Estado (Sanahuja, López Burian y Vitelli, 2023). Este activismo se puede ver, incluso, antes de la elección de 2018 cuando el comandante del Ejército, el general Eduardo Villas Bôas, quien sería posteriormente asesor del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de Brasil de Bolsonaro, presionara vía Twitter al Supremo Tribunal Federal cuando evaluaba la posibilidad de un *habeas corpus* para Lula. La activación de parte de los grupos extremistas fue visible en cada manifestación en la que han pedido la intervención militar y cada vez que el bolsonarismo ha colocado militares, activos y retirados, en cargos políticos.

En las Fuerzas Armadas y en las policiales, y dentro de estas últimas especialmente en las policías militares, existen posicionamientos convergentes con el bolsonarismo, simpatizantes y bolsonaristas convencidos. Por otra parte, una investigación del Foro Brasileño de Seguridad Pública, en la que se consultó a diferentes integrantes de cuerpos policiales (civil, militar, científica, federal), guardias municipales y miembros del cuerpo de bomberos, muestra que el 40% de las personas consultadas concuerdan total o parcialmente con la idea de que los invasores a las sedes de los tres poderes lo hicieron por una causa “legítima y no atenta contra

la democracia” (Godoy y Medeiros, 2023).

Por otra parte, muchos son los ejemplos de interferencia por parte de las fuerzas de seguridad del Estado. El día de la segunda vuelta electoral, el domingo 30 de octubre de 2022, la Policía Federal de Carreteras, cuyo director general Silvinei Vasques había declarado su voto por Bolsonaro, realizó operativos que habían sido prohibidos por el Tribunal Superior Electoral al entender que podrían entorpecer la llegada de los electores a las urnas. Durante los 69 días de campamentos frente a los cuarteles, en los cortes de ruta y en la asonada del domingo 8 de enero, pueden verse indicios de una actuación policial que muestran actitudes de connivencia, o al menos permisivas, con los grupos bolsonaristas por parte de algunos efectivos.

Pero esto también abarca a importantes cuadros militares. Hay registros del general Walter Braga Netto, exministro y candidato a vicepresidente de Bolsonaro, el 18 de noviembre de 2022, diciendo a los manifestantes que “no pierdan la fe”⁸. El general André Luiz Ribeiro Campos Allão, comandante de la Décima Región Militar del Ejército (Ceará), dijo que protegería a los manifestantes golpistas, incluso teniendo órdenes contrarias de otros poderes (Alves, 2022). También hubo otros hechos controvertidos en la actuación de las Fuerzas Armadas. La acción tardía del Batallón de la Guardia Presidencial, unidad militar encargada de la

⁸ Ver en Metrópolis: “Em 18/11, Braga Netto diz a bolsonaristas que ‘não percam a fé’”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=J0ghAfjX6XU&t=1s>.

seguridad del Palacio de Planalto. O el freno del Ejército, el domingo 8 de enero por la noche, a la dispersión por parte de la Policía Militar del campamento frente al Cuartel General en Brasilia, que el propio Ejército llevó a cabo en la mañana del lunes⁹.

No debe olvidarse tampoco, la tensión generada en torno a la asunción de los comandantes de las tres fuerzas. Esta tensión fue el preámbulo de la pérdida de confianza del presidente Lula para con el comandante del Ejército. El 21 de enero, Lula destituyó al general Júlio César de Arruda, quien fue sustituido por el general Tomás Miguel Ribeiro Paiva, anterior comandante militar del sudeste, quien ha mostrado un discurso institucionalista y posee cercanía con el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), particularmente con el expresidente Fernando Henrique Cardoso. La destitución del general Arruda, 23 días luego de asumir el cargo, tendría tres factores principales. El hecho relatado anteriormente, de la noche del 8 de enero, donde el Ejército protegió a los bolsonaristas acampados frente al Cuartel General para que no fueran presos esa noche. El segundo refiere a las fallas en la actuación del Comando Militar de Planalto, el 8 de enero, durante

la asonada. Y, por último, la resistencia del general Arruda a destituir al teniente coronel Mauro Cesar Barbosa Cid, conocido como coronel Cid, ex Ayudante de Órdenes de Bolsonaro. Cid está siendo investigado por su participación en un posible esquema de manejo de fondos sin control fiscal para el presidente Bolsonaro (Borges y Frazão, 2023).

Mejorar el control político-civil de las Fuerzas Armadas es un tema clave para el gobierno de Lula. El cambio en la conducción del Ejército es una señal política relevante. Pero el asunto implica discusiones institucionales, rediscutir las prerrogativas militares, la educación militar y su visión de la historia, entre otros asuntos. Por otra parte, se registraron posiciones divergentes entre el ministro de Justicia y Seguridad Pública, Flávio Dino, y el ministro de Defensa, José Múcio, mostrando matices sobre el desempeño de las fuerzas de seguridad en el episodio del asalto a los tres poderes, y también sobre la valoración de las concentraciones de bolsonaristas frente a los cuarteles. Múcio ha sido duramente cuestionado por figuras políticas como José Genoíno, por ejemplo, expresidente del Partido de los Trabajadores (PT). El relacionamiento de las ultraderechas neopatriotas, en este caso la brasileña, con las fuerzas de seguridad del Estado puede constituir un factor que aumente el riesgo de inestabilidad democrática. Por lo tanto, este es un punto clave a atender por el nuevo gobierno de Lula, junto a restablecer un clima de diálogo político que permita reconstruir consensos democráticos básicos en la población brasileña. Este juego no terminó y aún debemos esperar para poder evaluar en qué momento las tensiones

⁹ El 31 de enero de 2023 *Folha de São Paulo* publicó una nota donde se afirma que el presidente Lula dio el aval para postergar hasta la mañana del 9 de enero el procedimiento en el campamento frente al Cuartel general en Brasilia. Sobre estos acontecimientos, ver Feitoza y Chaib (2023). Por otra parte, una recopilación analítica de algunos de estos acontecimientos y de otros similares puede verse en el hilo de Twitter de José Antonio Lima, disponible en: <https://twitter.com/zeantoniolima/status/1614985158679199745?t=ImzQoPIDK313-w83vbAttw&s=08>.

realmente sean de baja intensidad. Pero junto a este desafío vienen otros: construir mayorías para gobernar y desarrollar políticas públicas para, entre otros aspectos, atender las urgencias de la población brasileña.

De la elección al desafío de gobernar

La reacción de la ultraderecha ha concentrado la atención, pero no debe invisibilizar los complejos desafíos de gobernabilidad que también configuran los resultados del pasado ciclo electoral brasileño. El 30 de octubre de 2022, Lula venció en la segunda vuelta al presidente Bolsonaro por un estrecho margen, 50,9% frente a 49,1%. El resultado electoral mostró una novedad. En la historia de la Nueva República, iniciada con la vuelta a la democracia y bajo el marco de la Constitución de 1988, por primera vez un presidente que compitió por la reelección fue derrotado, luego que la reelección inmediata fuera habilitada por una enmienda constitucional aprobada en 1997. Pero hay dos elementos más a tener presentes.

El primero es la victoria de Lula, que muestra la relevancia de una figura que ha marcado la historia política brasileña de las últimas décadas. Es el retorno al gobierno de un político que vio impedida su candidatura en 2018 y pasó 580 días preso. Luego de ser anulado el proceso judicial, el líder del PT volvió al ruedo político y ganó la elección, logrando aglutinar y liderar actores muy diversos. El PT vuelve al gobierno luego del *impeachment* a Dilma Rousseff. La elección de 2018 fue un momento crítico para dos de los tres partidos más importantes del sistema partidario brasileño: el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) y el

PSDB. El PT, derrotado en 2018 logró ganar la elección de 2022, mientras que el MDB y el PSDB mostraron expresiones electorales muy disminuidas.

En segundo lugar, aunque no menos importante, la articulación entre sectores de diversas fuerzas conservadoras —que incluyen a grupos de militares, grupos religiosos con pautas morales conservadoras, sectores del agronegocio y hasta grupos extremistas—, posibilitó la consolidación del bolsonarismo, que logró una muy buena votación. Eligió en las cámaras a representantes de los diferentes grupos que lo integran, incluso a exministros que han tenido un desempeño muy cuestionable en sus gestiones, como es el caso de los de Salud y Medio Ambiente. También obtuvo el gobierno en varios estados de la federación, algunos de ellos muy importantes. Pero el bolsonarismo no solamente será oposición desde los espacios institucionales, también lo será en todos los rincones posibles del espacio político y desde las redes sociales. Allí el discurso del odio y las noticias falsas han sido sus principales herramientas. La ultraderecha será un actor desafiante y poderoso. Los acontecimientos del 8 de enero de 2023 lo muestran, pero este no es solamente su espacio de disputa y confrontación.

Debe recordarse que la campaña electoral estuvo marcada por la circulación de noticias falsas, actos de violencia, una gran polarización y el uso por parte del gobierno de recursos públicos para obtener apoyos, entre otros asuntos. El equipo de Lula utilizó una estrategia en las redes para identificar el origen de las noticias falsas, logrando que la justicia intervinie-

se. Esto fue contestado por el bolsonarismo, que cargó contra el Tribunal Superior Electoral y particularmente contra su presidente Alexandre de Moraes. El discurso cuestionador y contestatario a las instituciones de la democracia liberal fue una constante del gobierno Bolsonaro desde el inicio y tuvo su expresión más saliente en el asalto a las sedes de los tres poderes el 8 de enero de 2023.

Si se mira en perspectiva la pauta de debate político en Brasil, la elección de 2018 evidenció un clivaje estructurado por el rechazo al PT, que se reeditó en el debate de 2022. En esta última elección, Lula buscó colocar el tema de la democracia como el asunto central en la disputa electoral. El líder del PT tuvo su fórmula presidencial con un antiguo oponente, el expsdebista Geraldo Alckmin, quien constituye una señal de tranquilidad para el mundo de las finanzas y la industria. Su coalición electoral en primera vuelta ya incluía partidos y figuras políticas muy diversas, que van desde la izquierda a antiguos miembros de la coalición legislativa de Bolsonaro. En segunda vuelta, la coalición se amplió incluso con algunos actores que otrora impulsaron el “antipetismo”. En palabras de Lula, parafraseando a Paulo Freire, era necesario “unir a los divergentes, para mejor enfrentar a los antagonicos”.

El escenario electoral mostró dos bloques y la existencia de polarización política, pero debe hacerse una aclaración importante. Ambos bloques no se encuentran a la misma distancia del centro político. En ese continuo imaginario que usamos analíticamente para posicionar a los actores, la coalición de Lula no está corrida al

extremo izquierdo, pero sí tenemos un conglomerado de actores que integran el bolsonarismo que ocupan espacios en la ultraderecha y que, como vimos, han llegado a acciones claramente antidemocráticas como las del 8 de enero de 2023.

El resultado electoral, a pesar de la contestación bolsonarista, fue rápidamente reconocido por los presidentes de las cámaras de Senadores y Diputados, al igual que por gobiernos extranjeros y tuvo una amplia repercusión política, especialmente en América Latina. Pensar en una nueva ola de gobiernos progresistas parece ser una afirmación que hay que discutir críticamente. En la región la pauta es la derrota de los oficialismos que no logran reelegirse para un nuevo mandato. El gobierno de Lula tiene un escenario de alta complejidad, con una oposición que puede ser dura y, parte de ella hasta desleal con los principios democráticos, como ha quedado demostrado. Lograr revalorizar la política, el diálogo y, por consiguiente, consolidar la democracia es una tarea central.

Por otra parte, la agenda de gobierno tiene muchas urgencias, expresadas en el discurso pronunciado por Lula la noche de su victoria en segunda vuelta y destinado a muchos públicos: desde Macron a los gobernadores brasileños, de Petro a Lacalle Pou, de los votantes del PT a los más radicales antipetistas, y desde las élites económicas brasileñas a los habitantes de las comunidades más pobres del país. La gran tarea, como se señaló anteriormente, es reconstruir el diálogo político. Lograr que la lógica adversativa del “nosotros” y el “ellos” dé paso a una construcción política negociada y con deliberación. Para

ello la clave son un conjunto de políticas públicas esbozadas en el discurso. El desarrollo como centro, con innovación tecnológica y sostenibilidad ambiental, aspecto clave entre otros asuntos en las negociaciones internacionales como las del Mercosur con la Unión Europea. Articulado a este componente, las políticas sociales tienen un lugar central como forma de recuperar la cohesión social y atender la grave situación de una gran parte de la población brasileña. El descontento aparece en toda la región, mostrando un profundo malestar ciudadano con la política. Reconstruir el pacto social es un gran desafío.

Para implementar políticas se necesita apoyo y tener votos en el Congreso. El mapa legislativo muestra un Senado Federal con fuerte presencia del bolsonarismo, incluso con la capacidad de ser una plataforma para tensionar el relacionamiento con el poder judicial. En la Cámara de Diputados, Lula necesita lograr, primero que nada, una base que le garantice controlar un tercio de los votos. Este es el número clave para evitar un *impeachment* y para bloquear transformaciones institucionales promovidas por una mayoría especial coordinada por la oposición.

Durante el ciclo electoral, la transición y el inicio de su gobierno, Lula va logrando construir una base de apoyo para gobernar. Pero esta base de apoyo constituye un entramado político que hace que el PT lidere una coalición que no incluye solamente actores de izquierda o centroizquierda, sino que necesita otros aliados. Eso impactará sobre su agenda, especialmente con el desarrollo de transformacio-

nes que se encuentran en la agenda de las izquierdas brasileñas, como los temas relativos a las tierras. Sin embargo, parece haber más margen para revertir o impedir acciones regresivas en otras arenas de política pública muy sensibles, como la educación o la salud, por ejemplo. Cabe recordar que, durante la campaña, Lula incluso necesitó hacer más gestos hacia el centro e incluso algunos, aunque personales, buscando contemplar posiciones conservadoras en materia moral.

Clave en la construcción de las mayorías es negociar con el *centrão*, un grupo informal de partidos que, sin identificación ideológica clara, brinda sus apoyos a cambio de recursos. El conflicto con este grupo fue una pieza clave en la caída de Dilma Rousseff. Podemos pensar que “el *centrão* no se vende, pero se alquila”¹⁰. Lula ya supo negociar con este grupo de partidos y con los que se aproximaron a él en el ciclo electoral. Controlar las presidencias de las cámaras es otro desafío, especialmente la de diputados por su poder de agenda. Los cargos ministeriales y en las empresas estatales son claves, para armar una coalición que dé la mejor base legislativa posible. El PT deberá ir más allá del *centrão*, negociando con partidos de centroderecha y derecha. Otros partidos, como el Partido Social Democrático (PSD) apoyará a Lula, mientras que el PSDB se mantiene refractario a esa posibilidad. Algunas figuras políticas de União Brasil se han manifestado favorables a apoyar a Lula, mientras otras lo han hecho por mantenerse en la oposición. Desde el lado izquierdo del espectro polí-

¹⁰ La expresión parafrasea a la utilizada por el cientista político Bruno Holanda: “O *centrão* não se compra, apenas se aluga”.

tico brasileño, el Partido Socialismo y Libertad (PSOL), definió apoyar a Lula, aunque hubo discusiones internas.

El mapa de los gobernadores tampoco es muy alentador para el gobierno de Lula. Los tres estados más poderosos (San Pablo, Río de Janeiro y Minas Gerais) no tienen gobernadores de la coalición de Lula. Igualmente, los gobernadores también necesitan negociar con el gobierno federal. Ya el gobernador de San Pablo, el integrante de la coalición bolsonarista Tarcísio de Freitas, mostró un discurso más moderado y conciliador. Este gobernador, a la vez, aparece como un posible desafiante a liderar el espacio político que constituye el bolsonarismo.

Como se indicó, el sistema político brasileño, con un gran número de partidos, hace necesario que los presidentes construyan coaliciones. El federalismo impone la negociación entre los gobernadores estatales y el gobierno federal. Lula deberá administrar recursos para generar incentivos para los diferentes actores en búsqueda de apoyos y cooperación. Si bien el escenario es muy complejo, ya pudo hacerlo, aunque no sin problemas. Recordemos la compra de votos en el Congreso conocida como *Mensalão* en 2005.

Brasil, su región y el mundo: ¿habrá una “política externa ativa e altiva 2.0”?

La estabilidad política a nivel doméstico, junto a los incentivos y constreñimientos que genera el ámbito internacional serán claves para la capacidad de agencia a nivel internacional de Brasil. En el siglo XXI, la política exterior brasileña ha ex-

perimentado una serie de cambios relevantes, tanto en su proceso como en su orientación (Belém Lopes y López Burian, 2018). La democratización de esta arena de política pública le restó centralidad a Itamaraty, sin por ello dejar de ser el actor clave en su coordinación, a la vez que la diversificación de agendas y la desoccidentalización de su orientación atendió la emergencia de actores del Sur global (Belém Lopes, 2020).

Durante los gobiernos del PT y, particularmente durante las presidencias de Lula y con la figura del canciller Celso Amorim (2003-2010), Brasil tuvo una política exterior con los pies en la región sudamericana y la mirada puesta, aunque no de forma exclusiva, en el Sur global. Esa “política externa ativa e altiva”, en palabras de Amorim, buscó hacer de Brasil un actor relevante a nivel global y también tener un rol de liderazgo regional, con éxitos que son debatidos (Caetano *et al.*, 2019: 195-201).

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 27), que tuvo lugar en Egipto en noviembre de 2022, Lula como presidente electo dijo en su discurso: “Brasil está de vuelta”. Esa afirmación contiene la idea de volver a posicionar globalmente a Brasil, luego de la situación en la que lo dejase el gobierno Bolsonaro. El repliegue de la región fue muy marcado, al igual que el alineamiento con los Estados Unidos de Donald Trump, conjugando estas acciones con la retórica de las derechas neopatriotas, “familia” de actores a que ambos pertenecen, contestatarias del orden liberal internacional (Sanahuja y López Burian, 2020a). La convergencia con otros

países con gobiernos de otro perfil implicó la pérdida de visibilidad y liderazgo que Brasil había alcanzado en los últimos años en diversos campos de la agenda internacional. Este antiglobalismo, refractario de los espacios multilaterales, tuvo una fuerte acción que impactó también en los procesos políticos e instituciones del ámbito regional. Durante el gobierno de Bolsonaro, Brasil dejó de participar en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), se retiró de Unasur¹¹ y abordó el Mercosur en una perspectiva predominantemente económico-comercial. Hay mucho por reconstruir por parte del gobierno Lula. Ese “retorno” también anuncia, implícitamente, el objetivo de volver a posicionarse en la región. Dimensión clave en la política exterior brasileña, que genera expectativas por parte de otros gobiernos de la región, sea por afinidad o por discordancia. El escenario es diferente y los recursos con los que Brasil cuenta también son diferentes.

Esta idea de reposicionamiento apareció, por ejemplo, en el discurso de Lula en la COP 27 con aspectos que señalan la voluntad de desarrollar liderazgos en las agendas mundiales y volver a la pauta de la discusión de la gobernanza global. En un escenario de crisis del orden liberal internacional, Brasil se plantea como revisionista frente al *statu quo* y es esperable que, además de las cuestiones climáticas, emerjan temas vinculados a la gobernanza financiera internacional y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Rajão y Belém Lopes, 2022). Materias como las vinculadas a la Amazonia emergen como asuntos que pueden vincular

temáticas regionales y globales (Rajão y Belém Lopes, 2022). Esta centralidad de los temas ambientales parece ser un vector relevante en la política exterior del gobierno de Lula, aspecto que se reafirmó en los discursos de Fernando Haddad, ministro de Hacienda, y Marina Silva, ministra de Medio Ambiente, en el Foro de Davos en enero de 2023.

Debe tenerse en cuenta que el impulso de Brasil por ser un jugador global y un líder regional se dio en otro contexto internacional. El escenario económico es bastante más desalentador que la coyuntura de los tiempos en que gobernó (2003-2010). Luego del ciclo de crecimiento económico que en el siglo XXI permitió el ascenso de Brasil hasta ser la sexta economía del mundo, vino una crisis que no fue únicamente brasileña. El fin del ciclo de las *commodities* fue la expresión local y regional de una crisis más amplia que se inició en 2008 en las economías centrales (Sanahuja, 2019).

Según se ha señalado, esta crisis de la globalización implicó una gran transformación económica cuyos impactos sociales generaron descontento en la ciudadanía. Esto fue capitalizado por emprendedores políticos de ultraderecha (Sanahuja, 2019). La crisis y el *impeachment* a Dilma Rousseff dieron paso a un gobierno de derecha liberal que no logró impulsar y concretar su agenda de gobierno. El contexto de la corrupción del sistema político visibilizó un claro momento de crisis hegemónica de las élites brasileñas. La política se judicializó y la justicia se politizó. Al decir de Antonio Gramsci: “La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer:

¹¹ No recibió la aprobación legislativa correspondiente.

en este interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados” (1999: 37). De esa crisis, pero con raíces que vienen muy de atrás en la historia política brasileña, el bolsonarismo surgió como la expresión más acabada de las ultraderechas neopatriotas (antiglobalistas) latinoamericanas que alcanzaron el gobierno (Sanahuja y López Burian, 2020a).

Esta crisis de globalización, como se ha argumentado, implica también un momento de fuerte contestación del orden liberal internacional y también se expresa en las articulaciones de estos actores en espacios como el Parlamento Europeo, en redes de *think tanks* o plataformas transnacionales como la idea de Iberosfera que promueve el ultraderechista partido español Vox. Este internacionalismo reaccionario muestra su capacidad de acción (Sanahuja y López Burian, 2020b y 2022). Paralelamente, el orden internacional muestra su crisis en la guerra que se desarrolla en Ucrania y en las tensiones de las dinámicas globales.

En este contexto, el escenario global es diferente. Brasil en tiempos de Lula (2003-2010) buscó proyectarse en la región sudamericana y como actor global, con la construcción de autonomía como un eje rector. Como se señaló, con Bolsonaro la política exterior brasileña experimentó un giro de 180 grados, apostando al alineamiento con Trump. Reconstruir procesos regionales, coordinar o liderar, y reposicionarse globalmente en un momento de crisis del multilateralismo y de los regionalismos, es un gran desafío para el futuro gobierno. En los gobiernos de Lula, la región y los BRICS fueron claves. Hoy el regionalismo está en crisis y

los BRICS no son los mismos de mediados de los años 2000. El gran desafío es adaptar la estrategia a un escenario que cambió y que se encuentra en un momento de gran incertidumbre, marcado por múltiples crisis, y que puede entenderse como un interregno (Sanahuja, 2022b).

Como bien señalan Mónica Hirst y Juan Gabriel Tokatlian (2022), en este escenario Brasil tiene una serie de opciones estratégicas. Una sería un acercamiento a posiciones occidentalistas, sin que esto implique seguidismo automático; y la otra, una apuesta revitalizada por el Sur. En su análisis, las dinámicas del poder que se presentan en el escenario actual reducirían los márgenes de maniobra de las potencias medias (Hirst y Tokatlian, 2022).

Sin embargo, también es posible hipotetizar que, en un contexto de crisis del orden liberal internacional, pueda generarse espacio para la agencia de un gobierno que ha identificado su agenda de política exterior con lo que José Antonio Sanahuja (2019) denomina cosmopolitismo progresista; es decir, la matriz internacional de las izquierdas cosmopolitas. Estas izquierdas, incluyendo al PT, forman parte de un conjunto de fuerzas políticas que, si bien son críticas con algunos efectos de la globalización y el neoliberalismo, no la rechazan de plano y, más bien, proponen regularla en materias como los derechos laborales o las normas ambientales, reivindicando un cosmopolitismo progresista. Pese a que el PT se distanció del “globalismo” que simboliza el mundo de Davos y su cosmopolitismo liberal, es considerado un exponente del “globalismo” contra el que se moviliza la ultrade-

recha bolsonarista y otros “neopatriotas”. De hecho, el PT ha respaldado tradicionalmente una estrategia clave: el fortalecimiento de organizaciones regionales o nuevas formas de multilateralismo, que constituyan una gobernanza más justa e inclusiva de la globalización (Sanahuja, 2019).

Un momento crítico puede ambientar mayores márgenes para la agencia. Pero para ello la acción colectiva puede constituir un camino posible. Por eso es importante volver a las estrategias, que señalan Hirst y Tokatian (2022), en el menú de Brasil. Ambas se adaptan bien a las corrientes tradicionalmente presentes en la diplomacia brasileña (Saraiva, 2010). La dificultad está puesta en tres dimensiones interconectadas: el escenario internacional incierto, la cantidad de asuntos que demandan atención de la política exterior brasileña, y la posibilidad de mantener un gobierno estable, para lo que es clave el escenario doméstico.

La política exterior brasileña de los anteriores gobiernos de Lula puede interpretarse a partir del planteo de Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni (2007) de la estrategia de la autonomía por la diversificación. Esa estrategia permitió a Brasil una adhesión a principios y normas internacionales a partir de alianzas Sur-Sur, incluidas las regionales y los acuerdos con socios no tradicionales, considerando que reducían las asimetrías en las relaciones internacionales con países más poderosos y aumentaban la capacidad negociadora brasileña (Vigevani y Cepaluni, 2007: 283). En un nuevo escenario como el que se describió anteriormente, la búsqueda de alianzas e integración de coaliciones

diversas, junto con la búsqueda de acciones regionales con otros países que puedan delinear acciones cooperativas y colaborativas para generar autonomía para la región, también podrían ser opciones en el menú internacional de Brasil.

Para que Brasil pueda desplegar una política exterior que logre posicionarlo en la región y volverlo a colocar en el ámbito global con relativa relevancia, necesita lograr un escenario doméstico de gobernabilidad estable y potenciar los márgenes de maniobra para desarrollar una política exterior autonomista que permita, también, impactar sobre la región que hoy se encuentra en un lugar de poca relevancia a nivel global. Quizá, el reposicionamiento de Brasil pueda contribuir a reposicionar a la región. Y pensar esta dinámica en clave de autonomía puede ser una oportunidad.

El debate sobre la autonomía es amplio en la región (Míguez, 2022) y tiene muchas derivaciones e implicancias académicas y políticas. Por ejemplo, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian (2002), pensando en nuestra región, pero en otro contexto global, desarrollaron el concepto de autonomía relacional. Esta conceptualización propone entender la autonomía como capacidad y disposición de tomar decisiones entre países, por propia voluntad, para enfrentar situaciones y procesos tanto domésticos como internacionales. Esta forma de autonomía presupone una acción interdependiente y cooperativa para ampliar el margen de maniobra. En cuanto práctica, los autores proponen que la autonomía relacional demanda la negociación y construcción colectiva de normas e instituciones de gobernanza, tanto

regional como global. De esta forma, al influir en temas, organizaciones y regímenes internacionales, existe la posibilidad de generar un soporte institucional para desarrollar la autonomía. Russell y Tokatlian (2002) entienden que existen jerarquías y asimetrías internacionales, siendo la autonomía relacional una estrategia posible para reducir los impactos negativos de estos aspectos estructurales.

Sobre este asunto es importante señalar lo que subraya Raúl Bernal-Meza: en nuestra región la autonomía es abordada como concepto, como herramienta metodológica y como estrategia (2016). Y estos abordajes tienen su propia historicidad. Como condensación de prácticas concretas (Palti, 2007), la autonomía tiene un sentido histórico inicial que lo aleja de perspectivas realistas que la ven como un objetivo válido para todos los Estados; porque no puede ser entendida solamente como capacidad o disposición, sino que contiene un objetivo cuyas raíces se hunden en procesos históricos que fundamentan discutir las asimetrías del orden internacional (López Burian y Míguez, 2022)

Como señala María Cecilia Míguez (2022), la autonomía de países periféricos es un objetivo que se fortalece a partir de una dinámica contrahegemónica. Y esta dinámica implica el desarrollo de coaliciones que se forjan “entre pares”, de manera colectiva y “horizontal” (Míguez, 2017: 226). Esta condición de paridad entre actores no hegemónicos no implica que sean iguales, ya que es una paridad relativa frente a las grandes asimetrías del orden internacional (Míguez, 2022: 231). Esta construcción de autonomía abarca la dimensión global y la regional.

La agenda internacional de Brasil tiene un gran desafío a nivel regional: volver a impulsar la concertación política, el regionalismo y la integración regional. CELAC, Unasur y Mercosur están en la agenda, al igual que el interregionalismo. Pero los temas son muchos y los actores tienen diferentes incentivos en un contexto global de crisis del orden liberal internacional y creciente disputa geopolítica (Sanahuja, 2022a). Quizá el camino sea el radicalismo selectivo, o sea, concentrarse en el mejoramiento radical de algunos componentes críticos de la estrategia internacional, de modo que generen un impacto significativo sobre el sistema o el orden, a través de una serie de acciones transformadoras que sean factibles, aunque limitadas (Dror, 1987).

La selección de asuntos del espacio regional a atender seguramente se concentre a varios niveles, pero necesitará de una buena priorización de asuntos a potenciar en cada ámbito con el fin de reconstruir y fortalecer la gobernanza regional que hoy está en crisis. Esto posiblemente impactaría positivamente en la capacidad de agencia, tanto de Brasil como de la región. El liderazgo puede también pensarse en diferentes intensidades y en algunos casos en sistemas colectivos de liderazgo con actores que, por su porte internacional o su relevancia en algunas agendas, se constituyan en posibles socios. A la vez, existen relaciones estratégicas claves para Brasil en la región, como es la que mantiene con Argentina. El relanzamiento del relacionamiento con Argentina ocupa un lugar muy importante en la estrategia brasileña para la región, lo que quedó claro a partir del diálogo bilateral en la vista oficial de Lula a Argentina y lo ex-



presado en la Cumbre de la CELAC de enero de 2023.

De alguna forma la reconstrucción política regional es parte de las expectativas de varios actores de la región. Pero a la vez es complementaria con la acción exterior de un Brasil que puede, desde una matriz de política exterior como la del PT en cuanto izquierda cosmopolita —en conjunción con sus tradiciones diplomáticas—, realizar selectivamente propuestas reformistas a nivel global alternadamente en el marco de coaliciones “occidentalistas” o del Sur global, de forma complementaria, según cuáles sean los asuntos de la agenda. Esta posibilidad puede potenciarse si la crisis del orden liberal internacional es aprovechada como oportunidad reformista para buscar avanzar en

algunos puntos estratégicamente elegidos de la agenda internacional. El Brasil de Lula ha sabido ser pragmático en su acción internacional, tanto a nivel global como a nivel regional. Quizá tenga ahora la oportunidad de buscar una posición autonomista construida con otros, generando o participando en un entramado de coaliciones que lo potencien, pero que también le hagan construir objetivos comunes con otros actores, tanto en la región como a escala global. Pero para poder proyectarse, la estabilidad política, amenazada por la ultraderecha, y la gobernabilidad doméstica —junto con un mejor escenario económico y social—, son condiciones necesarias que constituyen desafíos importantes para el próximo gobierno de Lula.

Apuntes para pensar a futuro

Seis aspectos merecen subrayarse a modo de cierre. Estos puntos pretenden ser una invitación a pensar la complejidad, múltiples conexiones y los posibles impactos de la política brasileña doméstica y la capacidad de agencia de Brasil como actor internacional, a nivel regional y global.

- El escenario político doméstico brasileño muestra el desafío de reconstruir una arena política polarizada, a partir del diálogo y la negociación. El desafío fundamental para el nuevo gobierno es contribuir a la mejora de la calidad de la democracia en Brasil, afectada en los últimos años.
- La acción y el discurso de las derechas neopatriotas, como el bolsonarismo, afectan directamente a la democracia. Su relación con las fuerzas de seguridad del Estado es un asunto clave a atender. Además, las derechas neopatriotas muchas veces logran desplazar los márgenes del discurso público reivindicando una supuesta rebeldía frente a consensos democráticos que desacreditan al denominarlos “políticamente correctos”. Esto genera incentivos para que otros actores de centroderecha tomen sus discursos con el fin de no perder electorado. Sus acciones contestan los principios de la democracia y los valores, normas e instituciones del orden internacional liberal. Esto hace que la disputa política se vertebre en torno a las bases mismas de la democracia. La ultraderecha, tanto en Brasil como en otros países, será un actor de gran poder en los próximos años. Lula lo entiende así y ve que la acción contra este movimiento no es solamente a nivel nacional. El 18 de enero tuiteó: “La extrema derecha es un movimiento internacional. Por eso voy a proponer una unidad del progresismo democrático en todo el mundo, para no permitir el resurgimiento del fascismo”. La polarización y la presencia de una ultraderecha contestataria de la democracia y el orden liberal internacional no son elementos exclusivos de Brasil.
- El bolsonarismo obtuvo un muy buen desempeño electoral y podrá ser una oposición dura, tanto en el ámbito institucional como en otros espacios de la política, como por ejemplo las redes sociales o el espacio público. Esta dinámica política, con la presencia de este tipo de ultraderechas neopatriotas, muestra un proceso que aún está en marcha y por lo tanto abierto. Esto ocurre tanto en Brasil como a nivel global. La importancia de este país, particularmente para la región, hace que lo que ocurra en él tenga gran importancia más allá de sus fronteras.
- El escenario económico y político global y brasileño es desafiante. El nuevo gobierno necesita construir alianzas para desarrollar políticas públicas sociales que atiendan a las necesidades y urgencias del pueblo brasileño. Implementar políticas productivas, que tal como aparecen esbozadas tienen componentes de innovación, ambientales y sociales muy

relevantes, implica acordar en un escenario donde parece haber poco espacio para la heterodoxia.

- La especial importancia de lo ambiental aparece como una seña distintiva de la agenda del nuevo gobierno, articulándose tanto con la posibilidad de volver a reeditar una búsqueda de liderazgo regional como para fortalecer su proyección global.
- La importancia de la región vuelve a tener un lugar destacado en la estrategia de política exterior de Brasil. CELAC, Unasur y Mercosur están en la agenda del nuevo gobierno. Para los tres ámbitos, pero especialmente para los dos últimos, la relación con Argentina es muy relevante y ya fue relanzada en la primera visita internacional de Lula a este país. Un escenario diferente al de los anteriores gobiernos de Lula impone nuevos desafíos. La región vivió un retroceso en sus procesos de cooperación política e integración, el multilateralismo muestra señales críticas y los BRICS no son los mismos de hace más de una década atrás. El diálogo con potencias occidentales y no occidentales, volver a ocupar un espacio relevante en el ámbito multilateral, revitalizar los procesos regionales y volver a ser un actor con los pies en la región y la mirada en el Sur global —donde África tiene un lugar muy importante— son una serie de retos que demandarán pensamiento estratégico, capacidad de articulación política, recursos y una gran selectividad que permita ir logrando objetivos que se potencien mutuamente.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, M. (2023): “Brasil tras el ataque bolsonarista al corazón de la república. La mano que abre la puerta”, *Brecha* (13/01/2023), pp. 17 y 18.
- ALVES, C. (2022): “General da 10ª Região Militar protege manifestantes e desafia poderes”. Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2022/11/19/general-da-10-regiao-militar-protege-manifestantes-e-desafia-judiciario.htm>.
- ATLAS (2023): “Pesquisa Atlas. Invasão do Congresso, do STF e do Planalto” (10/01/2023). Disponible en: https://static.poder360.com.br/2023/01/pesquisa_atlas_invasao_do_congresso_do_stf_e_do_planalto_08_09.pdf.
- BELÉM LOPES, D. (2020): “De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil’s post-diplomatic foreign policy”, *Global Affairs*, 6 (2), pp. 167-184. DOI: <https://doi.org/10.1080/23340460.2020.1769494>.
- BELÉM LOPES, D. y LÓPEZ BURIAN, C. (2018): “La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal”, en ABENTE BRUN, D. y GÓMEZ FLORENTÍN, C. (eds.): *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual*, Asunción del Paraguay, Conacyt-Prociencia-Universidad Nacional de Asunción, pp. 99-129.
- BELÉM LOPES, D. y RAJÃO, R. (2022): “Com Lula, Brasil toma a iniciativa do jogo no meio ambiente”, *O Globo* (08/12/2022). Disponible en: <https://oglobo.globo.com/opinia-o/artigos/coluna/2022/12/com-lula-brasil-toma-a-iniciativa-do-jogo-no-meio-ambiente.ghtml>.
- BERNAL-MEZA, R. (2016): “Contemporary Latin American thinking on international relations: theoretical, conceptual and methodological contributions”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59 (1), pp. 1-32. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600105>.
- BORGES, A. y FRAZÃO, F. (2023): “Atos de insubordinação, 8 de janeiro e ‘Coronel Cid’: o que está por trás da decisão de Lula”, *Estadão*. Disponible en: <https://www.estadao.com.br/politica/lula-demite-comandante-do-exercito/>.
- CAETANO, G., LÓPEZ BURIAN, C. y LUJÁN, C. (2019): “Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 121, pp. 181-208. DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.181>.

- DIAS, I. (2023): “Two Years Ago This Brazilian Expert on the Far Right Predicted Their Insurrection”, *Mother Jones*. Disponible en: <https://www.motherjones.com/politics/2023/01/david-nemer-two-years-ago-this-brazilian-expert-on-the-far-right-predicted-the-violence/>.
- DROR, Y. (1987): “Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación”, *Revista de la CEPAL*, 31, pp. 99-110.
- FEITOZA, C. y CHAIB, J. (2023): “Exército teve aval de Lula para vetar PM em acampamento na noite de ataques golpistas. General citou a presidente risco de desastre, caso prisão de golpistas ocorresse ainda na noite de 8 janeiro”, *Folha de São Paulo*. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/01/exercito-teve-aval-de-lula-para-vetar-pm-em-acampamento-na-noite-de-ataques-golpistas.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsfolha.
- GRAMSCI, A. (1999): *Cuadernos de la cárcel* [edición crítica del Instituto Gramsci, a cargo de Valentino Gerratana], vol. 2. México, Era.
- GODOY, M. y MEDEIROS, D. (2023): “Quatro em cada dez policiais consideram ‘legítima’ a pauta dos extremistas do 8 de Janeiro”, *Estadão*. Disponible en: <https://www.estadao.com.br/politica/quatro-em-cada-dez-policiais-consideram-legitima-a-pauta-dos-extremistas-do-8-de-janeiro/>.
- LÓPEZ BURIAN, C. (2022): “Tras el triunfo en las elecciones brasileñas. Cinco desafíos para Lula”, *Brecha* (4/11/2022). Disponible en: <https://brecha.com.uy/cinco-desafios-para-lula/>.
- LÓPEZ BURIAN, C. y MÍGUEZ, M. C. (2022): “Uruguay como Estado Pequeño en el Mercosur (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 112, pp. 181-216. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-181216/112>.
- MÍGUEZ, M. C (2017): “La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), pp. 207-229. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2140>.
- MUDDE, C. (2021): *La ultraderecha hoy*, Barcelona, Paidós.
- (2022): “The Concept of Autonomy as an Epistemic Foundation? Many Paths, Many Turns”, en ACHARYA, A., DECIANCIO, M. y TUSSIE, D. (eds): *Latin America in glo-*

- bal international relations*, Nueva York, Routledge, pp. 220-234.
- ORELLANA, P. y MICHELSEN, N. (2019): “Reactionary Internationalism: the philosophy of the New Right”, *Review of International Studies*, 45 (5), pp. 748-767.
- PALTI, E. (2007): “La nueva historia intelectual y sus repercusiones en América Latina”, *História Unisinos*, 11 (3), pp. 297-305.
- PEREIRA GONÇALVES, L. y CALDEIRA NETO, O. (2020): *O fascismo em camisas verdes: do integralismo ao neointegralismo*, Rio de Janeiro, FGV.
- RAMAS SAN MIGUEL, C. (2019): “Social-identitarios y neoliberales autoritarios: dos corrientes en la nueva internacional reaccionaria”, en GUAMÁN, A., ARAGONESES, A. y MARTÍN, A. (dirs.): *Neofascismo. La bestia neoliberal*, Madrid, Siglo XXI, pp. 73-87.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, G. (2002): “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, *Perfiles latinoamericanos*, 21, pp. 159-194.
- SANAHUJA, J. A. (2019): “Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28 (1), pp. 59-94. DOI: <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.3>.
- (2022a): “América Latina: una región ausente en un orden internacional en crisis”, en SANAHUJA, J. A. y STEFANONI, P. (eds.): *América Latina: transiciones ¿hacia dónde? Informe Anual 2022-2023*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 105-119.
- (2022b): “Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis”, *Nueva Sociedad*, 302, pp. 86-94.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2020a): “Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 126, pp. 41-64. DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.41>.
- (2020a): “Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal”, *Conjuntura Austral* 11 (55), pp. 22-34. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106956>.
- (2021): “Latin American Neo-Patriot Far-Right: Between the Crisis of Globalisation and Regional Political Processes”, en PEREYRA DOVAL, G. y SOUROUJON, G. (eds.): *Global Resurgence of the Right. Conceptual and Regional*

- Perspectives*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 98-122.
- (2022): “Hispanidad e Iberosfera: antiglobalismo, internacionalismo reaccionario y ultraderecha neopatriota en Iberoamérica”, *Documentos de trabajo* 69 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT69>.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2023a): “La ultraderecha brasileña y el golpismo. El juego no terminó”, *Brecha* (13/01/2023). Disponible en: <https://brecha.com.uy/el-juego-no-termino/>.
- (2023b): “Las ‘nuevas derechas’ y la ultraderecha neopatriota: conceptos, teoría y debates en el cruce de ideología y globalización”, en SANAHUJA, J. A. y STEFANONI, P. (eds.): *Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas*, Madrid, Fundación Carolina (en prensa).
- SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ BURIAN, C. y VITELLI, M. (2023): “The Rise of the New Far Right in Latin America: Crisis of Globalization, Authoritarian Path Dependence and Civilian-Military Relations”, en PINHEIRO MACHADO, R. y VARGAS MAIA, T. (eds.): *The Rise of the Radical Right in the Global South*, Londres y Nueva York. Routledge (en prensa).
- SARAIVA, M. G. (2010): “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas/ Brazilian diplomacy and viewpoints on Brazilian foreign policy: pragmatic institutionalists Vs. autonomists”, *Mural Internacional*, 1 (1), pp. 45-52. DOI: <https://doi.org/10.12957/rmi.2010.5285>.
- STEFANONI, P. (2021): *¿La rebeldía se volvió de derecha?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2023): “Una extrema derecha lumpen”, *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2023-01-09/una-extrema-derecha-lumpen.html>.
- TOKATLIAN, J. G. y HIRST, M. (2022): “La vuelta de Lula y la política exterior brasileña”, *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Lula-politica-exterior-brasil/>.
- VERDES-MONTENEGRO, F. y FERREIRA SOUZA, T. (2021): “¿Misión cumplida? La militarización de la gestión sanitaria frente a la COVID-19 en Brasil”, *Análisis Carolina* nº 30, Madrid, Fundación Carolina. DOI: https://doi.org/10.33960/AC_30.2021.
- VIGEVANI, T. y CEPALUNI, G. (2007): “A política externa de Lula da Silva:



a estratégia da autonomia pela diversificação”, *Contexto Internacional*, 29 (2), pp. 273-335. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.

Fundación Carolina, febrero 2023

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

https://doi.org/10.33960/AC_03.2023

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)