

¿AUTONOMÍA PRAGMÁTICA? LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR DE LULA

Gilberto M. A. Rodrigues*

25 de abril de 2023

Resumen

El presidente Lula asume su nuevo mandato (2023-) tras haber derrotado al gobierno de ultraderecha de Bolsonaro, basado en una gran coalición de partidos e intereses internos, algunos bastante divergentes. Con el experimentado exministro Celso Amorim como principal asesor internacional, Lula retoma su política exterior bajo nuevas claves internas e internacionales, con más dificultades y desafíos en relación a sus dos mandatos anteriores (2003-2010). Las divisiones internas del país, que exigen una reconciliación sociopolítica, y el conflictivo e inestable escenario internacional, implican una nueva política exterior destinada a recuperar la posición y la imagen de Brasil en la escena internacional. Se trata del concepto de “autonomía pragmática” que combina las pretensiones de liderazgo del país en cuestiones como el cambio climático y el combate al hambre con el deseo de mantener el equilibrio entre polos de poder opuestos en el sistema internacional.

Tras la victoria: reconocimiento y apoyo internacionales

La política exterior del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en su tercer mandato, se inició incluso antes de su toma de posesión. Tras una victoria en la segunda vuelta con un estrecho margen de poco más de dos millones de votos, Lula obtuvo de inmediato el reconocimiento masivo de la comunidad internacional, frente a un adversario que nunca reconoció oficialmente su derrota, reprodujo el guión de Donald Trump en Estados Unidos y promovió la desobediencia a los resultados de las urnas entre sus seguidores en

las redes sociales (Azzi *et al.*, 2022). Por otra parte, ante la negativa del presidente Bolsonaro a colaborar con el proceso de transición en los meses de noviembre y diciembre de 2022, Lula y su Gabinete de Transición Gubernamental asumieron el liderazgo para adelantar y anticipar diversas cuestiones dirigidas al nuevo período presidencial. El ejemplo más importante y emblemático de esta anticipación del regreso de Brasil al mundo fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 27), en Egipto, entre el 6 y el 18 de noviembre, cuando Lula participó por invitación del presidente egipcio.

Gabinete de Transición Gubernamental y GT de Relaciones Exteriores

En una situación adversa de no reconocimiento del resultado electoral por parte del presidente Bolsonaro, el candidato

* Profesor Asociado del área de Relaciones Internacionales en la Universidade Federal do ABC (UFABC), miembro del *Observatorio de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil* (@OPEB_UFABC), de la Cátedra Sergio Vieira de Mello (ACNUR) e investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) en Brasil. @gilberto_rod.



derrotado, el 8 de noviembre de 2022 se constituyó el Gabinete de Transición Gubernamental, bajo la coordinación del vicepresidente electo, Geraldo Alckmin (Brasil, 2022). Una de las novedades de este Gabinete fue la creación de un Grupo de Trabajo sobre Relaciones Exteriores con el mandato de realizar un diagnóstico amplio y detallado de la situación del Estado brasileño en las relaciones exteriores del país. Integrado por diplomáticos, académicos, representantes de la sociedad civil y de partidos políticos, el GT elaboró un informe analizando las principales líneas de política exterior a ser recuperadas y/o iniciadas y la recomposición de la burocracia y presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, sacudido por el gobierno disfuncional y altamente contaminado por la ideología ultraderechista negacionista y antiliberal de Bolsonaro.

Toma de posesión y equipo de relaciones exteriores del nuevo gobierno

Lula asumió la Presidencia, el 1 de enero de 2023, bajo el lema oficial de “Unión y Reconstrucción”, dos palabras-símbolo de la antítesis bolsonarista (UOL, 2023). Con la presencia de 70 delegaciones extranjeras, incluyendo 19 jefes de Estado y cuatro primeros ministros de Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Portugal, España, entre otros, Lula encabezó una espléndida toma de posesión que llenó los ojos del mundo con una muestra de diversidad e inclusión en el acto simbólico de subir la rampa del Palacio del Planalto, recibiendo simbólicamente la banda presidencial de manos del Cacique Raoni (de la etnia Caiapó) y de otros representantes de minorías (BBC, 2023).

En el equipo de gobierno en el área internacional, el núcleo duro del equipo de relaciones exteriores de Lula tiene como figura central y jefe de la Asesoría Internacional al embajador Celso Amorim, exministro de Relaciones Exteriores (2003-2010) y de Defensa (2011-2014), uno de los diplomáticos más experimentados y respetados de la historia del país. El Consejo Asesor es pequeño, con antiguos miembros del Grupo de Trabajo de Relaciones Exteriores del Gabinete de Transición, el diplomático Audo Faleiro, asesor principal adjunto de Amorim, y la académica y exdirectora ejecutiva de la Plataforma Cipó, Adriana Erthal Abdenur, asesora especial, entre otros. Amorim propuso a Lula nombrar al embajador Mauro Vieira para hacerse cargo del Ministerio de Asuntos Exteriores, una elección que se basó en la experiencia (exministro de Asuntos Exteriores de la presidenta Dilma Rousseff, exembajador en Buenos Aires y Washington) y en la lealtad y sintonía del designado con el propio Amorim. Hubo expectativas y presiones de las mujeres diplomáticas y de parte de la sociedad civil para el nombramiento de una mujer en el puesto, lo que acabó ocurriendo para la Secretaría General de Relaciones Exteriores (equivalente a viceministra), con la nominación de la embajadora Maria Laura Rocha (Rocha, 2023). La reivindicación de más mujeres en cargos directivos y destacados sigue siendo intensa, especialmente con la creación de la Asociación Brasileña de Mujeres Diplomáticas, bajo la presidencia de la embajadora Irene Vida Gala (Gala, 2023).

A diferencia de los dos primeros mandatos de Lula, en los que la asesoría internacional de la presidencia contó con un

cuadro dirigente del Partido de los Trabajadores (Marco Aurélio Garcia, en el período 2003-2016), con Amorim la agenda internacional del presidente pasa a estar anclada en el estrato diplomático, con menos porosidad política y social, algo que se espera contrarrestar con la promesa de una mayor participación social (sindicatos, movimientos sociales, universidades, sector privado, etc.), a través de los canales ministeriales y en los procesos de integración regional, en los debates y la formulación de la política exterior.

El golpe frustrado del 8 de enero

El intento de golpe de Bolsonaro contra el régimen democrático, iniciado y fomentado bajo su gobierno, tiene su desenlace el 8 de enero de 2023, con la invasión de los edificios de los tres poderes en Brasilia, por militantes de Bolsonaro, apoyados por segmentos de las fuerzas de seguridad del Distrito Federal y de las fuerzas armadas. La inspiración y el modelo, aún y siempre siguiendo el guión de Trump, fue la invasión del Capitolio, el 6 de enero de 2021. Después de la derrota ante Lula, Bolsonaro se aísla, abandona efectivamente el gobierno, entregándolo al entonces jefe de la Casa Civil, Ciro Nogueira, y viaja a Orlando, en EE.UU., el 30 de diciembre de 2022, negándose a participar en la transferencia de mando a Lula. Sin embargo, sus conexiones con grupos golpistas permanecieron activas y su exministro de Justicia, Anderson Torres, entonces recién nombrado secretario de Seguridad de Brasilia—cuya policía era responsable de la seguridad de la capital federal—, actuó como presunto ejecutor de un plan golpista, que finalmente fue frustrado por la fuerte reacción política nacional e internacional tras la invasión.

Lula decretó la intervención en Brasilia y logró reunir a los 27 gobernadores para exigir un compromiso con la democracia y la cooperación federal. El Congreso Nacional y el Supremo Tribunal Federal se unieron a Lula en la condena y el enfrentamiento al golpe, generando un inesperado momento de convergencia entre los tres poderes y entre las entidades federativas, factor que fortaleció a Lula frente a la ultraderecha.

Una de las principales consecuencias del acto golpista fue la dimisión del Comandante del Ejército, en una firme apuesta de Lula por “desbolsonarizar” las fuerzas armadas (Manzano, 2023). Con el apoyo y la acción de la Corte Suprema, más de mil personas fueron detenidas, el gobernador de Brasilia fue removido de su cargo por un período de dos meses y el exministro Anderson Torres (que había coincidentemente viajado a Orlando, después de la toma de posesión y días antes del golpe), sigue preso desde su regreso de EE.UU., mientras avanzan las investigaciones de la Policía Federal. A pesar de la exitosa reacción de Lula contra el golpe de la extrema derecha, ésta sigue viva y activa, como bien evalúan Sanahuja y López Burian (2023).

La recomposición de los lazos con América del Sur (y América Latina)

La mayor promesa del regreso de Lula a la escena exterior era reconstruir los lazos de confianza y asociación con los países de América del Sur y con las instancias regionales de cooperación e integración. Celso Amorim ya había destacado la importancia de las relaciones del país con sus homólogos de la región sudamericana. En su discurso de investidura, Lula afir-

mó: “Nuestro protagonismo se materializará en la reanudación de la integración sudamericana, empezando por el Mercosur, la revitalización de la Unasur y otras instancias de articulación soberana de la región”. Esta promesa fue cumplida al pie de la letra por Lula en sus primeros 100 días de gobierno. El regreso a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (23/01/2023), y la visita a Argentina —principal socio regional— coincidiendo con la VII Cumbre de la CELAC en Buenos Aires (24/01/2023), seguida de un viaje a Uruguay (25/01/2023), reinauguraron la diplomacia presidencial del país. El regreso a Unasur tuvo lugar el 6 de abril de 2023. Lula también quiere otorgar importancia a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), cuya secretaría tiene sede en Brasilia, conectando la integración regional con la defensa de la Amazonia. En cuanto a la Mesa de Diálogo entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Brasil reasumió su lugar como país garante del proceso.

Sin embargo, el gran desafío político en Sudamérica sigue siendo Venezuela, cuya crisis política, económica y humanitaria, desde 2016, ha generado el mayor desplazamiento humano forzado de la historia latinoamericana. Sobre este tema, la reanudación de la relación con el gobierno de Nicolás Maduro comienza oficialmente con una misión a Caracas para reabrir la representación en el país (19/01/2023). Celso Amorim también se reunió con el presidente Maduro para negociar puntos de las relaciones bilaterales, incluyendo el pago de las deudas de Venezuela con Brasil, y el apoyo brasile-

ño a un posible proceso de diálogo entre el gobierno venezolano y la oposición (G1, 2023).

La relación con EE.UU. y la reunión con Biden

El gobierno de Biden se opuso al gobierno de Bolsonaro por razones internas y externas. El hecho de que Bolsonaro se hubiera convertido en el aliado ideológico preferido de Trump en América Latina y fuera el último país latinoamericano en reconocer la victoria de Biden, siguiendo los pasos de Trump, generó un recelo permanente entre el demócrata y el brasileño. Durante el proceso electoral en Brasil en 2022, el gobierno estadounidense fue rápido y firme en combatir todos los intentos de Bolsonaro de desacreditar las urnas electrónicas y el resultado de las elecciones en Brasil. Los canales bilaterales entre militares también funcionaron para disuadir a las fuerzas armadas brasileñas de cualquier intento de sumarse a aventuras autoritarias. Todo ello convirtió a Biden en un aliado natural de Lula. Sin embargo, fue decepcionante que la representación de Biden en la toma de posesión de Lula fuera poco relevante. Pero de nuevo Biden se solidarizó con Lula tras el acto del 8 de enero, hecho que aceleró la visita de Lula a EE.UU. el 10 de febrero, cuando ambos presidentes discutieron sobre democracia, cambio climático, energías renovables, igualdad racial y la guerra en Ucrania, aunque sin firmar ningún acuerdo. Brasil también recibió las visitas oficiales del enviado especial del presidente de EE.UU. para la Acción Climática, John Kerry, los días 27 y 28 de febrero, y de la Representante de Comercio de EE.UU. (USTR, por sus siglas en inglés), los días 7 y 8 de marzo.

China y el Banco BRICS

Mayor socio comercial de Brasil (representa cerca del 30% de la balanza comercial del país) y uno de los países más golpeados por la retórica bolsonarista, China entra en la agenda de la política exterior brasileña de Lula como una alta prioridad, no sólo económica y comercial, sino estratégica y geopolítica. La visita prevista de Lula a China para culminar sus 100 días de mandato, inicialmente prevista entre el 26 y el 31 de marzo de 2023, tuvo que ser aplazada debido a una neumonía contraída por el presidente Lula. La reprogramación del viaje para el período inmediato del 11 al 16 de abril evidenció la alta prioridad que ambos países otorgaron a esta visita, que resultó en la firma de 15 acuerdos o documentos, involucrando no sólo la agricultura, sino diversos sectores, alcance defendido por expertos brasileños en China (Marra; Romano, 2023). Paralelamente, se firmaron otros acuerdos en el ámbito de Fiocruz, Vale, gobiernos estatales y sector privado, en áreas como agricultura, salud y energía.

En ese mismo viaje, Lula asistió en Shanghái a la toma de posesión de la ex-presidenta Dilma Rousseff como nueva presidenta electa del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), el banco de los BRICS. Rousseff sustituyó a Marcos Troyjo, nombrado por Bolsonaro y que aceptó renunciar al mandato que se extiende hasta 2025.

Reanudar las relaciones bilaterales europeas y (re)negociar con la UE

La política exterior de Bolsonaro ha creado varias zonas de fricción, la mayoría de ellas ideológicas, con importantes socios europeos. Lula ha reanudado con cierta

facilidad los contactos con sus principales socios europeos, como Alemania, Portugal y España. En cuestiones medioambientales y de lucha contra el cambio climático, hay plena convergencia entre ellos. El Fondo Amazonia, con contribuciones de Alemania y Noruega, se reanudó oficialmente en una reunión en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) el 17 de febrero de 2023. El único tema en el que persisten diferencias es el conflicto entre Rusia y Ucrania, en el que Brasil se negó a enviar municiones a Ucrania a petición del canciller alemán durante su visita a Brasil, además de las reservas de los europeos sobre los gestos de Lula a Putin.

El Acuerdo Unión Europea-Mercosur, celebrado en 2019 (por los gobiernos de Macri en Argentina y Bolsonaro en Brasil) no forma parte de una agenda conflictiva, pero sigue enfrentando un período de parálisis en su aprobación, por el lado europeo encabezado por la Francia de Emanuel Macron (ante las acciones de Bolsonaro contra la protección del medio ambiente y el aumento de la deforestación en la Amazonia) y, por el lado sudamericano, provocado por la Argentina de Alberto Fernández. Con la llegada de Lula, hay expectativas de que el acuerdo avance. La reunión de jefes negociadores Unión Europea-Mercosur se celebró en Buenos Aires los días 7 y 8 de marzo.

Durante su viaje a Portugal y España, entre el 21 y el 26 de abril de 2023, Lula declaró en Lisboa: “En lo que a mí respecta, haremos un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. Sólo hay que hacer algunos pequeños ajustes, y estamos en condiciones de hacerlo” (UOL,

2023b). Concretamente, en la Declaración Conjunta con motivo de la XIII Cumbre Luso-Brasileña, en Lisboa, el 22 de abril de 2023, sobre el Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur, el punto 89 dice: “Los dos líderes reiteraron la importancia de intensificar los esfuerzos para alcanzar un compromiso equilibrado y mutuamente beneficioso para que, tan pronto como sea posible, se pueda avanzar hacia la firma y ratificación del Acuerdo este año”. Con la Presidencia del Consejo de la Unión Europea que ostentará España en el segundo semestre de 2023, y la celebración de la Cumbre UE-CELAC los días 17 y 18 de julio de este año, se abre una importante ventana de oportunidad para consumir el acuerdo entre ambos bloques.

La esfera multilateral: recuperar el espacio y la confianza perdidos y saldar las deudas con las organizaciones internacionales

Uno de los retos más complejos de la Administración Lula en política exterior es recuperar el espacio y la reputación del país como actor previsible y fiable. En el campo medioambiental y climático, donde Brasil tiene un reconocido capital político-diplomático multilateral (desaprovechado y renegado durante el gobierno anterior), la principal apuesta fue el lanzamiento de la candidatura del país para acoger la COP 30 (2025), en la ciudad de Belém, Estado de Pará, situada en la Amazonia Oriental. Otra candidatura propuesta por Brasil fue la de presidir el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), con vistas al mandato del 7º ciclo de evaluación del Grupo (2023-2028). En Itamaraty se creó el cargo de Embajador Extraordi-

nario para el Cambio Climático, que recayó en Luiz Fernando Figueiredo, exministro de Asuntos Exteriores de Rousseff. Confirmando la intención de reasumir ese protagonismo en las negociaciones multilaterales sobre el clima, el país parece ascender rápida y consistentemente al lugar diplomático que ocupaba antes del gobierno Bolsonaro.

En el campo de los Derechos Humanos, la retirada del país del Consenso de Ginebra, que reúne a países con una agenda conservadora en materia de planificación familiar e igualdad de género, cierra un capítulo de la diplomacia bolsonarista generando regresividad de los Derechos Humanos en su agenda exterior. Además, el ministro de Derechos Humanos y Ciudadanía, Silvio Almeida, en su discurso en el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, declaró el deseo de Brasil de volver a postularse para un asiento en el organismo, ya que el escaño brasileño se perdió bajo el gobierno de Bolsonaro.

Las deudas acumuladas por el gobierno de Bolsonaro con organismos internacionales revelan el desprecio de su gobierno por los organismos internacionales, un factor que debilita las posiciones de Brasil en el multilateralismo, lo que fue señalado por el GT de Relaciones Exteriores del Gabinete de Transición. Lula se compromete a pagar todas esas deudas, que incluyen organismos regionales e internacionales, como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), Mercosur, el Fondo para la Convergencia Estructural de Mercosur (Focem), la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), la Organización Inter-

nacional para las Migraciones (OIM), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), la Corte Penal Internacional (CPI), entre otros.

Audacia y riesgo: la posición equilibrada de Brasil en el conflicto de Ucrania

No cabe duda de que la iniciativa más audaz, y por tanto más arriesgada, de Lula en su acción exterior hasta la fecha reside en su papel de interlocutor para un proceso de paz entre Rusia y Ucrania. Lo más significativo es que ninguna de las dos partes y sus respectivos bloques de poder han cuestionado la legitimidad de Brasil para asumir este papel. El liderazgo internacional de Lula y la ocupación por parte de Brasil de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad (2022-2024) califican al país como el principal representante de América Latina para promover e interceder en un proceso de paz. Las críticas, hasta el momento, provienen de la forma un tanto errática y a veces contradictoria en la que Lula se ha posicionado en sus declaraciones, unas veces haciendo asentimientos a Ucrania, otras a Rusia, creando ruido con lo declarado anteriormente. En este sentido, Amorim y el Itamaraty han aclarado la posición de Brasil ante las reacciones negativas por algunos discursos de Lula en los que también culpaba a Ucrania de la guerra y de los que el propio presidente se retractó. La ocupación unilateral de territorios ucranianos por parte de Rusia constituye una violación del Derecho Internacional, hecho reconocido en posiciones y declaraciones oficiales de las autoridades brasi-

leñas, tanto bilaterales como multilaterales.

En la ONU, la posición de Brasil con Bolsonaro (incluso en votaciones en la Asamblea General, AG, y el Consejo de Seguridad, CS) tuvo un patrón recurrente de abstención en 2022, sirviendo a un interés de mantener la equidistancia, que ha sido vista como más favorable a los propósitos de Rusia. Ya en el gobierno de Lula, Brasil votó a favor de la retirada de Rusia del territorio ucraniano, en una resolución de la AG aprobada el 23 de febrero de 2023, contrariando al Kremlin. En contactos directos, Lula ya habló a distancia con Putin y Zelensky; Celso Amorim fue recibido por Putin en el Kremlin y “dejó la capital rusa con la impresión de que el camino hacia la paz, aunque bienvenido, aún parece lejano y que Putin está centrado en ganar el conflicto” (Valor, 2023); y Sergey Lavrov fue recibido por Mauro Vieira y Celso Amorim en Itamaraty; Amorim también se reunirá con Zelensky en Ucrania. Todo este movimiento de Lula, y su propuesta de crear un “club de la paz” se desarrolla en un ambiente de gran tensión debido a la ocupación rusa y a los combates en territorio ucraniano y después de que la CPI emitiera órdenes internacionales de detención contra Putin y otras autoridades rusas, por presuntos crímenes contra la humanidad cometidos durante el conflicto.

Vale la pena reconocer que no se trata de un proceso clásico de buenos oficios o premediación, donde mucho se hace con diplomacia silenciosa y entre bastidores (según la literatura sobre la resolución pacífica de conflictos), sino de un movi-

miento a la luz del día, donde el presidente Lula reivindica la centralidad de un papel que hasta ahora sólo Turquía había asumido, pero de forma limitada, en el ámbito humanitario y logístico, en asociación con la ONU (Iniciativa de Granos del Mar Negro). Lo que Lula propone, haciendo uso de su amplia experiencia como negociador sindical y expresidente, es promover el diálogo con las partes (y, en el futuro, entre las partes) para reducir la tensión y crear algún mecanismo, por ahora invisible en el horizonte actual, de confianza mutua para un diálogo de paz.

Si para muchos analistas, dentro y fuera de Brasil, Lula no está actuando dentro del paradigma político-diplomático, ciertamente el ejercicio de *autonomía pragmática* se está desarrollando en este campo, con cierto éxito, diluyendo las presiones para un alineamiento con una de las partes y sus partidarios en el conflicto. Sin posibilidades de desempeñar un papel central en un proceso de paz efectivo, Brasil podría aspirar a ser uno de los garantes de un eventual acuerdo, en el que el papel central podría recaer en China.

En la opinión pública brasileña, según una encuesta de Genial/Cuates de 19 de abril de 2023, “la mayoría (59%) dice que Lula debería centrarse en las cuestiones nacionales, mientras que el 35% defiende que debería intentar resolver el conflicto, porque la paz mundial es importante” (Folhapress, 2023).

El balance de 100 días y el horizonte por delante

La búsqueda de autonomía, una constante de la política exterior en el período posterior a la redemocratización (Vigevani *et*

al., 2011; Pereyra Doval, 2013) fue abandonada por Bolsonaro, en un período de “eclipse”, como lo calificó la embajadora Maria Laura Rocha (2023). Lo mismo ocurrió con el pragmatismo, una característica de la diplomacia brasileña desde Río Branco, con pocas y notables variaciones a lo largo de los siglos XX y XXI. Dadas las condiciones limitantes del escenario interno y el interregno para un nuevo orden internacional (Sanahuja, 2022), la política exterior de Lula parece operar en clave de autonomía pragmática, maximizando la autonomía con énfasis en el pragmatismo en sus relaciones bilaterales y multilaterales. Los avances en 100 días de gobierno ocurrieron frente a un enorme pasivo diplomático dejado por Bolsonaro y la gran turbulencia interna generada por el 8 de enero, dificultando la conformación de una gran estrategia, como se había sugerido antes de la asunción (Hirst; Tokatlian, 2022).

Los análisis de este período de 100 días reconocen el cambio radical operado por Lula e Itamaraty en la acción exterior. Dawisson B. Lopes (2023) destaca, por ejemplo, la reanudación del pragmatismo en relación con EE.UU. y China. Maria Regina Soares de Lima (2023) opina que Lula 3.0 no es una continuidad de los mandatos anteriores, sino que se presenta como una antítesis del bolsonarismo. Algunas críticas aparecen en la percepción del carácter reactivo y menos propositivo de Itamaraty (Maringoni, 2023) y las prioridades errantes de la política exterior (Paixão, 2023). Sumado a las dificultades y adversidades políticas internas y al turbulento y cada vez más polarizado escenario internacional, Brasil da señales visibles de que está recuperando su espacio



en las relaciones internacionales como actor relevante, tanto en la narrativa diplomática como en las acciones concretas emprendidas en poco más de tres meses

de gobierno. En este sentido, el balance de los 100 días de política exterior de Lula es francamente positivo.

Conclusiones

- La política exterior de Lula se inicia poco después de su victoria, con el apoyo masivo de la comunidad internacional a su victoria, con el Gabinete de Transición del Gobierno y su GT de Relaciones Exteriores, además de la presencia de Lula en la COP 27.
- Lula asume su tercer mandato, con el lema “Unión y Reconstrucción”, con un país muy polarizado y dividido políticamente, y un escenario internacional inestable tanto política como económicamente, que exige una gran estrategia para recuperar el lugar de la diplomacia brasileña en la región y en el mundo.
- Se puede decir que la política exterior de Lula en su tercer mandato pasa por recuperar dos capitales político-diplomáticos muy apreciados por la diplomacia del país y que fueron sacrificados y perdidos en el gobierno anterior: la autonomía y el pragmatismo.
- Ante los nuevos escenarios —interno (gran polarización y escaso margen para la gobernabilidad política) e internacional (conflicto abierto entre EE.UU. + Europa Occidental y China, Rusia + otros países)— el concepto de “Autonomía Pragmática” podría proporcionar una clave para entender la política exterior de Lula, que vuelve a la búsqueda de la autonomía, adaptada al pragmatismo, en un intento permanente de equilibrio.
- El balance de los 100 días de gobierno en política exterior indica la vuelta al pragmatismo y el énfasis en América del Sur, con la atención puesta en Argentina, el diálogo y las afinidades con EE.UU. en la defensa de la democracia y del medio ambiente, además de la reanudación de relaciones políticas más estrechas con la Unión Europea y países como Alemania, Portugal y España, y la prioridad destacada en la relación con China, y la vuelta a posiciones progresistas en el multilateralismo.



Referencias bibliográficas

- AMORIM, C. (2022): *Laços de Confiança – O Brasil na América do Sul*, Rio de Janeiro, Benvirá.
- AZZI, D.; RODRIGUES, G. M. A.; SOUZA, A. T. L. M. (2022): “Brasil vuelve a estar en el mundo”, *Esglobal* (02/11/2022). Disponible en: <https://www.esglobal.org/brasil-vuelve-a-estar-en-el-mundo/>.
- BBC (2023): “Os líderes estrangeiros presentes na posse de Lula”, *BBC News Brasil* (01/01/2023). Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64122354>.
- BRASIL (2022): *Brasil do Futuro, Gabinete de Transição Governamental*. Disponible en: <https://gabinetedatransicao.com.br>
- (2023): Atribuições da Assessoria Especial do Presidente da República, *Presidência da República*, Brasília, 18/04/2023. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/atribuicoes-da-assessoria-especial-do-presidente-da-republica>.
- (2023): Candidatura Brasileira para sediar a COP 30, *Nota à Imprensa N. 11*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 12/01/2023. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/n-otas-a-imprensa/candidatura-brasileira-para-sediar-a-cop-30.
- (2023): Comunicado Conjunto por ocasião do encontro entre os Presidentes Lula e Biden, *Nota à Imprensa N. 53*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 10/02/2023. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/n-otas-a-imprensa/comunicado-conjunto-por-ocasio-do-encontro-entre-os-presidentes-lula-e-biden.
- (2023): Comunicado Conjunto – Visita ao Brasil do Chanceler Federal da Alemanha, Olaf Scholz – Brasília 30 de janeiro de 2023, *Nota à Imprensa N. 40*, Ministério das Relações Exteriores, 30/01/2023. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/n-otas-a-imprensa/comunicado-conjunto-visita-ao-brasil-do-chanceler-federal-da-alemanha-olaf-scholz-brasil-30-de-janeiro-de-2023.
- (2023): Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre a Aprofundamento da Parceria Estratégica Global – Pequim, 14/04/2023, *Nota à Imprensa N. 133*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 14/04/2023. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/n-otas-a-imprensa/declaracao.

- conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023.
- (2023): Declaração Conjunta por ocasião da XIII Cimeira Luso-Brasileira – Lisboa, 22 de abril de 2023, *Nota à Imprensa N. 152*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-por-ocasio-da-xiii-cimeira-portugal-brasil-lisboa-22-de-abril-de-2023-1.
 - (2023): Desligamento do Brasil do Consenso de Genebra – Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Saúde, do Ministério das Mulheres e do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, *Nota à Imprensa N. 13*, Brasília, 17/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/desligamento-do-brasil-do-consenso-de-genebra.
 - (2023): Envio de Missão Brasileira a Caracas. *Nota à Imprensa N. 17*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 19/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/envio-de-missao-diplomatica-brasileira-a-caracas.
 - (2023): Quitação de dívidas do Brasil junto a organismos internacionais – Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Planejamento e Orçamento, *Nota à Imprensa N. 127*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 10/04/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/quitacao-de-dividas-do-brasil-junto-a-organismos-internacionais-nota-conjunta-do-mre-e-mp.
 - (2023): Regresso do Brasil à Unasul, *Nota à Imprensa N. 125*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 07/04/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/regresso-do-brasil-a-unasul.
 - (2023): Retorno do Brasil à Celac. *Nota à Imprensa N.º 5*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 05/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-a-celac.
 - (2023): Retorno do Brasil ao Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, *Nota à Imprensa N.º 4*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 05/01/2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil

- ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular.
- (2023): Visita do Senhor Presidente da República à Argentina e ao Uruguai e participação na VII Cúpula da CELAC, *Nota à Imprensa N. 21*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 21/01/2023. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-senhor-presidente-da-republica-a-argentina-e-ao-uruguai-e-participacao-na-vii-cupula-da-celac.
- (2023): Visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia, Sergey Lavrov, *Nota à Imprensa N. 136*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 14/04/2023. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-ao-brasil-do-ministro-dos-negocios-estrangeiros-da-russia-sergey-lavrov.
- (2023): Discurso do Presidente Lula no Congresso Nacional (01/01/2023), *Presidência da República*, Brasília, 06/01/2023. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-lula-no-congresso-nacional>.
- FOLHAPRESS (2023): Maioria diz que Lula deve se concentrar no Brasil e não na guerra da Ucrânia, mostra pesquisa Quaest, 19/04/2023. Disponible en: <https://www.acesa.com/mundo/2023/04/142615-maioria-diz-que-lula-deve-se-concentrar-no-brasil-e-nao-na-guerra-da-ucrania-mostra-pesquisa-quaest.html>.
- G1 (2023): Celso Amorim se reúne com Nicolás Maduro em viagem à Venezuela, *G1* 09/03/2023. Disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/09/celso-amorim-se-reune-com-nicolas-maduro-em-viagem-para-venezuela.ghtml>.
- GALA, I. V. (2023): “A Lula le faltó confianza para apostar en una mujer canceller”, *El País* (02/03/2023). Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-03-02/irene-vida-gala-diplomatica-a-lula-le-falto-confianza-para-apostar-por-una-mujer-canciller.html>.
- HIRST, M.; TOKATLIAN, J. G. (2022): “La vuelta de Lula y la Política Exterior Brasileña”, *Nueva Sociedad* nº 302. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Lula-politica-exterior-brasil/>.
- LIMA, M. R. S. de (2023): “A dialética da política externa de Lula 3.0”, *Cebri-Revista*, pp. 79-95. Disponible en: <https://cebri.org/revista/br/artigo/7>

4/a-dialetica-da-politica-externa-de-lula-30.

reconstrucao-de-pontes-e-prioridades-errantes.shtml.

- LOPES, D. B. (2023): “Lula resgata pragmatismo com Estados Unidos e China” (Entrevista a Ana Rosa Alves), *O Globo* (16/04/2023). Disponible en: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/04/lula-resgata-pragmatismo-brasileiro-com-estados-unidos-e-china-diz-especialista-em-politica-internacional.ghtml>.
- MANZANO, C. (2023): “Cambio de Foco / Brasil”, *Esglobal* (03/02/2023). Disponible en: <https://www.esglobal.org/brasil-vuelve-a-estar-en-el-mundo/>.
- MARINGONI, G. (2023): Enquanto o mundo gira, *Carta Capital* (05/04/2023). Disponible en: <https://www.cartacapital.com.br/opinio/enquanto-o-mundo-gira/>.
- MARRA, A. T.; ROMANO, G. (2023): “O que o Brasil deve buscar na China?”, *Opera Mundi* (11/04/2023). Disponible en: <https://operamundi.uol.com.br/analise/80079/o-que-brasil-deve-buscar-na-china>.
- PAIXÃO, M. (2023): “Cem dias do Itamaraty sob Lula tem reconstrução de pontes e prioridades errantes”, *Folha de São Paulo* (09/04/2023). Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/04/cem-dias-do-itamaraty-sob-lula-tem-reconstrucao-de-pontes-e-prioridades-errantes.shtml>.
- PEREYRA DOVAL, M. G. (2013): “La Autonomía como eje rector de la política exterior: el caso brasileño”, *Temas & Debates* (25), pp. 109-125. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/21877>.
- ROCHA, M. L. (2023): “Sem multilateralismo, tem força bruta”, *Correio Braziliense* (26/03/2023). Disponible en: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2023/03/5082977-sem-multilateralismo-tem-forca-bruta-avalia-secretaria-geral-do-mre.html>.
- RODRIGUES, G. M. A. (2023): “O Brasil precisa voltar para o mundo” (entrevista para Joyce Cunha), *Diário do Grande ABC* (20/02/2023). Disponible en: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/3950429/o-brasil-precisa-voltar-para-o-mundo-avalia-coordenador-da-pos-graduacao-em-relacoes-internacionais-da-ufabc>.
- SANAHUJA, J. A. (2022): “América Latina: Una región ausente em un orden internacional em crisis”, en: SANAHUJA, J. A. y STEFANONI, P. (eds.): *América Latina: Transiciones ¿hacia dónde? Informe Anual 2022-2023*, Madrid, Fundación Carolina, p. 105-119. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/>

- america-latina-transiciones-hacia-donde-informe-anual-2022-2023/.
- (2022): “Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis”, *Nueva Sociedad*, nº 302, pp. 86-94, Noviembre-Diciembre. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/302-interregno/>.
- SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ BURIAN, C. (2023): “El juego no terminó. La ultraderecha brasileña y el golpismo”, *Semanario Brecha*, nº 1938, Montevideo (13/01/2023). Disponible en: <https://brecha.com.uy/el-juego-no-termino/>.
- UNITED NATIONS (2022): *Black Sea Grain Initiative*. Disponible en: <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative>.
- UOL (2023a): “Leia a íntegra do discurso de Lula na COP 27”, *UOL* (16/11/2022). Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/16/integra-discurso-lula-cop27.htm>.
- (2023b): “Lula anuncia escritório da APEX em Lisboa e defende acordo EU-Mercosul”, *UOL* (22/04/2023). Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/04/22/lula-anuncia-que-apex-vai-montar-escritorio-em-lisboa.htm>.
- VALOR ECONÔMICO (2023): “Amorim encontra Putin em Moscou e vê caminho para a paz com Ucrânia ainda distante”, *Valor Econômico* (03/04/2023). Disponible en: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/04/03/amorim-encontra-putin-em-moscou-e-ve-caminho-para-a-paz-com-ucrania-ainda-distante.ghtml>.
- VIEIRA, M. (2023): Discurso do Embaixador Mauro Vieira, por ocasião da posse no cargo de Ministro das Relações Exteriores, Brasília, 2 de janeiro de 2023, Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Disponible en: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>.
- VIGEVANI, T.; Cepaluni, G. (2011): *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*, São Paulo, Unesp.



Fundación Carolina, abril 2023

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

https://doi.org/10.33960/AC_07es.2023

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



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