

Brasil ante las turbulencias internacionales

Organizadores: Bernardo Sorj y Sergio Fausto

Prefacio: Celso Lafer

Autores:

Adriana Abdenur

Antonio Ruy de Almeida Silva

Fernanda Magnotta

Gelson Fonseca

Guilherme Casarões

Maria Hermínia Tavares de Almeida

Maria Regina Soares De Lima

Marianna Albuquerque

Rubens Ricupero

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) es una iniciativa de la Fundación Fernando Henrique Cardoso y del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, dedicada al fortalecimiento de las instituciones y la cultura democrática en América Latina, a través del debate pluralista de ideas sobre las transformaciones en la sociedad y la política de la región y del mundo.

Directores: Bernardo Sorj y Sergio Fausto

Revisión: Bernardo Sorj

Diseño gráfico y maquetación: Felipe Martins

Copyright © Ediciones Plataforma Democrática
São Paulo: Ediciones Plataforma Democrática, 2025

Brasil ante las turbulencias internacionales/ organización
Bernardo Sorj, Sergio Fausto. – 1. ed. – São Paulo: Edições
Plataforma Democrática, 2025.

Varios autores.

Disponible en: <https://fundacaofhc.org.br>

ISBN 978-65-87503-65-3

1. Brasil – Geopolítica. 2. Relaciones internacionales. 3. Derechos
humanos. I. Sorj, Bernardo. II. Fausto, Sergio. III. Título.

CDU: 327(81)

Jéssica Almeida – Bibliotecária – CRB-8/10593

Este trabajo puede reproducirse gratuitamente, sin fines comerciales, en su totalidad o en parte, siempre que se indique debidamente la publicación de origen y su autor.

Índice

Prefacio

Celso Lafer	5
-------------------	---

Introducción

Bernardo Sorj y Sergio Fausto.....	10
------------------------------------	----

Autores

Adriana Abdennur	18
------------------------	----

Antonio Ruy de Almeida Silva.....	38
-----------------------------------	----

Fernanda Magnotta.....	58
------------------------	----

Gelson Fonseca	65
----------------------	----

Guilherme Casarões	80
--------------------------	----

Maria Hermínia Tavares de Almeida.....	99
--	----

Maria Regina Soares De Lima.....	104
----------------------------------	-----

Marianna Albuquerque	121
----------------------------	-----

Rubens Ricupero	132
-----------------------	-----

Presentación

Los propósitos de esta publicación, que tengo el placer de presentar, están muy bien articulados por Bernardo Sorj y Sergio Fausto, quienes, en colaboración, dirigieron y organizaron este proyecto.

La empresa está en consonancia con los objetivos y las actividades de la Fundación FHC, siempre comprometida con el análisis y el debate de los grandes temas de la agenda nacional. Nada es más urgente en este momento que evaluar las profundas transformaciones del sistema internacional y su importante incidencia en la vida brasileña.

Con esto en mente, los organizadores de esta publicación movilizaron a colaboradores cualificados, conocedores de la temática de las relaciones internacionales, que respondieron, en la pluralidad de sus perspectivas, a un mismo conjunto de preguntas. Se dedicaron a afrontar un reto que marca la obra y el legado de FHC, ya que él fue, como lo calificó Weffort, el sociólogo de las relaciones *in fieri*, de las formaciones *in the making*, de las interacciones cambiantes y, en este contexto, *della cosa a fare*, para indicar el rumbo y el sentido de la dirección.

La intensidad del cambiante es el nuevo escenario internacional. Este nuevo escenario ha ido socavando los patrones anteriores y más habituales de la lógica de lo aceptable y lo previsible, que guiaban la evaluación de los riesgos y oportunidades en la conducción de la política exterior de los países. La erosión de es-

tos patrones ha multiplicado las incertidumbres y los imprevistos. De ahí las dificultades para saber a qué atenerse en el tratamiento de la inserción internacional de Brasil en el mundo. Saber a qué atenerse, en un mundo del que formamos parte en nuestra especificidad, orienta las indicaciones de los autores.

Las respuestas reunidas en esta publicación “son en gran medida convergentes, pero los matices son importantes”, como señalan los organizadores. De ahí una cierta pluralidad de énfasis y perspectivas en los análisis de los caminos y las cuestiones. Subyacente a ellas está la percepción de que también para Brasil el escenario prospectivo es el de acontecimientos más cercanos a los desafíos del Cabo de las Tormentas que a las expectativas de un Cabo de Buena Esperanza.

Es el resultado de las tensiones difusas del poder en la vida internacional que impregnan las latitudes y longitudes de la maquinaria del mundo.

Me refiero, evidentemente, a las tensiones de la disputa por la hegemonía presentes en el núcleo del sistema internacional, así como a sus repercusiones en las tensiones de equilibrio en las esferas regionales. Estas tensiones son difusas, adoptan diversas formas y modalidades, e intensifican los conflictos en la dinámica de las circunstancias de las relaciones cambiantes. Se están produciendo en el nuevo caleidoscopio de la geopolítica, que esbozaré a continuación.

De hecho, la renovada óptica de la geopolítica, con su enfoque y énfasis en el control de los espacios, los insumos y las

materias primas, las narrativas, es hoy en día un componente de la intransitividad hobbesiana de los conflictos internacionales. Afecta al ámbito estratégico militar, al económico, al de los valores y al del medio ambiente.

En el campo estratégico-militar —que se refiere a lo que un país significa para los demás como aliado, protector o enemigo en el horizonte de una situación límite de guerra— los cambios son significativos. Los equilibrios anteriores y sus normas, construidos después de la Segunda Guerra Mundial, han perdido eficacia, incluyendo la lógica de la disuasión nuclear y el principio de preservación de la integridad territorial de los Estados. Esto es lo que hace precaria la seguridad internacional y que la gestión de la paz y la guerra sea aún más esquiva, abriendo un nuevo espacio para el “ascenso a los extremos” y para la marcha de la insensatez. La guerra de Ucrania y la de Oriente Medio son un ejemplo de ello.

El ámbito económico de la transferencia internacional de recursos se refiere al papel que desempeña un país para otros como mercado para la importación y exportación de productos, y el acceso a financiamiento e inversiones. En este ámbito, la lógica negociadora de la reciprocidad económica de los intereses pierde vigencia y es sustituida por una geoeconomía. En esta última prevalece el unilateralismo de los Estados preocupados por su seguridad *en sentido amplio*. Esto es lo que conduce al comercio administrado. La disminución de la importancia de la Organización Mundial del Comercio y sus normas es un ejemplo de ello.

El campo de los valores se refiere a las afinidades o disonancias entre los países en relación con las formas de concebir la vida en sociedad.

Es un tema que entró en la agenda internacional después de la Segunda Guerra Mundial, debido a las aspiraciones normativas propiciadas por una política del Derecho, que tiene como directriz la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Es una aspiración consagrada en la constitución brasileña de 1988.

La agenda de las aspiraciones normativas se enfrenta hoy a las dificultades que plantea la marea creciente del autoritarismo y su choque con los valores democráticos. No son muchos nuestros socios en esta materia de valores, como lo fueron en la Conferencia de Viena de 1993, que logró afirmar la universalidad, indisolubilidad, interdependencia e interrelación de todo el espectro de los derechos humanos. No es un tema relevante para los BRICS ampliados y para muchos miembros de la heterogeneidad axiológica del Sur Global.

Por último, para completar este elenco ilustrativo de la dinámica de la maquinaria del mundo, me refiero al campo del medio ambiente. Es el más transversal de los campos, ya que se refiere a las condiciones de supervivencia de la vida humana en la Tierra, que depende de la preservación de los ecosistemas que, en conjunto, a escala planetaria, la mantienen.

Afrontar este reto requiere hacer permanente la multi-lateralización de los intereses de una razón global de la humanidad. La

razón global de la humanidad que se hizo presente en Río-92 no encuentra mucho espacio en el funcionamiento actual de la máquina del mundo.

Es en el marco de las relaciones cambiantes señaladas anteriormente donde se inscriben las importantes contribuciones de esta publicación.

Celso Lafer

Presidente del Consejo Curador de la Fundación FHC

Introducción

La especialización disciplinaria tiene su razón de ser, además de la defensa del espacio corporativo de sus practicantes. En el caso de la separación entre los campos de estudio de las relaciones internacionales, la sociología y la ciencia política, la justificación teórica es que la primera disciplina tiene como objeto el sistema de Estados, orientado por intereses nacionales en un sistema con pocas reglas y, en última instancia, sostenido por el poder militar y económico. Por su parte, la sociología y la ciencia política estudian sociedades construidas en torno a instituciones, normas y la legitimidad del poder constituido.

Si bien la separación puede justificarse, no podemos olvidar lo perjudicial que es para la comprensión de sus propios objetos de estudio. Las sociedades nacionales no pueden explicarse sin hacer referencia a su lugar relativo en el sistema internacional. Y la política exterior de un país no puede reducirse a un «interés nacional» abstracto, ya que la forma de legitimación interna repercute en las directrices de política exterior. El nazismo y el fascismo fueron casos extremos, pero las interfaces siempre están presentes, como lo demuestran las diversas *«internacionales»*: la comunista, en el pasado, y, en la actualidad, las redes de extrema derecha¹.

No se trata de afirmar que existe una línea recta entre las formas de legitimidad interna y la política exterior de los países.

1. La relación entre las sociedades nacionales y la geopolítica es analizada por Danilo Martuccelli en «Una cartografía social del mundo contemporáneo», disponible de forma gratuita en: <https://fundacaofhc.org.br/publicacao/uma-cartografia-social-do-mundo-contemporaneo/>

Los mecanismos y las reglas del juego que legitiman el poder dentro de la sociedad son diferentes de los que rigen el sistema internacional. Pero ambos se influyen mutuamente y son fenómenos históricos: tanto los mecanismos de poder interno como la política internacional cambian constantemente, creando nuevas configuraciones.

Vivimos un momento histórico en el que el sistema internacional y las dinámicas políticas internas de las naciones están experimentando profundas transformaciones, lo que genera incertidumbres que exigen un amplio debate sobre los retos que se plantean a la política exterior de Brasil. El sistema internacional construido después de la Segunda Guerra Mundial —y en el que Brasil estaba inserido— tenía como piedra angular a los Estados Unidos, confiados en su poder económico reflejado en su PIB y en la importancia del comercio internacional, en el papel del dólar y en su poder militar, siendo la única potencia con alcance bélico global.

Este nuevo orden internacional se estructuró en torno a las Naciones Unidas, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos como horizonte y el respeto a la integridad territorial de los Estados miembros como principio práctico fundamental. El sistema se apoyaba en una diversidad de instituciones, como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Mundial de la Salud.

Era un orden internacional que suponía reglas aplicables de manera igualitaria a todos los Estados, aunque de forma imperfecta. Estas reglas existían dentro de dos grandes bloques, y sus principios se aplicaban de manera más plena en el llamado bloque occidental y de manera limitada en el llamado bloque soviético. Hasta la caída de la URSS, el mundo vivía bajo la sombra de la Guerra Fría entre las potencias hegemónicas de cada bloque —la Unión Soviética y los Estados Unidos— que, cuando lo consideraban necesario, no respetaban la soberanía nacional y establecían alianzas de conveniencia con los más diversos tipos de regímenes. Se trataba de una división en bloques, en la que cada uno promovía una narrativa del mundo deseable: la URSS, el régimen comunista, y los Estados Unidos, la democracia liberal. A pesar de sus limitaciones, este sistema garantizó la paz y la prosperidad en la mayoría de los países. Las guerras eran localizadas, no conducían a la ocupación permanente ni al cambio de fronteras. La ayuda humanitaria, aunque insuficiente, permitía hacer frente a las crisis de hambre, apoyar a las masas de refugiados, viabilizar políticas de vacunación en regiones necesitadas y hacer frente a las epidemias.

Este sistema sufrió su primer choque con el fin de la Unión Soviética. A principios de la década de 1990, el sistema internacional parecía consolidarse bajo la hegemonía de Estados Unidos. El número de democracias en el mundo aumentó y el comercio mundial se expandió. La llegada de Internet anunciaba la democratización de las formas de comunicación y el acceso a la información.

Sin duda, había nubes en el horizonte que indicaban cambios que eventualmente podrían producir tormentas. El atentado del 11 de septiembre de 2001 generó inseguridad y reforzó los prejuicios hacia culturas diferentes. La globalización económica implicó la transferencia de empresas —y, en ocasiones, de sectores industriales— de los países centrales a países con mano de obra más barata, especialmente en Asia y Europa del Este, destruyendo puestos de trabajo y debilitando a los sindicatos de trabajadores, que habían sido fundamentales en la construcción del Estado del bienestar. La autoconfianza de los grupos económicos dominantes se expresó en políticas que modificaron la distribución de la carga fiscal, buscando reducir los gastos en políticas sociales, lo que aumentó las desigualdades y el malestar social.

Pero la principal novedad fue el auge de China, que se integró en los mecanismos del mercado y rápidamente pasó a ocupar un lugar central en el orden económico internacional, superando a Estados Unidos como mayor exportador de bienes en 2009 y proyectándose como potencia mundial. Su poder económico vino acompañado de un creciente poder militar y una política exterior diferente a la de Estados Unidos. Mientras que Estados Unidos confiaba en la inversión extranjera privada de sus empresas y en su modelo cultural y político, China —un país autoritario con una fuerte presencia del Estado en la economía— adoptó una política exterior marcada por una perspectiva a largo plazo, en la que los recursos económicos estatales, a menudo asociados a empresas, desempeñan un papel central.

El malestar con el sistema internacional comenzó a extenderse también al plano interno de las sociedades democráticas de los países avanzados. Las ganancias del crecimiento económico de ese período se distribuyeron de manera desigual, lo que aumentó la brecha entre ricos y pobres, y la crisis económica de 2007/2008 afectó a amplios sectores, lo que aumentó la desconfianza en el «sistema» y en el discurso de las élites y los partidos políticos tradicionales. Internet se reveló un fenómeno contradictorio, ya que comenzó a ser utilizado por grupos extremistas para intoxicar a la población con noticias falsas.

Cuando surge un amplio malestar social —por diversas razones, pero en especial por las indicadas anteriormente— se abre un espacio para el surgimiento de fuerzas políticas capaces de canalizarlo. No existe una relación directa entre las razones que causan el malestar social y el discurso que moviliza el apoyo popular. El papel de las narrativas políticas es unificar amplios sectores de la población en torno a un enemigo común, cuya derrota supuestamente permitirá al pueblo recuperar su protagonismo robado.

Con variaciones nacionales, resurgieron fuerzas políticas autoritarias, que pasaron a adoptar un discurso nacionalista xenófobo. El nacionalismo xenófobo, un fenómeno de larga historia, generalmente asociado a regímenes autoritarios y, más recientemente, a regímenes iliberales —que socavan progresivamente el sistema institucional que garantiza el equilibrio de poderes y la libre expresión de las minorías—, ha vuelto a cobrar fuerza. El problema se convierte en geopolítico cuando el auge de gobiernos nacionalistas agresivos

afecta a países con poder militar capaz de desestabilizar regiones o la paz mundial, como es el caso actual de Estados Unidos, China y Rusia. El primero, que sigue siendo la principal potencia mundial, ve su hegemonía desafiada por China; Rusia, por su parte, se apoya en su enorme poder nuclear para intentar recuperar el control de los territorios de la antigua Unión Soviética.

Todos ellos cuestionan el orden internacional construido después de la Segunda Guerra Mundial, incluso Estados Unidos, su principal artífice. La actual administración estadounidense ha decidido abandonar la narrativa que, a pesar de sus contradicciones y contratiempos prácticos, ha guiado la política exterior del país después de la Segunda Guerra Mundial: el respeto a los derechos humanos, la democracia liberal, las fronteras reconocidas por las Naciones Unidas y el papel de sus organizaciones.

La nueva postura estadounidense refleja una pérdida de poder relativo en el concierto internacional, pero también transformaciones internas de su sociedad. El grado en que esta nueva política internacional está entrelazada con sus transformaciones internas y el auge de las tendencias autoritarias requiere un análisis más detallado. Lo que nos interesa aquí es destacar que nos enfrentamos a una profunda desestabilización del sistema internacional, asociada a transformaciones políticas internas en la principal potencia mundial, que pone en tela de juicio su propio futuro democrático.

Si el sistema internacional de la posguerra ya presentaba disfunciones y limitaciones, la crisis actual no indica que vaya a ser sustituido por instituciones multilaterales más eficaces. El esce-

nario que se proyecta para el futuro próximo es el de un sistema multipolar o multi-nodal, en el que cada país tratará de promover sus intereses, incluso recurriendo a la fuerza militar. Esto conlleva enormes riesgos y perjudica el avance de agendas que requieren la construcción de consensos globales, como la crisis climática y el uso de la inteligencia artificial.

Este libro trata de identificar pistas sobre los retos geopolíticos a los que se enfrenta Brasil en la defensa de sus intereses nacionales, incluidos los valores consagrados en su Constitución: el respeto a los derechos humanos y a la soberanía nacional, pero también la defensa de sus instituciones democráticas. Para ello, enviamos un cuestionario a varios expertos en la materia, con posturas intelectuales e ideológicas diversas, como parte del esfuerzo de la Fundación FHC por promover el debate plural de ideas y la formación de una opinión pública informada.

Las respuestas de los expertos que se presentan a continuación son en gran medida convergentes, pero las matices entre ellas son importantes. Coincidén en que, ante la polarización entre Estados Unidos y China, Brasil debe mantener una postura pragmática, defendiendo el multilateralismo y evitando el alineamiento automático. Se trata de un contexto que ofrece tanto nuevas oportunidades como riesgos, ya que el aumento de la polarización implicará presiones para una mayor alineación. Esta situación tiende a generar tensiones, teniendo en cuenta la creciente importancia de China como socio económico y el papel central de Estados Unidos desde el punto de vista geopolítico y militar.

Aunque todos reconocen la importancia de los BRICS como espacio de proyección de Brasil en la escena internacional, algunos autores muestran su preocupación por el lugar central que ocupa China, las heterogeneidades internas del grupo y su expansión, que diluye la importancia relativa de Brasil y fortalece a países con regímenes autoritarios.

Los expertos defienden el mantenimiento de la tradicional posición brasileña de defensa de los derechos humanos, pero de forma compatible con la no intervención en los asuntos internos de otros países, un principio fundamental en la tradición diplomática brasileña. En el contexto latinoamericano, proponen que Brasil actúe para facilitar soluciones negociadas en situaciones de violación de las instituciones democráticas.

Estos y otros temas, como las negociaciones climáticas y el impacto de las transformaciones internacionales en la dinámica política interna, son analizados de forma clara y concisa por los autores. Creemos que la promoción de un debate informado y plural sobre los grandes problemas globales y nacionales —como el cambio climático, la inteligencia artificial, las transformaciones geopolíticas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas— es fundamental para superar la polarización destructiva que corroea la vida democrática e impide la elaboración de propuestas para el futuro de Brasil.

Bernardo Sorj y Sergio Fausto

Directores de la Plataforma Democrática

Adriana Abdenur es copresidenta del Fondo Global para una Nueva Economía (GFNE). Entre 2023 y 2025, se desempeñó como asesora especial en la Asesoría Especial de la presidencia de la República. Es cofundadora del think tank Plataforma CIPÓ.

1 ¿Cuál es el margen de maniobra de Brasil y las posibilidades de defender el interés nacional frente al enfrentamiento entre Estados Unidos y China?

La actual reconfiguración del orden internacional —marcada por la erosión de las instituciones multilaterales, la emergencia de nuevos polos de poder y la fragmentación de las cadenas de valor globales— plantea retos sin precedentes y, al mismo tiempo, ofrece oportunidades a los países del *Sur Global*. El recrudecimiento de la rivalidad entre Estados Unidos y China se inscribe en este contexto como un eje central de tensión, que afecta directamente al margen de maniobra de países como Brasil. La gestión de esta coyuntura exige una política exterior pragmática, estratégica y propositiva, que evite la trampa de un alineamiento automático con cualquiera de las grandes potencias y priorice los intereses nacionales basados en la autonomía, el multilateralismo y la construcción de puentes.

Hay al menos tres factores estructurales que restringen el margen de maniobra de Brasil. El primero es la asimetría de poder. Brasil no es un actor central en la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China, y su capacidad para influir en el rumbo de este enfrentamiento está limitada por su menor proyección económica, tecnológica y militar. El segundo obstáculo se refiere a la dependencia económica: China es hoy el mayor socio comercial de Brasil, especialmente en la exportación de materias primas como la soja, el mineral de hierro y el petróleo, mientras que Estados Unidos mantiene un peso significativo en inversiones, transferencia de tecnología y cooperación en temas de seguridad. El tercer factor es la propia fragmentación del sistema internacional, que ha debilitado los espacios multilaterales —como la Organización Mundial del Comercio y el Consejo de Seguridad de la ONU— en los que Brasil históricamente buscaba ejercer una influencia proporcional a su peso regional y global.

Aun así, este mismo escenario abre ventanas de oportunidad. La primera se refiere a la posibilidad de mantener una política exterior autónoma, que rechace el alineamiento automático y busque un compromiso selectivo con ambos polos. El Gobierno de Lula, por ejemplo, profundizó la relación con China mediante acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación tecnológica, al tiempo que evitó adherirse a la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (BRI), a diferencia de otros países de la región, lo que denota una postura de selectividad y cautela. En segundo lugar, hay espacio para diversificar las asociaciones y reducir las vulnerabilidades estructurales. El fortalecimiento de los lazos con Europa, África,

América Latina y otros países emergentes, como India, Indonesia y Sudáfrica, puede ampliar la autonomía estratégica de Brasil. Por último, foros como el BRICS+ y el G20 siguen ofreciendo espacio para una diplomacia multivectorial, en la que Brasil puede actuar como mediador e influir en agendas centrales para el futuro de la gobernanza global, desde el clima hasta el comercio, pasando por la arquitectura financiera y la inteligencia artificial.

La defensa del interés nacional, en este escenario, pasa por una estrategia articulada en varios frentes. Mantener la equidistancia entre los polos de poder —entendida no como neutralidad pasiva, sino como un margen de calibración estratégica— permite a Brasil adaptar su actuación según la dinámica internacional. En el comercio, por ejemplo, la relación con China ha sido un contrapeso importante a las fluctuaciones y tensiones con Estados Unidos, como quedó evidente durante las disputas arancelarias sobre la soja. En temas de paz y seguridad, Brasil ha ensayado colaboraciones inéditas con China, como en el intento de mediación de la guerra en Ucrania, sin renunciar al diálogo con Washington y Bruselas.

Al mismo tiempo, es esencial reforzar la valoración del Sur Global como espacio político y normativo. Esto implica no solo construir coaliciones con otros países en desarrollo, sino también proponer reformas en el sistema multilateral que reflejen mejor la distribución actual del poder y las necesidades globales. El liderazgo brasileño en temas como la transición energética, la lucha contra el hambre y la pobreza y la regulación de la inteligencia artificial (IA), todos ellos con repercusiones transversales, amplía el capital

diplomático del país y refuerza su legitimidad internacional.

Por último, la inserción internacional de Brasil debe seguir basándose en valores universales como la equidad, la cooperación, la solidaridad, la sostenibilidad y el respeto de los derechos humanos. En un mundo cada vez más marcado por las rivalidades geopolíticas, esta postura puede ayudar a evitar el aislamiento, fortalecer las alianzas y ampliar el espacio de acción de un país que, aunque no es una superpotencia, tiene un papel importante para desempeñar en la construcción de un orden internacional más justo e inclusivo.

2 ¿Qué impacto puede tener la participación en el BRICS sobre la política exterior brasileña?

La participación de Brasil en el BRICS+, especialmente en un momento de creciente fragmentación del orden internacional, representa una de las apuestas más estratégicas de la actual política exterior brasileña. En tiempos marcados por la intensificación de la rivalidad entre Estados Unidos y China y por la erosión de las instituciones multilaterales tradicionales, el BRICS se consolida como un espacio de actuación autónoma y constructiva, ampliando el margen de maniobra de Brasil en el sistema internacional. Lejos de constituir una alianza ideológica o rígida, el BRICS+ ofrece a Brasil una plataforma flexible, pero con una densidad política, para reposicionarse como actor relevante en la gobernanza global, no como potencia aspirante a la periferia del G7, sino como articulador de nuevas agendas desde el Sur Global.

El grupo, cuya reciente expansión refleja una creciente insatisfacción con el orden liderado por el G7, ha atraído el interés de nuevos países en busca de una mayor autonomía estratégica. Esta reconfiguración amplía el alcance de la actuación brasileña y responde a una demanda de alternativas viables a la lógica hegemónica de las potencias occidentales. Mientras que antes era ignorado o tratado con escepticismo, el BRICS pasó a ser visto como un desafío directo a la jerarquía del sistema internacional, generando reacciones que van desde el desdén hasta la hostilidad explícita, como lo demuestran las declaraciones de Donald Trump y otros líderes conservadores. En este entorno, Brasil encuentra en el BRICS un espacio para ejercer su tradición diplomática de autonomía, negociación y construcción de puentes.

Bajo el tercer mandato de Lula, el país ha adoptado una triple estrategia en el ámbito del BRICS. En primer lugar, sigue presionando para que se reformen las instituciones multilaterales existentes, como el Consejo de Seguridad de la ONU y el sistema de cuotas del FMI, basándose en una lógica de inclusión y representatividad. En segundo lugar, ha fortalecido los mecanismos ya creados por el propio BRICS, como el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB), que financia proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en países del Sur Global sin condicionalidades político-ideológicas. Por último, Brasil ha defendido la creación de nuevos instrumentos que cubran las lagunas de la arquitectura global actual, como plataformas financieras alternativas e iniciativas de cooperación en ciencia, tecnología y transición energética.

Sin embargo, esta actuación no significa un abandono de otros frentes diplomáticos. El Gobierno ha tratado de reequilibrar las relaciones con la Unión Europea —como lo demuestra la reanudación de las negociaciones del acuerdo Mercosur-UE— y mantener abiertos los canales institucionales con los Estados Unidos, incluso en temas delicados como el medio ambiente, los derechos humanos y la regulación tecnológica. Por lo tanto, el BRICS no sustituye la inserción tradicional de Brasil, sino que la complementa. Su pluralidad interna —con miembros que difieren en sistemas políticos, posiciones geopolíticas y modelos económicos— es, en realidad, un reflejo de la nueva complejidad del sistema internacional. En lugar de representar un obstáculo, esta diversidad debe aprovecharse como una fortaleza: un espacio de convergencia en torno a temas centrales para los países en desarrollo, como la soberanía económica, la reforma institucional y la justicia climática.

La presidencia brasileña del BRICS en 2025 será un hito importante para profundizar esta agenda. El reto será mantener el bloque relevante, cohesionado y proactivo, sin dejar que sea capturado por agendas unilaterales o instrumentalizado por disputas entre grandes potencias. Esto exige a Brasil una diplomacia activa, basada en la escucha, la mediación y la formulación concreta de alternativas, prácticas históricamente presentes en la actuación del Itamaraty, pero hoy más urgentes que nunca.

Participar activamente en el BRICS+ permite a Brasil ampliar su autonomía, reposicionarse en la escena internacional y contribuir a una gobernanza global más equitativa. En un mundo en el

que los espacios tradicionales están en crisis y las presiones para alinearse se intensifican, el BRICS ofrece un camino para la construcción de un orden más multipolar, inclusivo y centrado en las prioridades del Sur Global, sin que Brasil tenga que elegir entre potencias, sino afirmar sus propios intereses y valores.

3 ¿Es adecuado el concepto de Sur Global para orientar la política exterior brasileña?

La utilidad del concepto de Sur Global para la política exterior brasileña depende menos de su precisión geográfica y más de su capacidad para servir como lente estratégico en un escenario internacional marcado por profundas asimetrías de poder e intereses. Aunque el término no designa una región fija en el mapa, expresa una condición político-económica compartida por países históricamente marginados en la definición de las reglas y prácticas de la gobernanza global. Para Brasil, especialmente bajo gobiernos que valoran la autonomía y la justicia internacional, el Sur Global puede ser una herramienta poderosa, siempre que se utilice con inteligencia táctica y sin rigidez ideológica.

En los foros multilaterales, el concepto adquiere especial relevancia. En las negociaciones sobre financiación climática, acceso a tecnologías verdes, gobernanza de la inteligencia artificial o incluso en los debates sobre seguridad internacional, Brasil se alinea a menudo con países que se enfrentan a barreras estructurales para una participación equitativa en el sistema global. En estos

ámbitos, adoptar la identidad del Sur Global permite a Brasil articular intereses comunes, construir alianzas temáticas y presionar por reformas que democratizan el orden vigente, ya sea ampliando el Consejo de Seguridad de la ONU o reformulando el sistema financiero internacional.

Esta convergencia se manifiesta claramente en la postura de muchos países en desarrollo ante las crisis recientes. En las votaciones de la ONU, por ejemplo, la mayoría de estos países no adopta automáticamente las posiciones del G7 ni de Estados Unidos, especialmente en temas complejos como el genocidio en Gaza o la invasión rusa de Ucrania. Esta distancia crítica revela la fluidez y la autonomía del Sur Global, que resiste las presiones para alinearse mecánicamente y defiende, en cambio, agendas que tienen en cuenta sus propias preocupaciones históricas y estratégicas.

La fuerza del concepto reside, por tanto, en su potencial para generar convergencia en torno a agendas comunes. Al adoptar un lenguaje que trasciende las divisiones regionales e ideológicas, el Sur Global reúne a economías diversas —desde la India hasta Sudáfrica, desde Indonesia hasta Colombia— en torno a cuestiones que desafían la rigidez del orden global centrado en el G7. Se trata de una identidad estratégica, activada ante patrones persistentes de exclusión, como el control desproporcionado de votos en el FMI o la resistencia de los países ricos a cumplir sus promesas de financiación para la adaptación climática.

Sin embargo, el Sur Global no debe convertirse en una camisa de fuerza. La diplomacia brasileña, históricamente marcada por

el *pragmatismo responsable*, debe preservar su capacidad de actuar en múltiples frentes y coaliciones. Brasil tiene intereses legítimos en profundizar los lazos con los países desarrollados, como lo demuestra el intento de concluir el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea o la creciente cooperación con Estados Unidos en temas como la transición energética. Ser parte del Sur Global no significa rechazar al Norte, sino establecer alianzas desde una posición de autonomía y asertividad.

Esta fluidez del concepto también se refleja en la aparición de términos alternativos, como «mayoría global» o «Sur político», que reconocen tanto la diversidad interna de estos países como la complejidad de las alineaciones contemporáneas. No todos los países del Sur Global comparten los mismos valores democráticos, prioridades de desarrollo o enfoques diplomáticos. Reconocer estas diferencias es esencial para que Brasil no sacrifique sus propios valores —derechos humanos, multilateralismo efectivo y sostenibilidad— en nombre de una solidaridad automática.

En última instancia, el Sur Global debe verse como una lente y no como un destino. Su utilidad para la política exterior brasileña radica en ampliar los márgenes de acción, tender puentes entre agendas diversas y repositionar al país como articulador de soluciones globales más inclusivas. Utilizado con discernimiento, el concepto puede reforzar la voz brasileña en temas estratégicos y legitimar sus propuestas para un orden internacional más equitativo. Pero su uso debe estar siempre subordinado a un principio mayor: la defensa de un interés nacional que sea, al mismo tiem-

po, autónomo, solidario y comprometido con la transformación del sistema global.

4 ¿Cómo debe posicionarse Brasil ante las posibles posturas agresivas del Gobierno de Trump en relación con América Latina?

El regreso de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos supone un reto significativo para la política exterior brasileña. Más que un choque ideológico, se trata de un enfrentamiento de visiones sobre el orden internacional, el papel de América Latina y los caminos hacia el desarrollo. La respuesta brasileña debe combinar altivez estratégica, compromiso pragmático y, sobre todo, una apuesta renovada por la cooperación regional como escudo y plataforma.

La experiencia de Brasil con el segundo gobierno de Trump ofrece una clara advertencia: los vínculos históricos entre Brasil y Estados Unidos no inmunizan al país contra la imposición unilateral de aranceles, el uso de chantajes diplomáticos o el intento de fragmentar América Latina en esferas de influencia. Al tratar a la región como un patio trasero estratégico que puede manipular, Trump intenta promover una agenda basada en la división, la instrumentalización de temas delicados como la migración y el debilitamiento de las instituciones multilaterales. Para Brasil, esta postura exige firmeza en la defensa de la soberanía nacional y el rechazo de alineamientos automáticos.

Esto no implica una ruptura. Brasil debe mantener abiertos los canales de diálogo con Estados Unidos —por razones económicas, medioambientales y de seguridad—, pero sin aceptar imposiciones contrarias al interés nacional. Las presiones para aislar a China, revisar los compromisos medioambientales o adoptar políticas de seguridad con sesgo ideológico deben responderse con claridad y basándose en los principios constitucionales de la política exterior brasileña: autodeterminación de los pueblos, no intervención y defensa de la paz.

Ante un nuevo ciclo trumpista, cobra importancia estratégica la diversificación de las alianzas y la reconstrucción de la integración regional. Brasil no puede hacer frente solo a presiones asimétricas, ni debe hacerlo. La historia demuestra que la fragmentación de Sudamérica solo beneficia a quienes buscan dominar la región mediante divisiones internas. La revitalización de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el fortalecimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y una agenda concreta de cooperación en infraestructura, salud, ciencia y tecnología son pasos fundamentales para construir la resiliencia colectiva. A partir de la Declaración de Belém, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) ofrece un nuevo eje de cooperación y, posiblemente, de integración en América del Sur.

Más que nunca, la integración regional debe dejar de ser retórica y convertirse en política pública. Un bloque sudamericano articulado, con voz propia, tiene mayor capacidad para negociar con los Estados Unidos —sea cual sea el gobierno— y para prote-

ger a sus países contra los ciclos de inestabilidad externa. Además, sirve como plataforma para alianzas con el Sur Global, ampliando el margen de maniobra de la diplomacia brasileña en foros como el G20 y el BRICS+.

Por último, Brasil debe proyectar una visión propositiva del orden internacional, basada en la multipolaridad, la sostenibilidad y los derechos humanos. En lugar de reaccionar al trumpismo con aislamiento o sumisión, el país puede liderar la afirmación de valores compartidos con otros actores globales, incluso dentro de los propios Estados Unidos. Después de todo, incluso en tiempos de polarización, hay espacios para la cooperación en temas como el clima, la salud y la transición energética.

La altivez no es confrontación. Y la integración no es cierre. Brasil debe responder al desafío trumpista con más América Latina, más diplomacia multivectorial y más compromiso con un orden internacional justo, en el que los países del Sur tengan voz, voto y capacidad real para definir sus destinos.

5 ¿Cuál debe ser la posición de Brasil frente a los regímenes autoritarios en América Latina?

Desde la redemocratización, la política exterior brasileña se ha basado en la defensa de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible como pilares normativos. Esta tradición se interrumpió bajo el gobierno de Bolsonaro, cuando el país

comenzó a coquetear abiertamente con regímenes autoritarios y abandonó el compromiso multilateral con los derechos humanos. Con el regreso de Lula al poder, Brasil retoma una postura que combina la firmeza de los principios con el pragmatismo diplomático, especialmente ante la creciente complejidad política en América Latina.

La región vive hoy un escenario de retroceso democrático. Las prácticas autoritarias y de concentración de poder surgen en diferentes espectros ideológicos, desde la Venezuela de Nicolás Maduro hasta la El Salvador de Nayib Bukele. Ante este panorama, Brasil debe evitar tanto la omisión cómplice como el moralismo selectivo que caracteriza el enfoque de muchos países del Norte Global. En su lugar, debe mantener una diplomacia basada en el universalismo de los valores democráticos, pero articulada con la realidad política y las limitaciones de la acción exterior.

El caso venezolano ilustra bien este enfoque. A diferencia del intento de aislamiento promovido por gobiernos como el de Donald Trump —que incluyó sanciones económicas y apoyo a líderes opositores autoproclamados—, Brasil apoyó las negociaciones internas entre el gobierno y la oposición, al tiempo que reiteró la importancia de las elecciones libres y el respeto a los derechos civiles. Es una posición que busca contribuir a la estabilidad y la reconstrucción democrática sin violar el principio de no intervención. Sin embargo, ante la negativa de Maduro a compartir las actas de las últimas elecciones presidenciales, Brasil se distanció del Gobierno venezolano, aunque sin romper relaciones, lo que podría

contribuir a la inestabilidad en la región.

En el caso de El Salvador, el Gobierno de Lula también se ha mostrado atento a las denuncias de abusos y retrocesos institucionales, como la concentración de poderes por parte de Bukele y las detenciones masivas con denuncias de violación de derechos. Aun así, mantiene relaciones diplomáticas y canales abiertos de diálogo. El objetivo es ejercer una influencia constructiva, evitando cerrar puertas que puedan comprometer el futuro de la cooperación regional.

Esta estrategia —de compromiso sin subordinación— exige sutileza y coherencia. Brasil debe rechazar la lógica binaria que clasifica a los países entre «democracias plenas» y «regímenes que deben ser aislados», a menudo en función de intereses geopolíticos. También debe evitar el error de guardar silencio ante las violaciones con el argumento de la afinidad ideológica. Por el contrario, la credibilidad de la política exterior brasileña depende precisamente de su capacidad para afirmar los valores democráticos de manera equitativa, incluso con sus aliados.

Para ello, el país puede fortalecer los instrumentos multilaterales regionales de protección de la democracia y los derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las cláusulas democráticas de organismos como la CELAC y el Mercosur. Además, debe apoyar la creación de espacios de seguimiento y diálogo político entre los países latinoamericanos, orientados a la prevención de rupturas institucionales y a la defensa de los derechos fundamentales.

La coherencia con sus propios principios constitucionales —y con la larga tradición diplomática de búsqueda de la paz, la mediación y el desarrollo con justicia social— debe ser el faro que guíe la actuación brasileña. Ante los autoritarismos emergentes en América Latina, Brasil tiene la oportunidad y la responsabilidad de ejercer un liderazgo sereno, crítico y constructivo.

6 ¿Debe la defensa de la democracia y los derechos humanos ser una parte relevante de la agenda de Brasil en los foros internacionales?

Sí, la defensa de la democracia y los derechos humanos debe ocupar un lugar central en la política exterior brasileña en las próximas décadas. En un escenario internacional marcado por el auge de las fuerzas autoritarias y la creciente erosión de las normas multilaterales, Brasil tiene la oportunidad —y la responsabilidad— de afirmarse como defensor activo de los principios universales. Esto no significa adoptar una postura intervencionista o moralista, ni alinearse con la selectividad de ciertas potencias occidentales, que a menudo instrumentalizan los derechos humanos según sus intereses geopolíticos. Por el contrario, se trata de retomar y actualizar una tradición diplomática propia, basada en el universalismo, la promoción del diálogo y la coherencia entre principios y prácticas.

Desde la redemocratización, con la excepción del período Bolsonaro, Brasil ha buscado integrarse activamente en los regímenes internacionales de derechos humanos, ya sea en el siste-

ma interamericano o en los organismos de la ONU. La diplomacia brasileña se ha destacado por un enfoque amplio e interseccional de los derechos, reconociendo que la democracia no se limita a la celebración periódica de elecciones, sino que también incluye los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En este sentido, Brasil puede ejercer un liderazgo diferenciado, articulando el derecho al desarrollo con la promoción de la justicia social y ambiental.

Además, el país debe asumir un papel constructivo en los foros multilaterales, como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, proponiendo iniciativas que fortalezcan estos espacios y evitando el riesgo de captura ideológica o parálisis institucional. Esta actuación debe basarse en la escucha activa, especialmente de la sociedad civil y de los grupos históricamente marginados, y en la disposición a reconocer los propios retos internos en materia de democracia y derechos humanos.

Ante las redes autoritarias transnacionales que se alimentan de la desinformación, la intolerancia y el negacionismo, Brasil puede —y debe— colaborar con otros países y actores no estatales para construir coaliciones en defensa de la democracia, tanto dentro como fuera de América Latina. Se trata de una agenda ética, sí, pero también estratégica: las democracias más sólidas tienden a ser más estables, más fiables como socios internacionales y más propensas a la cooperación.

7

¿Debe Brasil asumir un papel protagonista en las negociaciones sobre el clima y el medio ambiente, comprometiéndose con objetivos ambiciosos en la transición hacia una economía baja en carbono?

Sí, pero ese protagonismo debe ejercerse de forma colectiva, transformadora y anclada en la realidad concreta de los países en desarrollo. Brasil, con su biodiversidad única, su matriz energética relativamente limpia y su relevante papel geopolítico, reúne condiciones únicas para liderar, no como potencia aislada, sino como articulador de una coalición plural orientada hacia una transición justa y sostenible.

El gobierno de Lula ha promovido una diplomacia climática renovada, que conecta las agenda

s de clima, desarrollo y justicia social. La celebración de la COP30 en Belém será un hito simbólico y estratégico: no solo por su ubicación en la Amazonía, sino por la posibilidad de consolidar un enfoque de *esfuerzo conjunto global*, que involucre a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los pueblos tradicionales. Brasil propone reformas en el sistema de gobernanza climática, sugiriendo incluso foros más eficaces, como consejos climáticos permanentes o espacios de articulación entre ministros de finanzas y bancos de desarrollo.

Sin embargo, en el plano interno persisten las contradicciones. La aprobación del proyecto de ley 2.159/2021 —apodado por

los ambientalistas como «proyecto de ley de la devastación»— y el impulso para explotar el petróleo en la Margen Ecuatorial muestran cómo los sectores conservadores y extractivistas siguen ejerciendo una fuerte presión sobre la agenda ambiental. No obstante, también hay indicios de que el país está dispuesto a reequilibrar esta ecuación, como lo demuestran la reactivación del Fondo Amazonia, el PAC verde y las propuestas de uso estratégico de los ingresos del petróleo para financiar la transición energética. Brasil debe defender una visión que concilie la preservación ambiental con el desarrollo sostenible, y buscar vías concretas para mejorar la vida de las personas al tiempo que combate el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación y contaminación de los suelos, el aire y los océanos.

El protagonismo brasileño, por lo tanto, no se mide solo por los ambiciosos discursos en las cumbres internacionales, sino por la capacidad de construir una convergencia entre agendas que históricamente se han tratado como opuestas: la preservación ambiental y el desarrollo económico.

8 ¿Cómo puede influir el nuevo escenario internacional en la dinámica política interna de Brasil?

El escenario internacional en rápida transformación tiene efectos directos e indirectos sobre la política y la economía brasileñas, ampliando tanto los retos como las oportunidades. En tér-

minos económicos, Brasil sigue expuesto a choques externos — como la guerra en Ucrania, las decisiones de la Reserva Federal de Estados Unidos o los desastres climáticos cada vez más frecuentes — que afectan a variables macroeconómicas fundamentales, como la inflación, el tipo de cambio y la capacidad fiscal. La interdependencia global limita el margen de maniobra del Gobierno, lo que exige estrategias de resiliencia económica y una mayor autonomía productiva, incluso mediante la reindustrialización verde y la integración regional.

En el plano político, el avance de la extrema derecha global tiene un impacto directo en el entorno nacional. La circulación transnacional de narrativas negacionistas, misóginas y autoritarias alimenta a los sectores radicalizados en Brasil, contribuyendo a los ataques contra las instituciones democráticas y al aumento de la violencia política, especialmente contra las mujeres, las personas negras, indígenas y LGBTQIA+. Al mismo tiempo, la erosión del orden liberal internacional abre espacio para reconfiguraciones: Brasil puede aprovechar este momento para fortalecer alianzas con otros países del Sur Global y con actores progresistas que defienden una nueva arquitectura global más justa y representativa.

Un vector emergente que merece una atención específica es la economía política de la inteligencia artificial. La rápida concentración de capacidades e infraestructuras de IA en manos de unos pocos países y corporaciones puede profundizar las desigualdades tecnológicas y económicas entre el centro y la periferia. Si Brasil no se posiciona con firmeza, corre el riesgo de convertirse

en un mero consumidor pasivo de tecnologías ajenas, perpetuando su dependencia digital, con impactos negativos sobre la soberanía, el empleo y la inclusión social. Por lo tanto, es fundamental invertir en capacidades nacionales de investigación y desarrollo, fomentar marcos regulatorios que eviten la discriminación algorítmica y garantizar que la transición digital se guíe por criterios de justicia social. Brasil debe articular con otros países en desarrollo una agenda común de gobernanza global de la IA, exigiendo más transparencia, acceso equitativo a los datos y las tecnologías, y una participación efectiva en los foros internacionales que darán forma al futuro digital del planeta.

Antonio Ruy de Almeida Silva es almirante (Ref.), doctor en Relaciones Internacionales por la PUC-Rio y exdirector de la Escuela de Guerra Naval. Actualmente es investigador senior del Núcleo de Estudios Avanzados del INEST/UFF, asesor del Centro de Estudios Político-Estratégicos de la Marina de Brasil y miembro del GACInt-USP. Es autor del *libro 'A Diplomacia de Defesa na Política Internacional'* (La diplomacia de defensa en la política internacional), Editora Palmarinca, 2018). Ha publicado varios capítulos de libros y artículos en periódicos y revistas en el Brasil y en el extranjero.

1 ¿Cuál es el margen de maniobra de Brasil y las posibilidades de defender los intereses nacionales ante el enfrentamiento entre Estados Unidos y China?

La creciente rivalidad entre China y Estados Unidos aumenta el *margen de maniobra* estratégico de Brasil en el escenario internacional, aunque con limitaciones, especialmente en la diplomacia de defensa.

Aplicando el modelo de cambio en la política internacional de Robert Gilplin, se observa que Estados Unidos, aunque sigue siendo la mayor potencia económica y militar, ya no tiene la misma

capacidad de gobernanza del sistema internacional que creó después de la Segunda Guerra Mundial. La redistribución del poder económico y militar a actores como China, sumada a la crisis fiscal estadounidense, genera un desequilibrio sistémico que presiona a los Estados Unidos a reajustar su estrategia global.

Así, siguiendo patrones históricos similares a los de Inglaterra antes de la Primera Guerra Mundial y de los propios Estados Unidos en la década de 1980, el actual Gobierno estadounidense ha adoptado medidas para reducir los costes de sus compromisos estratégicos, como exigir a sus aliados un mayor gasto en defensa, retroceder en su papel de «policía del mundo», negociar con países como Rusia para debilitar el eje Moscú-Pekín, imponer barreras comerciales y buscar inversiones que puedan contribuir a fortalecer su economía. En este escenario de desequilibrio y competencia con China, Estados Unidos necesita adoptar una posición más flexible con potencias regionales como Brasil, lo que aumenta el margen de maniobra del país. Sin embargo, cuestiones como los aranceles comerciales, las relaciones con China, la regulación de las redes sociales y las tensiones relacionadas con la alineación y el apoyo a los grupos bolsonaristas pueden generar fricciones coyunturales.

Estados Unidos ve a Brasil como parte del llamado *Hemisferio Occidental*, idea expresada inicialmente por Thomas Jefferson en 1813, que contribuyó a la concretización de la Doctrina Monroe. Esta visión impone límites a la autonomía brasileña, especialmente en el ámbito de la defensa. Desde principios del siglo XX, y de forma más acentuada después de 1945, Estados

Unidos ha construido una hegemonía en la diplomacia de defensa con Brasil, entendida como la administración de las relaciones no coercitivas en el ámbito de la defensa entre los dos Estados. De este modo, existen numerosos mecanismos de defensa entre Brasil y Estados Unidos, muchos de los cuales se basan en el concepto de seguridad hemisférica.

Aunque el Comando Sur de los Estados Unidos afirma que “el hemisferio está bajo ataque”, China, por lo general, ha actuado con cautela para no desafiar militarmente a los Estados Unidos en América Latina, en contraste con su asertividad en el ámbito político-económico. Del mismo modo, Brasil mantiene un nivel discreto en relación a la diplomacia de defensa con China, demostrando creatividad y pragmatismo en este campo. Un ejemplo reciente y exitoso de este enfoque, que demuestra la habilidad diplomática brasileña, fue la Operación Formosa, llevada a cabo en 2024, que reunió a tropas estadounidenses y chinas en ejercicios militares en territorio brasileño.

En resumen, la competencia entre China y Estados Unidos abre posibilidades para que Brasil amplíe su autonomía política y económica, lo que le permite una mayor flexibilidad en las negociaciones y acuerdos en el escenario internacional. Sin embargo, en el campo de la defensa, esta autonomía se ve limitada por la hegemonía de Estados Unidos en el ámbito de la diplomacia de defensa y por la postura cautelosa de Brasil. En este sentido, para maximizar su margen de maniobra, Brasil debe buscar un equilibrio estratégico que combine el pragmatismo político-económico con

una diplomacia de defensa creativa que evite rupturas con los paradigmas establecidos en este delicado ámbito.

2 ¿Qué impacto puede tener la participación en el BRICS sobre la política exterior brasileña?

Impacto positivo. La participación de Brasil en el BRICS representa un eje importante de la política exterior brasileña, con impactos multifacéticos que refuerzan la proyección de Brasil como potencia emergente y actor global.

El BRICS forma parte del caleidoscopio de la política exterior brasileña, que se ha constituido en múltiples identidades en el ámbito regional y global, lo que contribuye a una mayor presencia de Brasil en la escena internacional. En el ámbito global, una de las más importantes es la identidad "briquiana de Brasil". El BRICS contribuye a los objetivos de la política exterior brasileña de incrementar el papel del país en la política internacional en varias dimensiones estratégicas, contribuyendo a una mayor autonomía en el escenario internacional y a la diversificación de las alianzas políticas y económicas, sin alienar a los socios tradicionales.

En el ámbito multilateral, el BRICS permite a Brasil articularse con socios clave para defender reformas en instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, defendiendo una mayor representatividad de los países en desarrollo. Esta agenda se alinea con la tradición

diplomática brasileña de cuestionar las asimetrías sistémicas, aunque en algunos casos se enfrente a resistencias regionales, como la de México y Argentina a la solicitud brasileña de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

La participación en el BRICS también refuerza la imagen de Brasil como potencia emergente y uno de los países democráticos más importantes del Sur Global, lo que aumenta el poder de negociación del país en las negociaciones diplomáticas, con repercusiones en el ámbito regional. La defensa de la inclusión de Argentina como miembro del BRICS, posteriormente rechazada por el gobierno de Javier Milei, y la resistencia a la entrada de Venezuela como socio del mecanismo demuestran la posibilidad de utilizar estratégicamente el BRICS para equilibrar las influencias regionales y globales.

Otra dimensión estratégica de la participación en el BRICS es la económica. La actuación conjunta en el mecanismo permite la diversificación de las asociaciones comerciales y la cooperación económica. El Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y el Acuerdo Contingente de Reservas son ejemplos de mecanismos financieros alternativos que contribuyen a la diversificación de las fuentes de financiación y a la reducción de la dependencia de las instituciones dominadas por los países del Norte.

Por otro lado, existen desafíos y tensiones en la participación brasileña. Estados Unidos ve al BRICS como un contrapeso a su hegemonía, lo que genera críticas, presiones y posibilidades de fricción con uno de los socios diplomáticos más importantes de Brasil. En el ámbito interno del mecanismo, la disparidad de po-

der dentro del bloque limita la capacidad de articulación brasileña, especialmente en contextos en los que Pekín impone su agenda, como fue el caso de la incorporación de nuevos miembros, lo que diluyó la influencia brasileña.

A pesar de los retos, la participación de Brasil en el BRICS tiene un impacto positivo y multifacético en la política exterior brasileña. Este impacto aumenta la autonomía, trasciende la economía y fortalece la imagen del país como actor global, defensor de un multilateralismo inclusivo y uno de los líderes del Sur Global.

3 ¿Es adecuado el concepto de Sur Global para orientar la política exterior brasileña?

Sí, como uno más de los diversos ejes estratégicos que deben orientar la política exterior brasileña. El Sur Global es un concepto polisémico y controvertido en las relaciones internacionales, con múltiples connotaciones que reflejan distintas dimensiones de análisis. Desde el punto de vista geográfico, puede relacionarse con los países situados predominantemente al sur de Estados Unidos y Europa, muchos de los cuales comparten un legado histórico de explotación colonial o subyugación imperialista. Desde una perspectiva político-económica, el concepto pone de manifiesto las asimetrías estructurales entre los países subdesarrollados y los países desarrollados del llamado Norte Global. Por último, en la dimensión identitaria y movilizadora, el concepto sirve como instrumento discursivo para fomentar la cooperación Sur-Sur y la articu-

lación colectiva en foros multilaterales, con el objetivo de construir un orden internacional más equitativo. En resumen, el concepto de Sur Global puede entenderse como una representación espacial de los anhelos de desarrollo económico y social de los países periféricos y emergentes, basada en un imaginario geopolítico que los posiciona como actores importantes en la construcción de una sociedad internacional más justa e igualitaria.

Esta concepción se alinea orgánicamente con los principios de la política exterior brasileña, que tradicionalmente defiende en instancias multilaterales tanto la necesidad del desarrollo económico y social de los países del Sur como su mayor participación en los procesos de toma de decisiones internacionales. Esta postura le ha valido a Brasil el reconocimiento como uno de los líderes potenciales del Sur Global, aunque sufre la competencia estratégica de potencias como China e India, que también reclaman ese espacio de influencia.

La identidad brasileña relacionada con el Sur Global forma parte de un mosaico de identidades que Brasil ha construido a lo largo del tiempo y que influyen en su política exterior. La Constitución brasileña, en el párrafo único del artículo 4, establece que Brasil «buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones». Esta identidad latinoamericana se ha visto impulsada por la participación brasileña en mecanismos de integración, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En el ámbito sudamericano, la política exterior brasileña ha buscado proyectar su identidad sudamericana a través de mecanismos de integración, como el Mercosur, mientras que la identidad amazónica cobra cada vez más relevancia en el contexto de la agenda medioambiental global, articulada por Brasil en mecanismos como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Además, Brasil ha intentado fomentar, aunque con resultados limitados, la identidad sudatlántica, mediante iniciativas como la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur.

En resumen, el concepto de Sur Global constituye uno de los ejes estructurantes de la política exterior brasileña, en simbiosis con otras identidades que orientan esta política. Como la mayor democracia de América Latina y puente entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo, Brasil ocupa una posición singular que refuerza sus objetivos de consolidar su liderazgo regional, proyectarse como potencia emergente y ampliar su influencia en la reformulación de los mecanismos de gobernanza internacional, como uno de los líderes del Sur Global.

4 ¿Cómo debe posicionarse Brasil ante las posibles posturas agresivas del gobierno de Trump en relación con América Latina?

Con pragmatismo, privilegiando sus objetivos económicos a largo plazo y la preservación de su soberanía.

Brasil y Estados Unidos comparten muchos intereses, principalmente en el ámbito político y económico, basados en una relación bicentenaria. Ambos tienen interés en una América Latina estable y libre de conflictos. En el ámbito político, los dos países mantienen mecanismos institucionales de alto nivel, incluso en el ámbito de la defensa. En el ámbito económico, EE. UU. se consolida como el mayor inversor directo y el segundo mayor socio comercial de Brasil, que tiene el mercado norteamericano como principal destino de sus exportaciones de productos manufacturados. El primer trimestre de 2025 registró un récord en el flujo comercial bilateral, con EE. UU. manteniendo un superávit, lo que refuerza la interdependencia económica entre las dos naciones.

Por lo tanto, la posición brasileña ante posibles posturas más asertivas o unilaterales por parte del gobierno de Trump debe ser pragmática y equilibrada, privilegiando la negociación diplomática como medio para mitigar tensiones y neutralizar medidas adversas. La tradición diplomática brasileña, reconocida como uno de los pilares de su proyección internacional, debe emplearse para salvaguardar los intereses brasileños sin recurrir a confrontaciones. La importancia de Brasil para los Estados Unidos y la disputa hegemónica con China aumentan el margen de maniobra de Brasil. Una postura excesivamente coercitiva por parte de Washington en relación con Brasil puede incrementar aún más el acercamiento de Brasil a China, un escenario que política y económicamente no responde a los intereses estratégicos estadounidenses.

En este contexto, una estrategia que Brasil puede adoptar

consiste en mantener un equilibrio dinámico entre las dos potencias, evitando alineamientos automáticos y profundizando la diversificación de las asociaciones comerciales y las inversiones extranjeras, para evitar una dependencia significativa de las dos potencias. La competencia entre China y Estados Unidos puede ser instrumentalizada por Brasil como una oportunidad para fortalecer su posición de *actor global*, atrayendo capitales y ampliando su inserción en mercados alternativos. Además, es fundamental que el país intensifique su participación en foros multilaterales, como la ONU, la OMC, el BRICS, el IBSA y el G20, reforzando su imagen de actor moderado y defensor de un orden internacional basado en normas compartidas.

En el ámbito regional, Brasil debe reafirmar su papel como promotor de la integración y la estabilidad sudamericanas, fortaleciendo mecanismos como Mercosur, ALADI y CELAC, y asumiendo el liderazgo en temas relevantes para el Sur Global, como el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, esta actuación debe llevarse a cabo con pragmatismo, evitando antagonismos innecesarios con Washington. Paralelamente, el país debe avanzar en la concretización de acuerdos comerciales, como el tratado entre Mercosur y la Unión Europea.

En resumen, el enfoque brasileño debe centrarse en identificar convergencias de intereses con los Estados Unidos y en la gestión pragmática de las posturas agresivas del Gobierno de Trump, privilegiando la diplomacia y la negociación. Las buenas relaciones con EE. UU. son fundamentales para Brasil, que debe

tratar de fortalecerlas, basándose en los intereses del país, pero rechazando las subordinaciones automáticas y tratando de preservar su soberanía y autonomía decisoria.

5 ¿Cuál debe ser la posición de Brasil frente a los regímenes autoritarios en América Latina?

Pragmatismo y equilibrio, no solo con los regímenes autoritarios de América Latina, sino con todos los del mundo.

En las últimas décadas, el sistema internacional ha sido testigo del auge y la consolidación de gobiernos autoritarios bajo distintas configuraciones político-institucionales, así como de la erosión de los principios democráticos incluso en Estados considerados democracias. Como destacan Levitsky y Ziblatt, los líderes elegidos democráticamente han recurrido cada vez más a mecanismos legales, a menudo con el respaldo del poder legislativo y judicial, para socavar la democracia y avanzar gradualmente hacia el autoritarismo, manteniendo una fachada de legalidad institucional. Según los autores, este fenómeno se manifiesta en casos como Venezuela, Hungría, Rusia y Turquía, además de presentar riesgos incluso para democracias consideradas consolidadas, como es el caso de Estados Unidos con la elección de Donald Trump.

Los recientes episodios que han amenazado el proceso de maduración de la democracia brasileña muestran que Brasil no es inmune al fenómeno citado por los autores. Por lo tanto, es im-

perativo que el Gobierno brasileño adopte una estrategia dual: reforzar la democracia en la sociedad brasileña y, al mismo tiempo, promover los valores democráticos y los derechos humanos en la escena internacional. Sin embargo, esta promoción no debe entenderse como una postura intervencionista o dogmática, sino como un equilibrio entre principios y pragmatismo.

En el ámbito multilateral, Brasil debe seguir defendiendo la democracia y los derechos humanos en los foros internacionales y abogar por la inclusión de cláusulas democráticas en los mecanismos regionales, como ya ha ocurrido en el Mercosur. No obstante, en las relaciones bilaterales, el país debe tener una política exterior que busque el diálogo diplomático con todos los Estados, independientemente de su régimen político, en consonancia con el principio constitucional de no intervención en los asuntos internos de otros países, establecido en el artículo 4 de la Constitución de 1988.

Este enfoque pragmático, sin embargo, no es absoluto. En situaciones excepcionales —ya sea por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, ya sea en cumplimiento de resoluciones de organismos multilaterales de los que Brasil es parte—, el país puede adoptar medidas más enérgicas, como sanciones diplomáticas o restricciones a la cooperación.

La flexibilidad estratégica es, por lo tanto, esencial para que Brasil preserve sus intereses sin renunciar a sus compromisos de fortalecer el orden democrático internacional.

6 ¿La defensa de la democracia y los derechos humanos debe ser una parte relevante de la agenda de Brasil en los foros internacionales?

Sí. La defensa de la democracia y los derechos humanos constituye un eje fundamental de la agenda internacional de Brasil, tal y como se establece en los Principios Fundamentales de la Constitución. El artículo 3 consagra la dignidad de la persona humana, mientras que el artículo 4, inciso II, establece la prevalencia de los derechos humanos como principio rector de la política exterior brasileña.

Aunque existe una relación de interdependencia entre la democracia y los derechos humanos, no existe un concepto de democracia universalmente aceptado. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha identificado algunos elementos esenciales para la democracia, como la participación política, la libertad de expresión y de asociación y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, como demuestra el informe del Índice de Percepción de la Democracia, publicado en 2025, la mayoría de la población de casi un centenar de países considera que el principal objetivo de la democracia es mejorar el nivel de vida y el bienestar de la población.

En este contexto, Brasil, uno de los países con mayor desigualdad social y de ingresos del mundo y cuya democracia se ha visto amenazada recientemente, se enfrenta a un doble reto: internamente, necesita consolidar sus instituciones democráticas y reducir las desigualdades históricas, mientras que, externamente, necesita proyectarse como un país defensor de la democracia y los derechos humanos.

En el ámbito mundial, Brasil ha adherido a los principales tratados internacionales de derechos humanos y ha defendido la importancia de la democracia en los foros internacionales, con un enfoque no selectivo y no politizado. El Gobierno brasileño también ha buscado una mayor participación en los organismos multilaterales relacionados con los derechos humanos. En 2023, Brasil fue elegido, por sexta vez, para el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, comprometiéndose a fortalecer el mecanismo y abordar las causas estructurales de las graves violaciones de los derechos humanos.

A nivel regional, Brasil forma parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), participando tanto en la Comisión como en la Corte Interamericana, en la que uno de los siete jueces es brasileño. La Corte analiza actualmente más de 50 casos contenciosos relacionados con los gobiernos de 10 países latinoamericanos, incluido Brasil. Reforzando el compromiso brasileño con el SIDH, en mayo de 2025, el país oficializó la candidatura de un representante nacional para la Comisión Interamericana para el período 2026-2029.

En el ámbito del Mercosur, rige la cláusula democrática establecida por el Protocolo de Ushuaia (1998), actualizada por el Protocolo de Montevideo para la Defensa de la Democracia (2011), que aún espera la ratificación de varios países para entrar en vigor. En el ámbito de los derechos humanos, Brasil promulgó en 2010 el Protocolo de Asunción sobre el Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur, y ha participado activamente en la Reunión de Altas Autoridades

sobre Derechos Humanos del mecanismo, que cuenta con nueve comisiones temáticas.

En el ámbito del G20, en 2024, Brasil, como presidente del mecanismo, logró un éxito diplomático al negociar una declaración final, aprobada por todos los países, que estableció la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza e incorporó explícitamente la dimensión de los derechos humanos en temas como la migración y la inteligencia artificial.

En resumen, la defensa de la democracia y los derechos humanos ha sido un pilar importante de la política exterior brasileña. Sin embargo, la coherencia entre el discurso internacional y las políticas internas será determinante para la legitimidad de Brasil como actor global en esta agenda.

7 ¿Debe Brasil asumir un papel protagonista en las negociaciones sobre el clima y el medio ambiente, comprometiéndose con objetivos ambiciosos en la transición hacia una economía baja en carbono?

Protagonismo, sí, pero con pragmatismo en relación con los objetivos ambiciosos.

Desde ECO-92, Brasil ha consolidado su posición como uno de los actores centrales en las negociaciones internacionales so-

bre el clima y el medio ambiente, legitimado por su vasta biodiversidad, riqueza de recursos naturales y políticas orientadas a la producción sostenible.

A partir de 2023, el Gobierno brasileño adoptó una estrategia con dos vertientes: volver a comprometerse con el Acuerdo de París, incluyendo la sugerencia de crear un Consejo de Cambio Climático de la ONU, con el objetivo de acelerar la implementación del Acuerdo; y tratar de mediar entre los intereses de los países en desarrollo y los compromisos de los países desarrollados en relación con el clima y el medio ambiente. Esta estrategia tiene como objetivo no solo fortalecer la cooperación multilateral, sino también prevenir o neutralizar medidas proteccionistas disfrazadas bajo argumentos medioambientales, que pueden perjudicar a las economías emergentes.

En la cuestión amazónica, Brasil ha asumido el protagonismo solicitando más recursos para el Fondo Amazonia, al tiempo que revitaliza la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) para coordinar las acciones de los ocho países de la región. Uno de los resultados fue la Declaración de Belém de 2023, que establece una agenda común para el desarrollo sostenible y la lucha contra la deforestación, incluyendo el lanzamiento de la Alianza Amazónica de Lucha contra la Deforestación. Otra iniciativa brasileña es la propuesta del fondo global Bosques Tropicales para Siempre, lanzado en la COP28, y que será uno de los aspectos más destacados de la COP30. Se trata de un fondo de inversión global cuyos beneficios se destinan a los países que preservan los bosques

tropicales y que, además, remunera a los inversores. La COP30, con sede en Belém, será una gran oportunidad para que el país reafirme su liderazgo en temas climáticos y medioambientales, consolidando iniciativas que alían la conservación y la financiación internacional.

En el ámbito de la transición energética, Brasil ha actuado en múltiples frentes. El país se convirtió en miembro fundador de la Alianza Global para los Biocombustibles, lanzada al margen de la Cumbre del G20 en Nueva Delhi, y signatario, en la COP28, del Pacto Global para las Energías Renovables y la Eficiencia Energética. En la COP29, Brasil se comprometió a reducir entre un 59 % y un 67 % las emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2035. Este “objetivo en banda”, aunque permite una mayor flexibilidad para cumplirlo, es muy ambicioso y corre el riesgo de no alcanzarse. Uno de los principales retos es encontrar el equilibrio entre la transición energética y la seguridad energética. El concepto de “transición energética justa”, defendido por Brasil en los foros internacionales, destaca la importancia de que la necesaria promoción del uso de energías limpias se armonice con el acceso fiable y sostenible a la energía para satisfacer las necesidades de la sociedad, teniendo en cuenta también los aspectos sociales.

En resumen, el clima y el medio ambiente son temas en los que Brasil reúne las condiciones necesarias para ejercer un protagonismo global, adoptando, sin embargo, un pragmatismo estratégico. Las metas ambiciosas son importantes, pero no pueden asumirse ignorando la realidad económica, energética y social del país. Corresponde al Gobierno brasileño encontrar el equilibrio, ga-

rantizando que la búsqueda del protagonismo global en estos temas se traduzca en beneficios tangibles para la sociedad brasileña y para el planeta.

8 ¿Cómo puede influir el nuevo escenario internacional en la dinámica política interna de Brasil?

La dinámica de la polarización política y social brasileña se ha profundizado en los últimos años, un fenómeno que tiende a agravarse por los cambios en el escenario internacional.

El regreso de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, aliado con los propietarios de las grandes empresas tecnológicas, sumado al crecimiento de los partidos de extrema derecha en Europa, tiende a impactar directamente en la dinámica política nacional. Esta coyuntura no solo afectará a la lucha por el poder, sino que también reforzará las agendas conservadoras en el espectro político, imponiendo retos estructurales a la democracia y los derechos humanos, con implicaciones particularmente adversas para la agenda progresista y los grupos minoritarios de la sociedad brasileña.

El bolsonarismo, como principal actor de la polarización brasileña, cobra nuevo impulso con la elección de Trump, lo que produce tres efectos principales: la percepción, por parte del expresidente Jair Bolsonaro y sus aliados, de que la elección de Trump

legitima las agendas conservadoras y las prácticas políticas de carácter autoritario; la actuación de los bolsonaristas con la expectativa de que el nuevo gobierno estadounidense ejerza presiones diplomáticas y políticas sobre el gobierno brasileño y, en particular, sobre el Tribunal Supremo Federal (STF), con el fin de proteger a Bolsonaro de posibles condenas relacionadas con el intento de golpe de Estado y de debilitar la regulación nacional sobre las redes sociales; la proyección de Trump como un aliado estratégico potencial de los bolsonaristas para las elecciones presidenciales de 2026.

En este contexto, las redes sociales asumen un papel crucial. Los propietarios de las plataformas digitales, al apoyar a Trump, buscan asegurarse el respaldo del Gobierno de EE. UU. en sus disputas comerciales y regulatorias a escala global, al tiempo que favorecen a partidos políticos, normalmente de extrema derecha, alineados con los intereses estadounidenses y con la agenda conservadora. La postura de Elon Musk ejemplifica este fenómeno: además de apoyar abiertamente a los partidos de extrema derecha en Europa, ya ha declarado en su red social que el Partido de los Trabajadores será derrotado en las próximas elecciones. Paralelamente, Musk ha alimentado un enfrentamiento con el ministro Alexandre de Moraes, del Tribunal Supremo Federal, responsable de los procesos relacionados con la desinformación y el intento de golpe de Estado. En este enfrentamiento, parece contar con el apoyo de la administración Trump, que ya ha señalado la posibilidad de imponer sanciones contra Moraes.

Además, el fortalecimiento de la extrema derecha en Europa y la influencia de líderes como Javier Milei, en Argentina, contribuyen al desarrollo de redes transnacionales que conectan estos movimientos con el bolsonarismo. La difusión de sus ideas y narrativas, potenciada por el ecosistema de las redes sociales, tiende a exacerbar la polarización del debate público brasileño, lo que representa un riesgo sustancial para la estabilidad democrática. Ante este escenario, la regulación efectiva de las plataformas de redes sociales se perfila como una medida necesaria. Sin embargo, esto supondrá un gran desafío, debido a la oposición tanto de las empresas propietarias de estas redes como de los bolsonaristas, que dependen de estos espacios para difundir sus narrativas y coordinar sus actividades. El proyecto de ley 2630/2020, conocido como "Ley de las Fake News", sigue estancado en el Congreso Nacional y la aprobación de un marco regulatorio que responsabilice a las plataformas por la difusión de desinformación se vuelve más difícil en un contexto de alianza entre Trump y los propietarios de las empresas propietarias de estas plataformas.

En resumen, la intersección entre la dinámica de la política interna y los cambios en el escenario internacional sugiere una profundización de la polarización política y desafíos para la democracia brasileña.

Fernanda Magnotta es doctora por el Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) y coordinadora de Relaciones Internacionales de la FAAP y Senior Fellow del CEBRI. Es analista internacional de CNN Brasil. Fue becaria Fulbright en la Universidad del Sur de California y Global Fellow del Wilson Center.

1 ¿Cuál es el margen de maniobra de Brasil y las posibilidades de defender los intereses nacionales ante el enfrentamiento entre Estados Unidos y China?

Brasil adopta una estrategia de no alineamiento activo, buscando preservar su autonomía frente a la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China. Esto significa rechazar la lógica binaria de alinearse con uno u otro polo, priorizando una postura de equilibrio, como destaca Matias Spektor en su defensa del «fence-sitting» estratégico. El país ve en la multipolaridad una oportunidad para diversificar los riesgos y ampliar su capacidad de acción, manteniendo diálogos abiertos con ambas partes.

Sin embargo, este margen de maniobra requiere un refinamiento constante. Por un lado, Estados Unidos espera que Brasil reafirme su pertenencia al orden liberal-democrático occidental.

Por otro, China es desde hace más de una década el principal socio comercial de Brasil y tiene una presencia estratégica en sectores como las telecomunicaciones, las vacunas y las infraestructuras. En este contexto, el reto es evitar tanto la instrumentalización por parte de China en el BRICS como la marginación por parte de Estados Unidos, que sigue viendo al BRICS con creciente desconfianza.

2 ¿Qué impacto puede tener la participación en el BRICS sobre la política exterior brasileña?

La participación en el BRICS tiene un doble efecto: por un lado, permite a Brasil ampliar su proyección internacional y participar en debates centrales sobre la reforma del sistema multilateral y la gobernanza global. Por otro lado, presenta riesgos de asimetría e instrumentalización. La presencia de potencias como China y Rusia, con agendas centradas en la preservación de las estructuras de poder doméstico y poco compatibles con la tradición diplomática brasileña de defensa de un orden internacional inclusivo, exige cautela.

El BRICS ofrece a Brasil una plataforma para catalizar cambios en el sistema internacional, especialmente en momentos de resistencia a las reformas por parte del O o Occidente. Sin embargo, Brasil debe mantener su voz autónoma dentro del bloque, sin permitir que agendas ajenas dominen el espacio, como en el caso de la expansión del BRICS en 2023, moldeada bajo la influencia china, o en las agendas de desdolarización, que suenan como un enfrentamiento directo con Estados Unidos.

3 ¿Es adecuado el concepto de Sur Global para orientar la política exterior brasileña?

El concepto de Sur Global tiene utilidad descriptiva, pero es limitado como norte estratégico. Ayuda a señalar la solidaridad entre los países en desarrollo y a señalar las lagunas de representación en el orden internacional. Sin embargo, su heterogeneidad interna —que coloca en el mismo saco a países con capacidades e intereses muy distintos— hace que su aplicación práctica sea controvertida.

El caso de China es ilustrativo: aunque todavía se enfrenta a retos de desarrollo, su poderío y sus ambiciones hegemónicas la distancian de otros países del Sur Global, incluido Brasil. Para la política exterior brasileña, el Sur Global puede ser un espacio de actuación, pero no un marco determinante. El enfoque debe ser la construcción de coaliciones flexibles y funcionales, basadas en intereses convergentes, no necesariamente en identidades geopolíticas fijas.

4 ¿Cómo debe posicionarse Brasil ante las posibles posturas agresivas del Gobierno de Trump hacia América Latina?

El regreso de Donald Trump al poder reaviva la lógica de las esferas de influencia, en la que Estados Unidos busca reafirmar su dominio hemisférico. Esto puede traducirse en posturas

unilaterales, presión por alineamientos automáticos y políticas proteccionistas con impacto directo en las economías latinoamericanas, como ya se ha visto en temas comerciales, migratorios y ambientales.

En este contexto, Brasil debe mantener una postura firme, pero pragmática. La defensa de la autonomía regional, la integración latinoamericana y la no intervención deben guiar la diplomacia brasileña. Al mismo tiempo, es fundamental mantener canales de diálogo con Washington, aprovechando las brechas diplomáticas y resistiendo la lógica de la sumisión automática. El país debe posicionarse como un actor moderador, con legitimidad para tender puentes entre los diferentes polos de poder.

5 ¿Cuál debe ser la posición de Brasil frente a los regímenes autoritarios en América Latina?

Brasil debe mantener una postura coherente con su tradición diplomática de defensa de la democracia, el derecho internacional y la no intervención. Esto significa no respaldar regímenes autoritarios, pero tampoco adherirse a políticas intervencionistas o de aislamiento.

Las críticas al autoritarismo deben hacerse en foros multilaterales, basándose en parámetros universalmente reconocidos, como los de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Más que ali-

nearse con las campañas punitivas lideradas por las grandes potencias, Brasil puede ofrecer alternativas de mediación, diálogo político y cooperación regional, como ya ha hecho en episodios anteriores en Haití, Bolivia y Venezuela.

6 ¿Debe la defensa de la democracia y los derechos humanos ser una parte relevante de la agenda de Brasil en los foros internacionales?

Sí. La democracia y los derechos humanos son pilares históricos de la diplomacia brasileña e instrumentos centrales de su *poder blando (soft power)*. Ignorarlos comprometería la credibilidad del país y debilitaría su capacidad para ejercer un liderazgo normativo en los debates globales.

Al mismo tiempo, es importante que esta defensa no sea selectiva ni instrumentalizada. Brasil debe actuar con coherencia, apoyando los mecanismos multilaterales de protección de los derechos humanos y contribuyendo a su fortalecimiento. El énfasis debe ponerse en la construcción institucional, el diálogo intercultural y la cooperación técnica, y no en la imposición de valores por medios unilaterales.

7 ¿Debe Brasil asumir un papel protagonista en las negociaciones sobre el clima y el medio ambiente, comprometiéndose con objetivos ambiciosos en la transición hacia una economía baja en carbono?

Definitivamente. Brasil tiene ventajas comparativas, credenciales medioambientales y un papel geopolítico único en la agenda climática. Su biodiversidad, su matriz energética relativamente limpia y su experiencia con políticas de reducción de emisiones (como la lucha contra la deforestación) lo convierten en un actor clave.

Asumir metas ambiciosas, además de contribuir a la lucha contra la crisis climática, puede reportar beneficios diplomáticos, económicos y de reputación. Esto amplía el margen de negociación de Brasil en otros frentes, mejora su posición en los acuerdos comerciales internacionales y atrae inversiones sostenibles. Sin embargo, el protagonismo exige coherencia interna: políticas públicas, financiación verde, supervisión medioambiental y participación de actores subnacionales y privados.

8 ¿Cómo puede influir el nuevo escenario internacional en la dinámica política interna de Brasil?

El escenario internacional fragmentado, marcado por tensiones sistémicas, crisis regionales y transiciones de poder, tiende a tener efectos de retroalimentación sobre la política interna

brasileña. Las presiones por alineamientos, la competencia por los mercados y los choques externos (como guerras o crisis económicas globales) impactan directamente en el ambiente político y la formulación de políticas públicas en el país.

Además, temas globales como el cambio climático, la seguridad alimentaria, la migración y la tecnología digital (incluida la inteligencia artificial y la regulación de las redes) cobran protagonismo en el debate interno. Esto puede agudizar las disputas políticas internas y exigir una mayor capacidad de articulación interinstitucional. Aumenta el riesgo de politización de la política exterior, así como el desafío de mantener una agenda internacional estructurada y a largo plazo. Por otro lado, el nuevo contexto también puede ser una oportunidad para revalorizar el papel de la diplomacia profesional y del Estado como formulador estratégico de políticas exteriores conectadas con los intereses nacionales.

Gelson Fonseca, diplomático de carrera entre 1968 y 2016, es actualmente director del Centro de Historia y Documentación Diplomática de la Fundación Alexandre de Gusmão y miembro del Consejo Curatorial del CE-BRI. Representó a Brasil en la ONU en Nueva York, fue embajador en Chile y cónsul general en Madrid y Oporto. Trabajó en la Presidencia de la República, en la Secretaría de Estado y fue Inspector General del Servicio Exterior. Impartió clases de Teoría de las Relaciones Internacionales en el Instituto Rio Branco y es autor de libros y artículos sobre política internacional.

1 ¿Cuál es el margen de maniobra de Brasil y las posibilidades de defender los intereses nacionales ante el enfrentamiento entre Estados Unidos y China?

Las relaciones de Brasil con Estados Unidos son esencialmente diferentes de las que mantiene con China. Los vínculos estadounidenses son diversos y, a lo largo de la historia, incluyen prácticamente todas las posibilidades que ofrece el repertorio de la convivencia internacional, desde el intercambio cultural hasta la alianza militar, como ocurrió en la Segunda Guerra Mundial. Es un recorrido de 200 años, marcado por un intenso intercambio diplomático y entre sociedades. A pesar de las distancias circuns-

tanciales, ambas sociedades se mantienen cercanas por su adhesión al universo de los «valores occidentales», empezando por la democracia. Las relaciones con China son recientes, comenzaron en 1974 y se han ampliado significativamente, pero se centran en lo económico y lo comercial. El contraste entre los modos de vinculación implica variaciones significativas cuando se examinan las consecuencias para el margen de maniobra de la diplomacia brasileña frente al enfrentamiento sino-estadounidense, cuyos tornos aún están indefinidos. Para restringir el campo de las especulaciones, una vía sería preguntarse si el enfrentamiento puede llevar a que una de las partes exija concesiones brasileñas, de qué tipo serían y cuáles serían nuestras condiciones para afrontarlas. La demanda surgiría de la posibilidad de que Brasil tomara alguna medida que “perjudicar” o “debilitara” a una de las partes, que reaccionaría con alguna amenaza de represalia. Es más probable que las hipótesis de que esto suceda provengan de Estados Unidos, precisamente por la amplitud de los vínculos y el hecho de que los intereses estadounidenses, además de ser más amplios, incluyen, por definición, una dimensión estratégica y de seguridad regional, que para los chinos no existe hoy de forma clara y ostensible. La escalada del enfrentamiento y la correspondiente “sensación de amenaza” podrían llevar a los estadounidenses a plantear exigencias y presiones en favor de la alineación. Las “amenazas” se definirían de forma unilateral y, por lo tanto, su alcance sería casi impredecible (el control de los puertos del Canal de Panamá o el dominio de Groenlandia no eran riesgos para la seguridad hasta que Trump asumió el cargo, etc.).

La diplomacia brasileña ha acumulado una larga experiencia en lidiar con las presiones estadounidenses, a menudo resistiendo, otras veces haciendo concesiones, pero, en esencia, sin dejar de atender a una visión de interés nacional, que, por cierto, no siempre es unívoca. En momentos de fuerte acercamiento ideológico con los Estados Unidos, como durante los gobiernos militares posteriores a 1964, las relaciones que implicaban las ambiciones de poder de Brasil (200 millas de mar territorial, programa nuclear, ley de informática, etc.) tenían componentes conflictivos. Se mantenían dentro de la lógica de los intereses bilaterales. Ahora entraría un tercer actor y no es improbable que los estadounidenses aleguen que las formas de acercamiento de Brasil a China deben revertirse y traten de forzar concesiones (el caso de Huawei es simbólico y puede repetirse). Si el enfrentamiento evoluciona, la precaución es garantizar que el equilibrio de vulnerabilidades, eventualmente más favorable a los EE. UU., se mantenga dentro de los límites de lo que sería el ejercicio de la autonomía diplomática brasileña, de la que hoy en día forma parte fundamental mantener relaciones comerciales y políticas libres y sin obstáculos con China.

En términos históricos, la perspectiva de una disputa bipolar global que nos afecte no es nueva, pero hoy obedecería a otra dinámica. En cierto modo, Brasil ha convivido, desde principios del siglo XX, con la larga hegemonía estadounidense, que constituyó, en la región, un claro régimen unipolar. Hubo momentos en los que se desafió la hegemonía, por lo general mediante la importación de la bipolaridad global a la esfera continental, como en el enfrentamiento de Estados Unidos con Alemania (años 1930) y, posterior-

mente, con la Unión Soviética (URSS). En ambos casos, la hegemonía estadounidense era indiscutible —y hoy ya no lo es— y los adversarios de los estadounidenses no tenían nada comparable a la influencia económica que tiene China en el comercio con Brasil y sus vecinos. Es decir, el país asiático dispone de un poder de presión económica que no conocemos en las situaciones bipolares anteriores (aunque no tiene ni presencia de inmigrantes, como eran las comunidades alemanas en el Brasil, ni atracción ideológica, como la URSS). Los chinos tienen poder de presión, limitado al ámbito económico, que pueden utilizar, pero, en las condiciones actuales, sería poco probable. La otra cara de la moneda es, tras la subida de los aranceles, la posibilidad de obtener beneficios comerciales específicos, en caso de que las materias primas brasileñas sustituyeran a las exportaciones estadounidenses a China.

2 ¿Qué impacto puede tener la participación en el BRICS sobre la política exterior brasileña?

En vísperas de la primera cumbre presidencial de los BRICS ampliados, en el marco de un orden internacional que está experimentando profundas y rápidas transformaciones, analizar el rumbo del grupo es un ejercicio necesariamente provisional. Hasta ahora, la participación en el Grupo ha reportado a Brasil dividendos de prestigio, determinados por el singular encuentro diplomático que ha permitido con potencias mundiales, como Rusia y China, y regionales, como India y Sudáfrica.

Las instituciones financieras, especialmente el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), abren perspectivas de mayor presencia en Asia, como los instrumentos de cooperación sectorial (salud, finanzas, etc.). El BRICS, tal y como era, nos ha servido bien. Desde la perspectiva de sus propuestas, el BRICS es un instrumento que puede reforzar nuestras posiciones multilaterales, ya que sus objetivos reformistas no están lejos de lo que han sido las reivindicaciones globales de los países del Sur y de Brasil desde la década de 1960. El Grupo fue un agregador de posiciones, impulsado por el peso de los fundadores, y no nació para protegerse de adversarios o enemigos. Sin embargo, recientemente sus condiciones de funcionamiento han cambiado, empezando por los nuevos socios; la expansión aparentemente no era la opción brasileña porque, en teoría, disminuiría nuestra capacidad de influencia sobre los objetivos del Grupo. Por otro lado, si miramos la coyuntura, los retos políticos también han cambiado, y el primero deriva del creciente debilitamiento de un orden que el Grupo, a su manera, quería (y todavía quiere) reformar, como lo recomiendan sus resoluciones programáticas. El segundo, más inesperado, es el hecho de que Trump toma medidas (como los aranceles) que afectan a todos, aunque de forma diferenciada, y afirma, por razones peculiares, que el Grupo es una amenaza para el poder estadounidense porque, entre otras cosas, tendría el objetivo de crear una alternativa al dólar. El BRICS, que no quería un enemigo", ahora puede tener uno. Es evidente que la elección del BRICS como objetivo está relacionada con el hecho de que China y Rusia son socios fundadores del Grupo y no faltan análisis para concluir que hoy en día su vocación es convertirse en un instrumento del interés chino.



China, por el poder que está adquiriendo, se distingue en la escena internacional y tendrá influencia en el Grupo (sin duda pretende liderarlo) y en toda la agenda internacional. ¿Se convertirá el BRICS en un instrumento de proyección internacional de China? ¿O creará el grupo una identidad propia y, en una perspectiva compartida por los miembros, el BRICS será el embrión de un polo de poder que, en un mundo multipolar, representará al Sur y los ideales del multilateralismo?

¿Qué prevalecerá? Hay que tener en cuenta que la naturaleza heterogénea del Grupo pone límites a la instrumentalización del BRICS. Para que esto favorezca a China, el Grupo tendría que ir más allá del consenso en torno a los objetivos reformistas y adoptar y apoyar algún interés chino impuesto al grupo. Sería introducir, por ejemplo, una alineación en torno a la geopolítica y los enfrentamientos que pueden provocar con los Estados Unidos. Si se intensificara el enfrentamiento con los Estados Unidos, ¿mantendría el Grupo su cohesión? ¿Cómo se comportaría el Grupo si los Estados Unidos lo atacaran con medidas específicas, teniendo en cuenta que, en el BRICS, hay enemigos y socios estratégicos de los Estados Unidos? El hecho es que la heterogeneidad del Grupo, combinada con la regla del consenso, dificulta la toma de decisiones contundentes para promover los intereses particulares de cualquier país (impedimos la entrada de Venezuela en contra de la voluntad de China). Del mismo modo que limita la capacidad de instrumentalización por parte de China, puede limitar la proyección de temas propios de Brasil en la agenda multilateral, como resoluciones más claras sobre la reforma del Consejo de Seguridad

y la desnuclearización (China y Rusia limitarían una afirmación más enfática de la reforma o la abolición de las armas nucleares). Para Brasil, hay temas de nuestra agenda multilateral, como los derechos humanos, que difícilmente movilizarían al Grupo.

Para hacer frente a las medidas a corto plazo de Trump, es probable que se alcance algún consenso (aunque con limitaciones), como se demostró en la reunión ministerial de abril y, en un plano más general, en las posiciones sobre las crisis internacionales (Gaza, Ucrania) que defiende el Grupo y que no son ajenas a las brasileñas (o al Sur Global). La nueva pregunta es si, ahora, el reformismo continúa o se transformará. Sin embargo, la coyuntura plantea un desafío de mayor alcance; parece que ahora, más que antes, es necesario reformar las instituciones multilaterales; en algunos casos, recrearlas, recomponiendo la legitimidad del Consejo de Seguridad y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para que vuelvan a funcionar plenamente. En este ámbito, el roce con los Estados Unidos es casi inevitable, dado el boicot del Gobierno de Trump a cualquier iniciativa que pretenda mantener y reforzar las normas multilaterales.

Y cabe preguntarse: ¿tendría el BRICS las credenciales necesarias para liderar un movimiento encaminado a la reconstrucción del multilateralismo? ¿Estaría preparado o sería necesario crear más espacio diplomático para que el BRICS se convirtiera en el eje de la construcción de un nuevo polo de poder, de contornos reformistas? No es una tarea fácil de ingeniería diplomática, entre otras cosas porque dos de sus miembros ya son polos de poder,

pero para Brasil es de importancia estratégica mantener una participación activa en el grupo. Será más o menos relevante en la medida en que seamos capaces de proyectar nuestras ideas en las plataformas de reivindicación del BRICS. Más que el impacto que el BRICS pueda tener sobre la política exterior brasileña, la cuestión es qué impacto podrá tener la diplomacia brasileña sobre el destino del BRICS.

3 ¿Es adecuado el concepto de Sur Global para orientar la política exterior brasileña?

En una primera aproximación, el concepto de Sur Global sirve como referencia descriptiva del conjunto de países en desarrollo más que como un instrumento o una plataforma para la acción diplomática. Los intentos anteriores de movilizar al Sur, como el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) o el G77 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), tenían enfoques específicos e institucionalidad. En ambos casos, había un interlocutor global al que se le podía atribuir la responsabilidad de los defectos del orden que se pretendía corregir. Para el MNOAL, eran las superpotencias, por la irracionalidad de la carrera nuclear; para el G77, el Occidente rico, por su resistencia a medidas que atenuarían la desigualdad entre los países y desbloquearían los caminos hacia el desarrollo. Con la globalización y el fin del socialismo real, las líneas de confrontación perdieron nitidez. Uno de los factores fue la creciente diversidad en el mundo en desarrollo, especialmente a partir de la crisis del

petróleo de 1973. El resultado fue la dilución de los objetivos originales de reforma global del orden internacional. Por otro lado, las condiciones de la geopolítica posterior a la Guerra Fría permitieron lo que se denominó «el ascenso del resto», aunque «el resto» significara varias realidades.

No obstante, aunque con nuevos contornos, y tal vez de forma más grave (cuentan una historia de fracaso del orden internacional), los problemas planteados en las décadas de 1950 y 1960 siguen presentes: ni las armas nucleares han sido olvidadas (al contrario, se han sofisticado, incluso entre los miembros del BRICS), ni se ha superado el problema de la desigualdad, ni se ha creado un sistema multilateral eficaz para resolver situaciones que amenazan la paz. Por otra parte, los nuevos temas, como el medio ambiente o la economía digital, están planteados, pero han avanzado menos de lo deseado, además de no haber propiciado aún la creación de coaliciones globales de países del Sur.

Aunque sea difícil imaginar procesos movilizadores como los que experimentaron los países en desarrollo con el MNOAL y el G77, no debe menospreciarse la utilidad del concepto de Sur Global. Sirve como referencia a la persistencia de las desigualdades que hay que superar cuando se piensa en el futuro del orden internacional. Tiene fuerza simbólica y ha ganado espacio en el repertorio de las relaciones internacionales contemporáneas; prueba de ello es la frecuencia con la que los debates académicos y los artículos periodísticos utilizan el concepto. Y, en este sentido, sirve a la política exterior, al reforzar la identidad solidaria de la presencia

internacional de Brasil, expresada en los instrumentos de cooperación Sur-Sur y en la lucha por promover un orden internacional más justo y pacífico. Quizás ahí radique el límite de la relevancia del concepto para la política exterior brasileña.

4 ¿Cómo debe posicionarse Brasil ante las posibles posturas agresivas del gobierno de Trump en relación con América Latina?

Es imperativo condenar y criticar las medidas que son obviamente contrarias a las normas internacionales. La defensa del derecho como fundamento del orden internacional forma parte del legado histórico de la región, que, a pesar de los retrocesos autoritarios, hemos ayudado a construir. La actitud ideal sería, ante medidas como la “tarifazo”, o la amenaza a Panamá, o las deportaciones ilegales a El Salvador, articular posiciones comunes de los latinoamericanos, como era habitual en el pasado. Hoy en día, esta tarea se enfrenta a obstáculos difíciles de superar. En primer lugar, la coyuntura, marcada por divisiones políticas entre los Estados latinoamericanos, no ayuda (en ciertas circunstancias bloquea) a la promoción de posiciones comunes. Por otro lado, los efectos de las medidas del Gobierno estadounidense afectan de manera diferente a los países y la tendencia, especialmente en el ámbito comercial, es optar por procesos de negociación bilaterales (así ocurrió con la deuda de 1982 y así ha sido con los aranceles impuestos recientemente). También como consecuencia de las divisiones regionales, otro factor decisivo que debilita la posibilidad de

articular posiciones comunes es la fragilidad de los mecanismos multilaterales en la región. Es casi imposible imaginar que Brasil y Argentina piensen en armonía sobre cualquier tema relacionado con las relaciones de Estados Unidos con la región. Y ambos países han sido, a menudo, agentes esenciales de las articulaciones diplomáticas regionales.

5 ¿Cuál debe ser la posición de Brasil frente a los regímenes autoritarios en América Latina?

La defensa de los derechos humanos es una obligación constitucional para la política exterior brasileña y, por lo tanto, la postura debe ser la condena de cualquier régimen autoritario en la región. De hecho, así lo consagran diversos documentos multilaterales con la adopción de cláusulas democráticas (Mercosur, Organización de los Estados Americanos) que prevén sanciones en caso de rupturas institucionales. La preocupación por este tema tiene sólidas justificaciones. Además del daño que causan a sus sociedades, los regímenes autoritarios pueden, en muchos casos, provocar problemas internacionales con el fin de fortalecer su legitimidad, por lo general frágil (el ejemplo más destacado fue la invasión de las Malvinas o, ahora, la reivindicación de Maduro sobre Esequibo). La crítica o condena del autoritarismo, cuando proviene de los Estados, tiene inevitablemente un componente político, es decir, afecta a las relaciones entre quien critica o condena las medidas autoritarias y quien es criticado o condenado. Los Estados no actúan con la libertad de las ONG; los principios éticos están

modelados o limitados por intereses. Esto no significa abandonarlos u olvidar el esfuerzo permanente por promover y garantizar la democracia. El problema es cómo hacerlo de manera realista y eficaz. No existen soluciones universales y los caminos vienen dictados por situaciones concretas. La realidad es que, incluso para las potencias, influir en el orden interno de los países es casi siempre una tarea frustrante. Y, en el caso de la democracia brasileña, a menudo se establece una disonancia entre las demandas de los sectores sociales y lo que puede y hace la diplomacia (vimos las críticas a la conducta diplomática brasileña en las elecciones de Venezuela). En estos casos, la pregunta que siempre se plantea es qué se ganaría con una posición de condena abierta y contundente al régimen y qué se perdería en capacidad de influencia. No hay que olvidar la promoción de la democracia; es parte de nuestra identidad internacional, debe llevarse a cabo con realismo y nunca camuflarse hasta el punto de pasar desapercibida para la sociedad brasileña y para los vecinos.

6 ¿La defensa de la democracia y los derechos humanos debe ser una parte relevante de la agenda de Brasil en los foros internacionales?

En estas cuestiones, el marco de la acción política es el conjunto de instituciones universales y regionales dedicadas, sobre la base de convenciones, a defender y promover los derechos humanos. Hemos ratificado la mayoría de los tratados de derechos humanos, aceptamos la jurisdicción obligatoria de la Corte Inter-

mericana de Derechos Humanos y hemos firmado el compromiso de la Invitación Permanente para los relatores del Consejo de Derechos Humanos. Tenemos un firme compromiso con la defensa de los instrumentos multilaterales en el ámbito de los derechos humanos. Debemos prestigiarlos, tratar de mejorarlos y reforzar su legitimidad. Hoy en día, estas tareas se han vuelto aún más necesarias y urgentes, ante el ataque que las potencias lanzan contra los instrumentos que institucionalizaron la defensa de los derechos humanos, especialmente su realización más ambiciosa, la Corte Penal Internacional. Sin duda, Brasil puede desempeñar un papel en este proceso.

7 ¿Debe Brasil asumir un papel protagonista en las negociaciones sobre el clima y el medio ambiente, comprometiéndose con objetivos ambiciosos en la transición hacia una economía baja en carbono?

Sin duda, existe consenso sobre el importante papel que Brasil ha desempeñado en estos temas desde Río 92. Somos un actor decisivo en las negociaciones sobre el clima. ¿Podemos ser más influyentes? La primera condición es que exista, a nivel nacional, un consenso firme en relación con las políticas que debemos adoptar internamente (lo que no siempre es fácil, véase el problema de la explotación petrolera en la Margen Ecuatorial), pero es una condición necesaria para ampliar nuestro poder de negociación y garantizar la credibilidad, la propuesta de metas más ambi-

ciosas. La celebración de la COP30 en Brasil no es un reto menor. Se necesitan avances sustanciales, especialmente en el ámbito de la financiación climática, y la diplomacia brasileña tiene las credenciales para lograrlos.

8 ¿Cómo puede influir el nuevo escenario internacional en la dinámica política interna de Brasil?

El escenario internacional siempre ha influido en la dinámica interna de la política brasileña, estrictamente desde la Independencia, ya que, al fin y al cabo, quien garantiza la legitimidad de los Bragança en Brasil es Inglaterra. En el siglo XX, el movimiento comunista repercute en Brasil de diversas formas, incluso con el apoyo a partidos políticos, y, por otro lado, la dictadura de Vargas navega en las olas del fascismo. Hoy en día, en un mundo globalizado, la repercusión interna de las “olas internacionales” aumenta inevitablemente y, en la coyuntura actual, preocupa el auge de la extrema derecha, que tiende a ser perjudicial para los pilares del orden internacional que históricamente hemos defendido. Entre muchos, destacan dos temas, y el primero es el hecho de que, por muchas razones, las bases sociales y políticas de la extrema derecha se han expandido, prácticamente por todos los continentes, y convergen en soluciones políticas autoritarias (con variantes significativas, Melloni es diferente de Erdogan, de Orban, etc.). Se ha establecido, como en la década de 1930, una polarización internacional que promueve la legitimidad de los gobiernos autoritarios,

con consecuencias para los movimientos del sistema político nacional y que, al igual que en aquella década, es un factor que impulsa el endurecimiento del enfrentamiento interno, ahora reforzado por la facilidad que ofrecen las redes sociales.

El segundo factor es el papel de Estados Unidos como garante (o promotor) del autoritarismo. En el caso de Brasil, el riesgo es que el interés de Trump pueda ampliarse hasta el punto de intentar influir, además de en las tendencias ideológicas, en acontecimientos específicos, como las elecciones. La experiencia no sería inédita, basta recordar los movimientos estadounidenses en Brasil antes de 1964 o, de forma aún más profunda, en el derrocamiento de Allende. Es razonable esperar que, con los mecanismos de investigación instantánea que existen hoy en día, sea posible que no se den las condiciones para que se repitan tales experiencias, pero se pueden esbozar otras. Y, en rigor, la mejor protección contra los extremismos sería siempre la garantía de las defensas institucionales de la democracia. Reforzarlas es el reto al que deben enfrentarse los sectores progresistas de la política brasileña.



Guilherme Casarões politólogo y profesor de Estudios Brasileños en la Florida International University. Ha sido profesor en la FGV EAESP, profesor visitante en la Brown University y es coordinador del Observatorio de la Extrema Derecha. Realiza investigaciones en el ámbito de la política exterior brasileña y la extrema derecha global.

1 ¿Cuál es el margen de maniobra de Brasil y las posibilidades de defender los intereses nacionales ante el enfrentamiento entre Estados Unidos y China?

Brasil tiene una larga tradición universalista en política exterior, lo que históricamente nos ha permitido navegar por la política internacional, bajo diversas configuraciones, garantizando la autonomía del país frente a los centros de poder global. Además del universalismo, destacan las buenas relaciones que Brasil ha construido, tanto desde el punto de vista político-diplomático como económico, con Estados Unidos y China.

Guardando las proporciones, Brasil ha llevado a cabo una estrategia pendular similar a la de la década de 1930, descrita por el historiador Gerson Moura como “equidistancia pragmática”. Este pragmatismo ha permitido al país, a lo largo de los últimos años, abstenerse de tomar partido en la guerra comercial entre China y Es-

tados Unidos, iniciada durante el primer mandato de Donald Trump (2017-2020). A lo largo de los últimos años, hemos asistido tanto a la intensificación de las relaciones con China y Estados Unidos como a la profundización del intercambio económico con los que son, respectivamente, nuestro primer y segundo socio comercial.

Sin embargo, la capacidad de Brasil para defender el interés nacional ante un mundo en transformación depende de decisiones estratégicas. No se trata de “jugar al empate”, actuando de manera pasiva o reactiva ante la escalada de la guerra tecnológica y comercial entre las dos grandes potencias, sino de trazar un plan de acción que nos permita explorar las oportunidades que ofrece la coyuntura actual y defendernos de las amenazas de un contexto cada vez más inestable.

En este sentido, debemos elogiar algunos movimientos recientes de la política exterior brasileña. El primero de ellos se refiere a las relaciones cada vez más intensas con China, evidenciadas por la reciente visita de Estado del presidente Lula a Pekín. Las relaciones entre China y Brasil se han ido consolidando con la debida madurez, pero al mismo tiempo con la cautela, por parte de Brasil, de que la creciente asimetría entre ambos países no comprometa nuestra inserción global autónoma. La decisión brasileña de no adherirse formalmente al proyecto de la Nueva Ruta de la Seda, pero de buscar sinergias crecientes en el campo de las infraestructuras, parece acertada. Al mismo tiempo, los aranceles recíprocos entre China y Estados Unidos abren nuevas oportunidades para la exportación de materias primas al mercado chino, lo que favorece al agronegocio brasileño.

En segundo lugar, cabe destacar el esfuerzo brasileño por mantener vínculos constructivos con el Gobierno estadounidense, a pesar de todas las aprensiones y la inestabilidad generadas por el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca. En las negociaciones entre bastidores, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha desempeñado un papel relevante en la estabilización de las relaciones bilaterales. El mantenimiento de los lazos comerciales con los Estados Unidos, superavitarios para los estadounidenses, es fundamental para los sectores de la industria y los servicios y nos garantiza una relación, como mínimo, cordial con el nuevo Gobierno de Trump.

2 ¿Qué impacto puede tener la participación en el BRICS sobre la política exterior brasileña?

Los BRICS son un instrumento relevante de la política exterior brasileña desde su creación, a mediados de la década de 2000. La articulación política en el ámbito del bloque permitió a Brasil proyectarse globalmente como potencia emergente, junto a países (Rusia, India y China) que, en ese momento, tenían una estatura similar. Es decir, los BRICS fueron una pieza central para la consolidación de una nueva identidad internacional, compatible con las ambiciones brasileñas a principios del siglo XXI.

Desde el punto de vista estratégico, los BRICS produjeron un triple beneficio para la inserción internacional de Brasil. En primer lugar, junto con otras coaliciones de geometría variable creadas en la misma época (como el Foro IBSA, el G20 comercial y el G20

financiero), el bloque otorgó a Brasil legitimidad para actuar como representante del Sur Global. En segundo lugar, la participación en los BRICS, sumada a la proyección internacional del bloque, consolidó la idea de Brasil como potencia emergente, con un lugar privilegiado en este mundo multipolar en construcción, y capaz de contribuir a la construcción de normas multilaterales que reflejen esta nueva correlación de fuerzas del orden internacional. En tercer lugar, la participación en los BRICS contribuyó a profundizar los lazos políticos y económicos con China, Rusia y la India, que ya venían avanzando desde finales de la década de 1990 durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, pero que cobraron un nuevo impulso a partir de la creación del bloque.

En los últimos años, sin embargo, los BRICS se han convertido en ocasiones en un lugar incómodo para Brasil. Esto está relacionado con dos movimientos simultáneos (y en cierto sentido interrelacionados) de la política internacional: el renovado expansionismo militar ruso y el impresionante auge económico y tecnológico de China. Desde la anexión de Crimea en 2014, pero sobre todo desde el inicio de la invasión de Ucrania en 2022, Vladimir Putin ha utilizado el bloque para proteger a Rusia del aislamiento diplomático impuesto por los países occidentales. Al mismo tiempo, la reciente ampliación de los BRICS, con la incorporación de seis nuevas naciones africanas, de Oriente Medio y asiáticas, la mayoría de ellas autocráticas, ha generado la sensación, incluso en Brasil, de que el bloque tiene como objetivo atender los intereses estratégicos chinos.

Aunque me parece incorrecta la valoración de que los BRICS son una alianza antioccidental, sobre todo porque muchos de los nuevos miembros son aliados de primera hora de Estados Unidos, la nueva configuración del bloque plantea dificultades y complicaciones para la política exterior brasileña. Brasil ha visto mermada su defensa del derecho internacional, que nos llevó a votar en contra de Rusia desde que atacó al país vecino, y no son pocas las críticas (internas y externas) de que el Gobierno de Lula se vio empujado a una posición prorrusa. Del mismo modo, el equilibrio entre democracias y autocracias en los BRICS se ha roto con las recientes ampliaciones, lo que ha reducido el espacio de diálogo de Brasil con otras naciones democráticas dentro del bloque. El voto brasileño a la admisión de Venezuela en la Cumbre de Kazán, en 2024, demostró que, ante los intereses de China y Rusia, a Brasil solo le quedó una posición reactiva.

Esto no significa que Brasil deba salir de los BRICS o ignorar los posibles beneficios de su participación en el bloque, pero requiere cautela y estrategia por parte del gobierno de Lula. La presidencia brasileña, en este año 2025, será una prueba importante para la capacidad del país de marcar la agenda colectiva, evitando temas que nos pongan en ruta de colisión con la nueva administración Trump (como, por ejemplo, la desdolarización de la economía global) o con nuestros socios europeos (como una defensa abierta de Rusia en el conflicto actual).

Todo indica que Brasil seguirá una ruta similar a la de su presidencia del G20 el año pasado: abrazar la agenda climática, el

estímulo a la transición energética, la lucha contra el hambre y la pobreza y la reforma de la gobernanza global como temas estructurales y propositivos. Si logra alcanzar algún consenso, lo que naturalmente es un reto, Brasil se posicionará como líder indiscutible en la construcción de un nuevo orden internacional que preserve los intereses brasileños y del Sur Global en tiempos de transición hegemónica y creciente disputa entre las grandes potencias.

3 ¿Es adecuado el concepto de Sur Global para orientar la política exterior brasileña?

Uno de los grandes activos estratégicos de la política exterior brasileña es el hecho de que poseemos múltiples identidades internacionales, a partir de las cuales buscamos desarrollar y profundizar los lazos bilaterales, consolidar los procesos de integración regional y participar activamente en los debates de la agenda multilateral. Brasil es, al mismo tiempo, un país occidental, latinoamericano y en desarrollo. La capacidad brasileña para transitar entre interlocutores y temas internacionales variados le ha conferido legitimidad y autoridad, consolidando nuestro estatus de potencia emergente a lo largo de las últimas décadas. El concepto de Sur Global —que es más político que geográfico, cabe destacar— se relaciona directamente con esta dimensión identitaria de la política exterior brasileña.

Nuestra interacción con este espacio, antes llamado «Tercer Mundo», se da, en primer lugar, por el hecho de ser un país en

desarrollo. A partir de esta clave, Brasil ha sido capaz de unir a naciones de perfil similar en torno a agendas comunes, ya sea en el ámbito del comercio internacional, los conflictos o los regímenes medioambientales, los derechos humanos y la no proliferación de armas nucleares. También cabe destacar la inversión brasileña en la denominada cooperación técnica Sur-Sur, empleada por Brasil tanto para promover el desarrollo internacional como para construir su propio *soft power* a nivel global.

El concepto de Sur Global también dialoga directamente con nuestra identidad latinoamericana. En la segunda mitad del siglo XX, Brasil estuvo, en ocasiones, más cerca de países de África o del Oriente Medio que de sus propios vecinos. A lo largo de los últimos 30 años, la inversión diplomática en América del Sur ha permitido a Brasil unificar estas dos realidades, que no siempre estaban aliñeadas. No es exagerado decir que la política exterior brasileña fue capaz de aportar elementos latinoamericanos a la construcción de una idea de Sur Global; pienso, por ejemplo, en la articulación de las Cumbres Sudamérica-África y Sudamérica-Países Árabes a mediados de la década de 2000. Lo contrario también es cierto: el reconocimiento brasileño de Palestina ayudó a consolidar la solidaridad con la causa palestina (tema histórico del tercero mundo) entre las naciones de América Latina.

Por último, la defensa brasileña de valores históricamente asociados al Occidente —como la democracia y los derechos humanos— también permite a Brasil incorporarlos a las perspectivas del Sur Global. Estos valores marcan la actuación del país en los foros

multilaterales, desde la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU hasta el Consejo de Derechos Humanos. Del mismo modo, las acciones (hoy residuales) del Foro IBSA se basaban abiertamente en la síntesis entre los valores democráticos y la búsqueda del desarrollo del Sur Global a través de la cooperación técnica.

En definitiva, Brasil actúa como un constructor de puentes entre las realidades occidentales y no occidentales a partir de su liderazgo diplomático junto a un amplio conjunto de países en desarrollo. Desde la perspectiva brasileña, esto no solo confiere legitimidad a la actuación internacional del país, sino que también permite a Brasil posicionarse de manera no alineada y constructiva ante la renovada polarización entre las grandes potencias, en particular Estados Unidos y China.

4 ¿Cómo debe posicionarse Brasil ante las posibles posturas agresivas del Gobierno de Trump en relación con América Latina?

El nuevo gobierno de Trump aún es muy reciente, por lo que todavía es difícil medir con claridad los efectos de las decisiones de política exterior y comercial sobre la región. Las deportaciones masivas, las ofensivas contra las organizaciones criminales transnacionales y los aranceles nos dan una idea de cómo será la línea de la Casa Blanca para América Latina, que algunos analistas ya denominan una política exterior *America First*. La sensación es que Trump ve el hemisferio como una esfera de influencia exclusiva

de Estados Unidos, razón por la cual pretende librar una batalla geoeconómica —comercial, logística y tecnológica— contra China en puntos estratégicos de la región, como el Canal de Panamá o incluso Groenlandia.

Hasta ahora, el Gobierno de Lula ha mantenido un perfil bajo en sus relaciones con Estados Unidos. Las negociaciones entre bastidores llevadas a cabo por Itamaraty y el Ministerio de Hacienda han desempeñado un papel importante a la hora de proteger la economía brasileña de las incertidumbres generadas por las tarifas anunciadas por Trump en abril. Incluso ante las recientes declaraciones del secretario de Estado de los Estados Unidos, Marco Rubio, sobre la posibilidad de sanciones contra el ministro del Tribunal Supremo Federal, Alexandre de Moraes, las autoridades brasileñas no se han pronunciado públicamente. Esto se explica por la propia estrategia de Donald Trump de atacar siempre que se ve acorralado, generando inestabilidad e incertidumbre con efectos potencialmente devastadores para sus blancos, especialmente aquellos que ya tienen vulnerabilidades en relación con Estados Unidos, como es el caso de Brasil.

Muchos analistas han sugerido que Lula debería endurecer su tono contra el gobierno estadounidense, sobre todo ante la baja popularidad del candidato del Partido de los Trabajadores a poco menos de 18 meses de las elecciones presidenciales. La apuesta es que podría producirse en Brasil un efecto denominado *«rally around the flag»*, que permitiría a Lula beneficiarse del recrudecimiento del nacionalismo entre la población ante una amenaza

externa. De hecho, hemos visto cómo la izquierda se ha recuperado políticamente en países como Canadá y Australia debido a la asociación de la derecha local con el trumpismo y a un renovado sentimiento nacionalista. Sin embargo, nada indica que Trump movilice a los brasileños hasta el punto de justificar una confrontación directa que reportara beneficios electorales a Lula, y todo apunta a que un enfrentamiento económico entre los dos países aumentaría la fragilidad de la situación brasileña.

Si la presión estadounidense sobre sus vecinos del sur aumenta, una posible línea de actuación por parte de Brasil es trabajar juntamente con otros líderes progresistas de la región. Brasil, México, Colombia y Chile, por ejemplo, podrían actuar en bloque en caso de que se cuestionara la injerencia regional de Estados Unidos. La historia nos enseña que Washington siempre prefiere librar batallas individuales con los países, dada la enorme asimetría de fuerzas entre Estados Unidos y cualquiera de sus vecinos. Pero el pasado también nos muestra las dificultades persistentes para articular un frente latinoamericano unido. En caso de una respuesta a Trump, el liderazgo y la capacidad de articulación de la política exterior brasileña se pondrían a prueba.

5 ¿Cuál debe ser la posición de Brasil frente a los regímenes autoritarios en América Latina?

Es fundamental que Brasil se mantenga coherente con sus principios constitucionales, respetando la soberanía nacional y la

no intervención, por un lado, y la prevalencia de los derechos humanos y la solución pacífica de los conflictos, por otro. Esto significa que Brasil debe tratar de mantener relaciones diplomáticas cordiales y constructivas con todos los países de la región, incluidos los regímenes autoritarios de Venezuela, Cuba y Nicaragua, pero sin rehuir condenar las rupturas democráticas o las violaciones humanitarias, sobre todo cuando tienen el potencial de desestabilizar la región.

Aun así, se trata de una posición llena de desafíos. El caso de Venezuela, en este sentido, es emblemático: a pesar de que el alejamiento del régimen de Nicolás Maduro comenzó a perfilarse ya al final del gobierno de Dilma Rousseff, las posturas adoptadas por los gobiernos posteriores pusieron de manifiesto una serie de contradicciones. En 2017, el gobierno de Temer, bajo los mandatos de los cancilleres José Serra y Aloysio Nunes, trabajó por la suspensión de Venezuela del Mercosur, ante el incumplimiento de los acuerdos intra bloque por parte de los venezolanos y el agravamiento de la crisis política, económica y humanitaria en el país. La postura brasileña, aunque coherente con la propia defensa de la democracia en el ámbito del bloque, contribuyó al aislamiento venezolano en la región, allanando el camino para la creciente presencia de China y Rusia en el país vecino, incluso como pilares del régimen.

La decisión del Gobierno de Bolsonaro de reconocer a Juan Guaidó como presidente no solo agravó esta situación, sino que también debilitó nuestro principio constitucional de no intervención. Cabe recordar que Bolsonaro y sus aliados llegaron a con-

siderar la posibilidad de apoyar al gobierno de Donald Trump, en caso de que Estados Unidos decidiera llevar a cabo una intervención en suelo venezolano para cambiar el régimen vigente. Esto es inconcebible, desde el punto de vista de las tradiciones diplomáticas brasileñas.

Al regresar al Planalto, Lula se embarcó en una desafortunada estrategia para restablecer los vínculos con Venezuela, basada en dos premisas básicas: la primera es que sería fundamental mantener relaciones constructivas y pragmáticas con el vecino, con quien tenemos relaciones comerciales y preocupaciones comunes a lo largo de la frontera amazónica. La segunda es que, una vez recuperada la confianza, Brasil podría desempeñar un papel central en la transición política del país, asegurando el retorno de la democracia venezolana. Es muy posible que el gobierno brasileño haya subestimado la resistencia (y el autoritarismo) de Nicolás Maduro, que no cumplió con su parte del Acuerdo de Barbados —que preveía la celebración de elecciones justas y libres en el país en 2024— e incluso amenazó con invadir Guyana en nombre de reivindicaciones territoriales históricas.

La persistencia de Maduro en el poder es uno de los mayores problemas que la política exterior brasileña tendrá que abordar en los próximos años. Tras el frustrado intento brasileño de salvaguardar el proceso electoral venezolano, Brasil se vio obligado a distanciarse diplomáticamente de su vecino. En parte, el fracaso brasileño se debió también a la incapacidad (algunos dirían estructural) de los vecinos para articularse en torno a una causa regional co-

mún. Dentro de sus limitaciones, la posición brasileña debe seguir siendo la de repudiar los intentos de intervención en Venezuela y, al mismo tiempo, condenar el creciente autoritarismo del país, con la esperanza de que una ventana de oportunidad futura permita a Brasil actuar regionalmente en pro de la pacificación de Venezuela.

6 ¿La defensa de la democracia y los derechos humanos debe ser una parte relevante de la agenda de Brasil en los foros internacionales?

Sí, sobre todo porque son principios constitucionales y valores fundamentales para la sociedad brasileña. Desde el inicio de la Nueva República, con la excepción del mandato de Jair Bolsonaro, nuestra política exterior se ha movilizado en defensa de la democracia. En América del Sur, la experiencia brasileña en la mediación de crisis constitucionales, como en el caso de Paraguay, nos llevó a desarrollar un marco normativo democrático en el ámbito del Mercosur: el Protocolo de Ushuaia de 1998. Pocos años después, Brasil apoyó la aprobación de la Carta Democrática Interamericana, de alcance hemisférico. La defensa de los valores democráticos también se manifiesta en la actuación brasileña en las Naciones Unidas, ya sea en la actuación multilateral en situaciones posconflicto o en la búsqueda de consensos contra los extremismos antidemocráticos, como vimos en la cumbre organizada por los presidentes Lula y Pedro Sánchez, de España, al margen de la Asamblea General de la ONU, en 2024.

Los derechos humanos también son parte indisociable de la actuación multilateral de Brasil. Ya en 1993, Brasil asumió la relatoría de la Declaración de Viena sobre el tema y contribuyó a la creación del cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En los años siguientes, Brasil ejerció su liderazgo en la creación del Consejo de Derechos Humanos y en la propuesta de temas que abordaban los vínculos entre los derechos humanos y el racismo, los derechos humanos y el acceso a la salud, los derechos humanos y la lucha contra la pobreza, además de los derechos de las poblaciones marginadas, sobre todo desde la perspectiva de género. La actuación histórica de Brasil nos garantiza legitimidad para tratar el tema, tanto en nuestra condición de país democrático como de nación en desarrollo.

Sin embargo, creo que es importante matizar lo que entendemos por “defensa de la democracia y los derechos humanos”. La defensa de principios y prácticas en los foros internacionales no autoriza a ningún país a imponerlos de manera violenta, arbitraria o selectiva. En otras palabras, la lucha por la democracia y los derechos humanos no se superpone a la soberanía de las naciones y la autodeterminación de los pueblos. En este sentido, Brasil tiene una línea de acción correcta, criticando situaciones específicas de ataques a las instituciones democráticas o violaciones de los derechos humanos (expresadas, por ejemplo, en notas públicas del Itamaraty y en declaraciones de presidentes y autoridades), pero manteniendo abiertos los canales diplomáticos para un diálogo constructivo sobre estos temas, siempre que sea posible.

7

¿Debe Brasil asumir un papel protagonista en las negociaciones sobre el clima y el medio ambiente, comprometiéndose con objetivos ambiciosos en la transición hacia una economía baja en carbono?

En rigor, Brasil ya es protagonista en las negociaciones sobre el clima desde principios de la década de 1990, cuando fue sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (también conocida como Río 92). Se trata de uno de los giros más relevantes de la política exterior de la Nueva República y refleja la apertura del país al debate de los llamados “nuevos temas” de la agenda internacional.

Naturalmente, cuanto más densos y complejos se volvieron los debates ambientales, mayores fueron los compromisos exigidos a todos los participantes del régimen ecológico global, especialmente en el tema del cambio climático. Aquí observamos algunas ambigüedades de la política exterior brasileña. Por un lado, el país se comprometió con objetivos ambiciosos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, colaborando incluso en el diseño y la mejora de mecanismos y normas relevantes, como los créditos de carbono y las reducciones de emisiones por deforestación y degradación forestal.

Por otro lado, Brasil se ha basado en el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas” para seguir exigiendo —en mi opinión, de manera justa— a los países desarrollados que financien políticas de mitigación y adaptación al cambio climático y

de reducción de emisiones. El problema es que, en los últimos 30 años, el panorama mundial ha cambiado significativamente. Hoy en día, el líder en emisiones de gases de efecto invernadero es China, seguida por Estados Unidos y la Unión Europea, tomada en su conjunto. India y Rusia se han consolidado como el tercer y cuarto emisor mundial individual. La división establecida por el Protocolo de Kioto entre los países desarrollados y el resto del mundo ya no se aplica. Esto acabó por vaciar los compromisos multilaterales y condujo a la desmovilización de importantes actores económicos, como Estados Unidos, Canadá, Rusia y Japón.

Por eso mismo, creo que Brasil tiene un papel fundamental en tres dimensiones de los debates medioambientales. En primer lugar, debe actuar como modelo para otros países en términos de transición energética y reducción de emisiones, insistiendo en los ambiciosos objetivos nacionales presentados en el marco del Acuerdo de París. En segundo lugar, debe invertir en la construcción de amplios compromisos medioambientales en el ámbito del Sur Global, proceso en el que destaco el papel de la alianza BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), del G77 y de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de la reciente alianza por los bosques tropicales, firmada por Brasil, la República Democrática del Congo e Indonesia. En tercer lugar, debe liderar el proceso de descarbonización, a partir de las ventajas comparativas nacionales, como la energía eléctrica, eólica, solar y los biocombustibles.

No obstante, el actual debate sobre la explotación petrolera en la Margen Ecuatorial sigue siendo uno de los grandes retos para

que Brasil pueda ejercer plenamente su liderazgo en los debates medioambientales. En vísperas de la COP30 de Belém, el Gobierno de Lula aún no ha sido capaz de alinear su agenda medioambiental y energética en torno a una síntesis que sitúe a Brasil a la vanguardia de los debates.

8 ¿Cómo puede influir el nuevo escenario internacional en la dinámica política interna de Brasil?

Desde la Guerra Fría no habíamos visto la dinámica política interna brasileña tan permeable a los efectos de las transformaciones globales. No estoy sugiriendo que, en las últimas tres décadas, los vientos del mundo no hayan afectado a los movimientos electorales o parlamentarios en Brasil: por citar tres ejemplos, destaco la forma en que el debate sobre el Área de Libre Comercio de las Américas produjo una inesperada coalición entre industriales y sindicatos a finales de la década de 1990; la forma en que la decisión del Gobierno de Trump de trasladar la embajada estadounidense a Jerusalén en 2017 reorganizó el bloque evangélico en el Congreso en torno a un cambio en la posición tradicional de Brasil sobre el conflicto israelí-palestino, allanando el camino para la elección de Jair Bolsonaro; y la forma en que la crisis humanitaria, política y económica en Venezuela sirvió de motivo para que la oposición proyectara un riesgo interno en caso de que el PT fuera reelegido en 2018.

Lo que hace que la realidad internacional actual esté tan conectada con la dinámica interna es el hecho de que las principales fuerzas políticas nacionales —el petismo/lulismo y el bolsonarismo— están cada vez más articuladas a nivel mundial. En el caso del PT, las redes transnacionales construidas a lo largo de décadas de actividad partidaria (ya sea en el ámbito del Foro de São Paulo, del Grupo de Puebla o de contactos con políticos, partidos, académicos y activistas en Europa y Estados Unidos) fueron importantes no solo para mantener vivos al partido y sus narrativas tras la destitución de Dilma Rousseff, sino también para conferir legitimidad a la elección de Lula en 2022, e incluso para frustrar los planes de golpe de Estado que culminaron el 8 de enero de 2023.

Sin embargo, es la “ola conservadora” que ha barrido el mundo en los últimos años —y cuya principal expresión es el presidente Donald Trump— la que plantea los mayores retos a la política nacional. El auge de la extrema derecha en Estados Unidos sirvió de modelo ideológico y estratégico para la candidatura de Bolsonaro en 2018, confiriéndole legitimidad desde fuera hacia dentro. Desde el inicio de su gobierno, el movimiento bolsonarista, encabezado por el diputado Eduardo Bolsonaro, invirtió en una diplomacia paralela con líderes de extrema derecha en Estados Unidos (encabezados por Steve Bannon), América Latina y Europa, cuyo resultado más visible es la creación del Foro de Madrid en 2020, que se ha articulado en el espacio transatlántico.

La red transnacional de extrema derecha se movilizó, sin éxito, en las elecciones presidenciales de 2022. Tras la nueva elección

de Trump a la Casa Blanca, se ha reactivado con toda su fuerza. Eduardo Bolsonaro y sus aliados se embarcaron en una cruzada transfronteriza contra el Tribunal Supremo Federal y, en particular, contra el ministro Alexandre de Moraes. En Estados Unidos, el bolsonarismo cuenta con el apoyo no solo de Trump y Marco Rubio (que ya ha hecho declaraciones indicativas de que Moraes podría ser objeto de sanciones estadounidenses), sino también del multimillonario Elon Musk y de una serie de parlamentarios trumpistas.

Esto me lleva a creer que uno de los grandes riesgos para la política brasileña, sobre todo en el contexto de las elecciones de 2026, es la movilización de los recursos políticos y económicos del Gobierno de Trump (y de sus aliados en el Congreso estadounidense) para asegurar la victoria del bando bolsonarista. La forma en que esto puede ocurrir aún es incierta, pero hay precedentes históricos de injerencia estadounidense, como en el caso de la Operación Brother Sam y sus antecedentes, a principios de la década de 1960, que nos sirven de alerta para el escenario que puede dibujarse en Brasil el próximo año.

Maria Hermínia Tavares de Almeida es investigadora del Centro Brasileño de Análisis y Planificación (Cebrap) y profesora emérita de ciencias políticas de la Universidad de São Paulo, donde dirigió el Instituto de Relaciones Internacionales (2009-2013). Ha publicado: ‘*Crise Econômica e Interesses Organizados*’ (Edusp, 1996), ‘*Os Anos de Ouro – Ensaios sobre a Democracia no Brasil*’ (Ed. Horizontes, Lisboa, 2019) y, junto con Gian Luca Gardini, ‘*Foreign policy responses to the crisis of Brazil*’ (Palgrave-McMillan, 2016).

1 ¿Cuál es el margen de maniobra de Brasil y las posibilidades de defender el interés nacional frente al enfrentamiento entre Estados Unidos y China?

Es muy pronto para decirlo, ya que aún no está clara la naturaleza y las proporciones de este enfrentamiento. Si se mantiene en el terreno de la guerra comercial, el país podría beneficiarse, si sabe moverse bien entre los dos polos. Si avanza hacia otros terrenos, todo podría complicarse. Si la disputa toma la forma de zonas de influencia, podría haber fuertes presiones para que Brasil se alinee. La gran fragmentación política de América Latina —y de América del Sur— imposibilita una estrategia de coordinación regional para contrarrestar el juego de las grandes potencias.

Brasil es lo que la literatura denomina una “potencia media” (*middle power*), cuya capacidad de influencia depende de la fuerza de los foros multilaterales y de la formación de coaliciones dentro de ellos. Lo que estamos viendo es el debilitamiento del multilateralismo.

2 ¿Qué impacto puede tener la participación en el BRICS sobre la política exterior brasileña?

La naturaleza de los BRICS ha cambiado con el ascenso de China y la incorporación de nuevos participantes. De ser una coalición de países intermedios, parece estar transformándose en un instrumento de la política exterior china, a pesar de la resistencia de la India. Con el declive de las grandes organizaciones multilaterales, es posible que tanto los BRICS como el G20 ganen cada vez más importancia en la política exterior brasileña.

Esta participación pone de manifiesto una nueva tensión en la acción exterior del país, a saber, la divergencia entre los intereses económicos y comerciales, que acercan a Brasil a China y, en segundo lugar, a otros países asiáticos, y la solidez de la democracia en el país, que se beneficia del acercamiento a los países occidentales que se organizan según los principios de la democracia liberal. Brasil es hoy la única democracia de los BRICS y, si necesita, como necesitó en 2022, presión externa para defenderla, no será en los BRICS donde encontrará apoyo.

3 ¿Es adecuado el concepto de Sur Global para orientar la política exterior brasileña?

Creo que no, que es un discurso pseudoprogresista sin mucho sentido, ya que enmascara las disputas de poder reales, que no son entre el Norte y el Sur, y puede maquillar el vasallaje del país a China.

4 ¿Cómo debe posicionarse Brasil ante las posibles posturas agresivas del Gobierno de Trump en relación con América Latina?

Como analista, es mejor constatar —y, si es posible, explicar— que prescribir. Pero, vamos allá. Brasil podría intentar encontrar formas de cooperación con los países de la región y oponerse a iniciativas más agresivas, preferiblemente coordinándose con los países. Creo que las recientes conversaciones entre el ministro de Hacienda, Fernando Haddad, y la presidenta de México sobre alternativas comerciales son una forma positiva de hacer frente a las pérdidas provocadas por los agresivos aranceles decretados por Trump. En el pasado, perdimos la oportunidad de crear una organización regional para debatir los problemas y coordinar iniciativas comunes en la medida de lo posible, cuando contribuimos a la politización de la Unasur y la convertimos en un club organizado según la simpatía política entre los gobiernos de izquierda y centroizquierda. Hubiera sido importante convertirla en un órgano de Estados que comparten el mismo espacio regional, independientemente de la orientación política de los gobiernos de turno.

5 ¿Cuál debe ser la posición de Brasil frente a los regímenes autoritarios en América Latina?

El pragmatismo y el realismo siempre han guiado la política exterior brasileña y probablemente seguirán haciéndolo. Brasil mantiene relaciones diplomáticas con todos los países y así debe continuar. El país no tiene los recursos de poder para actuar de manera eficiente en beneficio de la democracia y los derechos humanos en otros países. El episodio de las últimas elecciones en Venezuela es prueba de ello. Lo máximo que el país puede hacer es ofrecer espacio y apoyo para la negociación entre demócratas y autoritarios, cuando se le solicite; dar asilo a los perseguidos. Las transiciones a la democracia son procesos internos, no pueden ser inducidas desde el exterior.

6 ¿La defensa de la democracia y los derechos humanos debe ser una parte relevante de la agenda de Brasil en los foros internacionales?

En los espacios multilaterales, sin duda. Esta es una tradición de la diplomacia brasileña, que rara vez se ha roto. De todos modos, bajo la presidencia de Trump, estos temas probablemente perderán espacio en las ya debilitadas organizaciones multilaterales.

7 ¿Debe Brasil asumir un papel protagonista en las negociaciones sobre el clima y el medio ambiente, comprometiéndose con objetivos ambiciosos en la transición hacia una economía baja en carbono?

Brasil tiene bazas más fuertes para actuar en el ámbito medioambiental. En este sentido, somos parte del problema, al depredar la Amazonia, pero también de la solución, dada nuestra matriz energética y una importante política medioambiental. El problema es que el cambio de orientación en Estados Unidos, los retrocesos en Europa debido a la guerra en Ucrania, la ambigüedad de la India, etc., dificultarán mucho la transición hacia una economía baja en carbono en el mundo. Brasil no tiene cómo cambiar esto y el panorama externo fortalece, en el país, a los negacionistas y a los partidarios del *drill, baby, drill* de la Petrobras.

8 ¿Cómo puede influir el nuevo escenario internacional en la dinámica política interna de Brasil?

El auge de la extrema derecha en Estados Unidos es un desastre cuyas proporciones aún no podemos medir. Me temo que no solo sea el comienzo del declive del imperio estadounidense, sino de todo el Occidente democrático. Sin duda, debilita el campo democrático y fortalece a la extrema derecha brasileña. En el pasado se decía que el socialismo no era posible en un solo país, tal vez lo mismo se aplique a la democracia.

Maria Regina Soares de Lima, doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Vanderbilt, Nashville, EE. UU., fue profesora titular del Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro y profesora asociada de la Universidad Católica de Río de Janeiro. Actualmente es profesora colaboradora en el Programa de Posgrado del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro y coordinadora del Observatorio Político Sudamericano. Fue becaria de productividad, nivel 1 A, del CNPq, de 2003 a 2020 y, desde 2021, es becaria de productividad senior del CNPq.

1 ¿Cuál es el margen de maniobra de Brasil y las posibilidades de defender el interés nacional frente al enfrentamiento entre Estados Unidos y China?

En primer lugar, me gustaría señalar que prefiero utilizar la expresión “intereses brasileños” en lugar de “intereses nacionales. Parto de la premisa de que la política exterior es una política gubernamental muy similar a las demás políticas gubernamentales y no necesariamente una política exclusiva del Estado, que pertenece al núcleo duro del capitalismo brasileño. Por lo tanto, la tendencia es que la política exterior varíe según las orientaciones políticas del

gobierno de turno. Prácticamente todas las acciones internacionales de Brasil tienen repercusiones internas y varias de sus políticas internas tienen repercusiones internacionales. Esta condición de transversalidad entre el ámbito interno y el externo es propia de la globalización del capitalismo y de la creciente interdependencia entre ambos ámbitos.

Hecha esta salvedad, añadiría algo que es obvio en la escena internacional contemporánea: los grados de libertad de la política exterior entre los años 2000 y la actualidad han disminuido sensiblemente. En aquel momento, la tendencia era la descentralización del poder en el plano internacional hacia los grandes mercados emergentes como India, Brasil y Sudáfrica, incorporados posteriormente al BRICS, el inicio del surgimiento de China como actor relevante en la geoeconomía global y de la propia Rusia, recuperada tras la debacle económica con el fin de la Unión Soviética.

Hoy en día, el margen de maniobra de Brasil es más reducido, debido al auge económico experimentado por China y al proyecto de Donald Trump de recuperar la primacía internacional, a partir de una política comercial agresiva, que no perdona ni siquiera a aliados históricos como Canadá y México, y define a China como el principal rival geopolítico y económico global.

Con la polarización entre Estados Unidos y China, promovida especialmente en el segundo mandato de Trump, los grados de libertad de Brasil se han reducido y el contexto global se ha vuelto más inestable y crítico. Ante esta situación, las oportunidades internacionales de Brasil dependen del uso pragmático de esta riva-

lidad, manteniendo una posición de equidistancia, sin adhesión incondicional a ninguno de los lados de la disputa geopolítica, como ocurre actualmente. La diferencia con respecto al pasado es que la política exterior está cada vez más politizada. Por lo tanto, una opción de esta naturaleza depende de la orientación política del gobierno de turno. El gobierno de Bolsonaro fue un aliado incondicional de Donald Trump en su primer mandato. En mi opinión, si la polarización se mantiene, los resultados de las elecciones presidenciales de 2026 definirán la opción diplomática brasileña en la disputa entre Estados Unidos y China.

2 ¿Qué impacto puede tener la participación en el BRICS sobre la política exterior brasileña?

Creado en 2009, su objetivo era potenciar el poder de las economías emergentes en las instituciones financieras mundiales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Inicialmente integrado por Brasil, China, India y Rusia, y posteriormente por Sudáfrica, se fortaleció ante la crisis económica de 2008-2009. En 2014 se crearon el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y el Acuerdo Contingente de Reservas. En general, el período 2009-2016 fue testigo de una descentralización del poder y de una tendencia hacia la multipolaridad, bajo el liderazgo de las llamadas potencias emergentes. En la 15.^a Cumbre del BRICS, la agenda se centró en la creación de medidas para reducir el uso del dólar y aumentar las transacciones en las monedas de los países miembros. En 2022, Dilma Rousseff asumió la presidencia del

Banco del BRICS, pasando a gestionar los préstamos del Banco. En 2023, el grupo pasó a llamarse BRICS+ con la invitación que se adhieran otros seis países: Arabia Saudita, Argentina, Egipto, Emiratos Árabes, Etiopía e Irán. El predominio de los países de Oriente Medio amplió el espacio asiático de la formación original. Brasil se opuso a la incorporación de miembros de pleno derecho y defendió la creación de países observadores y socios, pero prevaleció la posición china a favor de los nuevos miembros en igualdad de condiciones. Sin embargo, la dificultad de alcanzar un consenso en un grupo más amplio y heterogéneo quedó patente cuando, en una reunión extraordinaria, el grupo no logró ponerse de acuerdo en la clasificación de Hamas como organización terrorista y en el reconocimiento expreso del derecho de Israel a defenderse. Con la elección de Milei como presidente de Argentina, el país se retiró del BRICS, lo que supuso una pérdida política para Brasil.

El BRICS+ actual es muy diferente al momento de su creación. Es más grande, más heterogéneo y, sobre todo, con la clara primacía económica de China. Solo para exemplificar el cambio de nivel de ese país frente a Brasil: en 1991, ambos países tenían PIB similares: 383 370 millones de dólares (China) y 342 500 millones de dólares (Brasil). Gracias a un aumento de su producto y a los avances tecnológicos, China se ha convertido en una potencia mundial, pasando en 2023 a 17 794 780 millones de dólares, mientras que Brasil alcanzó los 2 173 660 millones de dólares en ese mismo año.

Sin embargo, este cambio de nivel no se tradujo necesariamente en el dominio político chino sobre los demás miembros.

En mi opinión, el apalancamiento chino reajustó su proyecto de hegemonía/primacía global en términos de tiempo y modus operandi, con el fin de no estimular una visión de suma cero con los países desarrollados de Occidente. De esta manera, Brasil, en su condición de país democrático del Sur, adquirió un poder de veto informal en las decisiones del grupo. La democracia, como activo geopolítico para Brasil, se expresó en la cumbre celebrada en Rusia en octubre de 2024, sin la presencia del presidente Lula da Silva, en la que Brasil negó la entrada de Venezuela en el BRICS. Venezuela reaccionó y acusó a Brasil de «agresión inexplicable e inmoral». La reunión terminó sin nuevas adhesiones al bloque.

3 ¿Es adecuado el concepto de Sur Global para orientar la política exterior brasileña?

La expresión Sur Global es un equívoco conceptual y político, porque hace referencia a un conjunto muy heterogéneo de lo que en el pasado se entendía por «países en desarrollo» o países del Tercer Mundo. Esta categoría tenía sentido en el período de descolonización de los años sesenta, cuando los países recién independizados de África y Asia se aliaron con los países latinoamericanos, en ese momento denominados *latecomers*, en la demanda de reformas en el orden económico mundial.

Este es el momento en que las Naciones Unidas comienzan a incorporar un número razonable de nuevos miembros compuestos por los países recién independizados. Esta alianza tenía un ca-

rácter bastante pragmático, ya que incluía a países que postulaban la neutralidad frente al conflicto entre el Este y el Oeste, así como a países como Brasil y el resto de los latinoamericanos, que defendían reformas menos radicales y que tuvieran en cuenta las especificidades de ese conjunto de países en desarrollo. En particular, que ciertas normas, como la reciprocidad, no podían aplicarse indiscriminadamente a países en clara desventaja económica frente a los países desarrollados. Las Naciones Unidas se convirtieron en el foro privilegiado para el ejercicio de un metapoder, en palabras de Stephen Krasner, por parte de los “recién llegados” y los recién independizados. Las diferencias entre ellos se diluyeron retóricamente en la categoría de “países en desarrollo”.

El concepto de Sur Global se ha utilizado más recientemente para referirse a un conjunto aún más heterogéneo, para diferenciar el Sur del Norte. Curiosamente, no existe su contraparte, el Norte Global. En mi opinión, esta inadecuación conceptual es intencionada. Lo que indica es la intención de diferenciar a los países occidentales, que componen el Norte, de los demás, el conjunto heterogéneo del Sur. ¿Tiene algún sentido poner en el mismo conjunto a China y a un país con un territorio pequeño y un PIB de 60 millones de dólares?

Autores como Carlos Milani, utilizan el concepto de “Sur geopolítico” para referirse a los países del Sur que tienen una actuación reformista activa en el plano internacional, donde caben, por ejemplo, Turquía, Brasil, India, Sudáfrica y otros. De esta manera, se especifica a aquellos que realmente poseen capacidades materiales y simbólicas suficientes en el Sur, lo que los diferen-

cia del conjunto de países del Sur y son críticos con respecto a la diferencia de poder entre los países. La expresión “geopolítico” pretende indicar una acción reformista y crítica y el ejercicio del metapoder en un contexto internacional inestable y poco permisivo, pero poblado de instituciones, como el BRICS, por ejemplo.

Entendido de esta manera, el concepto de Sur geopolítico es adecuado para orientar la actual política exterior brasileña y sugerir que el país puede practicar una política exterior de equidistancia pragmática entre Estados Unidos y China.

4 ¿Cómo debe posicionarse Brasil ante las posibles posturas agresivas del gobierno de Trump en relación con América Latina?

El gobierno de Donald Trump, en su segundo mandato, ha sido aún más radical que el anterior en la destrucción del orden liberal global, instituido por los propios Estados Unidos. Las razones por las que Estados Unidos estaría cometiendo suicidio, como sugirió recientemente un columnista del *Financial Times*, son complejas, pero sugieren lo razonablemente fácil que es para el mandatario de una superpotencia iniciar una guerra comercial con consecuencias impredecibles, incluso para sí mismo.

Curiosamente, en esta *oleada* arancelaria, América Latina se ha visto relativamente poco afectada, debido a que es una región en la que Estados Unidos tiene superávit. El tema de la deportación

masiva de inmigrantes en situación irregular es uno de los ámbitos en los que la región se ha visto más afectada, especialmente los países de izquierda, como Venezuela, Bolivia y Cuba, que sufren restricciones más profundas. Aunque Brasil y México intentan obtener una condena unánime de la región a esta política de Trump, la capacidad de acción colectiva regional se ha reducido aún más en la coyuntura actual. Esta restricción es el resultado de la combinación, por un lado, de la fragmentación política regional, entre gobiernos de derecha y extrema derecha y gobiernos socialdemócratas y, por otro, del regreso de Donald Trump a la presidencia estadounidense. Así ocurrió en la reunión de emergencia de los países pertenecientes a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada en Honduras en 2025. En esa ocasión, la propuesta de una condena colectiva a la amenaza de Estados Unidos de recuperar el Canal de Panamá fue vetada por Argentina y El Salvador, gobernados por presidentes aliados de Trump.

En este complejo contexto regional, la coordinación de la acción colectiva por parte de Brasil en la condena de posibles agresiones por parte del gobierno de Trump se ve obstaculizada. Para Brasil, ante la falta de los instrumentos del pasado —créditos regionales, empresas privadas en el área de infraestructura y energía— y ante una coyuntura política regional adversa con Trump en el poder, cualquier acción colectiva regional tiende al fracaso, al ser vetada por uno de los polos de la actual división política en América Latina. En la coyuntura actual, la diplomacia regional brasileña tiende a bilateralizarse, impidiendo cualquier esfuerzo de coordinación regional de la acción colectiva, como en el pasado.

En un contexto nada propicio para retomar el pasado, la opción para superar los posibles vetos sería modificar la regla de decisión por consenso a la de mayoría. Eso fue precisamente lo que propusieron Brasil y México en una reunión posterior de la CELAC, en 2025. En esa ocasión, al final de la reunión, Brasil y México lograron una resolución condenatoria de la subida de aranceles de Trump, a pesar de las protestas del actual mandatario argentino.

5 ¿Cuál debe ser la posición de Brasil frente a los regímenes autoritarios en América Latina?

Desde una perspectiva ética, la democracia brasileña debe oponerse a cualquier régimen no democrático en la región. Venezuela, al convertir de facto en permanente la reelección de Nicolás Maduro, rompió la regla democrática de la rotación regular de los mandatos presidenciales. Inmediatamente después de la presentación de los resultados de las elecciones presidenciales de finales de julio de 2024 por parte del Consejo Nacional Electoral —controlado por el Gobierno—, la región se dividió entre los mayores opositores al régimen «chavista», como Argentina, Perú, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Panamá y República Dominicana, dispuestos a aprobar una resolución condenatoria en la Organización de Estados Americanos (OEA), y, por otro lado, los mediadores que, por iniciativa brasileña, junto con Colombia y México, estaban dispuestos a buscar una solución de mediación que no condujera a la expulsión de Venezuela de ese organismo.

La cuestión de la relación de Brasil con Venezuela durante los tres mandatos del gobierno de Lula, y actualmente condenada con vehemencia por la oposición bolsonarista y considerada ambigua por una parte considerable de la población, es mucho más compleja de lo que una visión dualista, en blanco y negro, podría hacer creer.

En este caso, nos encontramos ante la clásica dualidad weberiana entre la lógica de la convicción y la de la responsabilidad que, en mi opinión, Brasil afronta en el caso venezolano². Actuar de acuerdo con la convicción podría conducir a una escalada de la violencia, a una eventual ruptura con Maduro y, sin duda, al aislamiento de Venezuela en la región. Teniendo en cuenta el peso geopolítico que el petróleo confiere a ese país, disputado incluso por los Estados Unidos, la condición de paria regional podría llevar al fortalecimiento de la alianza con países fuera de la región, como Rusia, China e Irán. Aislar a Venezuela supondría el riesgo de llevar el conflicto geopolítico global al interior de la región, con consecuencias imprevisibles. Al final, la mediación no funcionó, Brasil no reconoció la victoria de Maduro, Lula no asistió a la toma de posesión de Maduro, pero, tal y como había declarado anteriormente, no rompió relaciones diplomáticas, mantuvo la representación diplomática brasileña, pero las relaciones con Venezuela se enfriaron sensiblemente, perdiendo la importancia que tenían en el pasado.

Como he señalado anteriormente, en octubre de 2024, Brasil vetó la entrada de Venezuela en el BRICS+, lo que le valió duras

2 Para un análisis más amplio de la dualidad convicción x responsabilidad, en el caso de Brasil frente a Venezuela, véase el artículo de Maria Regina Soares de Lima y Digo Ives, «Por una ética de la responsabilidad: autonomía y democracia como principios necesarios de la política exterior de Lula 3», *Le Monde Diplomatique – Brasil*, 14 de agosto de 2024.

críticas por parte de ese país. Además, la toma de posesión de Donald Trump en enero de 2025 acentuó la polarización ya existente entre las fuerzas políticas de América Latina, lo que contribuyó a reducir el grado de libertad del regionalismo brasileño.

6 ¿Debe la defensa de la democracia y los derechos humanos ser una parte relevante de la agenda de Brasil en los foros internacionales?

No existe ninguna incompatibilidad entre la convicción y la responsabilidad en la defensa de la democracia y los derechos humanos en los foros internacionales. Como se ha visto, un país del Sur Geopolítico democrático es un diferencial que países como Brasil y Sudáfrica, lo que les confiere mayor peso en organizaciones como el BRICS+, como se ha argumentado anteriormente.

En ambos casos, la condición democrática es un activo diplomático y geopolítico. En el tercer mandato de Lula, parte de la reconstrucción de la imagen internacional de Brasil se basó en la afirmación del régimen democrático, seriamente sacudido tras la destitución de Dilma Rousseff en 2016, la elección de Jair Bolsonaro en 2018 y el ataque a las instalaciones del Congreso y del Poder Judicial el 8 de enero de 2023. La propia revelación de la trama golpista, urdida en los últimos momentos del gobierno de Bolsonaro, puso de manifiesto la diferencia entre ambos gobiernos y la amenaza al régimen democrático recién instaurado. La restaura-

ción de la política exterior enterró definitivamente la condición de paria internacional asumida plenamente por aquel gobierno.

En el ámbito de la defensa de los derechos humanos en los foros internacionales, el Brasil del gobierno de Lula 3 abandonó definitivamente la política conservadora y religiosa de derechos humanos que caracterizó al gobierno de Bolsonaro, dirigida por la pastora evangélica Damares Alves, contraria a la igualdad de género, los derechos sexuales reproductivos y los derechos de las minorías. Una de las primeras medidas fue oficializar la candidatura brasileña para un nuevo período de participación en el Consejo de Derechos Humanos (CDH), reafirmando el compromiso con los tratados internacionales y con los instrumentos de evaluación de los derechos humanos de los Estados miembros de la ONU. El gobierno también oficializó la salida del Consenso de Ginebra³, al que el país se había adherido en 2020, que defiende el papel de la familia como unidad fundamental de la sociedad, con la participación de Estados Unidos, Egipto, Hungría, Indonesia y Uganda. También regresó al Pacto de Migración, del que se había retirado en 2019, alegando que era un instrumento de intervención en la soberanía nacional.

Aunque la defensa internacional de la democracia y los derechos humanos no implica ninguna contradicción entre la lógica de la convicción y la responsabilidad, una agenda positiva en estos

3 El Consenso de Ginebra es un acuerdo internacional creado en 2020 por países que defienden la protección de la vida desde la concepción y el fortalecimiento de la familia. Originalmente denominado «Declaración de Consenso de Ginebra sobre la Promoción de la Salud de la Mujer y el Fortalecimiento de la Familia», el documento tiene por objeto garantizar los más altos estándares de salud para las mujeres, fortalecer la familia y proteger la vida desde la concepción, sin incluir el aborto en los derechos sexuales y reproductivos. Brasil, bajo el Gobierno de Jair Bolsonaro, fue uno de sus signatarios, pero el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva retiró al país de la alianza en 2023.

dos temas depende, en última instancia, de la orientación política-ideológica del gobierno de turno. La mayor amenaza para la internacionalización de esta agenda es el crecimiento de la derecha y la extrema derecha, un fenómeno de carácter global.

7 ¿Debe Brasil asumir un papel protagonista en las negociaciones sobre el clima y el medio ambiente, comprometiéndose con objetivos ambiciosos en la transición hacia una economía baja en carbono?

Sin duda, por una razón obvia: el territorio brasileño representa el 59 % de la selva amazónica y Brasil es responsable del 75 % de la superficie deforestada, lo que confiere al país una enorme responsabilidad en la acción colectiva sobre el cambio climático y el medio ambiente. Son innumerables los retos a los que se enfrenta el país en esta empresa. A grandes rasgos, estos son de dos naturalezas: a nivel regional, que incluye a los países pan-amazónicos de América del Sur, y a nivel nacional, en relación con las políticas climáticas y de sostenibilidad medioambiental⁴.

La protección del medio ambiente y la reanudación de la tradición brasileña en los debates multilaterales sobre el clima ya se pusieron de relieve en el discurso de investidura de Lula da Silva, en el que se hizo hincapié en las diferencias con respecto al negacionismo climático y la deforestación en la Amazonia del anterior

⁴ Para un amplio debate sobre la agenda climática y sus retos en el actual Gobierno, véase Lima, M.R.S e Ives, Diogo, 2024. «Desafíos políticos en la implementación de la política exterior del Gobierno Lula 3», *CEBRI – Revista*, año 3, n.º 9, (ene-mar): 103-122.

Gobierno de Jair Bolsonaro. Su primer compromiso internacional, aún como presidente electo, fue asistir a la COP27 sobre el clima, en Egipto. Ya investido, en 2023, asistió a la COP28 en Dubái, donde prometió reducir a cero la deforestación en todos los biomas para 2030, lanzó la propuesta de crear un fondo internacional para conservar los bosques tropicales en 80 países y obtuvo el visto bueno para que Brasil sea sede de la COP30, que se celebrará en noviembre de este año de 2025.

Por iniciativa brasileña, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) se revitalizó con la celebración de una cumbre de los países miembros en agosto de 2024, en Pará. El Fondo Amazonia, paralizado durante el gobierno anterior, se recapitalizó con donaciones internacionales que duplicaron el valor que tenía en caja hasta 2022. Como medida inmediata, el Ejecutivo remitió al Congreso una solicitud de ratificación del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, firmado por Brasil en 2018, pero archivado inmediatamente después.

A nivel regional, el principal desafío es la dificultad de coordinar posiciones comunes con los demás países pan-amazónicos, en una región políticamente dividida entre gobiernos de derecha, negacionistas y gobiernos progresistas, más favorables a la constitución de una sólida gobernanza pan-amazónica. Incluso entre los gobiernos progresistas, que defienden objetivos ambiciosos y critican el negacionismo de la extrema derecha, esta coordinación es

compleja. Es el caso de Brasil y Colombia, por ejemplo, los dos gobernantes defienden grados distintos para reducir las emisiones de GEI, de forma voluntaria. Para ambos, la deforestación es una prioridad, pero el gobernante colombiano defiende una transición más rápida, mientras que el brasileño no tiene una posición definida con respecto al abandono efectivo de los combustibles fósiles. El tema de la transición energética tiende a convertirse en una cuestión clave en la gobernanza pan-amazónica, en vista de los nuevos descubrimientos de exploración de petróleo en alta mar en Guyana, en asociación con los Estados Unidos, Surinam inicia una exploración similar, con inversiones francesas, y Venezuela, que depende desde hace mucho tiempo de la explotación del petróleo y está relativamente aislada en la región, se vuelve más dependiente de China⁵.

Las dificultades en el ámbito interno tienden a disminuir la credibilidad de Brasil en lo que respecta a la transición hacia una economía baja en carbono. El Congreso Nacional se opone mayoritariamente a la agenda de protección ambiental debido a la fuerza del bloque ruralista, que tiene fuertes vínculos con el bolsonarismo. Varias medidas propuestas han puesto de manifiesto el conflicto de visiones entre el Ejecutivo y el Legislativo en temas relacionados, e incluso los partidos de la coalición gubernamental no siguen necesariamente las posiciones del Gobierno. El progresivo debilitamiento del poder ejecutivo frente al Congreso es una cuestión compleja que va más allá del tema medioambiental.

5 Véase Diogo Ives, Julia Reis, Guilherme Fritz y Matheus Petrelli, «Caminhos da esquerda para a governança da Pan-Amazônia: Uma comparação entre os Governos Petro e Lula 3» (Caminos de la izquierda hacia la gobernanza de la Panamazónica: una comparación entre los gobiernos de Petro y Lula 3), *Boletim OPSA*, n.º 1, enero-marzo, 2005, pp. 37-46.

Además, incluso dentro del Ejecutivo persisten diferencias de opinión con respecto a la explotación de petróleo en la Margen Ecuatorial, y una parte significativa del Ejecutivo defiende la apertura de nuevas frentes de exploración de combustibles fósiles en la región. En esta diferencia de opiniones, quien se ha visto más afectado es el Ministerio de Medio Ambiente. El problema es que Brasil puede llegar a la COP30, en noviembre, con su credibilidad seriamente afectada. Un vergonzoso incidente reciente, en la declaración de la ministra Maria Silva ante el Senado, puso de manifiesto la visión prejuiciosa, machista y misógina de los senadores. La inmediata reacción de apoyo del presidente Lula acabó por fortalecer la posición de la ministra dentro del Gobierno, el mayor símbolo nacional de la lucha por objetivos ambiciosos en la transición hacia una economía baja en carbono. La celebración de la COP30, el próximo mes de noviembre, será un momento que pondrá en tela de juicio la credibilidad brasileña con objetivos más ambiciosos.

8 ¿Cómo podría influir el nuevo escenario internacional en la dinámica política interna de Brasil?

En el pasado, las diferencias de poder material y simbólico eran los principales determinantes del grado de influencia de las fuerzas externas sobre un país más débil. Por diversas razones, los países más frágiles dependían de los más fuertes. El grado de aislamiento también podía variar por innumerables razones. El fenomenal desarrollo de las nuevas tecnologías de Internet y de la

información ha hecho que todos los países estén sujetos a fuerzas externas a menudo incontrolables. Ciertamente, la dependencia económica y financiera entre los países no ha disminuido, pero hoy en día sería prácticamente imposible que un país se aislara por completo, ni siquiera Corea del Norte. En la actualidad, la desigualdad entre las naciones es abismal, y la parte más rica vive prácticamente en espacios privados y autorregulados. Pero incluso estos espacios están sujetos a la *invasión* de las redes.

Con el fin de la Guerra Fría y la globalización del capitalismo, la transversalidad entre las cuestiones externas y las internas se ha ampliado enormemente con la internacionalización de las sociedades civiles. Este fenómeno ha llevado a la politización de temas que antes se consideraban competencia del Estado y de la política exterior. De este modo, las agendas de política exterior se insertan cada vez más en el debate interno y politizan las cuestiones internacionales.

Uno de los fenómenos de la coyuntura internacional actual que está afectando a la dinámica interna de los países en general es la expansión de gobiernos de derecha y extrema derecha que se conectan a nivel mundial. Ya en su primer mandato, Donald Trump estimuló la formación de estas redes globales. Con su regreso al poder, es seguro que estas conexiones tenderán a ampliarse y representarán una amenaza para las democracias existentes, incluida la brasileña.

Marianna Albuquerque es profesora del Instituto de Relaciones Internacionales y Defensa de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IRID-UFRJ). Es miembro senior del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI). Es miembro de Raisina Dialogue, de la Observer Research Foundation (ORF-India). Tiene un posdoctorado en Ciencias Militares (ECEME) y un doctorado y una maestría en Ciencias Políticas

1 ¿Cuál es el margen de maniobra de Brasil y las posibilidades de defender los intereses nacionales ante el enfrentamiento entre Estados Unidos y China?

Es innegable que las disputas entre Estados Unidos y China afectarán a la inserción internacional de todos los demás actores del sistema. Dado el poder financiero, comercial, diplomático y militar de ambas potencias, no es posible imaginar un escenario en el que se puedan evitar los posibles desacuerdos y disputas entre ellas. Sin embargo, que el contexto esté marcado por esta disputa no significa que el futuro esté condicionado por dicha división.

En las últimas décadas, los reajustes del equilibrio de poder en el sistema se han caracterizado por la aparición de nuevos acto-

res, lo que ha provocado la creación de instituciones alternativas, proyectos regionales de integración y oportunidades de liderazgo en nichos de la agenda internacional. En todos estos casos, Brasil se perfila como uno de los actores con potencial para promover una estrategia propia, aunque inevitablemente influenciada por las condiciones sistémicas del momento.

Históricamente, salvo algunas excepciones posteriormente interpretadas como rupturas puntuales, Brasil ha adoptado un enfoque de política exterior marcado por el pragmatismo, y no orientado puramente por valores. Esta estrategia ha permitido al país no cerrar las puertas a los países con visiones diferentes ni limitar nuestras asociaciones e interacciones a países con posiciones similares (*like-minded countries*). Así, a pesar de mantener relaciones estrechas y estratégicas con Estados Unidos —interacciones que van más allá de la proximidad entre los ocupantes del Ejecutivo federal, dado que existe una fuerte relación entre los sectores privados, las entidades subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil—, hemos mantenido canales de diálogo, comercio y coordinación política con otros Estados que adoptan prácticas internacionales y nacionales dispares, como China y Rusia. Es en esta pluralidad de compromisos donde reside la mayor oportunidad para que Brasil maximice sus intereses frente a la creciente disputa geopolítica.

2 ¿Qué impacto puede tener la participación en los BRICS sobre la política exterior brasileña?

Mi interpretación es que la participación de Brasil en el BRICS solo es vista como perjudicial para la imagen internacional del país por aquellos que interpretan erróneamente los objetivos de Brasil en el grupo. En términos generales, las demandas de los BRICS no son nuevas ni inéditas en la política exterior brasileña. Temas como la reforma de las instituciones y la ampliación de la representatividad de los países en desarrollo ya eran pilares de la acción exterior de Brasil desde el siglo XIX, con una profundización después de la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento de organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), posteriormente transformado en la Organización Mundial del Comercio (OMC), y las instituciones financieras de Bretton Woods. Por lo tanto, no es el BRICS el que inaugura esta agenda para Brasil.

Sin embargo, es innegable que los BRICS impulsan esta agenda, aunque sea por medios que ya formaban parte de la estrategia diplomática de Brasil: la formación de alianzas entre países con intereses convergentes. Por convergentes no debe entenderse consensuados o plenamente alineados. Para Brasil, la existencia de diferentes puntos de vista es un activo, y no un pasivo, para la acción internacional. De este modo, el BRICS puede significar —y así ocurre en la práctica— algo diferente para cada

uno de sus miembros. Si para Rusia puede ser uno de los pocos canales abiertos para su proyección multilateral tras la invasión de Ucrania, para la India puede ser un espacio para la construcción de confianza mutua con países de Oriente Medio y Asia, además de una forma de contrarrestar los intereses de China. Para Brasil, puede significar un grupo a través del cual defendemos la narrativa de que el orden establecido en 1945 no se ajusta a la correlación de fuerzas y los desafíos actuales. Todos estos objetivos son válidos, y suponer que un país del bloque tiene control total de la agenda en un grupo que decide por consenso es, en mi opinión, ignorar que todos llegan a la mesa de negociaciones con sus propias demandas y emplean los mecanismos disponibles para, diplomáticamente, influir y dirigir los caminos del grupo.

3 ¿Es adecuado el concepto de Sur Global para orientar la política exterior brasileña?

En las relaciones internacionales, ningún concepto tiene un dueño. Una vez que un país propone un término determinado como forma de interpretar la realidad, las nuevas lecturas y usos por parte de diferentes autores tienen la capacidad de alterar, reordenar o recalificar el contenido inicialmente propuesto. En el caso del concepto de Sur Global, se trataba, en su origen —en el que Brasil fue uno de los proponentes—, de una nueva forma de clasificar a los países en función de sus intereses y capacidades de inserción internacional. Las categorías anteriores, como Primer/

Segundo/Tercer Mundo, cayeron en desuso con el fin de la Guerra Fría, y otros términos como países en desarrollo y mercados emergentes tenían un enfoque económico que ya no respondía a los propósitos. El Sur Global, por lo tanto, era una categoría geopolítica que agrupaba a los países fuera de los países desarrollados que, además del potencial económico, demostraban una disposición (aunque con capacidades y niveles de actividad variables) a desempeñar un papel más determinante en la gobernanza global.

Sin embargo, desde el principio, el término fue cuestionado académicamente. Las preguntas surgieron de la propia constitución del concepto: ¿cómo ser global? si el propio término “Sur” ya denota un alcance parcial? Aparte de eso, todo concepto requiere su contra-concepto: ¿los demás países se ven a sí mismos como un «Norte Global»? ¿Cómo agrupar en el bloque del «Sur» a países con perfiles y capacidades tan divergentes como la India, quinta economía del mundo y potencia nuclear, ¿y pequeñas islas como Palau?

A pesar de las divergencias académicas, es importante reforzar que, políticamente, el Sur Global funciona como un *aglutinador* de narrativas para países como los BRICS. Si se entiende en su forma más básica, como un conjunto de países que no están contemplados en las categorías tradicionales de grandes potencias y que exigen más espacio en el orden, no hay un escenario en el que Brasil no sea parte del Sur Global. Por lo tanto, aunque imperfecto y plagado de contradicciones, es un concepto que se ajusta a las grandes líneas de los objetivos de la política exterior brasileña.

4 ¿Cómo debe posicionarse Brasil ante las posibles posturas agresivas del Gobierno de Trump en relación con América Latina?

Brasil debe posicionarse como lo ha venido haciendo: 1) utilizando los mecanismos de negociación diplomática para minimizar los daños; 2) manteniendo relaciones cordiales y abiertas, a pesar de las discrepancias; 3) diversificando y ampliando las asociaciones para no depender exclusivamente de Estados Unidos en ningún sector económico o político. Dado que Trump no tiene presiones electorales para una reelección y cree firmemente que ha sido reelegido gracias a sus políticas agresivas, en áreas que van desde la migración hasta los aranceles, era de esperar que, al comienzo de su mandato, adoptara medidas consideradas extremas. Sin embargo, la realidad política se impone. Si las medidas anunciadas empeoran el panorama económico de los Estados Unidos —y las elecciones intermedias pueden traer indicios de estos contratiempos—, será necesario revisar el rumbo. Muchos de estos cambios ya se están llevando a cabo, como la reducción de aranceles tras negociaciones y represalias.

5 ¿Cuál debe ser la posición de Brasil frente a los regímenes autoritarios en América Latina?

Para la diplomacia brasileña, históricamente, existe una fina línea entre la condena de los regímenes que violan principios que nos son queridos, como el respeto a los derechos humanos, y la

garantía de la primacía de la no injerencia en los asuntos internos de nuestros vecinos. Por lo tanto, un camino que hemos adoptado en otros momentos históricos ha sido tratar el tema en el ámbito de las instituciones multilaterales de las que formamos parte, sin adoptar, sin embargo, posturas radicales de expulsión o imposición de sanciones unilaterales, medidas que, según Brasil, provocan efectos adversos para la población civil y cierran canales de diálogo útiles para la normalización de las relaciones.

El caso más cercano a nosotros, y con mayor interés directo para la política exterior brasileña, es el de Venezuela. En momentos anteriores de ruptura del orden democrático, optamos por apoyar la suspensión temporal de Venezuela de organizaciones como el Mercosur y la UNASUR, movilizando los Protocolos de Ushuaia y Georgetown, respectivamente, hasta el retorno al orden constitucional. En la crisis más reciente, tras las innumerables denuncias de fraude y la negativa de Nicolás Maduro a facilitar las actas electorales tras la disputa en las elecciones con Edmundo González, mantuvimos firme nuestra posición de solo reconocer al gobierno tras la divulgación pública de los documentos. Esta no fue una postura unánime entre los altos mandos de Brasil, lo que generó disputas internas, pero fue la posición oficial, que se mantiene. Se adoptó el mismo rigor tras las amenazas de Venezuela de anexionar el territorio de Esequibo, parte de Guyana. Cualquier posibilidad de tránsito por territorio brasileño fue inmediatamente rechazada.

En resumen, considero que la postura debe ser una mejora de lo que hemos hecho hasta ahora: condenar las violaciones del orden

democrático, pero sin cerrar los canales diplomáticos existentes; utilizar las instituciones multilaterales con legitimidad para posibles “castigos”, y no acciones unilaterales; alinear el discurso dentro del Gobierno, para evitar que diferentes figuras públicas expresen externamente mensajes contradictorios, lo que aumenta el grado de inseguridad y reduce la fiabilidad de la posición brasileña.

6 ¿La defensa de la democracia y los derechos humanos debe ser una parte relevante de la agenda de Brasil en los foros internacionales?

Sin duda, sobre todo porque no solo afecta al orden internacional, sino que es un principio constitucional inscrito en nuestra Carta Magna de 1988. Brasil se adhiere y suscribe diversos compromisos internacionales que refuerzan y multilateralizan este objetivo y, en los últimos años, hemos dado varias pruebas de que el mantenimiento de la democracia y la protección de las minorías son una prioridad para el mantenimiento de nuestro orden republicano.

Las dudas sobre el tema suelen surgir cuando nos relacionamos con países que adoptan prácticas desviadas. En mi interpretación, la lectura de la diplomacia brasileña es que solo conseguiremos influir positivamente en la adopción de prácticas convergentes con las nuestras si establecemos vínculos de confianza y diálogo con los países que propagan otros valores. Esta estrategia no está exenta de críticas, pero limitar los socios a países que adoptan modelos similares tampoco ha demostrado ser una estrategia eficaz a lo largo de la historia. Los intentos de cambio de régimen por la fuerza han provocado algunas de las ma-

iores catástrofes humanitarias que hemos vivido. El uso de “dos pesos y dos medidas” a la hora de clasificar a los gobiernos —considerando a algunos como dictaduras con las que no se debe mantener ningún tipo de vínculo (por ejemplo, Corea del Norte) y a otros como gobiernos autoritarios, pero integrados en el sistema (por ejemplo, Arabia Saudita)— también ha provocado innumerables distorsiones. Cabe recordar que los gobiernos democráticos también violan los derechos humanos y deben ser igualmente exigidos, supervisados y observados.

7 ¿Debe Brasil asumir un papel protagonista en las negociaciones sobre el clima y el medio ambiente, comprometiéndose con objetivos ambiciosos en la transición hacia una economía baja en carbono?

En un mundo en el que la proyección de poder se produce, sobre todo, a partir de nichos, el régimen climático y medioambiental es, sin duda, uno de los canales a través de los cuales Brasil tiene más ventaja competitiva para expresarse e insertarse como líder. Somos un país con una inmensa cobertura forestal, diversos biomas y grandes reservas hídricas y minerales. En lo que respecta a estos temas, Brasil es un interlocutor necesario y, históricamente, no hemos dudado en asumir un papel protagonista, como por ejemplo con la celebración de Río 92, conferencia fundamental del sistema de objetivos climáticos que se configuró a partir de la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Las contradicciones inherentes a la búsqueda de la protección ambiental en un modelo capitalista están asociadas a la necesidad de garantizar el desarrollo. Desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, Brasil se ha aliado con los países en desarrollo en la defensa del principio de «responsabilidades comunes, pero diferenciadas», según el cual los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero deben tener en cuenta como base las emisiones históricas y la necesidad de transferir recursos para financiar la transición de los países menos desarrollados hacia un modelo de bajas emisiones de carbono. Sin embargo, esto no significa que estos países deban quedar exentos de compromisos, sino que el reparto de la carga debe tener en cuenta la equidad y la contribución histórica a la actual situación de emergencia climática, a fin de garantizar el derecho al desarrollo.

A diferencia de los principales emisores de gases de efecto invernadero —Estados Unidos, China e India encabezan la lista—, cuyo sector energético es el principal responsable del volumen de emisiones nacionales, el principal reto de Brasil es contener las emisiones derivadas del uso de la tierra, sobre todo la deforestación y la agricultura. La relativa baja concentración de emisiones en el sector energético, además de la primacía del desarrollo, se han utilizado como argumentos (por diversos sectores, tanto nacionales -por ejemplo, la sociedad civil- como externos) para justificar la posición de Brasil (criticada internacionalmente, por ejemplo, por el gobierno colombiano y por gobiernos europeos) de explotar nuevas fuentes de combustibles fósiles, incluso en la cuenca del Amazonas. La imagen negativa que esta postura genera se ha utilizado para criticar los límites del compromiso brasileño

y promete ser uno de los grandes retos de la COP30, que se celebrará en Belém en noviembre de 2025.

8 ¿Cómo podría influir el nuevo escenario internacional en la dinámica política interna de Brasil?

Aunque, históricamente, los temas internacionales han tenido pocas implicaciones electorales, este escenario ha cambiado recientemente. Las polarizaciones en torno a la relación con Cuba, Venezuela y China, por un lado, y el alineamiento incondicional con Estados Unidos, por otro, han tenido repercusiones en el debate interno, incluso a nivel parlamentario. Aunque estos temas generan identificaciones ideológicas y se movilizan retóricamente, creo que las elecciones siguen decidiéndose por la percepción del rendimiento a corto plazo en el plano interno, como los datos económicos, la sensación de recomposición salarial, la seguridad, la salud, la educación y el transporte.

En un contexto en el que las divisiones entre lo interno y lo externo se disipan progresivamente, las cuestiones internacionales pueden repercutir en elementos domésticos, como los procesos inflacionarios provocados por los aranceles o las rupturas en el comercio internacional. Sin embargo, no creo que el ciudadano medio establezca sistemáticamente esta relación de causa y efecto a la hora de decidir su voto. El gobernante actual tiende a ser responsabilizado por los daños o beneficios y es castigado o responsabilizado individualmente por ello en el momento de las elecciones.

Rubens Ricupero, diplomático retirado, fue embajador en Washington, Ginebra y Roma, ministro de Medio Ambiente y Amazonía, ministro de Hacienda y secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Nacido en São Paulo, se licenció en Derecho por la USP y es autor de varios libros y ensayos, los más recientes de los cuales son '*A diplomacia na construção do Brasil*' (Versal, 2017) y '*Memórias*' (Ed. Unesp, 2024).

1 ¿Cuál es el margen de maniobra de Brasil y las posibilidades de defender el interés nacional ante el enfrentamiento entre Estados Unidos y China?

El margen de maniobra de Brasil depende, obviamente, de las características que adquiera lo que prefiero llamar oposición o antagonismo, en lugar de confrontación. Será más amplio si la disputa se limita al ámbito bilateral. Las restricciones a China en materia de inversión, tecnología o aranceles estadounidenses solo nos afectan de manera indirecta. Pueden convertirse en un reto para las empresas brasileñas que utilizan tecnología e insu- mos estadounidenses, como Embraer, si la disputa evoluciona hacia situaciones en las que Washington exija a estas empresas que

corten sus vínculos tecnológicos con China. Cuando se habla de confrontación, lo que se tiene en mente es el retorno a una especie de nueva Guerra Fría, como la que enfrentó a Estados Unidos y la URSS. El paralelismo, aunque tácito, es peligroso, ya que las diferencias son mayores que las similitudes. La Guerra Fría fue, en esencia, una lucha ideológica planetaria, que actualmente solo existe de forma incipiente y dudosa. China ya es el principal socio comercial de más de 120 países, en contraste con la escasa relevancia soviética en el comercio.

La Guerra Fría presentaba una estabilidad básica derivada del respeto tácito a las áreas exclusivas de influencia, algo inexistente en la actualidad. El antagonismo entre Estados Unidos y China se asemeja más al que existía entre el Reino Unido y Alemania antes de 1914: una rivalidad nacional en la que es más difícil exigir la alineación de terceros que en los conflictos ideológicos. Incluso durante la Guerra Fría, Brasil se negó a alinearse con su Política Exterior Independiente. Con más razón ahora, nuestro interés es unir fuerzas con países similares para resistir la tendencia, de Trump u otros, de sustituir el sistema multilateral por un retroceso al mundo del poder. Aún es pronto para predecir si el antagonismo entre EE. UU. y China se acercará a lo que fue la Guerra Fría. Para países como Brasil, que no son potencias nucleares ni militares convencionales, el interés primordial es defender el orden multilateral, aunque sea imperfecto, ya que constituye la única condición que nos permite ejercer cierta influencia sobre las decisiones mundiales.

2 ¿Qué impacto puede tener la participación en los BRICS sobre la política exterior brasileña?

En la página web oficial del Gobierno brasileño, los BRICS se definen como una agrupación de países (...) considerada un foro relevante de articulación político-diplomática (...) un espacio de cooperación y concertación de los países del Sur Global con el objetivo de dialogar sobre temas de la agenda internacional". El concepto está en constante evolución, habiendo pasado de los cuatro miembros originales (BRIC) a la incorporación, primero de Sudáfrica, luego de Arabia Saudí, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Indonesia, Irán, además de los llamados «países socios» y más de 30 aspirantes. La mera enumeración de los miembros y socios basta para indicar la extrema heterogeneidad del grupo. Quizás sea más fácil definir su carácter por lo que *no es* que por lo que *es*: ningún país occidental ni economía avanzada forma parte del grupo, ninguno es miembro de la OTAN, casi ninguno es latinoamericano, salvo, en menor medida, como socios, Cuba y Bolivia, lo que hace dudoso considerar a los BRICS como sinónimo del Sur Global, a menos que se elimine a casi toda América Latina de esa zona. En distintos grados, todos los miembros son países insatisfechos con el *statu quo* internacional y su propia *situación* en él, es decir, son revisionistas del orden internacional, aunque pocos se acercan a la radicalidad del paria Irán o de Rusia, nostálgica de la Unión Soviética. La próxima cumbre de los BRICS puede ser útil en la medida en que un grupo tan dispar logre posiciones comunes en la búsqueda de una mejor gobernanza global. ¿Qué

sería esa «gobernanza global»? Avances efectivos en la lucha contra problemas globales como el cambio climático y la prevención de pandemias, por ejemplo. ¿Cómo hacerlo teniendo que lidiar en el grupo con China, el mayor contaminador del planeta y con el origen no aclarado de la COVID-19? Es inútil hablar de democratización y derechos humanos dada la perturbadora composición del grupo. La idea original de mejorar la gobernanza de las entidades de Bretton Woods pierde relevancia en un momento en que, ante Trump, se teme por la supervivencia del FMI, el Banco Mundial y la OMC. Al ser sede de la cumbre, Brasil saldría recompensado si lograra reforzar las perspectivas de la COP 30 mediante la disposición de aumentar el nivel de ambición de los compromisos nacionales, contrarrestando así el impacto negativo de Trump. En general, para los BRICS y para Brasil, el mayor desafío es reaccionar ante el debilitamiento del multilateralismo y evitar que desaparezca el único sector en el que los países no armados pueden ejercer alguna influencia.

3 ¿Es adecuado el concepto de Sur Global para orientar la política exterior brasileña?

Lo dicho anteriormente sobre los BRICS puede repetirse en relación con el Sur Global, aunque los dos conceptos no se superponen por completo. El sitio web oficial del Gobierno brasileño afirma que «el Sur Global se refiere a los países en desarrollo o emergentes que, en su mayoría, se encuentran en el hemisferio sur del planeta». Así, prefirió definir al grupo por la condición que

antes se denominaba «subdesarrollada», en lugar de por características políticas. Esta condición es solo uno de los rasgos que definen la personalidad exterior de Brasil. Somos un país en desarrollo (aunque con una renta per cápita intermedia alta, del orden de 9000 dólares estadounidenses). Pero también somos un país con una herencia histórica y cultural occidental, en contraste con la mayoría de los demás miembros del Sur Global. Somos un país de América Latina, poco representado en los BRICS. Hemos heredado gran parte de nuestra forma de ser y nuestra cultura de los pueblos originarios. Además de occidentales por nuestra cultura, valores y aspiraciones, tenemos vínculos étnicos y culturales muy fuertes con África. En términos de aspiraciones, nos sentimos más cercanos a los ideales de democracia y bienestar social de Europa que a los de Estados Unidos. Podríamos añadir otros rasgos, pero estos bastan para indicar la complejidad y la riqueza del perfil internacional de Brasil, que no puede ni debe reducirse a una sola de sus dimensiones. Por eso, la idea de pertenecer al Sur Global debe combinarse y equilibrarse con las otras dimensiones de nuestra personalidad. Por otro lado, para un país como Brasil, cuya posibilidad de influir en las decisiones internacionales depende esencialmente de la acción multilateral, el concepto de Sur Global ofrece un valioso potencial que debe aprovecharse al máximo, como siempre, sin perjuicio de otras dimensiones relevantes. En cierto modo, Brasil es el más «global» de los latinoamericanos, lo que nos abre perspectivas interesantes, incluso si algún día se presenta una posibilidad real de ampliar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el sentido de darle mayor representatividad.

4 ¿La defensa de la democracia y los derechos humanos debe ser una parte relevante de la agenda de Brasil en los foros internacionales?

En relación con esta pregunta, me gustaría recordar que somos uno de los pocos países en los que la propia Constitución escrita prescribe explícitamente los principios que deben regir la conducta internacional del país. En nuestro caso, el artículo 4 de la Constitución de 1988 afirma que las relaciones internacionales del país deben regirse por los principios de independencia, prevalencia de los derechos humanos, autodeterminación, no intervención, igualdad entre los Estados, defensa de la paz, solución pacífica de los conflictos, repudio al terrorismo y al racismo, cooperación entre los pueblos, concesión de asilo político, además de un párrafo sobre América Latina, que comentaré en otra pregunta.

Por lo tanto, la defensa de los derechos humanos no es una cuestión de elección o preferencia, sino una prescripción explícita de la Constitución. La democracia, por su parte, está implícita en el espíritu de este artículo. De ello se derivan implicaciones de extrema importancia. Por ejemplo, la política exterior de la era oscura de Bolsonaro-Ernesto Araújo no solo fue una monstruosidad en términos de error diplomático, sino que representó una política claramente anticonstitucional, que debió ser denunciada, como lo fue, por un grupo del que formé parte, incluso ante los tribunales.

La forma de hacer efectiva esta defensa es una cuestión que debe decidirse en cada caso. No se debe dar preferencia a los enfoques unilaterales, sino tratar de denunciar las violaciones en los

foros internacionales e interamericanos competentes por las diversas convenciones de derechos humanos vigentes.

5 ¿Cómo debe posicionarse Brasil ante las posibles posturas agresivas del Gobierno de Trump en relación con América Latina?

Volviendo a la Constitución, el párrafo único del artículo 4 establece: "La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones." Creo que este párrafo deja claro que la vocación latinoamericanista e integracionista de Brasil tampoco es una cuestión opcional, sino una prescripción constitucional. Quien obliga a lo más, obviamente obliga a lo menos. La política exterior brasileña tiene el deber de oponerse a cualquier postura agresiva de Trump o de cualquier otra fuente en relación con América Latina.

6 ¿Cuál debe ser la posición de Brasil frente a los regímenes autoritarios en América Latina?

Por fidelidad a nuestros principios constitucionales e ideales políticos, Brasil debe actuar de manera proactiva para promover la democracia y el respeto a las leyes y las elecciones mediante iniciativas como la inclusión de la «cláusula democrática» en los

grupos de los que forma parte y el fomento del diálogo y el entendimiento entre facciones opuestas en los países de América Latina. Incluso ante el rechazo de soluciones democráticas, la solución no es la ruptura de relaciones, el aislamiento o la intervención, sino la firmeza en la defensa de salidas democráticas. Cuando sea el caso, será necesario denunciar las violaciones graves en los foros apropiados de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales. Dichas denuncias están previstas en los acuerdos y convenciones sobre derechos humanos y no pueden interpretarse como intervenciones extranjeras en materia de soberanía nacional.

7 ¿Debe Brasil asumir un papel protagonista en las negociaciones sobre el clima y el medio ambiente, comprometiéndose con objetivos ambiciosos en la transición hacia una economía baja en carbono?

No hay duda de que, para Brasil, esta es una de las situaciones afortunadas en las que lo correcto, desde el punto de vista ético del interés común de la humanidad, también se corresponde con las ventajas comparativas específicas nacionales. Ya se ha mencionado que no somos una potencia nuclear ni militar convencional. Tampoco figuramos entre las economías que más se han beneficiado de la globalización a través de las cadenas de valor globales, a diferencia de los asiáticos. En cambio, somos una potencia medioambiental, energética y de suministro de alimentos. Más del 80 % de la generación de electricidad proviene de fuen-

tes limpias y renovables, en primer lugar la hidráulica, seguida de la solar, la eólica y la biomasa. El potencial de esta última apenas se ha aprovechado, aunque Brasil es el único país del mundo que mantiene desde hace más de 40 años un programa de combustible limpio —el etanol de la caña de azúcar— a escala de millones de vehículos. Lo que resulta costoso y difícil para China y la India —la transición del carbón a fuentes limpias— no le cuesta nada a Brasil. Si queremos recuperar la posición que tuvimos en los años de rápida expansión de 1950 a 1982, nuestra mejor esperanza de reconstruir ventajas comparativas se encuentra en los sectores medioambientales, de energía limpia y renovable, y en la producción de alimentos para el mundo. En este sector aún enfrentamos dos retos sin resolver: la dependencia del transporte, sobre todo el rodado, de los combustibles fósiles (el diésel) y el más arduo de todos, el de la Amazonia. En el transporte, la solución está al alcance de la mano: aumentar a gran escala la producción de biodiésel a partir de biomasa. En la Amazonía, el problema consiste en hacer realidad de manera práctica y efectiva la aspiración de que la selva en pie sea más valiosa que su destrucción para la cría de ganado. Existen ideas prometedoras en la bioeconomía basada en los recursos forestales, pero aún a escala insuficiente. En este punto, la COP30 marcaría una gran diferencia si fuera capaz de avanzar en fórmulas innovadoras de cooperación internacional, como poner en marcha el mecanismo de certificados de carbono comercializables del Acuerdo de París, el mecanismo REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal), el pago por los servicios ambientales prestados por la selva, etc.

8 ¿Cómo podría influir el nuevo escenario internacional en la dinámica política interna de Brasil?

Es evidente que la forma más obvia será a través de la alianza entre la extrema derecha bolsonarista y el régimen retrógrado y represivo de Trump. Son de dominio público los intentos en curso en este sentido: la acción de políticos brasileños ante el Ejecutivo y el Legislativo de Washington; la nota de un sector del Departamento de Estado sobre un asunto interno brasileño, debidamente respondida por Itamaraty; las amenazas de medidas en el Congreso estadounidense contra ministros del Tribunal Supremo brasileño; las críticas a las medidas de protección de nuestro proceso democrático, como la inhabilitación de ciertos políticos, las decisiones judiciales contra la difusión de noticias falsas en las redes sociales.

Es posible que, en algún momento, sobre todo a medida que se acerquen las elecciones de 2026, las amenazas de este tipo se agraven. Eventualmente, pueden concretarse en sanciones comerciales, económicas y políticas, dirigidas preferentemente contra el Tribunal Supremo Federal o contra el Ejecutivo. Situaciones como la descrita anteriormente podrían, en última instancia, conducir a graves divisiones internas en el país y exigirían que las instituciones brasileñas estuvieran preparadas y unidas para hacer uso de todos los instrumentos legítimos de protección de la democracia que proporcionan la Constitución y las leyes brasileñas.

Plataforma Democrática

Creada en 2007 por la Fundación Fernando Henrique Cardoso y el Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, la Plataforma Democrática tiene como objetivo fortalecer la cultura y las instituciones democráticas en Brasil y América Latina. Desarrollamos investigaciones, publicaciones y seminarios sobre las transformaciones de la sociedad y la política en la región y en el sistema internacional, con enfoque en los desafíos para la convivencia y la gobernanza democrática. Estimulamos el diálogo entre los productores de conocimiento y los diferentes actores sociales y políticos, de manera apartidista. Promovemos el aprendizaje democrático de la ciudadanía, fomentando una cultura cívica que valora la argumentación y el pluralismo de puntos de vista.

Conozca nuestras publicaciones más recientes:

Conexión América Latina

Ensayos sobre los cambios políticos, culturales y socioeconómicos que afectan la calidad de la democracia en América Latina, cuando no su propia existencia.

Año 4, Volumen 2: [América Latina, el No Alineamiento Activo y la disputa entre Estados Unidos y China, por Jorge Heine](#)

Año 4, Volumen 1: [El panorama del crimen organizado y los mercados ilícitos en el bioma amazónico, por Leandro Piquet Carneiro y Adriano Bastos Rosas](#)

Año 3, Volumen 2: [¿Un «modelo Bukele» para América Latina?, por Lucía Dammert](#)

[Conozca todas las ediciones](#)

Journal of Democracy en portugués

Revista semestral sobre los retos contemporáneos de la democracia en el mundo, con traducciones y artículos originales sobre Brasil.

[Ver todas las ediciones publicadas](#)

Colección El estado de la democracia

Libros sobre los retos de la democracia en Brasil y en el mundo.

[El nuevo gobierno de los individuos](#)

[Nacionalismo y democracia en Europa y Brasil](#)

[Desafíos del sistema político brasileño](#)

[Identidades y crisis de las democracias](#)

Colección Corazones y Mentes

Proyecto de educación ciudadana orientado por valores humanistas y democráticos, con textos de acceso gratuito para uso escolar con el objetivo de fortalecer los valores y el ejercicio de la democracia.

Volumen 1: [Pensar de forma autónoma fuera y dentro de Internet](#)

Volumen 2: [Enseñanza religiosa y valores democráticos](#)

Volumen 3: [Nacionalismo y democracia](#)



F U N D A Ç Ã O

F E R N A N D O
H E N R I Q U E
C A R D O S O