



BRASIL- ESTADOS UNIDOS- CHINA EN EL ORDEN GLOBAL A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

Maria da Luz Ramos¹, Carla Guapo da Costa², Gabrieli Gaio³
Universidade de Lisboa

Resumen:

Este artículo aborda las diversas orientaciones de la política exterior brasileña (PEB) en el siglo XXI teniendo en cuenta el contexto de las relaciones establecidas entre Brasil y dos importantes actores del orden geopolítico contemporáneo: Estados Unidos (EEUU) y China. Desde una lectura geopolítica Norte-Sur del orden global, se analiza la(s) forma(s) en que el PEB y sus actores construyen sus representaciones sobre dichos actores y estructuran, en consecuencia, su agenda externa en relación con ellos.

Palabras Clave: Política exterior brasileña, Estados Unidos, China, Sur global, Norte global, Itamaraty.

Title in English: *Brazil-US-China in the global order at the beginning of the 21st century: An analysis from the Brazilian foreign policy perspective*

Abstract:

This article addresses the Brazilian foreign policy (PEB) and its different orientations in the twenty-first century, taking into account the context of the relations established between Brazil and two important actors in the contemporary geopolitical order: the United States and China. From a North-South geopolitical reading of the global order, it analyses the way(s) in which the PEB and its agents construct their representations of different actors and consequently structure their external agenda in relation to them

Key Words: *Política exterior brasileña, EEUU, China, Sur global, Norte global, Itamaraty.*

Copyright © UNISCI, 2023.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹Maria da Luz Ramos, Doutora em Sociologia, Professora Auxiliar del Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), investigadora del Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (CIEG, ISCSP-ULisboa) y del Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP, ISCSP-ULisboa), E-mail: <mramos@iscsp.ulisboa.pt>

² Carla Guapo da Costa es Professora Catedrática com Agregação en Relaciones Económicas Internacionales del Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), investigadora del Instituto do Oriente (IO, ISCSP-ULisboa), E-mail <cguapoc@hotmail.com>

³ Gabrieli Gaio es Professora Auxiliar Convidada del Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), investigadora del Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP, ISCSP-ULisboa), E-mail: <ggaio@edu.ulisboa.pt>

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-156>



1. Introducción

Este artículo aborda los matices de la política exterior brasileña (PEB) en el siglo XXI a la luz del contexto de las relaciones establecidas entre Brasil y dos importantes actores del orden geopolítico contemporáneo: Estados Unidos (EEUU) y China. Desde una lectura geopolítica Norte-Sur del orden global, buscamos comprender la forma en que el PEB aprehende a estos actores y los condicionantes domésticos e internacionales inherentes a dicho proceso.

La literatura sobre la política exterior brasileña en el siglo XXI es vasta y diversa, y uno de los temas más abordados por los pares se centra precisamente en el eje Sur-Sur que ha caracterizado marcadamente la agenda exterior brasileña en los primeros años de este siglo.⁴ Aunque suele asociarse a los dos primeros mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), el Sur global⁵, basado en una lectura Norte-Sur del orden internacional, encontraría signos de resurgimiento en los últimos años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, a medida que la agenda exterior neoliberal comenzaba a mostrar signos de desgaste e incluso erosión como paradigma rector del PEB⁶.

Sin embargo, en los últimos años, especialmente bajo el gobierno de Jair Bolsonaro (2018-2022), la literatura sobre el estudio de la PEB ha encontrado algunas deconstrucciones y alteraciones importantes en el proceso de agenda-setting, formulación y también implementación de la agenda exterior brasileña. Tales alteraciones van desde el intento de instalar un "núcleo político ideológico" ⁷ en Itamaraty - afectando la tradicional autonomía de la institución en la definición del PEB - hasta la construcción discursiva doméstica e internacional de una agenda "anticomunista"⁸ que contribuye al desmantelamiento de las articulaciones Sur-Sur y busca promover una lógica de alineamiento automático e incondicional con el Norte global, más precisamente con los EEUU⁹.

Ciertamente, el nuevo y recién nombrado gobierno de Lula (2023-) despierta atención y hasta curiosidad sobre cómo se conducirá la PEB, sea en términos de recuperación de la

⁴Ayllón, Bruno; Leite, Iara (2010): 'La cooperación sur-sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior'. Em: Ayllón, Bruno; Surasky, Javier. (Coords.). *La cooperación sur-sur em latinoamérica: utopia y realidad*. Madrid, Catarata, pp. 69-102. Hirst, Mônica; Lima, Maria Regina Soares, Pinheiro, Leticia. (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad* s/v, s/n (2010), pp. 22-41. Quadir, Fahimul: "Rising donors and the new narrative of "south-south" cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes". *Third World Quarterly*, vol. 34, n°2 (2013), pp.321-338. Burges, Sean: "Developing from the South: South-South Cooperation in the global development game." *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, vol.1, n°2 (2012), pp. 225-249. Pinheiro, Leticia; Gaio, Gabrieli: "Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism". *Brazilian Political Science Review*, vol.8, n°2 (2014), pp. 8-30.

⁵Este artículo entiende el Sur global como un imaginario geopolítico construido discursivamente a partir de algunos pilares e hitos históricos e identitarios a nivel internacional, a través de la evolución de las relaciones y estructuras de poder en el orden geopolítico del espacio global. Por lo tanto, nuestra aprehensión del Sur global como categoría de análisis no está relacionada con la geopolítica clásica, sino más bien con la escuela crítica de geopolítica, apelando a la noción de que el espacio se construye social y discursivamente. Para este enfoque de la geopolítica, véase Agnew, John (2003). *Geopolítica. Re-visioning world politics*, Londres, Routledge. Para profundizar en los marcos históricos, institucionales e identitarios que conforman el Sur Global, véase Gray, Kevin; Gills, Barry: "South-South cooperation and the rise of Global South", *Third World Quarterly*, vol.37, n°4 (2016), pp. 557-574.

⁶ Silva, André Luiz Reis: "As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010)", *Meridiano 47*, vol. 11, n° 120 (2010), pp. 19.

⁷ Hirst, Mônica; Maciel, Tadeu: "A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro", *SciELO PrePrints* (2022), en <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4771>

⁸ Moreira, Danilo: "Reinvenções do anticomunismo na política externa brasileira." *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, vol.11, n°22 (2019), pp. 187-207.

⁹ Gonçalves, William; Teixeira, Tatiana: "Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA". *Sul Global*, vol.1, n°1 (2020), pp. 192-211.



autonomía institucional de Itamaraty, sea en términos de agendas externas prioritarias. Si tenemos en cuenta la información disponible hasta el momento en cuanto al discurso de investidura, los nombramientos y los documentos elaborados por el equipo de transición, hay fuertes indicios de que debe reactivarse el eje sur-sur que ha guiado el PEB, con énfasis en los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y en la cooperación de Brasil con los países del continente africano.

Nuestro artículo se une, pues, a la literatura que ha tratado de analizar la PEB y su eje Sur-Sur a principios del siglo XXI. En medio de las discontinuidades, perturbaciones y expectativas observadas en los últimos años, este documento problematiza las relaciones establecidas entre Brasil y dos grandes epítomes geopolíticos del actual orden mundial: Estados Unidos y China. Para ello, proponemos la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo interpreta y gestiona la política exterior brasileña los protagonismos de EEUU y China en el orden global del siglo XXI?

Tiene como objetivo central comprender, bajo una lectura geopolítica Norte-Sur del orden global, la(s) forma(s) en que la PEB construye sus representaciones sobre dichos actores y, en consecuencia, estructura su agenda exterior en relación a ellos. Pretendemos contribuir a la literatura argumentando que, a pesar de las inconstancias del eje Sur-Sur como guía del PEB en los últimos años, la lectura Norte-Sur del orden global acaba guiando tanto sus momentos de acercamiento al Sur global como sus momentos de respuesta o antítesis, optando por un alineamiento con el Norte global. Partiendo de esta premisa, argumentamos que las relaciones que Brasil establece tanto con EEUU como con China a principios del siglo XXI pueden entenderse mejor a través de dicha dinámica, con EEUU situado en el Norte global y China, a los ojos del PEB, en el Sur global.

El artículo tiene un enfoque metodológico predominantemente cualitativo, que utiliza principalmente la revisión crítica de la literatura, el análisis documental y las noticias de los medios de prensa especializados. Se utilizarán algunos datos cuantitativos de forma complementaria, especialmente en forma de estadísticas demostrativas de las relaciones económicas y comerciales entre los países en cuestión.

Por último, el presente artículo se estructura en cuatro secciones, además de esta introducción. La siguiente sección ofrece un breve análisis de Itamaraty como *locus* institucional privilegiado de la formulación e implementación de la política exterior en las últimas dos décadas. Las secciones segunda y tercera ofrecen, respectivamente, una revisión e interpretación del PEB para EEUU y China. Por último, el artículo presenta algunas observaciones finales y sugerencias para futuras investigaciones.

2. Itamaraty como institución

El núcleo principal de la política exterior brasileña (PEB) ha sido el Ministerio de Relaciones Exteriores (MER), también conocido como Itamaraty; un organismo estatal compuesto por diplomáticos y funcionarios especializados en relaciones internacionales. Utilizando la clásica metáfora organicista, Castro explica que el MER surgió como un embrión que creció, se multiplicó en varias células, intensificó su complejidad y se especializó desde sus inicios, cuando se creó por decreto la Secretaría de Relaciones Exteriores y Guerra el 11 de marzo de 1808¹⁰. Desde entonces, se ha convertido en una burocracia profesional¹¹ cuyo principal

¹⁰ Castro, Flávio Mendes de Oliveira (1983): *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, p.380.

¹¹ Según Mintzberg, las burocracias profesionales son organizaciones que se basan en la competencia, la normalización del perfil de sus interlocutores y su dominio especializado de normas y procedimientos Véase, Mintzberg, Henri (2010): *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, 4ª edição, Alfragide, Edições D. Quixote, p. 10.



objetivo es el intento de conciliar las demandas e intereses nacionales en las relaciones con otros Estados con una estrategia más global de posicionamiento de Brasil en la esfera internacional.

Desde el punto de vista de su estructura organizativa, el Itamaraty incluye¹²: a) "órganos de asistencia directa e inmediata al Ministro de Estado de Relaciones Exteriores"; b) la Secretaría General de Relaciones Exteriores; c) órganos consultivos de la Secretaría General; d) unidades descentralizadas; e) unidades en el exterior - que incluyen Misiones Diplomáticas, Oficinas Consulares y Misiones y Delegaciones ante Organismos Internacionales - ; f); un órgano deliberativo colectivo; g) y una entidad vinculada - la Fundación Alexandre de Gusmão. Cada una de ellas se despliega en una profusión de subestructuras jerárquicas, con descentralización horizontal y vertical, dirigidas a intervenciones muy específicas relacionadas con la diplomacia y con ámbitos que van del comercio a la economía, pasando por la política, la cultura o las finanzas¹³. Este tipo de configuración promueve la autonomía de sus profesionales y la especialización burocrática, así como el conservadurismo y la estandarización, generados por la inversión necesaria para dominar las materias, como es, de hecho, típico de la función pública, donde subsiste la formación en el puesto de trabajo, ya que sólo en el desempeño de sus funciones los individuos adquieren un conocimiento profundo y concreto de la realidad, de la búsqueda de soluciones y de los procesos de negociación en los que se ven envueltos.

A su aptitud natural para aplicar las directrices estratégicas de política exterior de Itamaraty se une su capacidad para proponer directrices en este ámbito, basadas en un gran caudal de información sobre los intereses y las reivindicaciones del país. En este sentido, la élite político-administrativa en la cúspide de las estructuras del Ministerio se ha convertido en el centro de las relaciones de Brasil con otros Estados, aunque aparentemente esté a espaldas del Presidente.

Aunque el MER es immanente a la política exterior del país, se dice que su tamaño, su estructura poco manejable, su corporativismo y su aura de éxito casi intachable llevaron a Sean W. Burges a preguntarse si "¿Es Itamaraty un problema para la política exterior brasileña?"¹⁴ en un artículo publicado al final de la presidencia de Lula da Silva. La cuestión se enmarca en el contexto de la conspicua presencia de Brasil en la escena internacional y su potencial para socavar la hegemonía del Norte global y la expansión de China, particularmente en Sudamérica. La reflexión del autor lleva a la idea de que si, por un lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y su personal han ganado eficacia con el PEB, al mismo tiempo, su conservadurismo y exceso de confianza en la profesionalidad y los buenos resultados podrían poner en peligro las oportunidades que se le presentan al país de pasar de "rule taker" al "rule player"¹⁵, si no estuviera preparado para la lectura inmediata de las transformaciones en el contexto global.

Las preocupaciones de Burges tienen sentido en la medida en que una institución burocrática como Itamaraty, con una cultura organizativa basada en la racionalidad y la estandarización, puede tener dificultades para responder con rapidez a la innovación y a los retos de un mundo global en constante transformación y reequilibrio.

¹² Véase Decreto-Lei nº 11.357 – Anexo I, de 1 de Janeiro de 2023, en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11357.htm#anexo1

¹³ Véase Decreto-Lei nº 11.357, de 1 de Janeiro de 2023, en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11357.htm

¹⁴ Burges, Sean W.: "Is Itamaraty a Problem for Brazilian Foreign Policy?", *Política Externa*, vol. 21, nº 3 (2012), pp. 133-148

¹⁵ Burges, *op cit.*



2.1 El Instituto Rio Branco

Uno de los mayores activos de Itamaraty es sin duda el Instituto Rio Branco, centro de formación de aspirantes a diplomáticos y profesionales de las relaciones internacionales. Como uno de los órganos asesores del Ministro de Asuntos Exteriores, el tipo de formación impartida se ajusta a las directrices de la política exterior del país, lo que la diferencia de los cursos universitarios completos, y posiblemente más teóricos. Concebido por Decreto en 1934 y creado formalmente por el Decreto-Ley n° 7473, de 18 de abril de 1945, el Instituto refleja una antigua preocupación por garantizar la formación de un grupo de funcionarios con competencias adecuadas a las exigencias de la actividad diplomática y consular, capaces de participar en negociaciones con otros países sobre los intereses de Brasil¹⁶. Poco a poco, sus cursos ganaron prestigio y se equipararon a la formación de nivel universitario, como ocurrió, por ejemplo, en 2002, cuando una orden del Ministro de Educación determinó el reconocimiento del curso inicial de la carrera diplomática como máster profesional¹⁷.

Si hasta entonces el acceso a la carrera diplomática ya era elitista (pero sin requisitos de conocimientos especializados¹⁸), la aparición del Instituto Rio Branco acentuó la endogamia al asumir también la tarea de organizar oposiciones para contratar empleados del Ministerio de Asuntos Exteriores. La calidad de sus cursos y su cultura organizativa subvencionaban un "Esprit de Corps" que la caracterizaba, similar al alto funcionariado francés descrito por el sociólogo francés Pierre Bourdieu.¹⁹ A lo largo de su formación, los futuros agentes de Itamaraty no sólo adquieren un capital cultural institucionalizado, conferido por su diploma, sino que también acumulan un capital cultural incorporado, resultante de las experiencias de aprendizaje formal e informal que les proporciona su paso por el Instituto Rio Branco. Además, está el capital social y simbólico asociado a la red de relaciones interpersonales y lazos de amistad creados entre los compañeros de curso y el prestigio diferenciado que han alcanzado.²⁰ Este capital cultural incorporado es el más difícil de acumular, ya que requiere una inversión particular por parte del individuo, pero contribuye en gran medida a la constitución del habitus, es decir, "(...) principios que generan prácticas distintivas y propias (...)"²¹.

Cristina Patriota de Moura analizó toda la dinámica de socialización de los alumnos del Instituto Rio Branco a través de una investigación etnográfica, utilizando la observación directa, así como encuestas y entrevistas²². Entre otros aspectos, descubrió lo importante que era tener sentido de pertenencia y conocer formas de hablar, comportarse e incluso vestirse como elementos estructurales del perfil de quienes más tarde trabajarían para el Ministerio de Asuntos

¹⁶História do Instituto Rio Branco, 23 de Dezembro de 2022, em <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/o-instituto/historia>

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Pereira, Elcimar Dias (2014): "Programa de Ação Formativa do Instituto Rio Branco: discursos de diplomatas candidatos/as à diplomacia", en <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/17079>

¹⁹Bourdieu, Pierre (1989): *La Nobless d'Etat Grandes Écoles et Esprit de Corps*, Paris, Les Editions de Minuit. En esta obra, el autor demuestra que la élite de los funcionarios franceses procedía sobre todo de las *Grandes Escuelas*, donde se desarrolló una comunidad de inter-conocimiento de la que surgió el corporativismo que caracteriza a la administración pública francesa. Ver también, Suleiman, Ezra (1979): *Les Élités en France*, Paris, Seuil.

²⁰ La teoría de los capitales fue propuesta por Pierre Bourdieu desde la perspectiva economicista del capital, al considerar que, debido a sus acciones sociales y a las relaciones sociales, los individuos acumulan diversos recursos, no siempre materiales, que les confieren poder y delimitan su posición en la estructura social. Véase Bourdieu, Pierre: "Les Trois Etats du Capital Cultural", *Actes da la Recherche en Sciences Sociales*, n° 30 (Noviembre de 1979), pp. 3-6.

²¹ Bourdieu, Pierre (1978): "Ethos, Habitus, Hexis", 15 de Dezembro 2022, em <http://www.homme-moderne.org/societe/socio/bourdieu/questions/133-36.html>

²²Moura, Cristina Patriota (2007): *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira. Um Estudo de Carreira e Socialização*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.



Exteriores. Estos rasgos, combinados con conocimientos formales y técnicos, facilitaron el corporativismo de Itamaraty y la constitución de un cuerpo de funcionarios altamente especializado. Al mismo tiempo, fomentaron el aislamiento burocrático de la institución, un fenómeno típico de las organizaciones cuyos especialistas desempeñan sus funciones sin interferencias externas, ni de la sociedad civil ni de los políticos²³. Se establece así un escudo protector para garantizar su autonomía y, como subraya Edson de Oliveira Nunes, para impedir que los intereses de otros actores políticos y sociales se integren en la política exterior del país²⁴.

El aislamiento de Itamaraty trae a la memoria el viejo debate sobre la relación entre burócratas y políticos, iniciado por autores como Woodrow Wilson (1897)²⁵ y Frank Goodnow (1900)²⁶, que defendían una clara separación entre política y administración. Con el tiempo, pronto se hizo evidente que la interpenetración de estos dos campos es inevitable sin que por ello esté exenta de cierta fricción²⁷. La estructura burocrática que adoptaron la mayoría de las instituciones de servicio estatal a lo largo del siglo XX, tal y como predijo Max Weber, suele ser el motor de las disputas, sobre todo cuando se trata de burocracias profesionales altamente especializadas en áreas clave desde el punto de vista de la gobernanza²⁸. El debate gira fundamentalmente en torno a la idea de que las cuestiones normativas y reglamentarias deben tratarse con imparcialidad y sin ningún sesgo ideológico para garantizar su eficacia y evitar posibles discrecionalidades.

Sin embargo, es difícil concebir la existencia de una neutralidad total tanto en la definición como en la aplicación de las políticas, aunque sólo sea por la idiosincrasia intrínseca de cada funcionario derivada de su propia formación.

2.2 Itamaraty y los Presidentes

Desde principios del siglo XXI, Itamaraty ha estado bajo la presidencia de cinco jefes de Estado: Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) y Jair Messias Bolsonaro (2019-2021). La reciente elección de Lula da Silva como Jefe de Estado promete un nuevo ciclo de actuación de la política exterior brasileña y reformas en Itamaraty que, como se verá, no son infrecuentes en las presidencias de este siglo XXI, aunque el desiderátum no sea siempre una escisión con el pasado. Sin embargo, el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, Mauro Vieira, asumió la ruptura al afirmar que "la principal tarea de la política exterior en este contexto será reinsertar a Brasil en su región y en el mundo (...)"²⁹. Añadió que "la nueva estructura del Ministerio reflejará las prioridades de la política exterior"³⁰.

²³ Mueller, Hannes: "Insulation or Patronages: Political Institutions and Bureaucratic Efficiency", *The B.E. Journal of Economic Analysis and Politics*, vol. 15, nº 3 (2015), pp.961-996

²⁴ Nunes, Edson de Oliveira (1997): *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo, Corporativismo e Insulamento*, Rio de Janeiro, Garamond, p.34.

²⁵ Wilson, Woodrow: "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, nº 2 (1887) pp. 197-222

²⁶ Goodnow, Frank (2017 [1900]): *Politics and administration: A study in government*, London/New York, Routledge.

²⁷ Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. e Rockman, Bert A (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press. Véase también Peters, Guy, "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-making", en Lane Jan-Erik (Editor) (1987): *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, pp. 256-282.

²⁸ Peters, Guy (1997): *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman.

²⁹ Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 de Janeiro de 2023, en <https://cdn.oantagonista.com/uploads/2023/01/Discurso-do-Embaixador-Mauro-Vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-Ministro-de-Estado-das-Relacoes-Exteriores-Brasilia-2-de-janeiro-de-2023-%E2%80%94-Portugues-Brasil.pdf>

³⁰ *Ibid.*



Teniendo como gran refugio el conocimiento sobre política exterior, un área poco debatida a nivel de partido o en el espacio público más amplio,³¹ ese organismo se transformó en una estructura cuyo funcionamiento y el desempeño de sus funcionarios no parecían estar tan sujetos al escrutinio popular. Algunos creen que la política exterior brasileña fue casi un monopolio de Itamaraty, con la discreta participación tanto del gobierno como del resto de la élite política³². Como tales, estaban más al abrigo del debate público o de la crítica social y partidista. Aun así, como bien observan Mónica Hirst y Letícia Pinheiro, esta competencia técnica generó cierta vulnerabilidad en el Ministerio de Relaciones Exteriores en los primeros tiempos de la democratización de Brasil, ya que "(...) el hecho de que Itamaraty hubiera desarrollado un conjunto de especializaciones diplomáticas como recurso organizativo lo hizo más expuesto a las presiones de intereses diferenciados que empezaron a manifestarse con mayor incidencia (...)"³³.

A mediados de la década de 1990, el Presidente Fernando Henrique Cardoso, trató de fomentar una mayor apertura de la institución a otros actores políticos y sociales, como forma de superar el estigma del aislamiento burocrático³⁴. Lula Inácio da Silva, que asumió la presidencia en enero de 2003, también tenía una visión de la política exterior brasileña en la que él mismo desempeñaría un papel más activo que sus predecesores. La tesis de Jeffrey Cason y Timothy J. Power es que estas dos posiciones desencadenaron importantes cambios en la forma en que Brasil comenzó a desarrollar su política exterior, con repercusiones en Itamaraty³⁵. El primero fue identificado como la "pluralización de actores", con Fernando Henrique Cardoso, y el segundo como el "advenimiento de la diplomacia presidencialista", con Lula Inácio da Silva.

La estrategia de "pluralización de actores" se sustentó en una cierta estabilidad económica en Brasil y en la consolidación de su democracia³⁶, así como en el contexto internacional posterior a la Guerra Fría que, con la disminución de la presión sobre las cuestiones de seguridad, fue más propicio a la multiplicación de las negociaciones comerciales, a la búsqueda de nuevos consensos políticos y relaciones multilaterales, y a la integración de nuevos actores políticos en el sistema internacional. En respuesta a las demandas internas y externas, Cardoso abrió espacio para la participación de otros órganos ajenos a Itamaraty en la definición y ejecución de la política exterior. Es el caso de la Cámara de Comercio Exterior (COMEX), dependiente del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.

Podría pensarse que esta mayor diversidad de actores reduciría la relevancia de Itamaraty, pero, como afirma André Luiz Reis da Silva, "lo que se produjo fue un mayor reparto de funciones, actuando la diplomacia profesional junto con otros órganos de gobierno y admitiendo las presiones sociales en la definición de la política exterior (...)"³⁷. Tanto Henrique Cardoso como Lula da Silva aumentaron los servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores,

³¹ Burges, *op. cit.*

³² Faria, Carlos Aurélio: "O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários", *Contexto Internacional*, vol.1, n° 4 (2012), pp. 301-355.

³³ Hirst, Mónica e Pinheiro, Letícia: "A Política Externa Brasileira em Dois Tempos", em *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, n° 1 (1995), pp. 5-23.

³⁴ Faria, *op. cit.*

³⁵ Cason, Jeffrey, e Power, Timothy: "Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula", *International Political Science Review*, vol. 30, n° 2 (March 2009), pp. 117-140 (March 2009).

³⁶ Silva, André Luiz Reis: "O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)", *Carta Internacional*, vol..7, n°1 (Junho-Julho 2012), pp. 20-34.

³⁷ *Ibid.*



reforzando así su relevancia institucional, aunque perdiendo cierto protagonismo y monopolio en el mando de las estrategias de negociación con otros Estados.

Aunque Cardoso inició una "diplomacia presidencial", desde el punto de vista formal, fue Lula da Silva quien le dio sustancia, principalmente a través del número de visitas oficiales a otros países - 81 en su primer mandato y 124 en el segundo - habiendo sido el primer Jefe de Estado brasileño en viajar a Oceanía³⁸. Esta estrategia se vio acentuada por la institucionalización del cargo de Asesor Especial del Presidente de la República para la Política Exterior, que dependía directamente de él, es decir, fuera de la jurisdicción del MRE, haciendo así más fluidos y posiblemente más abiertos los movimientos e iniciativas del Jefe del Estado en el contexto internacional. Aprovechando su experiencia negociadora como sindicalista, Lula da Silva asumió un mayor liderazgo en la proliferación de contactos, tratando de imprimir una visión más pragmática a la PEB³⁹.

El creciente número de funcionarios del Itamaraty necesarios para ocupar puestos en misiones en el exterior, y con mejor formación diplomática, estaba en consonancia con un mayor compromiso de su presidencia con el aumento de las relaciones exteriores⁴⁰ y el posicionamiento estratégico de Brasil en el marco de las relaciones internacionales, especialmente en términos regionales.

Dilma Rousseff, preocupada y ocupada con la situación interna del país, es decir, la crisis económica, no se ocupó expansivamente del Ministerio de Relaciones Exteriores. No hay más que ver el discurso de investidura de su primer Canciller, António Aguiar Patriota, que no mostró ninguna intención reformista; al contrario, afirmó lo siguiente: "Actuaré en estrecha colaboración con el Secretario General, con los Subsecretarios y otros Jefes de Casa para llevar a cabo una gestión inclusiva e integradora. Una gestión que siga valorando nuestra principal ventaja comparativa, que son nuestros recursos humanos⁴¹. Esta declaración de confianza en el equipo de Itamaraty va acompañada de una retórica dirigida a reforzar, consolidar y dar continuidad a la estrategia de política exterior de Brasil. Sus sucesores, también elegidos por Rousseff, no se han desviado de este camino, y Mauro Vieira subrayó al asumir el cargo de Ministro que "esta Cámara ha sido históricamente dedicada, adaptándose a los nuevos retos cuando ha sido necesario". Así seguiremos actuando"⁴².

Al nombrar sucesivamente a dos Ministros de Asuntos Exteriores sin experiencia diplomática, Michel Temer insinuaba cierta voluntad de introducir novedades en política exterior. Sin experiencia previa en Itamaraty, João Serra Chirico y Aloysio Nunes Ferreira, podrían así intentar hacer frente a las críticas recurrentes de aislamiento burocrático de la institución, haciéndola más abierta y flexible. Sin embargo, esta eventual asunción no parecía encaminada a transformar el MER, ni tampoco a marginar su papel, como explicó Serra Chirico al asumir el cargo: "La Cámara será reforzada, no debilitada. Y en el gobierno del Presidente Temer, Itamaraty volverá al núcleo del gobierno".

³⁸ Cornetet, João Marcelo Conte: "As Políticas Externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff: Uma análise Comparativa" (2014), en <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/129994>

³⁹ Visentini, Paulo Fagundes: "The Brazil of Lula: a Global and Affirmative Diplomacy", *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, vol. 1, nº 1 (Jan-Jun 2012), pp.23-35

⁴⁰ Cornetet, *op. cit.*

⁴¹ Patriota, António de Aguiar: Discurso de Posse, 2 de Janeiro de 2011, en <https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/167-antonio-de-aguiar-patriota>

⁴² Vieira, Mauro: Discurso de Posse, 2 de Janeiro de 2015, en <https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/174-mauro-luiz-iecker-vieira>



La llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil el 1 de enero de 2019 ha desencadenado un intento de cambiar la cultura organizativa e incluso la estructura de las operaciones de Itamaraty. En su propuesta de Plan de Gobierno, llamada *Camino a la Prosperidad*⁴³, el entonces candidato anunció en una parte "El Nuevo Itamaraty", con la presentación de cinco puntos breves, pero sin detalles sobre su implementación. Argumentó, en primer lugar, que "el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene que estar al servicio de los valores que siempre se han asociado al pueblo brasileño"⁴⁴. Sería abusivo deducir que tales palabras significaban el anuncio de una estrategia de ruptura total o la introducción de cambios en la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo, queda claro en el mismo documento cuando proclama: "Dejaremos de elogiar dictaduras asesinas y de despreciar o incluso atacar democracias importantes como EEUU, Israel e Italia. No haremos más acuerdos comerciales espurios ni entregaremos el patrimonio del pueblo brasileño a dictadores internacionales"⁴⁵. Esta afirmación es una diatriba contra la política exterior trazada y ejecutada por Itamaraty en el pasado. Del mismo modo, el Plan de Gobierno propuesto por Bolsonaro afirma que "Países, que buscaron acercarse, pero fueron rechazados por razones ideológicas, tienen mucho que ofrecer a Brasil (...)"⁴⁶. Sin embargo, la literatura muestra que durante su presidencia hubo un intento de politizar el Ministerio de Relaciones Exteriores, que comenzó con la destitución de algunos de sus funcionarios debido a sus convicciones ideológicas.

En su candidatura a la reelección presidencial para el período 2023-2026, el Plan de Gobierno, más estructurado y menos propagandístico, no hace ninguna referencia a Itamaraty, sino que se limita a esbozar posiciones y objetivos estratégicos de política exterior para el país⁴⁷.

El tono reformista también está presente en la declaración de intenciones del Ministro de Asuntos Exteriores elegido por Lula da Silva en su tercer mandato para encargarse de las relaciones con otros Estados. Con motivo de su toma de posesión

En su discurso de toma de posesión como Secretario General de Relaciones Exteriores, Mauro Vieira anunció el "diseño de la nueva estructura del Itamaraty", cuyo objetivo sería "buscar soluciones para enfrentar la evidente escasez de funcionarios y restablecer un flujo más progresivo y previsible en todas las carreras del Servicio Exterior".

2.3 Los Ministros de Asuntos Exteriores

Dado el alto perfil del Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con el grado de profesionalismo y experiencia de sus funcionarios, se espera que haya un reclutamiento interno del Canciller, principal titular de la cartera, como se muestra en la Tabla 1. A lo largo del siglo XXI, con excepción de João Serra Chirico y Aloysio Nunes Ferreira, todos los Ministros nombrados por los distinguidos Presidentes de la República han ocupado cargos del más alto nivel en Itamaraty. Un vistazo a los currículos disponibles en la página web de la Fundación Alexandre de Gusmão⁴⁸ muestra que su trayectoria profesional incluye una lista de cargos, a veces al frente de departamentos vinculados a cuestiones estratégicas de política exterior, como

⁴³ O Caminho da Prosperidade - Proposta de Plano de Governo do candidato Jair Messias Bolsonaro 2018, en https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Pelo Bem do Brasil – Plano de Governo (2023-2026) Bolsonaro, en https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/908966/5_1660093698051.pdf

⁴⁸ Centro de História e Documentação Diplomática – Ministros das Relações Exteriores, 19 de Dezembro de 2022, en <https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores>



la cooperación con otros países, las relaciones con organizaciones internacionales o la integración en ellas, o el asesoramiento a dirigentes gubernamentales.

Además de Serra y Ferreira, sólo Celso Lafer no realizó el Curso de Preparación para la Carrera Diplomática en el Instituto Rio Branco, que resulta ser un requisito relevante para acceder al Ministerio de Asuntos Exteriores, especialmente porque, como ya hemos mencionado, es esta institución la que imparte la formación y dirige el proceso de reclutamiento y selección de los futuros funcionarios. En términos académicos, no es de extrañar la prevalencia de los licenciados en Derecho, ya que el dominio de las cuestiones jurídicas y reglamentarias es valioso para el ejercicio de la función, aparte de los servicios de asesoramiento técnico disponibles. Naturalmente, la formación en relaciones internacionales y ciencias políticas también figura en los perfiles académicos de los cancilleres brasileños del siglo XXI.

En las primeras décadas del siglo XXI, sólo las elecciones de Michel Temer para el cargo de canciller rompieron con la tradición al nombrar a dos figuras ajenas a Itamaraty para el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores. Sin embargo, estaban dotados de un capital político acumulado gracias a su militancia en el partido y a su elección a cargos políticos. Cabe señalar que tanto João Serra Chirico como Aloysio Nunes Ferreira fueron gobernadores del Estado de São Paulo, el más poblado del país y con una fuerte dinámica política. La elección de Temer parece contener una cierta latencia sobre la posible necesidad de innovación en el PEB, que incluso fue anunciado por su primer canciller, Serra Chirico en su discurso de toma de posesión como Ministro⁴⁹, pero al mismo tiempo transmitir la idea de continuidad de las prácticas de Itamaraty y la diplomacia respectiva⁵⁰.

Ahora es importante centrarse en la carrera internacional de los Ministros de Asuntos Exteriores. ¿Dónde circulaban antes de ser nombrados para este puesto? En el Cuadro 1 destacamos dos aspectos: el primero está relacionado con su experiencia en organizaciones internacionales y el segundo con su estancia en Estados Unidos de América, especialmente en Washington. Cabe señalar que el cargo de "Representante de Brasil en la Misión Permanente ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales en Ginebra" fue ocupado por todos los Cancilleres hasta la presidencia de Dilma Rousseff, excluyendo a Mauro Vieira. Esto es indicativo de la importancia de Estados Unidos para la política exterior de Brasil y de la necesidad de que los ministros estén familiarizados con la dinámica política de Washington y dispongan de una buena red de contactos allí. Lo mismo ocurre con los organismos internacionales, en particular la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por lo que su presencia previa en Ginebra se considerará un recurso para facilitar futuros contactos y negociaciones con este tipo de instituciones. Aunque Mauro Vieira y Ernesto Fraga Araújo no estuvieron en la ONU en Ginebra, el primero formó parte de la delegación brasileña en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la Misión ante la Comunidad Económica Europea (Unión Europea), mientras que el segundo formó parte de la Misión ante la Comunidad Económica Europea, la actual Unión Europea.

Este análisis de las trayectorias diplomáticas de los Ministros de Asuntos Exteriores destaca también su estancia en países sudamericanos (Venezuela, Chile, Bolivia, Paraguay, México y Argentina) con los que Brasil dialoga y negocia, en términos comerciales y políticos. China, uno de sus principales socios comerciales, sólo aparece en la trayectoria de António de Aguiar Patriota cuando estuvo en la embajada de Pekín.

⁴⁹ Discurso de Posse. Ministro das Relações Exteriores João Serra, 18 de Maio de 2016, en <https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/178-jose-serra>

⁵⁰ *Ibid.*

**Cuadro 1 - Formación académica y carrera diplomática de los Ministros de Asuntos Exteriores (siglo XXI)**

Presidente	Canciller	Formación Académica	Carrera
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Celso Lafer (2001-2002)	Derecho y Ciencia Política Política (Ithaca, Nueva York)	- Carrera docente. - Representante de Brasil en la Misión Permanente de Naciones Unidas y otras Organizaciones internacionales en Ginebra - Primer Representante de Brasil en la Organización Mundial de Comercio.
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	Celso Amorim (2003-2010)	Derecho y Ciencia Política (Viena y Londres) Formación en Diplomacia por el Instituto Rio Branco.	- Cónsul-adjunto en Londres - Representante de Brasil en la Organización de Estados Americanos en Washington - Ministro Consejero y Encargado de Negocios en La Haya - Jefe de la Delegación Permanente de Brasil en Ginebra - Jefe de la Representación de Brasil en la Organización de Naciones Unidas en Nueva York - Representante de Brasil en la Misión Permanente de Naciones Unidas y demás Organizaciones internacionales en Ginebra
Dilma Rousseff (2011-2016)	Antônio de Aguiar Patriota* (2011-2013)	Filosofía (Ginebra y Pittsburgh - EEUU)	- Jefe de la Delegación Permanente de Brasil en Ginebra - Primer Secretario de la Embajada de Brasil en Pekín - Embajada de Brasil en Caracas (Venezuela) - Representante de Brasil en la Misión Permanente de Naciones Unidas y otras Organizaciones internacionales en Ginebra - Embajador de Brasil en Washington
	Luiz Alberto Machado (2013-2014)	Derecho (Brasil) Curso de Preparación a la carrera diplomática en el Instituto Rio Branco	- Representante de Brasil en la Misión Permanente de Naciones Unidas y otras Organizaciones internacionales en Ginebra - Primer Secretario de la Embajada de Brasil en Santiago de Chile - Consejero de la Embajada de Brasil en Washington - Consejero de la Embajada de Brasil en Ottawa (Canadá) - Ministro Consejero ante la UNESCO - Representante de Brasil en la Misión Permanente de Naciones Unidas y otras Organizaciones internacionales en Ginebra
	Mauro Vieira (2013-2016)	Derecho (Brasil). Curso de Preparación para la carrera diplomática en el Instituto Rio Branco	- Curso de preparación para la carrera diplomática en el Instituto Rio Branco - Primer Secretario de la Embajada en Washington (EEUU) - Delegación de Brasil en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) - Embajada de Brasil en Ciudad de México (México) - Ministro Consejero de la Embajada de Brasil en París - Embajador de Brasil en Buenos Aires (Argentina) - Embajador de Brasil en Washington
Michel Temer (2016-2018)	João Serra Chirico (2016-2017)	Ingeniería Civil y Economía (Brasil, Chile y EEUU)	- Carrera docente. - Carrera política. - Diputado constituyente y senador. - Alcalde y Gobernador del Estado de São Paulo.
	Aloysio Nunes Ferreira (2017-2018)	Derecho (Brasil)	- Carrera política. - Representante del Estado - Gobernador del Estado de São Paulo.
Jair Messias Bolsonaro (2019-2021)	Ernesto Fraga de Araújo (2019-2021)	Letras, Lengua y Literatura Francesas (Brasil). Curso de Preparación para la Carrera	- Misión de Brasil ante la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) - Segundo Secretario de la Embajada de Brasil en Bonn (antigua República Democrática Alemana)



		Diplomática en el Instituto Rio Branco	- Primer y Segundo Secretario de la Embajada de Brasil en Berlín (antigua República Federal Alemana) - Consejero en la Embajada de Brasil en Ottawa (Canadá).
	Carlos Alberto França (2021-2022)	Relaciones Internacionales y Derecho (Brasil). Curso de preparación para la carrera diplomática en el Instituto Rio Branco - Embajada de Brasil en Washington (EEUU)	- Embajada de Brasil en Asunción (Paraguay) - Ministro Consejero en la Embajada de Brasil en La Paz (Bolivia) -- Segundo Secretario de la Embajada de Brasil en Bonn

Fuente: Fundación Alexandre Gusmão - Centro de Historia y Documentación Diplomática (elaboración propia)

* Antônio Patriota - Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2 de Janeiro de 2023, en <https://cebri.org.br/especialista/85/antonio-patriota>

La idea de continuidad en la política exterior brasileña -con la excepción de la presidencia de Bolsonaro- se apoya en la vasta experiencia y en un ethos Itamaraty transmitido por sus empleados, que parecen incorporar una filosofía distintiva y prácticas político-administrativas fundamentales para las relaciones del país con otros Estados.

Podemos, por lo tanto, inferir que la coherencia en la forma de contratación de los sucesivos ministros garantizó la prevalencia de un determinado perfil a lo largo del tiempo y ha contribuido fuertemente a la posición actual de Brasil en el escenario internacional, sobre todo porque una estructura burocrática como Itamaraty correría el riesgo de volverse vulnerable e ineficiente si tuviera que enfrentar y adaptarse a transformaciones recurrentes.

En el actual contexto político, Lula da Silva, que vuelve a la presidencia del país (2023), cuenta con la experiencia de Mauro Vieira, que vuelve a ser Ministro de Asuntos Exteriores, después de haber ocupado el cargo durante el período en que Dillma Rousseff fue jefa de Estado. Acostumbrado a los entresijos diplomáticos y políticos de América Latina, Estados Unidos y Europa, le corresponde, como anunció al asumir el cargo, reorganizar el Itamaraty y reorientar la JEP, después de un período disruptivo en relación con la tradición y continuidad existentes en esa institución antes de que la presidencia de Bolsonaro diera un rumbo diferente al diálogo con otros países y reposicionara a Brasil en la esfera internacional, en particular en el diálogo Sur-Sur.

3.Estados Unidos en la política exterior brasileña

En esta sección dedicaremos especial atención al papel de EEUU, tanto como uno de los socios estructurales de Brasil como principal actor y gestor del sistema multilateral. Brasil prefiere un orden internacional liberal basado en normas que se apliquen a todos, especialmente a las superpotencias⁵¹, y tiene poco apetito por métodos más coercitivos, incluso en zonas de interés estratégico como Sudamérica.

Como afirma Almeida ⁵², "Estados Unidos fue el primer país en reconocer la independencia de Brasil, en 1824, y las relaciones entre ambos países representan una de las principales líneas de continuidad de la diplomacia bilateral brasileña en casi dos siglos de

⁵¹ Brigagão, Clóvis: Brasil: Relações Internacionais com os EUA e a América do Sul. *Relações Internacionais*, nº 29 (Março 2011), pp.83-90. Trinkunas, Harold: "Testing the Limits of Brazil and China's Partnerships", en *Global China: Assessing China's growing role in the world*, 20 July 2020, Brookings Institution.

⁵² Almeida, Paulo: As relações do Brasil com os EUA em perspectiva histórica, en Almeida Paulo R. e. Barbosa Rubens A. (orgs.) (2006): *Relações Estados – Brasil: Assimetrias e Convergências*, São Paulo Editora Saraiva, pp. 13-40.



relaciones exteriores como país independiente". Por otra parte, el camino de Brasil para convertirse en una potencia emergente no ha sido fácil ni lineal, habiendo vacilado entre colaborar con EEUU, como hizo durante la Segunda Guerra Mundial y a lo largo de los años noventa, tras el fin de la Guerra Fría; o diseñar un camino de autonomía, a lo largo de la Guerra Fría y en las primeras décadas del siglo XXI. En cada ocasión, las aspiraciones de Brasil se vieron frustradas por profundas crisis en su dinámica política y económica interna⁵³. Los principales ejes de la relación de la PEB con EEUU siguieron presentes, al menos hasta principios del siglo XXI: alianza o alineamiento, dirigido a obtener ventajas (económicas o políticas), alternando con estrategias de diversificación de socios (lo que Milani denomina globalización de los esfuerzos diplomáticos), en busca de autonomía en la inserción internacional⁵⁴.

Aunque nuestro análisis se centra particularmente en las relaciones Brasil-EEUU en el contexto de los gobiernos Lula, Rousseff y Bolsonaro, es pertinente referirse al contexto de principios del siglo XXI, todavía bajo la égida de Fernando Henrique Cardoso y sus ministros de Relaciones Exteriores, Luiz Filipe Lampreia y Celso Laffer, quienes, en el contexto del llamado multilateralismo moderado, buscaron basar las relaciones con EEUU en la reciprocidad moderada y la cooperación bilateral⁵⁵, con las diferencias entre ambas basadas en aspectos económicos y sectoriales. En la misma obra, Almeida destaca el hecho de que Estados Unidos ha estado presente en todos los momentos clave de la diplomacia brasileña a lo largo del siglo XX⁵⁶.

El ascenso económico de Brasil en los últimos años del siglo XX (democracia, liberalización del mercado, desarrollo económico, inclusión social) condujo a un mayor protagonismo internacional, reflejado en parte en una política exterior más asertiva. Tras una década de estabilidad económica bajo el mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Brasil empezó a consolidar su estatus de potencia emergente y líder regional. En los años siguientes, bajo la presidencia de Lula da Silva (2003-2010), Brasil puso en marcha una estrategia para reforzar su autonomía diversificando sus intereses y asociaciones con vistas a alcanzar nuevos mercados en regiones más distantes, desempeñando un papel más destacado, y participando en las organizaciones internacionales creadas en el ya lejano contexto de Bretton Woods⁵⁷. Sin embargo, existen diferencias significativas, entre las que destaca la intención de Lula da Silva de convertir a Brasil en algo más que un actor global en el comercio internacional y orientar al país hacia un papel mundial más destacado. Así, la estrategia adoptada implicó la adhesión a las normas internacionales, pero en el contexto de la llamada cooperación Sur-Sur, centrada, además de en los tradicionales aliados sudamericanos, en el continente africano y en Asia, así como en países de Europa Central y Oriental y de Oriente Medio, como medio de reducir las asimetrías en las relaciones con los países más poderosos, sin por ello renegar de los principios anteriores de participación en los regímenes liberales y en las estructuras multilaterales⁵⁸. El PEB prescribe la no intervención en los asuntos soberanos de otros países, la resolución de conflictos por medios pacíficos y la autodeterminación de los pueblos⁵⁹.

En este contexto, la reorientación de Brasil hacia los países del Hemisferio Sur traduce claramente la premisa de que la política exterior debe utilizarse como instrumento para

⁵³ Trinkunas, *op.cit.*

⁵⁴ Milani, Carlos A.S.: "A importância das relações Brasil - Estados Unidos na Política Externa Brasileira" *Boletim de Economia e Política Internacional*, n° 6 (Abril/Junho 2011), IPEA, pp. 69-85.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Almeida, *op.cit.*

⁵⁷ Uheara, Alexandre e Casarões, Guilherme: "Brazil, East Asia and the shaping of world politics", *Perceptions*, n° 1 (Spring 2003), pp.75-100.

⁵⁸ *Ibid*

⁵⁹ Brigagão, *op.cit.*



promover el desarrollo económico y social. La intensificación de las relaciones comerciales y de inversión es un factor fundamental para impulsar la productividad de la economía brasileña, pero también para ayudar a construir la autonomía industrial y tecnológica que Brasil tanto busca. Sin embargo, a largo plazo, se pretendía que estos logros se convirtieran en uno de los pilares de un nuevo orden global, denotando la ambición política de Brasil: reforzar los elementos de multipolaridad del sistema internacional, siendo fundamental la consolidación de alianzas con los países emergentes; hacer que Sudamérica, la máxima prioridad del Gobierno Lula, sea políticamente estable y económicamente próspera; restaurar la confianza en las Naciones Unidas, lo que incluiría la ampliación del número de miembros del Consejo de Seguridad, con la entrada de países emergentes, para reforzar la legitimidad de las ambiciones del Sur⁶⁰.

3.1. El papel de EEUU en la construcción del orden liberal y los cambios en el siglo XXI

El orden liberal global, multilateral y no discriminatorio está sometido, prácticamente desde principios del siglo XXI, a fuertes amenazas, que van desde la confrontación tecnológica y geopolítica, disfrazada de conflicto comercial, entre las dos mayores economías del mundo, hasta el debilitamiento de los lazos transatlánticos, severamente sacudidos durante la administración de Donald Trump y aún no recuperados por la actual presidencia de Joseph Biden⁶¹.

La estabilidad que transmitía el régimen de Bretton Woods, instaurado en 1945, se basaba en la hegemonía de Estados Unidos, apoyado por sus aliados más próximos, que se fundamentaba en la reorganización de las relaciones económicas (y políticas) internacionales, ancladas en organizaciones sectoriales: el Banco Mundial, para la reconstrucción y el desarrollo; el Fondo Monetario Internacional, para la estabilidad monetaria y financiera; el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), para la estructuración de las relaciones comerciales⁶². Todo el orden se basaba en un supuesto fundamental: EEUU, como primera economía y centro financiero mundial, sería el proveedor de bienes públicos globales, en el ámbito económico, concretamente el más importante de todos: el multilateralismo.

Casi 80 años después, el mundo ha cambiado. Y, aunque no sólo en esa fecha, es desde principios del siglo XXI cuando se evidencian los cambios más estructurales derivados del cambio de postura de EEUU: su predisposición a proveer bienes públicos globales ha cambiado significativamente (ya no está dispuesto a apoyar a los *free riders* del sistema, ni siquiera con las ganancias asociadas, de las cuales la más significativa quizá sea el exorbitante privilegio asociado al dólar como moneda de referencia del sistema monetario internacional. El refuerzo del aislamiento y la deriva proteccionista consagrada en la administración de Donald Trump, basada en el conflicto con las potencias emergentes, especialmente China, ha generado externalidades devastadoras sobre el sistema internacional, ya que aparentemente no hay otro país con disponibilidad o capacidad para proveer esos bienes públicos globales⁶³.

3.2 Relaciones Brasil-EEUU

Como señalan Gonçalves y Teixeira, Brasil siempre ha intentado ser reconocido como un importante aliado de Estados Unidos durante la mayor parte del siglo XX. A pesar de cierta discontinuidad en la relación del PEB con la potencia del Hemisferio Norte⁶⁴, incluso si tenemos

⁶⁰ Brigagão, *op.cit.*

⁶¹ Costa, Carla. A.: “(Des) ordem mundial no século XXI e o papel da União Europeia: Quo Vadis, Europa?”, en António Sousa Lara (coord) (2023): *Em Estado de Guerra*, MGI Editores, pp.2-14.

⁶² Costa, Carla. *Crises Financeiras na Economia Mundial* (2010), Almedina.

⁶³ Costa, 2023, *op. cit.*

⁶⁴ Gonçalves, William e Teixeira, Tatiana: “Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA”, *Sul Global*, vol 1, nº 1 (2020), pp. 192-211.



en cuenta sólo los aspectos económicos, EEUU siempre ha sido uno de los principales socios comerciales y fuentes de inversión de Brasil, además de mostrar, en la mayoría de los casos, una proximidad en las dimensiones política y de seguridad⁶⁵. Como se mencionó en la sección anterior, en el período comprendido entre 1995 y 2002 (mandato de Fernando Henrique Cardoso), el PEB buscó la autonomía basada en la integración, con el fortalecimiento del eje multilateral, pero sin descuidar la integración en el continente sudamericano, y lo que se conocería como Cooperación Sur-Sur, especialmente en el segundo mandato de Fernando Henrique, cuando fortaleció los lazos con las grandes economías emergentes (China, India y Sudáfrica) para la producción de medicamentos genéricos⁶⁶.

Las relaciones con EEUU (favorecidas por la buena relación personal entre Fernando Henrique y Bill Clinton) siguieron naturalmente las orientaciones generales del PEB para este período, con Brasil posponiendo las negociaciones para la creación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), sin por ello abandonarlas nunca, hasta su ruptura en 2005.

La década de 1990 fue un período de grandes desafíos para la economía brasileña, que pasó por una serie de reformas macro y microeconómicas que finalmente condujeron a un cambio sustantivo en el modelo de desarrollo de la economía brasileña y su inserción internacional, y finalmente a la intensificación de las relaciones con los EEUU⁶⁷. Sin embargo, el comienzo del siglo XXI marcó un nuevo distanciamiento, con el estancamiento del crecimiento económico de Brasil y una relativa pérdida de interés por parte de Estados Unidos. Desde el punto de vista de la inserción internacional, como señala Brigagão⁶⁸, las relaciones entre los dos países estuvieron marcadas por una intensa tensión entre multilateralismo y bilateralismo, con Brasil apoyando los movimientos de integración regional en América del Sur (especialmente el Mercosur) y los EEUU apoyando el NAFTA, mientras ambos intentaban alcanzar un acuerdo de mínimos en relación con el Área de Libre Comercio de las Américas, que, sin embargo, se vio empañada por las diversas disputas en el seno de la OMC. Los autores enumeran estos casos como ejemplos de negociaciones multilaterales que han reconfigurado las relaciones económicas, comerciales y políticas entre ambos países (cita).

Sin embargo, hubo algunas fricciones entre ambos países en el ámbito comercial, que se tradujeron en varias disputas en el seno de la entonces recién creada Organización Mundial del Comercio (OMC). Poco después de la creación de la OMC en 1995, Brasil y Estados Unidos se vieron envueltos en un importante litigio ante el Órgano de Solución de Diferencias. Brasil impugnó las restricciones impuestas por Estados Unidos a la importación de gasolina brasileña so pretexto de la protección del medio ambiente, lo que significaba que la gasolina brasileña no se beneficiaba de las mismas condiciones de mercado en Estados Unidos. Brasil gana el litigio, logrando demostrar que las medidas impuestas por EEUU no podían justificarse recurriendo a las excepciones de los acuerdos de la OMC⁶⁹.

Sin embargo, las relaciones entre ambos países sufrieron un importante revés a principios del nuevo milenio, en gran parte como consecuencia de las medidas aislacionistas y de seguridad impuestas por Estados Unidos tras los atentados contra el World Trade Center en septiembre de 2001. Posteriormente, las grandes orientaciones estratégicas del PEB

⁶⁵ Almeida, *op. cit.*

⁶⁶ Milani, *op.cit.*

⁶⁷Baumann, Renato: “O Brasil nos anos 90: uma economia em transição”, en Baumann Renato (org) (1999): *Brasil—uma Década em Transição*, Editora Campus/CEPAL, São Paulo, pp. 11-54.

⁶⁸ Brigagão, *op. cit.*

⁶⁹ Guimarães, Feliciano de Sá: “O Fim do Tratamento diferenciado e a Adoção da Regra de Reciprocidade para Países em Desenvolvimento na Rodada Uruguai na OMC”, *Revista de Sociologia Política*, vol. 27, nº 1 (2006), pp.77-105, en <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/07.pdf>.



experimentaron un importante cambio en 2003, con la elección del antiguo sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente de Brasil, tras dos elecciones perdidas.

Desde una perspectiva económica, el PEB entre 2003 y 2010 puede resumirse en tres dimensiones fundamentales, a saber, la mayor importancia del comercio con China, que superó a EEUU como principal socio comercial de Brasil, a partir de 2008; la mayor participación de Argentina e India en el comercio brasileño entre 2002 y 2009; y el desarrollo de agrupaciones regionales, como BRIC e IBSA; la estrategia de diversificación continuada de los socios comerciales, con énfasis de nuevo en el subcontinente sudamericano, que correspondió a una inversión entre la participación relativa de agrupaciones de países en desarrollo y desarrollados, siendo los primeros los que ahora representan la mayor parte de las relaciones comerciales de Brasil⁷⁰.

La nueva administración ha optado por lo que denomina autonomía a través de la diversificación⁷¹, buscando extender los intereses económicos y geopolíticos de Brasil a diversos países y regiones del globo. Así, cobran especial importancia la Asociación Estratégica con la Unión Europea, en 2007, y sobre todo el refuerzo de iniciativas de integración regional, como la Cumbre entre América del Sur y los Países Árabes (ASPA), en 2005, o la Cumbre entre América del Sur y África (ASPA), en 2006, además de la firma del Tratado de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUL), en 2008. Integrada por los 12 países de América del Sur, esta nueva organización tiene como prioridades el diálogo político, la inclusión social y cultural, la financiación y la cooperación en infraestructuras, el medio ambiente y la seguridad regional. En este contexto, adquiere especial relevancia la cooperación en el ámbito de las infraestructuras, a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que tuvo como objetivos inmediatos la construcción del corredor bioceánico, que conectará los países de la costa del Pacífico (Chile y Perú) con Brasil y Argentina, y la facilitación de la circulación de los ciudadanos sudamericanos, con la extinción de los visados. Como afirma Milani, "estas iniciativas atestiguan el grado de compromiso regional como espacio de articulación política en busca de la gobernanza regional"⁷².

Esto no significa, sin embargo, que se hayan descuidado las relaciones con EEUU, sino que el foco central del PEB acabó reorientándose hacia la cooperación Sur-Sur, a través de los BRICS (Brasil, Rusia, India y China) o el IBSA (Foro India, Brasil y Sudáfrica).

Concretamente en lo que respecta a las relaciones con EEUU, entre 2003 y 2010, la cooperación avanzó esencialmente en el ámbito de la energía (con la firma del acuerdo sobre biocarburantes en 2007) y el principio de reciprocidad en las relaciones comerciales o la libre circulación de personas, con el programa US-VISIT, que regula el control de visitantes extranjeros en territorio estadounidense⁷³. Sin embargo, y a pesar de la desconfianza latente hacia el pasado político del nuevo Presidente, las reformas emprendidas por su Ministro de Asuntos Exteriores, Celso Amorim, han mantenido la credibilidad de Brasil ante los inversores internacionales⁷⁴.

En el ámbito de las relaciones comerciales, sin embargo, persistieron divergencias significativas y la tensión aumentó sustancialmente entre los dos países, sobre todo en la sede de la OMC, en la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003, cuando Brasil se unió a India

⁷⁰ Milani, *op.cit.*

⁷¹ Brigagão, *op.cit.*

⁷² Milani, *op. cit.*, p. 83

⁷³ "DHS implements US Visit Program", Center for American Progress, 7 January 2004, en <https://www.americanprogress.org/article/dhs-implements-us-visit-program/>

⁷⁴ Pecequilo, Cristina: "A Política Externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, nº 2 (Dezembro 2008), pp. 136-153.



para impugnar la política de subvenciones agrícolas concedidas por Estados Unidos y la Unión Europea, causando importantes perjuicios a los grandes exportadores de los países emergentes. De esta protesta nació el G20, formado por estos países emergentes, con gran potencial de producción agrícola, de América Latina, Asia y África. En aquel momento, representaban alrededor del 60% de la población mundial, el 70% de la población rural y el 25% de las exportaciones agrícolas mundiales, intentando funcionar como grupo de presión en el contexto de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha⁷⁵. El papel de Brasil fue decisivo en todo este proceso.

Además del caso de las subvenciones agrícolas, Brasil y Estados Unidos protagonizaron otros dos largos y agotadores conflictos en el seno de la OMC, relacionados con dos productos básicos de gran importancia para Brasil, el algodón y el zumo de naranja. El caso del algodón fue especialmente intenso, entre otras cosas por su duración, 12 años, entre 2002 y 2014, abarcando los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff. En el marco de este conflicto, Brasil impugnó las subvenciones concedidas por EEUU a la producción nacional y a la exportación de algodón entre 1999 y 2002, que ascendieron a casi 13.000 millones de dólares⁷⁶. Ante la negativa de EEUU a acatar la decisión del Órgano de Apelación de la OMC, Brasil obtuvo el derecho a tomar represalias en el comercio de bienes y servicios de propiedad intelectual por valor de más de 800.000 millones de dólares para 2009, lo que llevó a EEUU a optar por una solución negociada, cuyos recursos se destinarían a proyectos de desarrollo y modernización de la industria algodonera brasileña⁷⁷.

También en 2007, EEUU y Brasil protagonizaron otro conflicto en el seno de la OMC, relacionado con el zumo de naranja. En ese año, Brasil cuestionó la aplicación de medidas antidumping por parte del Departamento de Comercio estadounidense contra las exportaciones brasileñas, así como la fórmula de cálculo de dichas medidas. Brasil ganó el litigio, y el panel que analizó el caso decidió condenar el método⁷⁸. En 2011, ambos países firmaron el Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica, para impulsar la cooperación en los ámbitos del comercio y la inversión entre las dos mayores economías del Hemisferio Occidental, con vistas a profundizar la cooperación en las áreas de innovación, facilitación del comercio y barreras técnicas⁷⁹.

Estos episodios, asociados al fortalecimiento de los movimientos de integración regional en el subcontinente sudamericano y a las nuevas alianzas con diversos socios ya mencionadas, hicieron que Brasil asumiera una mayor autonomía y asertividad en sus relaciones con el vecino del norte, lo que llevó a autores como Milani a justificar que las relaciones con EEUU ya no serían un factor central de la diplomacia brasileña en el período comprendido entre 2003 y 2010⁸⁰, reforzando otros que, "aunque las relaciones entre Brasil y EEUU siguieran siendo relevantes en la agenda del PEB, habrían dejado de ser prioritarias y de orientar las estrategias diplomáticas nacionales"⁸¹.

El mismo autor afirma que, además de las fricciones en el ámbito comercial, este distanciamiento también se derivó de visiones y posiciones geopolíticas considerablemente

⁷⁵ Costa, Carla: *Temas de Relações Econômicas Internacionais*, 2009, ISCSA.

⁷⁶ World Trade Organization (WTO): DS382: United States — Anti-Dumping Administrative Reviews and Other Measures Related to Imports of Certain Orange Juice from Brazil (2013), en https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds382_e.htm

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Brazil-US Business Council: Agreement on Trade and Economic Cooperation between the government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the United States of America (2011), en http://www.sice.oas.org/whatsnew_pending/ATEC_Brazil_US_e.pdf

⁸⁰ Milani, *op.cit.* Brigagão, *op. cit.*

⁸¹ Milani, *op. cit.*, p..80.



diferentes, destacando factores como lo que considera una negligencia de la Administración estadounidense hacia el subcontinente (con la excepción de Colombia) o las posiciones más bien críticas asumidas por Brasil hacia la postura estadounidense, en acontecimientos como la guerra de Irak, los conflictos con Irán o la tensión entre Venezuela y Colombia, o, sobre todo, el caso de Honduras, en el que Brasil y EEUU se situaron en bandos opuestos, reconociendo a Manuel Zelaya y Porfirio Lobo ⁸² como presidentes de la República hondureña, respectivamente. Estas posiciones de divergencia y protagonismo frente a EEUU reflejan también los riesgos asumidos por Brasil en su búsqueda de un estatus global como potencia emergente⁸³, acentuados por su predisposición a jugar el papel de mediador (junto a otra potencia emergente, Turquía) en las tensas relaciones con Irán, o en la presión para ser considerado miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

Esta nueva posición de Brasil se traduce naturalmente en una nueva concepción del PEB, que pasa a ser concebido asumiendo la estrecha conexión entre la participación en procesos de integración regional e internacional y un proyecto nacional de desarrollo⁸⁴, articulando los cambios ocurridos en los ámbitos nacional e internacional. Esto implicaría la asunción por parte de Brasil, dentro de una lógica de *soft power*, de un papel más intervencionista y asertivo en los asuntos del subcontinente sudamericano, asumiendo un mayor protagonismo en su inserción internacional y en la promoción de la cooperación Sur-Sur⁸⁵.

Las transformaciones identificadas nos llevan a revisar la posición de varios autores que sostienen que, durante la primera década del siglo XXI, la PEB se ha basado en la autonomía política y en la inserción soberana de Brasil en el escenario internacional, buscando un mayor espacio de actuación y estatus regional y global⁸⁶.

Así, en este contexto, el PEB buscaría establecer una "relación menos asimétrica con EEUU y las demás potencias en los foros y organizaciones internacionales (...), EEUU es visto, en este período, como un 'socio' en una relación 'madura' de agenda e intereses 'comunes', basada en el principio de reciprocidad y sin la necesidad histórica del beneplácito de Washington que marcó a gobiernos anteriores"⁸⁷.

3.3 El PEB en la Administración Bolsonaro

Como declaró con entusiasmo la Embajada de EEUU en Brasil en 2020, la relación entre EEUU y Brasil es más fuerte que nunca, destacando las áreas clave de cooperación entre ambos países. El documento llamaba a los dos países socios para un Hemisferio próspero, y reflejaba en parte la relación personal entre el ex-Presidente, Donald Trump, y el entonces Presidente brasileño, Jair Bolsonaro⁸⁸.

De hecho, desde que asumió la presidencia de Brasil en enero de 2019, Jair Bolsonaro reveló sin titubeos que pretendía modificar las orientaciones estratégicas de la CEP, para reorientarla hacia Estados Unidos y promover un alejamiento gradual de China.

⁸² Costa, Thomaz: "Perspetivas do Brasil como moderador das relações bilaterais com os EUA", en Paulo R. Almeida e Rubens A. Barbosa (Orgs) (2006): *Relações Estados – Brasil: Assimetrias e Convergências* São Paulo Editora Saraiva, pp. 221-241.

⁸³ Stuenkel, Oliver: *Brazil at the Eye of the Storm: Lula, Zelaya and Democracy in Central America*, 28 June 2014, en <https://www.oliverstuenkel.com/2014/06/28/democracy-central-america/>

⁸⁴ Pecequillo, *op. cit.* Gonçalves e Teixeira, *op. cit.*

⁸⁵ Milani, *op. cit.*

⁸⁶ Saraiva, Miriam: "Continuidade e mudança na política externa brasileira as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010", *Relações Internacionais*, nº 37 (Março 2013), pp.63-78. Pecequillo, *op. cit.*.

⁸⁷ Gonçalves e Teixeira, *op. cit.*, p..200

⁸⁸ US Embassy and Consulates in Brazil: Fact Sheet: The United States and Brazil: Partners for a Prosperous Hemisphere, en <https://br.usembassy.gov/fact-sheet-the-united-states-and-brazil-partners-for-a-prosperous-hemisphere/>



Como han afirmado varios autores, el equipo responsable del diseño del PEB, especialmente el controvertido Ministro de Asuntos Exteriores, Ernesto Araújo, rompió radicalmente con las cancillerías anteriores, que, como hemos visto, habían guiado la inserción internacional de Brasil a través de una autonomía responsable, oscilando entre acuerdos bilaterales (de alcance esencialmente regional) y un multilateralismo equilibrado, con diversificación de socios⁸⁹

La nueva orientación retoma, de forma casi acrítica, el acercamiento a los EEUU, y a la administración de Donald Trump, traducido en posiciones como el distanciamiento en relación a China (despertando temores de la agroindustria brasileña y de los restantes sectores de commodities), la decisión de trasladar la Embajada de Brasil en Israel a Jerusalén (siguiendo la decisión del gobierno de los EEUU y contrariando las deliberaciones de las Naciones Unidas, que consideran a Tel Aviv como la capital oficial). Aunque esto no sucedió, inmediatamente causó pánico en gran parte del sector exportador brasileño, que en los últimos años había experimentado un importante crecimiento de las relaciones comerciales con diversos países del mundo árabe⁹⁰.

Otra medida polémica fue la firma de un acuerdo para utilizar la base de lanzamiento de cohetes de Alcântara, en Maranhão, que Lula había rechazado en 2004⁹¹. La base, inaugurada en 1983, cuenta con una infraestructura especialmente importante, basada en una situación geográfica que permite un ahorro de combustible superior al 30%. En 2019, Brasil firmó un acuerdo con EEUU que establece normas para el uso de la base, basado en el Acuerdo de Salvaguardias Tecnológicas, que tiene como objetivo la explotación comercial de la base. Sin embargo, pese a ser defendido por el Ejecutivo de Bolsonaro por considerar que permite a Brasil entrar en el mercado estadounidense de lanzamiento de cohetes espaciales, el acuerdo ha sido objeto de numerosas críticas, ya que prevé que solo las empresas que utilicen tecnología estadounidense puedan utilizar la base. Brasil recibiría un pago por el uso de la base, comprometiéndose a cambio a proteger la propiedad intelectual, prohibiendo la transferencia de tecnología durante las operaciones⁹².

Además de este polémico acuerdo, el gobierno de Bolsonaro es acusado por varios analistas de permitir un conjunto de concesiones unilaterales, sin contrapartida por parte del vecino del subcontinente norteamericano, en particular la promesa realizada de exigir visado a los ciudadanos estadounidenses o la pérdida del estatus de país en desarrollo, con fuertes implicaciones para las negociaciones de acceso a mercados en el seno de la OMC⁹³, ya que ha resultado en enormes facilidades para la entrada de etanol y trigo estadounidense en el mercado brasileño, además del abandono de las ventajas asociadas a la cláusula de trato diferenciado⁹⁴.

Por parte estadounidense, Brasil recibiría apoyo para su ingreso en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el estatus de Aliado Preferente No Miembro de la OTAN, lo que le garantizaría beneficios en el área de cooperación y defensa.

Esta alineación casi total con los intereses estratégicos norteamericanos se reflejó también en otros sectores, desde la siempre sensible cuestión medioambiental (desarrollo

⁸⁹ Hirst, Mônica; Maciel, Tadeu: "A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro." Scielo PrePrints (2022), en <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints>. Saraiva, Miriam: South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro's administration (2019-2022), (2022), *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 65, n° 2 (2022), pp. 1-20, en DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202200224>,

⁹⁰ Gonçalves e Teixeira, *op. cit.*

⁹¹ Runde, Daniel e Kohan, Arianna: "Toward a Brazil-U.S. Binational Institution", CSIS Briefs, 21 January 2021, en <https://www.csis.org/analysis/toward-brazil-us-binational-institution>

⁹² Bojikian, Neusa; Mariano, Karina e Thomaz, Lais: "O Acordo de Alcântara e o desenvolvimento oculto dos EUA", *Caderno CRH*, vol. 35 (2022), en <https://doi.org/10.9771/ccrh.v35i0.47382>

⁹³ Saraiva, *op. cit.*

⁹⁴ Hirst e Tadeu, *op. cit.*



sostenible y conservación de la biodiversidad) hasta la retirada de la candidatura brasileña a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo en favor del candidato norteamericano, Maurício Claver Carone, que fue descartado por razones éticas. Brasil también se ha alineado con la deriva extremista de la Administración Trump hacia Sudamérica, frenando los procesos de profundización de la integración regional (Bolsonaro y su ministro de Exteriores, Ernesto Araújo, consideran que Mercosur es meramente instrumental en el acercamiento al acuerdo comercial con la Unión Europea). Brasil también fue invitado a firmar el Acuerdo Artemis de la NASA para enviar a la primera mujer a la Luna en 2024⁹⁵.

Uno de los aspectos más polémicos que caracterizó las relaciones entre Brasil y EEUU en el mandato de Bolsonaro fue las relaciones con China, que desde el inicio de la segunda década del siglo XXI se ha convertido en el principal socio comercial y, en menor medida, inversor de Brasil.

Es cierto que la importancia económica de EEUU para Brasil, actualmente la 12^a economía del mundo, es de una magnitud muy considerable: Brasil y EEUU colaboran en una serie de aspectos globales, de los cuales el comercio es el más destacado⁹⁶. La fuerte relación entre ambos representa más de 100.000 millones de euros anuales, lo que convierte a Brasil en el 14^o socio de Estados Unidos y a este país en el 2^o socio del gigante sudamericano a finales de la segunda década del siglo XXI. Además, Estados Unidos es el principal inversor en Brasil y las inversiones brasileñas en Estados Unidos aumentaron casi un 400% a principios de la década del nuevo siglo, hasta superar los 40.000 millones de dólares⁹⁷. Brasil recibió más de la mitad de las inversiones extranjeras destinadas a América del Sur (especialmente en las áreas de energía e infraestructuras), con Estados Unidos como primer inversor en la economía brasileña, y ocupando el segundo lugar en términos de stock de IED, después de Holanda. Es interesante observar que, a pesar de las expresiones públicas de acercamiento y alineamiento con las posiciones de la Administración estadounidense, no ha habido una traducción directa en un aumento de los flujos comerciales o de inversión entre ambos países⁹⁸.

Con respecto a China, la relación es mucho más reciente, pero ha registrado un crecimiento realmente espectacular. China comenzó a realizar transacciones comerciales con Sudamérica de forma intensiva en la década de 2000, centradas inicialmente en la adquisición de materias primas para impulsar su crecimiento industrial y alimentar a su población, habiendo elegido a Brasil como uno de sus socios privilegiados, dada la relevancia de Brasil en la exportación de productos agrícolas y materias primas minerales. Como se puede observar en la Figura 1, en 2022 China fue, de forma destacada, el primer socio comercial de Brasil, siendo también el primer proveedor, con un comercio bilateral que alcanzó valores muy superiores a los 100 mil millones de dólares, en gran parte debido al enfriamiento de las relaciones entre EEUU. y China, en el contexto de la guerra comercial entre ambos, y del que se beneficiaron los exportadores brasileños, principalmente en el sector agrícola (soja) y de materias primas minerales.

⁹⁵ Runde e Kohan, *op. cit.*

⁹⁶ Villareal, M. Angeles; Myer, Peter; Swarzenberg, Andrés (2020): *Us-Brazil Economic Relations*, Congressional Research Service.

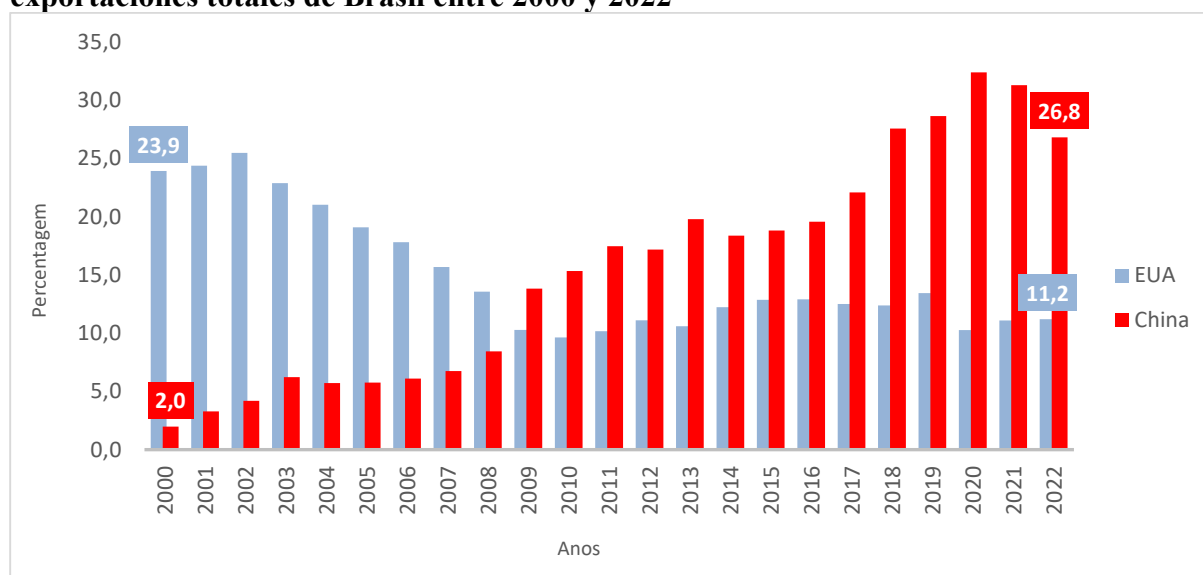
⁹⁷US Department of State: 2021 Investment Climate Statements: Brazil, en <https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/brazil/>

⁹⁸Puede consultarse:

<https://apps.bea.gov/international/factsheet/>

World Investment Report | World Investment Report 2022 (unctad.org)

Figura 1: Evolución de la cuota de las exportaciones de EEUU y China en las exportaciones totales de Brasil entre 2000 y 2022



Fuente: ComexStat, Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>)

Como muestra la Figura 1, China ha destronado claramente a EEUU como primer socio comercial de Brasil: A principios del siglo XXI, en 2000, la cuota de las exportaciones chinas en las exportaciones totales de Brasil no superaba el 2%, mientras que EEUU representaba casi $\frac{1}{4}$ de las ventas totales de bienes de Brasil al exterior. Veintidós años después, las posiciones se han invertido: China representa casi el 27% del total, mientras que Estados Unidos se reduce a un modesto 11%.

Sin embargo, la estructura de las relaciones comerciales también es sustancialmente diferente cuando se analiza el comercio por grupos de productos, como se muestra en el Cuadro 2. El comercio de Brasil con China se basa esencialmente en materias primas y bienes con escaso valor añadido, mientras que reserva a Estados Unidos un comercio basado en bienes intermedios, de consumo corriente e intermedios. Esta diferencia se revela naturalmente en la situación de la balanza comercial, con un superávit comercial con China, pero un déficit con EEUU y también con Argentina, tercer socio comercial de Brasil⁹⁹.

Cuadro 2: Distribución de las exportaciones brasileñas a EEUU y China, por grupos de productos

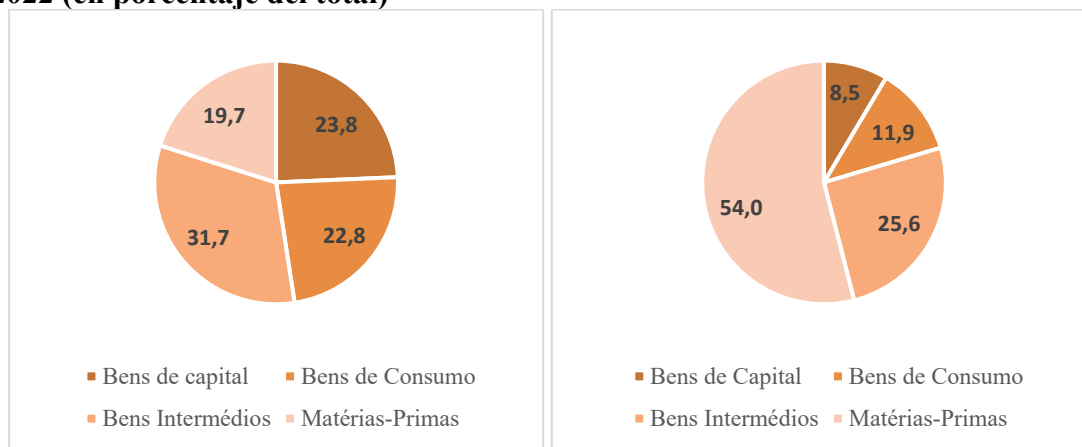
EEUU	Exportaciones	Importaciones	Parte del Total de Exp.	Parte del Total de Imp.
Todos los Productos	21.618.696,85	29.722.494,77	100	100
Bienes de Capital	5.263.581,29	9.588.047,26	24,4	32,3
Bienes de Consumo	5.048.672,8	9.334.259,16	23,4	31,4
Bienes Intermedios	7.895.327,26	8.605.777,07	36,5	29,0
Materias primas	3.408.212,75	2.183.049,74	15,8	7,3

⁹⁹ Office of the United States Trade Representative. Brazil (2021), en <https://ustr.gov/countries-regions/americas/brazil>

China	Exportaciones	Importaciones	Parte del Total de Exp	Parte del Total de Imp
Todos los Productos	67.788.075,21	36.737.797,59	100	100
Bienes de capital	240.496,07	19.690.475,58	0,4	53,6
Bienes de consumo	284.950,88	6.877.693,28	0,4	18,7
Bienes Intermedios	7.600.979,01	9.819.246,16	11,2	26,7
Materias primas	5.966.1649,25	350.382,05	88,0	1,0

Fuente: World Trade Monitor Brazil Products by Stages of Processing Exports and Imports 2020 | WITS Data (worldbank.org)

Gráfico 2: Estructura de las exportaciones brasileñas por grupos de productos, 2020 y 2022 (en porcentaje del total)



Fuente: World Trade Monitor Brazil Products by Stages of Processing Exports and Imports 2020 | WITS Data (worldbank.org)

El gráfico 2 ilustra claramente lo que varios autores denominan la “reprimarización” de Brasil, derivada en gran medida de la estructura comercial mantenida con China. Si comparamos los datos de principios del siglo XXI con la realidad de finales de la segunda década del mismo siglo, vemos que el peso del comercio de productos agrícolas y minerales ha aumentado sustancialmente: en 2000, las materias primas representaban menos del 20% de las exportaciones brasileñas, y el resto lo ocupaban los bienes de capital, de consumo e intermedios, en cuotas relativamente equilibradas. Para 2022, la situación es radicalmente diferente, con las materias primas representando más del 50% de las ventas totales de mercancías de Brasil al exterior. Y esta transformación refleja claramente el patrón de la relación comercial con China, ya que se ha mantenido la estructura del comercio por grupos de productos con Estados Unidos.

A partir de 2005, cuando China empezó a invertir en el extranjero, Brasil se convirtió en uno de los principales destinos de la inversión china, primero en el sector de las materias primas y luego en el de las infraestructuras. En 2017, más de la mitad de las inversiones chinas en Sudamérica se dirigieron a Brasil, también en un intento de alejarse del centro de gravedad de EEUU¹⁰⁰.

Sin embargo, la relación de Brasil con China no está exenta de obstáculos, ya que los exportadores brasileños de productos manufacturados no han mostrado condiciones competitivas para resistir a las empresas chinas, al estar acostumbrados a mercados protegidos,

¹⁰⁰ Hiratuka, Célio: Why Brazil Sought Chinese Investments to Diversify Its Manufacturing Economy, Carnegie Endowment for International Peace, October 2022.



por lo que la competencia abierta con los rivales chinos ha tenido consecuencias desastrosas, a diferencia de lo ocurrido con la agroindustria, cuyas exportaciones al mercado chino se han disparado desde 2000.

Brasil es el socio económico y político más importante de China en Sudamérica, así como un participante clave en el grupo de economías emergentes, BRICS, donde China desempeña un papel cada vez más relevante. Y, como es bien sabido, China y Brasil han mantenido cierta consonancia en sus críticas al orden liberal internacional. Desde que Bolsonaro asumió el cargo en enero de 2019, se ha adoptado una fuerte postura proestadounidense (específicamente pro Donald Trump), coincidiendo en la agenda estadounidense, incluso cuando se trata de criticar las posiciones chinas.

En el contexto interno, la asociación con China es controvertida, suscitando posiciones distintas, que, en gran parte, pasan por la divergencia de intereses de los agentes económicos brasileños, como se ha señalado anteriormente. La posición radical del Gobierno de Jair Bolsonaro en relación a China ha sufrido, sin embargo, algunos ajustes, en función de la importancia de la dimensión económica. Estados Unidos presionó fuertemente a Brasil para que se sumara a la iniciativa Red Limpia, que implicó la exclusión de la gran empresa tecnológica china Huawei de la infraestructura de red 5G en territorio brasileño, y que forma parte de la estrategia de expansión de las inversiones chinas en toda Sudamérica, que tienen a Brasil como uno de los principales focos de interés.¹⁰¹ Si, como sostienen Hirst y Maciel¹⁰², Brasil hubiera cedido, además de los costes financieros asociados a las inversiones ya realizadas, Brasil podría haber perdido un socio estratégico dentro de los BRICS, además del perjuicio causado a la agroindustria brasileña, que habría llevado a la administración a rechazar las pretensiones norteamericanas.

En definitiva, como afirman Hirst y Mateus¹⁰³, el PEB, especialmente durante el consulado de Ernesto Araújo como Ministro de Asuntos Exteriores, se basó en el énfasis en los riesgos del globalismo y el multilateralismo, acompañado de un alto grado de escepticismo en relación con las organizaciones internacionales, incisivamente las derivadas del sistema de Bretton Woods, en una alineación muy marcada con los principios de la Administración de Donald Trump.

3.4 Lula y el futuro

La elección de Lula da Silva, a finales de 2022, debería marcar una nueva reorientación en el PEB, recuperando gran parte de la tradición anterior de inserción equilibrada en el contexto multilateral, privilegiando la dimensión regional en el subcontinente sudamericano y diversificando los socios, en el ámbito de la cooperación Sur-Sur. Existe el convencimiento de que la CEP volverá a impregnarse de un enfoque pragmático e institucional, anclado en las estrategias y no en las personas¹⁰⁴. Entre las preocupaciones sectoriales, el medio ambiente y la preservación de la Amazonia deberían volver a ser uno de los principales focos de atención en la relación con EEUU, así como la seguridad alimentaria y la paz y estabilidad internacionales. Brasil puede ser importante para Estados Unidos como intermediario en algún tipo de normalización de las relaciones con Venezuela, que tiene una importancia estratégica como potencial proveedor de energía, dada la persistencia de la guerra en Ucrania y los embargos sobre los suministros de gas y petróleo rusos. En el ámbito del comercio con EEUU, destaca la

¹⁰¹ Krach, Keith: Brazil Can Join the Growing Clean Network by Banning Huawei, 19 August 2020, en <https://br.usembassy.gov/brazil-can-join-the-growing-clean-network-by-banning-huawei/>

¹⁰² Hirst e Maciel, *op. cit.*

¹⁰³ Hirst e Maciel, *op. cit.* Saraiva, *op. cit.* Gonçalves e Teixeira, *op. cit.*

¹⁰⁴ Corrêa, Alexandra: “Como fica a relação entre Brasil e EUA após a posse de Lula”, *BBC News*, 2 Janeiro 2023, en <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-64094677>



reciente iniciativa lanzada por el Presidente Joe Biden en junio de 2022 de la Alianza para la Prosperidad Económica de América (APEP)¹⁰⁵. Sin embargo, la iniciativa no ha sido recibida con entusiasmo por los socios sudamericanos, entre ellos Brasil, ya que no propone avances claros en la liberalización comercial, lo que demuestra también que la sustitución de la administración Trump por la presidencia de Joe Biden no ha supuesto una ruptura total con las prácticas proteccionistas de EEUU, lo que inevitablemente repercutirá en las relaciones con sus vecinos del subcontinente sudamericano.

4. El Sur Global y la política exterior brasileña en el siglo XXI: el lugar de China en el eje Sur-Sur

Existe consenso en la literatura sobre el hecho de que los primeros años del siglo XXI trajeron consigo una revitalización de las relaciones Sur-Sur en la agenda de la política exterior brasileña (PEB). Tal revitalización, indica también la literatura¹⁰⁶, muestra señales embrionarias en los últimos años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso - con el reconocimiento de que "la matriz neoliberal estaba en crisis y reorientación"¹⁰⁷, propiciando espacio para una lectura geopolítica Norte-Sur del orden internacional.

Sin embargo, fue bajo el primer y segundo gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) cuando el eje Sur-Sur consolidó su protagonismo como agenda estructurante del PEB¹⁰⁸. Esta consolidación se produjo mediante la construcción de importantes marcos institucionales para el diálogo Sur-Sur, como el Foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) así como a través de la proliferación de dispositivos de cooperación Sur-Sur en el marco de las relaciones con el entorno regional sudamericano, pero también con el continente africano¹⁰⁹.

De esta forma, las relaciones Brasil-China estarían atravesadas por la lectura geopolítica orientada por el eje Sur-Sur subyacente en el PSB del siglo XXI, de modo que dicho diálogo constituye un punto neurálgico, ya sea en coaliciones Sur-Sur con mayor grado de institucionalización, como en el caso de los BRICS, o en acuerdos de cooperación con menor grado de institucionalización, como en el caso de los acuerdos de cooperación Sur-Sur firmados

¹⁰⁵ The White House: "President Biden announces the Americans Partnership for Economic Prosperity", 8 June 2022, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>

¹⁰⁶ Ayllón, Bruno; Leite, Iara. (2010): 'La cooperación sur-sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior' en Ayllón, Bruno; Surasky, Javier. (coords.). *La cooperación sur-sur en latinoamérica: utopía y realidad*, Madrid, Catarata, pp. 69-102. Quadir, Fahimul: "Rising donors and the new narrative of "south-south" cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes", *Third World Quarterly*, vol. 34, n°2 (2013), pp.321-338. Burges, Sean W.: "Developing from the South: South-South Cooperation in the global development game", *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, vol.1, n°2 (2012), pp. 225-249. Pinheiro, Leticia; Gaio, Gabrieli: "Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism", *Brazilian Political Science Review*, vol.8, n°2 (2014), pp. 8-30.

¹⁰⁷ Silva, André Luiz Reis: "As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010)", *Meridiano 47*, vol. 11, n° 120 (2010), pp. 19.

¹⁰⁸ Visentini, Paulo: "Prestige Diplomacy, Southern Solidarity or "Soft Imperialism"? Lula's Brazil-Africa Relations (2003 Onwards) (2009)", en <http://www.ascleiden.nl/PDF/seminarvisentini.pdf>. Hirst, Mônica; Lima, Maria Regina Soares, Pinheiro, Leticia: "A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios", *Nueva Sociedad* s/v, s/n (2010), pp. 22-41.

¹⁰⁹ Ayers, Allison. "Beyond myths, lies and stereotypes: the political economy of a 'new scramble for Africa". *New Political Economy*, vol.18, n° 2 (2013), pp. 227-257. Visentini, Paulo: "África e as potências emergentes: o sul e a cooperação profana", *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 3, n° 5 (2014), pp. 41-68. Ribeiro, Claudio Oliveira. "A política africana do governo Lula (2003-2006)." *Tempo Social*, vol.21, n°2 (2009), pp. 189-209. Gaio, Gabrieli: "A economia política angolana e sua gênese público-privada: uma análise das construtoras brasileiras em Angola", *Revista Oikos de Economia Política Internacional*, vol. 16, n°2 (2017), pp. 65-78. Lemgruber, Silvia. "A política africana do Brasil, a cooperação sul-sul e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)", *Observador on-line*, vol .5, n° 8 (2010), pp. 1-13.



por Brasil y China con diversos países africanos de forma no necesariamente coordinada entre ellos y, en ocasiones, en abierta competencia¹¹⁰.

El gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) denota una literatura que pone en el centro del debate la relación entre la intención de dar continuidad al eje Sur-Sur como agenda rectora del PEB y las limitaciones prácticas impuestas a dicho gobierno -interrumpido a mitad de su segundo mandato por un proceso de impeachment político de la presidenta-. Si bien Dauvergne y Farias¹¹¹ señalan que, de hecho, existe la intención de mantener esta estrategia de inserción internacional durante el gobierno de Dilma, Saraiva señala desafíos y limitaciones internas y externas en la búsqueda de dicha estrategia.

La visión de Saraiva¹¹² es congruente con el desarrollo del segundo mandato de Rousseff, marcado por graves crisis institucionales internas consecutivas que culminaron en un controvertido proceso de destitución política de la presidenta por el Congreso en 2016. Luego siguieron dos años de un interregno turbulento bajo el gobierno de Michel Temer. Este periodo, a su vez, está marcado por un creciente escepticismo o incluso aversión -ya sea a nivel macro-político institucional-gubernamental o a nivel micro-político de afectos y opinión pública- hacia el eje Sur-Sur del PEB, siendo común su asociación con el advenimiento de la famosa Operación Lava-Jato¹¹³ y con el significativo peyorativo de corrupción¹¹⁴.

Es en este contexto de escepticismo, desconfianza y aversión doméstica a las alianzas que Brasil establece dentro del Sur global que Jair Bolsonaro articula uno de los pilares fundamentales de su exitosa campaña presidencial de 2018: la estrategia discursiva de que el PEB estaría contaminado ideológicamente por lo que denominó "comunismo" de administraciones anteriores, implicando una crítica específicamente a las alianzas Sur-Sur, y una consecuente prédica de acercamiento a los EEUU de Donald Trump como componente esencial para la "(re)invención del anticomunismo" en el PEB¹¹⁵.

No es el objetivo de este artículo analizar el papel y el modus operandi discursivo de la categoría discursiva de "comunismo" como amenaza narrada por el gobierno Bolsonaro - por ahora, basta con señalar, en consonancia con la literatura, que tal término ha sido utilizado

¹¹⁰Gaio, Gabrieli. (2019): *A articulação público-privado em Angola e Moçambique: corporações transnacionais brasileiras e a economia política local*. ISCSP, Universidade de Lisboa / Tese de Doutoramento em Ciência Política.

¹¹¹ Dauvergne, Peter.; Farias, Déborah. "The Rise of Brazil as a Global Development Power". *Third World Quarterly*, vol. 33, nº5 (2012), pp. 903-917.

¹¹² Ver Saraiva, Miriam Gomes. "Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?" *Relações Internacionais*, s/v, nº 44 (2014), pp. 25-35. Para Saraiva, el contexto económico internacional y nacional es uno de los principales desafíos para una agenda exterior "autonomista" centrada en la agenda Sur-Sur. Desde el punto de vista internacional, el periodo estaría marcado por la recuperación de la crisis por parte del Norte Global, como una cierta recuperación del protagonismo del G7, por ejemplo, y una menor capacidad de movilización conjunta de los países "emergentes". A esta dimensión externa se añade la disminución de la demanda china de exportaciones brasileñas, que tiene efectos negativos sobre el crecimiento interno. Saraiva y Oliveira también observan que los esfuerzos del gobierno por mantener vectores centrales de la cooperación Sur-Sur, como las operaciones de empresas brasileñas en América del Sur y África apoyadas por bancos públicos, se mantuvieron, pero bajo grandes dificultades económicas. Ver también: Oliveira, Guilherme. "Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma?" *Revista Conjuntura Austral*, vol.6, nº 29 (2015), pp. 29-47.

¹¹³ La Operación Lava-Jato tuvo lugar entre los años 2014 y 2021 y, entre otras cosas, se dedicó a la investigación de delitos de corrupción que implicaban a grandes empresas brasileñas, muchas de ellas vinculadas activamente a las relaciones de cooperación económica Sur-Sur establecidas entre Brasil y países africanos y sudamericanos.

¹¹⁴ Moreira, Danilo. "Reinvenções do anticomunismo na política externa brasileira." *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, vol.11, nº 22 (2019), pp. 187-207.

¹¹⁵ Moreira, op. cit., pp. 187-207. Gonçalves, William; Teixeira, Tatiana. "Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA". *Sul Global*, vol.1, nº 1 (2020), pp. 192-211. Lima, Maria Regina Soares; Albuquerque, Mariana: "O estilo Bolsonaro de governar e a política externa". *Boletim Opa*, s/v, nº 1 (2019), pp. 15-21.



amplia, vaga e indiscriminadamente para forjar el "enemigo" en la interfaz doméstico-internacional de una manera fundamentalmente electoral y atractiva para la masa Bolsonaroista doméstica¹¹⁶.

Así pues, es posible observar que los últimos cuatro años denotan, en términos más generales, dos trastornos paradigmáticos e interrelacionados en el PEB del siglo XXI. El primero es el intento de deconstruir la agenda Sur-Sur construida históricamente por Itamaraty desde, al menos, su embrión tercermundista en la década de 1970¹¹⁷. La segunda disrupción, intrínsecamente ligada a la primera, tiene que ver con el arreglo institucional que demarca la formulación del PEB a partir de la segunda mitad del siglo XX, caracterizado por el aislamiento burocrático de Itamaraty y por la estabilidad en la construcción de agendas y estrategias de inserción internacional transversales a los diferentes gobiernos y/o regímenes domésticos que se observaron en Brasil a lo largo de todo este tiempo¹¹⁸.

En este segundo pilar disruptivo, el gobierno de Bolsonaro intenta desmontar el concierto institucional que históricamente informa a la CEP y persigue una incursión en la estructura de Itamaraty con la instalación de grupos ideológicos¹¹⁹ que buscan establecer lo que parte de la literatura denominará "diplomacia eclesiástica"¹²⁰, que simboliza una especie de derrame de la esfera doméstica a la internacional de la agenda de costumbres y creencias cristianas y conservadoras que es el elemento central del bolsonarismo en Brasil.

Ciertamente, este artículo no pretende analizar en detalle dicha agenda "eclesiástica" externa, como hace parte de la literatura reciente sobre la PEB. Para nosotros, es importante observar cómo estas disrupciones, emprendidas en los últimos cuatro años, han repercutido en la forma en que el Sur global en general, y China en particular, han llegado a ser interpretados, representados e instrumentalizados en este contexto más reciente de la agenda exterior de Brasil.

4.1. El Sur 'profano' y la política exterior de Bolsonaro: dilemas en las relaciones Brasil-China

La apelación al eje Sur-Sur como principio rector del PEB del siglo XXI, como se puede observar en la breve sección anterior, está siendo profundamente erosionada tanto en términos

¹¹⁶ Lima & Albuquerque, *op. cit.* Ciertamente, tal movimiento de instrumentalizar la agenda de política exterior con el propósito de movilizar una base electoral bolsonarista provoca tensiones intrainstitucionales dentro del propio Itamaraty entre un ala más "pragmática" centrada en intereses económicos y comerciales y un ala "olavista" marcada por una agenda conservadora y de costumbres cristianas. Ver: Schutte, Giorgio Romano; Fonseca, Bruno Castro; Carneiro, Gabriel Santos. "Jogo de dois níveis voltado ao eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista." *Conjuntura Global*, vol. 8, nº2 (2019), pp. 97-116.

¹¹⁷ Ver: Hirst, Mônica; Maciel, Tadeu. "A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro." *SciELO PrePrints* (2022), en <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4771>

¹¹⁸ Lima & Albuquerque, *op. cit.*, pp. 15-21.

¹¹⁹ La llamada "ala olavista" configura el principal ejemplo de tal grupo ideológico y disruptivo dentro de Itamaraty. Su composición suele atribuirse al escritor Olavo de Carvalho (fallecido en 2022), al exministro de Exteriores Ernesto Araújo (2019-2021) y al tercer hijo del ex -Presidente Bolsonaro, Eduardo Bolsonaro. En 2019, Jair Bolsonaro intentó articular el nombramiento de Eduardo Bolsonaro para ocupar el cargo de embajador de Brasil en Estados Unidos para fomentar el papel de esta ala en la JEP y su alineamiento con los estadounidenses. La iniciativa generó repercusiones muy negativas entre diversos sectores internos brasileños, dado que las embajadas suelen estar reservadas a los diplomáticos de carrera. El nombramiento, nunca consiguió los votos en el Congreso para hacerlo, habiendo sido abandonada por la propia Cámara de Eduardo Bolsonaro en 2019. Para más información, véase Schutte et al, *op. cit.*, pp. 97-116. Ver también: Saraiva, Miriam Gomes; Silva, Álvaro Vicente Costa. "Ideología e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro", *Relações Internacionais*, s/v, nº 64 (2019), pp. 117-137.

¹²⁰ Salles Jung, João Henrique, Abreu, Vitória, Keil, Lucas. "O Fim de uma Era: a Diplomacia Eclesiástica na ruptura com o autonomismo da Política Externa Brasileira", *Revista Opinião Filosófica*, vol.13, nº 1 (2022), pp. 1-21.



macro-políticos e institucionales - es decir, dentro de la principal institución responsable del PEB, Itamaraty - como en términos micro-políticos, es decir, en el ámbito de su instrumentalización con fines de movilización electoral por parte del ala Bolsonarista¹²¹. Es interesante observar, sin embargo, que el escepticismo generalizado hacia la política Sur-Sur brasileña en el siglo XXI encuentra una tendencia creciente ya al final del primer mandato de Dilma Rousseff, es decir, a principios de la segunda década de este siglo - antes de la llegada de Bolsonaro al poder.

Paulo Visentini¹²² observa que, dentro de la propia literatura académica, hay una creciente crítica a la cooperación que Brasil establece con socios del Sur global, calificando irónicamente la cooperación Sur-Sur brasileña como "cooperación impía". En la literatura, estas críticas pueden dividirse en dos grandes grupos. La primera surge principalmente en el Norte Global y se refiere a la supuesta ausencia de preocupación de los donantes del Sur por la buena gobernanza - mal conceptualizada en la mayoría de estos trabajos, pero en general haciéndose eco del orden normativo posterior a la Guerra Fría que considera la combinación de democracia liberal y economía de mercado. Un segundo grupo surge entre autores del propio sur global y denota preocupación por las tendencias imperialistas o subimperialistas que impulsarían la lógica de los donantes "emergentes", como Brasil y China, en el continente africano¹²³.

En cuanto a la política exterior de Bolsonaro, se puede decir que el primer grupo está más cerca de lo que sería el motor discursivo de la crítica a las relaciones Sur-Sur promovida por el ex- Presidente y su "ala olavista" en Itamaraty con vistas a mover su base electoral interna. No obstante, los desafíos inherentes a la compatibilidad de la gestión doméstica de Bolsonaro con el ideario liberal-democrático, como bien señala Moreira¹²⁴, el PEB de Bolsonaro configura un momento de reinención del anticomunismo en la agenda exterior brasileña. Este imaginario ideológico anticomunista, aplicado a la gestión de Bolsonaro en el PEB, se tradujo específicamente por una asociación discursiva entre el Sur global y regímenes supuestamente comunistas y "corruptos", dando un nuevo significado al Sur "impío" ensayado por Visentini¹²⁵.

De esta forma, Moreira¹²⁶ agrega que la más reciente ola de anticomunismo que afecta a la PEB bajo el gobierno de Bolsonaro apuesta a una correlación o incluso correspondencia discursiva entre las adjetivaciones "ladrones", "corruptos" y "comunistas" para designar a cualquier gobierno interpretado como de izquierda o centroizquierda -tanto a nivel interno como en términos de socios internacionales-. El autor también señala que el impacto del sentimiento anticomunista y del marco ideológico en el PEB contemporáneo no tendría precedentes históricos, precisamente porque denota un ataque abierto al eje Sur-Sur construido históricamente por Itamaraty.

Ciertamente, para toda estrategia discursiva es necesario construir un sagrado como referencia o, incluso, como antídoto. En el caso de la PEB de Bolsonaro, tal antídoto surge a

¹²¹ Este artículo emplea los términos macropolítica y micropolítica en el sentido de la literatura posmoderna, yendo hacia enfoques que conjugan críticamente la relación entre racionalidad y afectos en el proceso político en general. Para más información sobre este trasfondo teórico y epistemológico, véase: Foucault, Michel. (2021(1978)): *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra

¹²² Visentini, "África e as potências emergentes...", *op. cit.*, pp. 41-68.

¹²³ Gaio, Gabrieli. "A África, a Cooperação Sul-Sul e o Sul Global...", *op. cit.*

¹²⁴ Moreira, *op. cit.*, pp. 187-207.

¹²⁵ Visentini, "África e as potências emergentes..." *op. cit.*, pp. 41-68.

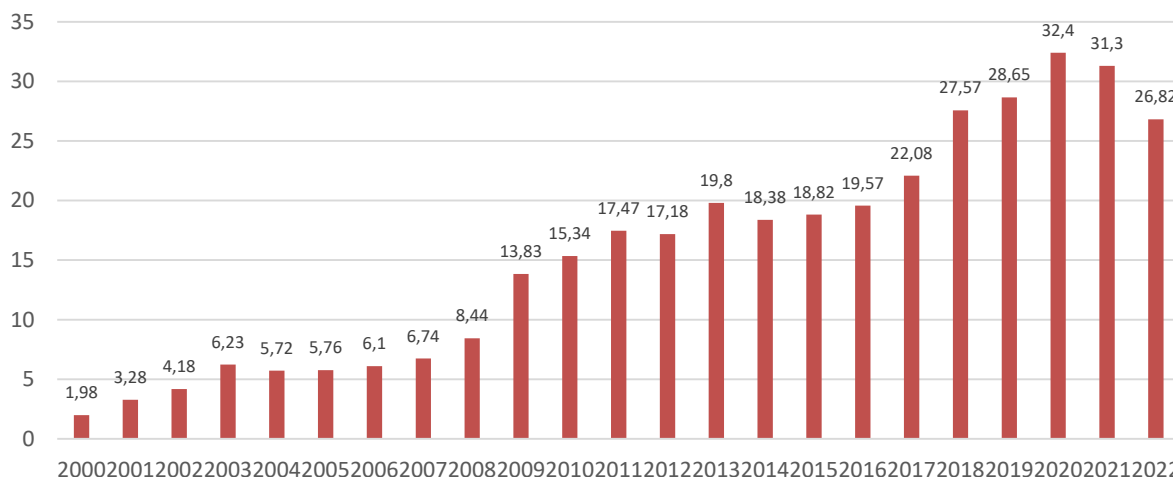
¹²⁶ Moreira, *op. cit.*, pp. 187-207.

través de un alineamiento acérrimo, automático e incondicional con los EEUU de Donald Trump como forma de buscar la confrontación con el Sur "profano"¹²⁷.

Es necesario señalar, en este contexto, que el mayor símbolo de este Sur "profano" y un importante blanco del anticomunismo de la PEB de Bolsonaro será, precisamente, China¹²⁸.

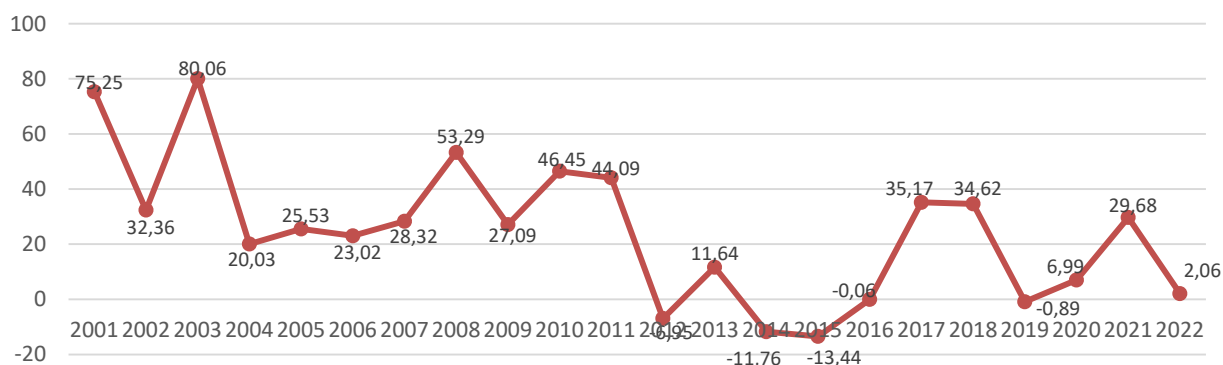
Antes de profundizar en este punto, conviene señalar lo que China significa en términos de inserción comercial internacional de Brasil. En este sentido, la Figura 3 muestra la participación de China en las exportaciones brasileñas en el siglo XXI y la Figura 4 muestra el crecimiento porcentual anual de esta participación en el mismo período:

Figura 3. Participación china en las exportaciones brasileñas (2000 - 2022, %)



Fuente: ComexStat, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>)

Figura 4. Crecimiento anual de la cuota china en las exportaciones brasileñas (2001-2022, %)



Fuente: ComexStat, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>)

¹²⁷ Lima & Albuquerque, *op. cit.*, pp. 15-21. Gonçalves, William; Teixeira, Tatiana. "Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA", *Sul Global*, vol. 1, nº 1 (2020), pp. 192-211.

¹²⁸ Moreira, *op. cit.*, pp. 187-207. Saraiva & Silva, *op. cit.*, pp. 117-137.



Observando las Figuras 3 y 4 anteriores, la presencia de China en el mix de exportaciones de Brasil es inevitable, y el país asiático ha sido el principal destino de las exportaciones brasileñas durante la mayor parte de este siglo. La Figura 4 resalta la volatilidad, por otra parte, de esta presencia de peso en las exportaciones brasileñas que, en algunos intervalos de tiempo concretos (2011-2016, 2019 y 2022, por ejemplo), sufre caídas. En parte, esta caída se debe al ritmo de la economía china y, en parte, a la composición de estas exportaciones brasileñas, caracterizadas sobre todo por materias primas volátiles a las fluctuaciones de precios en el mercado internacional¹²⁹.

La presencia importante china, sin embargo, no sólo se deja sentir en términos del comercio exterior de Brasil, sino también en la dimensión de las inversiones extranjeras más recientes en el país. Søndergaard, Barros-Platiau y Park¹³⁰, en un artículo sugestivamente titulado "Cuando solo China quiere jugar: turbulencias institucionales e inversiones chinas en Brasil", exploran cómo el contexto de inestabilidad institucional en el que está inmerso el Estado brasileño desde, al menos, 2015, ha favorecido, a través del debilitamiento de las empresas investigadas en el marco de la operación Lava-Jato, la apertura de un amplio espacio para inversores extranjeros en el área de la construcción y las infraestructuras energéticas. Los autores observan, sin embargo, que, con la inseguridad jurídico-institucional, el abanico de inversores que aprovechan ese espacio no es muy variado. En su mayor parte será ocupado por empresas privadas y estatales chinas.

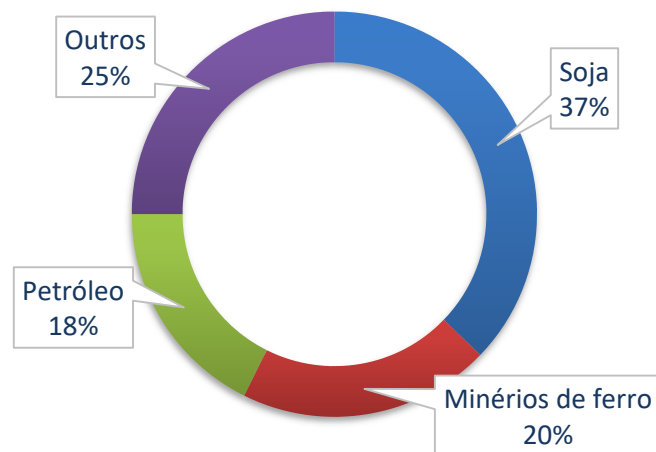
No obstante, los indicadores de la importancia de China como socio externo de Brasil en términos de la arquitectura económica del Sur global, la política exterior de Jair Bolsonaro trae consigo un carácter eminentemente ideológico que produce importantes fricciones con el país asiático y dilemas dentro del propio escenario interno brasileño. Saraiva & Silva¹³¹ destacan la tensión entre el ala ideológica "olavista" - guiada por la ideología anticomunista - y los sectores internos que apelan al tradicional y necesario pragmatismo de la formulación del PEB.

Entre estos sectores se encontraban, por ejemplo, los grupos de interés agrícolas y ganaderos, que tienen a China como principal destino de las exportaciones de materias primas brasileñas, como puede verse en la Figura 5:

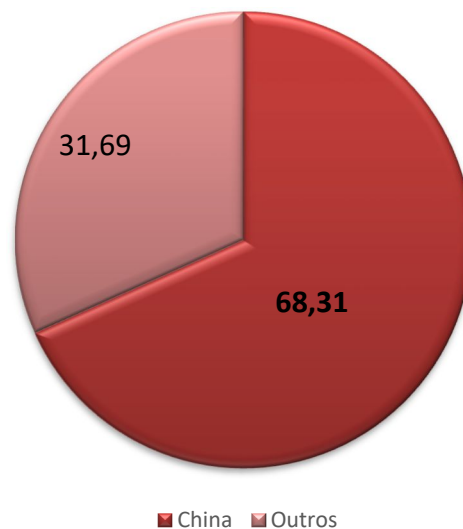
¹²⁹ Los analistas económicos atribuyen la caída de las exportaciones brasileñas a China en 2022 a dos factores principales - ninguno de ellos relacionado con el PEB: (i) las dificultades en la recuperación de la economía china en el contexto post-pandémico y (ii) el desvío del petróleo ruso que, en el contexto de la guerra Rusia-Ucrania, fue bloqueado por la Unión Europea y ahora está siendo comprado por China, afectando negativamente a la exportación de una de las tres principales materias primas brasileñas al mercado chino. Para más información, consultar: Watanabe, Marta: "Brasil vende menos para China, mas preço compensa." *Valor Econômico*, 17 de agosto de 2022.

¹³⁰ Søndergaard, Niels; Barros-Platiau, Ana Flávia; Park, Hyeyoon. "When only China wants to play: institutional turmoil and Chinese investment in Brazil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 65, nº2 (2022), pp. 1-22. Los datos presentados por los autores revelan que entre 2015 y 2016, por ejemplo, las inversiones chinas en el sector energético brasileño pasaron de unos 6.000 millones de dólares a aproximadamente 12.000 millones.

¹³¹ Saraiva & Silva, *op. cit.*, pp. 117-137.

Figura 5: Exportaciones brasileñas a China en 2022

Fuente: ComexStat, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil. (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>)

Figura 6: Papel da China en las exportaciones brasileñas de soja em 2022 (%)

Fuente: ComexStat, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil (<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>)

Vemos que China es el principal destino de estas exportaciones, concentrando casi el 70% del total de las exportaciones de soja brasileña en todo el mundo. A través de esta breve observación, es posible entender mejor las demandas de más pragmatismos y menos ideología en la política exterior de Bolsonaro hacia China por parte de representantes de la agricultura y la ganadería brasileñas.

Bolsonaro inicia su agenda exterior de hostilidad a China aún como precandidato a la presidencia en 2018, con una visita a la capital de Taiwán - Taipéi. En un video divulgado durante el viaje, el entonces precandidato afirmó que su visita a la ciudad formaba parte de un itinerario más amplio de visitas internacionales, que incluía Israel y Estados Unidos, por



ejemplo, y que era una iniciativa para mostrar "con quién queremos ser amigos, juntarnos con gente buena, gente que piensa en su país"¹³². La visita y el discurso de Bolsonaro generaron repercusiones negativas tanto a nivel interno como externo, anticipando tensiones de política exterior hacia China incluso antes del inicio de su gobierno.

En noviembre de 2018, poco después de la elección de Bolsonaro a la presidencia y en una entrevista con un periódico brasileño, Zhang Zhongjun, profesor de la Escuela Central del Partido Comunista Chino (principal órgano de formación del partido), afirmó que

"El intercambio China-Brasil va viento en popa, todos los políticos tienen que verlo claro. China es la segunda economía mundial y el principal socio comercial de Brasil. Si un político como el presidente electo menosprecia toda esta realidad de asociaciones, nos produce desánimo"¹³³.

Sin embargo, la política exterior ideológicamente impulsada y anticomunista implementada por Bolsonaro seguiría afectando negativamente a las relaciones entre Brasil y China a lo largo de su mandato. Con el estallido de la pandemia de Covid-19 en 2020, la hostilidad discursiva hacia el país observaría una nueva oleada de animadversión, con el ex -Presidente habiendo declarado en 2021 que el evento era una "guerra biológica" declarada por China y que los "militares" brasileños ya estarían al tanto de la supuesta "guerra"¹³⁴.

Haciéndose eco del discurso trumpista sobre la pandemia y el supuesto papel de China, Bolsonaro volvió a preocupar al sector agropecuario brasileño. La presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado brasileño, la senadora Kátia Abreu (Partido Progresista y una de las principales voces del agronegocio brasileño), manifestó recurrentemente su descontento con el discurso presidencial y expuso su temor a represalias comerciales por parte de China. El entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Carlos França, trató de calmar los ánimos reconociendo la importancia de China para Brasil en términos comerciales y económicos sin abordar, sin embargo, directamente la postura de Bolsonaro hacia el socio chino¹³⁵.

No obstante, los frecuentes ataques de Bolsonaro a China y la instalación de un "núcleo político ideológico"¹³⁶ anticomunista en Itamaray, las relaciones económicas y comerciales entre ambos países no se vieron significativamente sacudidas a lo largo del gobierno de Bolsonaro, como se desprende de los datos expuestos en los gráficos anteriores y de la ostensiva -y resiliente- presencia china en el mercado brasileño de la energía y la construcción¹³⁷. Saraiva & Silva¹³⁸ señalan que el ímpetu ideológico antichino siempre estuvo acompañado por la resistencia de sectores internos que pedían más pragmatismo en el PEB, lo que puede haber contribuido a ese mantenimiento de los lazos económico-comerciales a pesar del distanciamiento y enfriamiento de las relaciones políticas entre los países.

En la cumbre de los BRICS de 2021, por ejemplo, Bolsonaro participó en un intento de destacar el carácter estratégico de la asociación entre Brasil y China. Por un lado, su discurso destaca la importancia de los insumos chinos en la producción de vacunas anticovídicas en Brasil y, por otro, la importancia de China para el comercio exterior y la economía de Brasil.

¹³² Magalhães, Guilherme: "Aceno de Bolsonaro à Taiwan desanima Pequim, diz alto funcionário do regime chinês", *Folha de São Paulo*, 5 de Novembro de 2018.

¹³³ *Ibid*

¹³⁴ "Fala de Bolsonaro sobre China causa polémica em reunião da CRE com chanceler", *Agência Senado*, 6 de Maio de 2021.

¹³⁵ *Ibid*

¹³⁶ Hirst, Mônica; Maciel, Tadeu: "A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro." *SciELO PrePrints* (2022), en <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4771>

¹³⁷ Søndergaard et al, *op. cit.*, pp. 1-22.

¹³⁸ Saraiva & Silva, *op. cit.*, pp. 117-137.

La postura ideológica, "sinófoba" y anticomunista de Bolsonaro se entremezcla así con momentos en los que el ex-Presidente cede a las necesidades del pragmatismo inherente a la historia del PEB¹³⁹.

Sin embargo, la contribución complementaria y más reciente a la literatura realizada por Hirst y Maciel¹⁴⁰ al intentar estructurar alguna línea de racionalidad explicativa en el PEB de Bolsonaro puede ayudarnos aún más a comprender el complejo lugar de China en la más reciente agenda exterior brasileña. Reproducimos a continuación en la Tabla 2 una matriz explicativa de la política exterior de Bolsonaro construida por los autores:

Tabla 2 - Matriz de la Política Exterior de Bolsonaro

Pilares de la Política Exterior del Gobierno Bolsonaro			
Ámbitos	Doméstico	Internacional	Regional
Pilares			
Núcleo Político Ideológico	Aportación narrativa al proyecto de poder nacional; profundización de los vínculos de actores internos con gobiernos y organizaciones identificados con el ideario de extrema derecha internacional	Activismo anti globalista, alineamiento con el gobierno Trump y aproximación al círculo de países con regímenes de extrema derecha	Desactivación de iniciativas, proyectos y compromisos del progresismo latino-americano
Política Económica Liberal - conservadora	Profundización de la agenda de reformas económicas de corte liberal, fortalecimiento de los negocios agrícolas y defensa del capital financiero	Atracción de inversiones internacionales, reconfiguración de la presencia brasileña en economía internacional y preservación de los vínculos económicos con China	Preservación de los mercados sudamericanos, minimizando los compromisos de reciprocidad, institucionalidad y responsabilidades compartidas
Complejo de Seguridad y Defensa	Control militar de cargos de primer escalón, amplia presencia corporativa en la administración pública federal; redefinición de parámetros de la Política Nacional de Defensa; acceso a las cuotas presupuestarias para el sistema de privilegios; y fortalecimiento de programas estratégicos	Fortalecimiento de relaciones con los Estados Unidos (Comando Sur); reconocimiento como aliado fuera de la OTAN; cooperación militar y de seguridad con gobiernos afines como Israel, Emiratos Árabes, India	Cooperación militar y de inteligencia con regímenes conservadores; militarización de los combates medioambientales y supervisión de las fronteras de la región amazónica, con especial atención a las fronteras con Venezuela

Fuente: Hirst & Maciel, 2022, p. 5.

En vista del análisis específico del lugar de China en el PEB de Bolsonaro, las dos primeras filas de la Tabla 2 son de especial relevancia para nuestra tarea. Los pilares del "núcleo político

¹³⁹ *Ibid*

¹⁴⁰ Hirst & Maciel, *op. cit.*



ideológico" y de la "política económica liberal-conservadora" representarán a China, así como a muchos de sus socios del Sur global, a través de ejes de acción internos e internacionales que no son precisamente armoniosos.

En el primer pilar, tenemos la iniciativa de articulación con la derecha internacional, así como la puesta en común con el activismo antiglobalización de Donald Trump, que acaba provocando ruido y tensión en las relaciones políticas y diplomáticas con el Sur global en general y con China en particular. En el segundo pilar, relativo a la política económica liberal-conservadora, tenemos el imperativo de hacer prosperar la agroindustria y, para ello, preservar los lazos económicos y comerciales con China. La combinación de estos pilares y sus respectivos ejes de actuación nacional e internacional acabó produciendo una política exterior marcada por tensiones, incongruencias y dilemas en torno al lugar ocupado por China en la agenda exterior de Brasil.

4.2 El tercer gobierno Lula, el eje Sur-Sur y China: señales de transición

Aunque en los últimos años el lugar de China y la agenda Sur-Sur en el PEB han sufrido años de perturbación e incluso desmantelamiento, especialmente bajo la égida del "impulso demoleador"¹⁴¹ de la administración Bolsonaro, el nuevo gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva ha presentado fuertes indicios de revertir tales tendencias. En su discurso de investidura para su tercer mandato como presidente de Brasil el 1 de enero de 2023, Lula expresó su intención de reforzar el diálogo en el seno de los BRICS y restablecer los lazos de cooperación con los países del Sur global, invirtiendo lo que denominó el "aislamiento" de Brasil en la escena internacional¹⁴².

China, por su parte, pareció corresponder a las expectativas del nuevo presidente, habiendo enviado a la toma de posesión de Lula una delegación de mayor nivel que la enviada por Estados Unidos, incluyendo al Vicepresidente chino, Wang Qisha, en el grupo que asistió a la ceremonia. El portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores, Wang Wenbin, destacó, en una rueda de prensa sobre el nuevo gobierno brasileño, que esperaba el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y que ambos eran países "emergentes" relevantes en el escenario global, apelando al imaginario de la solidaridad Sur-Sur¹⁴³.

El actual Presidente también manifestó explícitamente su intención de retomar la "política exterior activa y altiva", expresión que marcó los años de sus primeros gobiernos mediante la estrategia de la autonomía a través de la diversificación¹⁴⁴. Además, el nombramiento del ex-Ministro de Asuntos Exteriores Celso Amorim (2003-2010) -y autor de la expresión "política exterior activa y altiva"- como asesor especial de Lula corrobora la tendencia a, de hecho, poner en práctica la intención expresada por el Presidente en su discurso de investidura.

El informe final elaborado por el Gabinete de Transición del Gobierno nombrado por Lula también señala que:

"Al apostar por el aislamiento de Venezuela, Brasil cometió el error estratégico de transformar América del Sur en escenario de la disputa geopolítica entre Estados

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Os discursos de posse de Lula no Congresso e no Planalto podem ser acessados, respectivamente, en <https://www.youtube.com/watch?v=TtHtAnQMD54> <https://www.youtube.com/watch?v=Ve3CUECEep0>.

¹⁴³ Chade, Jamil: "China envia delegação de mais alto nível que EUA para posse de Lula", *UOL*, 29 de Dezembro de 2022, en <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/12/29/china-envia-delegacao-de-mais-alto-nivel-que-eua-para-posse-de-lula.htm>

¹⁴⁴ Vigevani, Túlio, Cepaluni, Gabriel: "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação", *Contexto internacional*, vol.29, nº2 (2007), pp. 273-335.



Unidos, Rusia y China. De ser un catalizador de los procesos de integración, el país se convirtió en un factor de inestabilidad regional¹⁴⁵.

El diagnóstico del equipo de transición sobre las relaciones exteriores de Brasil denota un descontento con el desmantelamiento de la estrategia exterior articulada, especialmente durante los anteriores gobiernos Lula y Dilma, para combinar la dimensión del entorno regional sudamericano con el protagonismo de Brasil en la reforma del orden global a través del eje Sur-Sur¹⁴⁶. Queda por ver, sin embargo, cómo se desarrollará ese proyecto de retorno a un paradigma que marcó el PEB especialmente en la primera década del siglo XXI.

5. Consideraciones finales

El tamaño y la población de Brasil engloban una multiplicidad de realidades, dinámicas, problemas y desafíos a los que se han enfrentado sus sucesivos gobiernos desde el final de la dictadura en 1985. Con el tiempo, las cuestiones internas relacionadas con la economía han hecho que parte de la atención de su política exterior se centre en los acuerdos comerciales para impulsar el desarrollo económico del país. Para Spekton, la política exterior brasileña se ha guiado por el deseo de promover una revolución industrial con el fin de construir "(...) un capitalismo nacional blindado contra las presiones políticas y económicas de un sistema internacional del que Brasil es independiente"¹⁴⁷. Es en esta búsqueda en la que el país entra en el siglo XXI, tratando de establecer asociaciones favorables a sus intereses.

Nos preguntamos "¿De qué manera la política exterior brasileña interpreta y gestiona los protagonismos de Estados Unidos y China en el orden global del siglo XXI?" para intentar comprender la construcción de las representaciones de la política exterior brasileña sobre Estados Unidos y China en el marco de su agenda exterior, a partir de una lectura Norte-Sur del orden global. A partir de nuestro análisis, consideramos que, a pesar de la volatilidad del eje Sur-Sur como faro del PSB en los últimos años, la lectura Norte-Sur del orden global acaba trazando una oscilación entre una mayor cercanía al Sur global y momentos de contestación o antítesis, optando por un alineamiento con el norte global.

En este sentido, argumentamos que las relaciones que Brasil establece tanto con Estados Unidos como con China a principios del siglo XXI pueden entenderse mejor a través de dicha dinámica, con Estados Unidos situado en el norte global y China, a los ojos del PEB, en el Sur global.

La existencia de un sólido cuerpo de funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores ha sido el gran apoyo de la PEB y su continuidad, logrando que los cambios en la presidencia no impactaran en el reconocimiento de su eficacia y profesionalidad. A pesar de las críticas de aislamiento burocrático y de una cierta monopolización de la definición y ejecución de la política exterior brasileña, sus diplomáticos se mueven tanto en el Norte global como exploran el Sur global, lo que permite diseñar la política exterior conciliando los intereses de Brasil en ambos ejes.

El escenario de continuidad de Itamaraty fue sostenido por los diferentes presidentes del siglo XXI, incluso con la fuerte diplomacia presidencial de Lula da Silva, pero sufrió una sacudida con Jair Bolsonaro, cuya retórica se ha dirigido a criticar una ideologización del Ministerio de Relaciones Exteriores encarnada en las asociaciones Sur-Sur, integrando a los

¹⁴⁵ Gabinete de Transição Governamental. (2022). *Relatório Final*, en <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>.

¹⁴⁶ Pinheiro, Letícia; Gaio, Gabrieli: "Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism", *Brazilian Political Science Review*, vol.8, n° 2 (2014), pp. 8-30.

¹⁴⁷ Spekton, Matias: "O Projeto Autonomista da Política Externa Brasileira", 2 de Janeiro de 2023, en https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17502/O_Projeto_Autonomista_na_Pol%C3%ADtica_Externa_Brasileira.pdf



países comunistas. Este posicionamiento de la presidenta brasileña evidencia un intento de deconstruir la agenda Sur-Sur largamente diseñada e implementada por Itamaraty y también de reestructurarla instalando una "diplomacia eclesiástica".

En el Norte global, Brasil tiene como socio más importante a Estados Unidos de América, un vínculo muy consolidado y antiguo, a pesar de algunas vacilaciones. Más recientemente, a principios del siglo XXI, el multilateralismo y el bilateralismo generaron algunas fricciones entre los dos países, debido al apoyo de la administración brasileña a movimientos de integración regional, como el Mercosur, mientras que los estadounidenses defendían el NAFTA. Brasil, que en aquella época mantenía intercambios comerciales más intensos con China, diversificó la cooperación económica con la inclusión de nuevos socios, concretamente del Hemisferio Sur, y experimentó un cierto distanciamiento de Estados Unidos. La presidencia de Jair Bolsonaro promovió un fuerte acercamiento no solo en términos económicos sino también políticos, desarrollando una estrecha relación con su homólogo Donald Trump, con quien firmó varios acuerdos.

En el eje Sur-Sur, China ocupa una posición muy relevante, siendo Brasil el principal socio de ese país asiático en América Latina y el destino de la mayor parte de las exportaciones de Brasil a lo largo del siglo XXI. Es, por lo tanto, uno de los principales socios del país, lo que no ha impedido el antagonismo y la hostilidad de la presidencia de Bolsonaro hacia ese país, particularmente en la gestión de la crisis de la pandemia del Covid-19.

El regreso de Lula da Silva a la presidencia de Brasil evoca el recuerdo de su diplomacia presidencial y la consiguiente multiplicación de contactos, con vistas a asociaciones multilaterales que prometen estar marcadas por la recuperación de las asociaciones Sur-Sur, abandonadas por su predecesor, y establecer nuevas formas de cooperación para impulsar la economía de Brasil y reforzar su fuerte posición geoestratégica regional y en el contexto internacional. La revitalización de su autodenominada "política exterior activa y altiva" tiene el desafío de encontrar el equilibrio adecuado en la gestión de la relación con el eje del Norte global, relevante para la posición de Brasil en el orden internacional, y el Sur global, donde buscará establecerse como potencia regional.

Bibliografía

Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. e Rockman, Bert A (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.

Agência Senado: "Fala de Bolsonaro sobre China causa polémica em reunião da CRE com chanceler", *Agência Senado*, 6 de Maio de 2021.

Agnew, John (2003): *Geopolitics. Re-visioning world politics*, Londres, Routledge.

Almeida, Paul: *As relações do Brasil com os EUA em perspectiva histórica*. Em Paulo R. Almeida e Rubens A. Barbosa (orgs) (2006): *Relações Estados – Brasil: Assimetrias e Convergências*, pp. 13-40.



Antônio Patriota - Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2 de Janeiro de 2023, em <https://cebri.org/br/especialista/85/antonio-patriota>

Ayers, Allison: “Beyond myths, lies and stereotypes: the political economy of a ‘new scramble for Africa’”. *New Political Economy*, vol.18, nº2 (2013), pp. 227-257.

Ayllón, Bruno; Leite, Iara: ‘La cooperación sur-sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior’, en Ayllón, Bruno; Surasky, Javier. (coords.) (2010): *La cooperación sur-sur en latinoamérica: utopía y realidad*, Madrid, Catarata, pp. 69-102.

Baumann, Renato: “O Brasil nos anos 90: uma economia em transição”, em Baumann, Renato (Org) (1999) *Brasil—uma Década em Transição*, Editora Campus/CEPAL, São Paulo, pp. 11-54.

Bojikian, Neusa; Mariano, Karina e Thomaz, Laís: “O Acordo de Alcântara e o desenvolvimento oculto dos EUA”, *Caderno CRH*, vol. 35 (2022), em <https://doi.org/10.9771/ccrh.v35i0.47382>

Bolsonaro e as relações Brasil-EUA: *Sul Global*, vol 1, nº 1 (2020), pp. 192-211.

Bourdieu, Pierre (1978): “Ethos, Habitus, Hexis”, 15 de Dezembro de 2022, em <http://www.homme-moderne.org/societe/socio/bourdieu/questions/133-36.html>

Bourdieu, Pierre (1989): *La Nobless d’Etat Grandes Écoles et Esprit de Corps*, Paris, Les Editions de Minuit.

Bourdieu, Pierre: “Les Trois Etats du Capital Cultura”, *Actes da la Recherche en Sciences Sociales*, nº 30 (Novembro de 1979), pp. 3-6.

Brazil-US Business Council: Agreement on Trade and Economic Cooperation between the government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the United States of America (2011), em http://www.sice.oas.org/whatsnew_pending/A TEC_Brazil_US_e.pdf

Brigagão, Clóvis: Brasil: Relações Internacionais com os EUA e a América do Sul, *Relações Internacionais*, nº 29 (Março 2011), pp.83-90.

Burges, Sean W: “Developing from the South: South-South Cooperation in the global development game.” *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, ol.1, nº2 (2012), pp. 225-249.

Burges, Sean W.: “Is Itamaraty a Problem for Brazilian Foreign Policy?”, *Política Externa*, vol. 21, nº 3 (2012), pp. 133-148

Burges, Sean: “Developing from the South: South-South Cooperation in the global development game.” *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, vol.1, nº 2 (2012), pp. 225-249.

Cardoso (1995-2002): *Carta Internacional*, vol. 7, nº 1 (Junho-Julho 2012), pp. 20-34.

Cason, Jeffrey, e Power, Timothy: "Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula”, *International Political Science Review*, (March 2009).

Castro, Flávio Mendes de Oliveira (1983): *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.



Centro de História e Documentação Diplomática – Ministros das Relações Exteriores, 19 de Dezembro de 2022, em <https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores>

Chade, Jamil: “China envia delegação de mais alto nível que EUA para posse de Lula”, *UOL*, 29 de Dezembro de 2022, em <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/12/29/china-envia-delegacao-de-mais-alto-nivel-que-eua-para-posse-de-lula.htm>.

ComexStat, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil, em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>.

Cornetet, João Marcelo Conte: “As Políticas Externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff: Uma análise Comparativa” (2014), em <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/129994>

Corrêa, Alexandra: “Como fica a relação entre Brasil e EUA após a posse de Lula”, *BBC News, Brasil* (2023), em [Como fica relação entre Brasil e EUA após posse de Lula \(yahoo.com\)](https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61-ministros-das-relacoes-exteriores/178-jose-serra).

Costa, Carla: “A (Des) ordem mundial no século XXI e o papel da União Europeia: Quo Vadis, Europa?”, em António Sousa Lara (coord) (2023): *Em Estado de Guerra*, Lisboa, MGI Editores

Costa, Carla (2010): *Crises Financeiras na Economia Mundial*, Coimbra, Almedina.

Costa, Carla (2009): *Temas de Relações Económicas Internacionais*, Lisboa, ISCSP.

Costa, Thomaz: “Perspetivas do Brasil como moderador das relações bilaterais com os EUA”, em Almeida, Paulo R.; Barbosa, Rubens A. (orgs) (2006): *Relações Estados – Brasil: Assimetrias e Convergências*, São Paulo, Editora Saraiva, pp. 221-241.

Dauvergne, Peter; Farias, Déborah. “The Rise of Brazil as a Global Development Power”. *Third World Quarterly*, vol. 33, nº5 (2012), pp. 903–917.

Decreto-Lei nº 11.357 – Anexo I, de 1 de Janeiro de 2023, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11357.htm#anexo1

Decreto-Lei nº 11.357, de 1 de Janeiro de 2023, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11357.htm

Deleuze, Gilles.; Guattari, Félix (1972): *Anti-Oedipus: capitalism and schizophrenia*, vol. 1. New York, Continuum.

DHS implements US Visit Program, Center for American Progress, 7 January 2004, em <https://www.americanprogress.org/article/dhs-implements-us-visit-program/>

Discurso de Posse. Ministro das Relações Exteriores João Serra, 18 de Maio de 2016, em <https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/178-jose-serra>

Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 de Janeiro de 2023, em <https://cdn.oantagonista.com/uploads/2023/01/Discurso-do-Embaixador-Mauro-Vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-Ministro-de-Estado-das-Relacoes-Exteriores-Brasilia-2-de-janeiro-de-2023-%E2%80%94-Portugues-Brasil.pdf>

Faria, Carlos Aurélio: “O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários”, *Contexto Internacional*, nº 4, vol. 1 (2012), pp. 301-355.

Foucault, Michel (2021[1978]): *Microfísica do poder*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.



Gabinete de Transição Governamental. (2022): *Relatório Final*, em <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>. Acesso em: 06 de Janeiro de 2023.

Gaio, Gabrieli (2019): *A articulação público-privado em Angola e Moçambique: corporações transnacionais brasileiras e a economia política local*. ISCSP, Universidade de Lisboa / Tese de Doutoramento em Ciência Política.

Gaio, Gabrieli: “A economia política angolana e sua gênese público-privada: uma análise das construtoras brasileiras em Angola”, *Revista Oikos de Economia Política Internacional*, vol. 16, nº 2 (2017), pp. 65-78.

Gonçalves, William; Teixeira, Tatiana. “Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA”, *Sul Global*, vol.1, nº 1 (2020), pp. 192-211.

“Bolsonaro e as relações Brasil-EUA”: *Sul Global*, vol.1, nº 1 (2020), pp. 192-211.

Goodnow, Frank (2017 [1900]): *Politics and administration: A study in government*, Routledge, London/New York, Routledge.

Gray, Kevin; Gills, Barry: “South-South cooperation and the rise of Global South.” *Third World Quarterly*, vol.37, nº4(2016), pp. 557-574.

Guimarães, Feliciano de Sá: “O Fim do Tratamento diferenciado e a Adoção da Regra de Reciprocidade para Países em Desenvolvimento na Rodada Uruguai na OMC”, em *Revista de Sociologia e Política*, vol.27, nº 1 (2006), pp.77-105.

Hiratuka, Célio: “Why Brazil Sought Chinese Investments to Diversify Its Manufacturing Economy”, Carnegie Endowment for International Peace.

Hirst, Mônica e Pinheiro, Leticia: “A Política Externa Brasileira em Dois Tempos”, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, nº 1 (1995), pp. 5-23.

Hirst, Mônica; Lima, Maria Regina Soares, Pinheiro, Leticia: “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”, *Nueva Sociedad* s/v, s/n (2010), pp. 22-41.

Hirst, Mônica; Maciel, Tadeu: “A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro.” *Scielo PrePrints* (2022), em <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4771>

História do Instituto Rio Branco, 23 de Dezembro de 2022, em <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/o-instituto/historia>

Krach, Keith: “Brazil Can Join the Growing Clean Network by Banning Huawei”. US Department of State, 21 de Agosto de 2020, em <https://br.usembassy.gov/brazil-can-join-the-growing-clean-network-by-banning-huawei/>

Jung, João Henrique Salles, Abreu, Vitória, e Keil, Lucas: “O Fim de uma Era: a Diplomacia Eclesiástica na ruptura com o autonomismo da Política Externa Brasileira”, *Revista Opinião Filosófica*, vol.13, nº1 (2022), pp. 1–21.

Lemgruber, Silvia: “A política africana do Brasil, a cooperação sul-sul e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)”, *Observador on-line*, vol. 5, nº8 (2010), pp. 1-13.

Lima, Maria Regina Soares; Albuquerque, Mariana: “O estilo Bolsonaro de governar e a política externa”, *Boletim Opsa*, s/v, nº 1 (2019), pp. 15-21.

Magalhães, Guilherme: “Aceno de Bolsonaro à Taiwan desanima Pequim, diz alto funcionário do regime chinês”, *Folha de São Paulo*, 5 de Novembro de 2018.



Milani, Carlos A.S.: “A importância das relações Brasil - Estados Unidos na Política Externa Brasileira”, *Boletim de Economia e Política Internacional*, nº 6 (Abril/Junho 2011), IPEA, pp. 69-85.

Mintzeber, Henri (2010): *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, 4ª edição, Alfragide, Edições D. Quixote.

Moreira, Danilo: “Reinvenções do anticomunismo na política externa brasileira.” *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, vol.11, nº 22 (2019), pp. 187-207.

Moura, Cristina Patriota (2007): *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira. Um Estudo de Carreira e Socialização*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Mueller, Hannes: “Insulation or Patronages: Political Institutions and Bureaucratic Efficiency”, *The B.E. Journal of Economic Analysis and Politics*, vol. 15, nº 3 (2015), pp.961-996.

Nunes, Edson de Oliveira (1997): *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo, Corporativismo e Insulamento*, Rio de Janeiro, Garamond.

O Caminho da Prosperidade - Proposta de Plano de Governo do candidato Jair Messias Bolsonaro 2018, em

https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf

Office of the United States Trade Representative. Brazil (2021), em <https://ustr.gov/countries-regions/americas/brazil>

Oliveira, Guilherme: “Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma?”, em *Revista Conjuntura Austral*, vol.6, nº 29 (2015), pp. 29-47.

Patriota, António de Aguiar: Discurso de Posse, 2 de Janeiro de 2011, em <https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exterores/61-ministros-das-relacoes-exterores/167-antonio-de-aguiar-patriota>

Pecequilo, Cristina: “A Política Externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51 nº 2 (Dezembro 2008) pp. 136-153.

Pelo Bem do Brasil – Plano de Governo (2023-2026) Bolsonaro, em https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/908966/5_1660093698051.pdf

Pereira, Elcimar Dias (2014): “Programa de Acção Formativa do Instituto Rio Branco: discursos de diplomatas candidatos/as à diplomacia”, em <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/17079>

Peters, Guy (1997): *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman.

Peters, Guy: “Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-making”, em Lane, Jan-Erik (ed.) (1987): *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, pp. 256-282.

Pinheiro, Leticia; Gaio, Gabrieli: “Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism”. *Brazilian Political Science Review*, vol.8, nº 2 (2014), pp. 8-30.

Quadir, Fahimul: “Rising donors and the new narrative of “south-south” cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes”, *Third World Quarterly*, vol. 34, nº 2 (2013), pp.321-338.



Ribeiro, Claudio Oliveira: “A política africana do governo Lula (2003-2006).” *Tempo Social*, vol.21, nº 2 (2009), pp. 189-209.

Runde, Daniel e Kohan, Arianna: “Toward a Brazil–U.S. Binational Institution”, *CSIS Briefs*, 21 January 2021, en <https://www.csis.org/analysis/toward-brazil-us-binational-institution>

Saraiva, Miriam Gomes: “Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?” *Relações Internacionais*, s/v, nº 44 (2014), pp. 25-35.

Saraiva, Miriam Gomes e Silva, Álvaro Vicente Costa: “Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro”, *Relações Internacionais*, s/v, nº 64 (2019), pp. 117-137.

Saraiva, Miriam. Continuidade e mudança na política externa brasileira as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010 (2013): *Relações Internacionais*, nº 37 (Março 2013), pp.63-78.

Saraiva, Miriam. South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro’s administration (2019-2022), *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 65, nº 2 (2022), pp. 1-20, en DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202200224>, Acesso em Janeiro de 2023.

Schutte, Giorgio Romano; Fonseca, Bruno Castro e Carneiro, Gabriel Santos: “Jogo de dois níveis voltado ao eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista”, *Conjuntura Global*, vol. 8, nº 2 (2019), pp. 97-116.

Shapiro, Michael; Bennett, Jane (eds). (2002): *The politics of moralizing*, New York, Routledge.

Silva, André Luiz Reis: “As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010)”, *Meridiano 47*, vol. 11, nº 120 (2010), pp. 19.

Silva, André Luiz Reis: “O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)” en <https://scholar.archive.org/work/3ld3qx2xgjlrbrr5uv3xk4ez4>

Søndergaard, Niels; Barros-Platiau, Ana Flávia; Park, Hyeyoon: “When only China wants to play: Institutional turmoil and Chinese investment in Brazil”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 65, nº2 (2022), pp. 1-22.

Spektor, Matias: “O Projeto Autonomista da Política Externa Brasileira”, 2 de Janeiro de 2023, en https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17502/O_Projeto_Autonomista_na_Pol%C3%ADtica_Externa_Brasileira.pdf

Stuenkel, Oliver: “Brazil at the Eye of the Storm: Lula, Zelaya and Democracy in Central America”, Janeiro de 2023, en <https://www.oliverstuenkel.com/2014/06/28/democracy-central-america/?lang=pt>

Suleiman, Ezra (1979): *Les Élités en France*, Paris, Seuil.

The White House: “President Biden announces the Americans Partnership for Economic Prosperity”, 8 June 2022, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>

Trinkunas, Harold: “Testing the Limits of Brazil and China’s Partnerships”, en *Global China: Assessing China’s growing role in the world*. 20 July 2020, Brookings Institution.

Uheara, Alexandre e Casarões, Guilherme. Brazil: “East Asia and the shaping of world politics”, *Perceptions*, nº 1 (Spring 2003), pp.75-100.



US Department of State: 2021 Investment Climate Statements: Brazil (2021), en <https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/brazil/>

US Embassy and Consulates in Brazil: Fact Sheet: The United States and Brazil: Partners for a Prosperous Hemisphere, en <https://br.usembassy.gov/fact-sheet-the-united-states-and-brazil-partners-for-a-prosperous-hemisphere/>,

Vieira, Mauro: Discurso de Posse, 2 de Janeiro de 2015, en <https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/174-mauro-luiz-iecker-vieira>

Vigevani, Túlio, Cepaluni, Gabriel: “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”, *Contexto internacional*, vol.29, nº 2 (2007), pp. 273-335.

Villareal, M. Angeles; Myer, Peter; Schwarzenberg, Andres (2020): *Us-Brazil Economic Relations* Congressional Research Service.

Visentini, Paulo Fagundes: “The Brazil of Lula: a Global and Affirmative Diplomacy”, *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, vol.1, nº 1 (Jan-Jun 2012), pp.23-35

Visentini, Paulo: “África e as potências emergentes: o sul e a cooperação profana.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 3, nº 5 (2014), pp. 41-68.

Visentini, Paulo: “Prestige Diplomacy, Southern Solidarity or “Soft Imperialism”? Lula’s Brazil-Africa Relations (2003 Onwards) (2009)”, en <http://www.ascleiden.nl/PDF/seminarvisentini.pdf>. Acesso em: 1 Maio 2015.

Watanabe, Marta: “Brasil vende menos para China, mas preço compensa”, *Valor Econômico*, 17 de Agosto de 2022.

Wilson, Woodrow: “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, nº 2 (1887), pp. 197-222

World Trade Monitor Brazil Products by Stages of Processing Exports and Imports 2020 | WITS Data.

World Trade Organization (WTO): *DS267 – United States subsidies on upland cotton* (2014), WTO | dispute settlement - the disputes - DS267, en https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm

World Trade Organization (WTO): *DS382: United States — Anti-Dumping Administrative Reviews and Other Measures Related to Imports of Certain Orange Juice from Brazil* (2013), en https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds382_e.htm