

281
NOVIEMBRE
2022

EL REGRESO DE LULA: escenarios para la nueva presidencia de Brasil

Anna Ayuso, investigadora sénior, CIDOB. @AyusoAnna

Julimar da Silva Bichara, profesor titular, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid. @JulimarBichara

La elección de Luiz Inácio Lula da Silva para un tercer mandato en la presidencia de Brasil supone un revulsivo para un país que enfrenta grandes retos –políticos, sociales y económicos– en un contexto nacional e internacional convulso.

En una sociedad fuertemente polarizada y con unos órganos legislativos claramente escorados a la derecha, la gobernabilidad se verá condicionada por las coaliciones y los pactos *ad hoc*.

El escenario económico debe contemplar las incertidumbres de la economía mundial, con ralentización del crecimiento económico, restricciones en las cadenas productivas de valor, inflación y tipos de interés elevados.

El nuevo presidente tendrá que hacer frente a demandas sociales urgentes, como la disminución de la pobreza y el hambre, así como la recuperación de las políticas sociales redistributivas, con un margen fiscal muy limitado.

El último ciclo electoral en América Latina, que ha propiciado que las seis principales economías de la región cuenten con gobiernos de tendencia izquierdista, puede ser un impulso para restablecer la maltrecha cooperación regional.

Se espera que, con Lula, Brasil regrese a la arena internacional para impulsar un nuevo liderazgo internacional y recuperar su condición de potencia emergente comprometida con la agenda multilateral, aunque ello se producirá en un escenario geopolítico mucho más hostil.

Tras una campaña electoral marcada por una fuerte polarización y un debate áspero, Luiz Inácio Lula da Silva se hizo con la victoria en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del pasado 30 de octubre de 2022, con el resultado más ajustado que se ha dado desde la restauración democrática: 50,9% de los votos frente al 49,1%. Se trata, además, del inicio de un tercer mandato que también es inédito en la democracia brasileña, donde la existencia de la limitación de dos mandatos consecutivos hace muy improbable el logro de un tercero tras la alternancia. Asimismo, otro elemento novedoso es que el presidente saliente, Jair Bolsonaro, es el primero de los presidentes democráticos del país que ha perdido una reelección, y ello a pesar de que en las elecciones legislativas –celebradas a la par que la primera vuelta de las presidenciales– la derecha obtuvo una amplia mayoría.

Varios motivos explican todas estas circunstancias, entre los cuales destaca el rechazo que el hasta ahora presidente despierta en un 50% de la población brasileña, frente al 43% que lo tiene por Lula. La reprobación de Bolsonaro ha sido mayor entre el electorado femenino a causa de su discurso reaccionario sobre el rol de las mujeres. Así, aunque en la última semana de la campaña electoral de esta segunda vuelta las encuestas situaban la intención de voto muy igualada entre los dos candidatos, en la recta final ocurrieron dos episodios de violencia por parte de políticos afines a Bolsonaro (la detención de Roberto Jefferson y la persecución a mano armada de la diputada Carla Zambelli), además de una movilización del voto sin precedentes en una segunda vuelta, que acabaron por dar la victoria a la candidatura de Lula. Asimismo, este contó con el apoyo de sectores del centro que se adhirieron al relato de que se trataba de unas elecciones en las que Brasil se jugaba la democracia frente al autoritarismo.

La gobernanza, las mayorías y la oposición

Las elecciones de 2022 han dejado unas cámaras legislativas con mayoría de derecha, siguiendo una tendencia ya observada en las anteriores elecciones de 2018, cuando salió elegido Bolsonaro. Sin embargo, en Brasil sigue habiendo un sistema de partidos muy fragmentado y volátil. En un congreso de 513 diputados, el Partido Liberal (PL) con el que Bolsonaro se ha presentado como candidato presidencial en 2022 –tras haber abandonado al Partido Social Liberal (PSL) con el que había vencido en 2018 y de tratar infructuosamente de crear su propio partido– ha sido el más votado y ha logrado 99 escaños en el Congreso; a los que se pueden añadir los electos de otros partidos que se presentaron como aliados y con los que sumará unos 200 escaños. Por su parte, el Partido de los Trabajadores (PT) que lidera Lula da Silva es el segundo partido con 69 congresistas, que suman con los otros partidos que se definen como aliados, un total de 126 escaños.

Lula se hizo con la victoria en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del pasado 30 de octubre de 2022 tras un giro parlamentario a la derecha, por lo que la gobernabilidad vendrá marcada por lo que se conoce como «presidencialismo de coalición».

Entre medias, encontramos casi dos centenares de diputados con diversas sensibilidades que representan el centro político, entre los cuales algunos son cercanos al bolsonarismo y el resto está dispuesto a negociar con la fuerza que esté en el poder. En el Senado, que solo se renovó parcialmente, también hay mayoría conservadora y cuenta con la presencia de algunos exministros de Bolsonaro, como su vicepresidente Hamilton Mourão o el exjuez Sergio Moro, quien procesó, condenó y envió a la cárcel a Lula; aunque también hay un arco político variado que permite llegar a acuerdos. En este contexto de giro parlamentario a la derecha, la gobernabilidad vendrá marcada por lo que se conoce como «presidencialismo de coalición», para tener un apoyo estable, que se formará con aquellos partidos que entrarán en el Gobierno, seguramente asumiendo la titularidad de alguna cartera ministerial o de varias, según su peso en la coalición. Ello ya ocurrió en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, de Lula da Silva, de Dilma Rousseff y de Michel Temer, quien batió el récord al tener hasta trece partidos en el Gobierno.

Aun así, dada la imposibilidad de mayorías cualificadas para las grandes reformas y para los presupuestos, habrá que negociar con las otras fuerzas, los denominados partidos del «centrão» y ello supondrá hacer concesiones. Durante el primer mandato de Lula, salió a la luz el escándalo del *mensalão*, que reveló pagos a congresistas

a cambio de sus votos. Incluso Bolsonaro, contrario a los gobiernos de coalición, acabó teniendo que negociar con el *centrão* para sacar adelante las iniciativas legislativas y los presupuestos a cambio de partidas presupuestarias a favor de dichos partidos para su uso discrecional. Es lo que se ha denominado el *orçamento secreto*, muy criticado por la oposición de entonces pero que sirvió para desatascar el Congreso. La composición final del nuevo Gobierno dará cuenta de hasta dónde llega la coalición y hasta donde habrá que recurrir a una negociación, punto por punto. En todo caso, el poder del Parlamento se ha ido incrementando con los años, lo que ha complicado la gobernabilidad debido a la fragmentación y la volatilidad de los apoyos. En este sentido, los intentos de hacer una reforma política para reducir esta fragmentación no han acabado de prosperar y será difícil que se haga en la siguiente legislatura.

Además de negociar con las cámaras, Lula tendrá que lidiar con los gobernadores de los estados, donde también se ha experimentado un auge de la derecha. Así, junto con parte de los estados del sur, el bolsonarismo gobierna en estados tan estratégicos como Río de Janeiro, Minas Gerais y, sobre todo, São Paulo (que representa el 33% del PIB del país), donde el exministro de Bolsonaro, Tarsício de Freitas, ganó al candidato del PT, Fernando Hadad. Y aunque el PT y sus aliados consiguieron imponer algunas de sus candidaturas en los estados del noreste, también partidos del centro como el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) o el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) consiguieron victorias, por lo que el panorama es también plural.

Las instituciones y el marco democrático

Uno de los debates que ha marcado la campaña ha sido la defensa de la democracia. El cuestionamiento de las instituciones, incluyendo el Tribunal Superior Electoral, y la amenaza de no reconocer los resultados por parte de Bolsonaro meses antes de comenzar la campaña alimentaron una alianza por la democracia en la que se integraron antiguos oponentes como su candidato a la vicepresidencia Geraldo Alckim y el expresidente Fernando Henrique Cardoso, ambos procedente del centrista PSDB o Simone Tebet del MDB del centroderecha. El duelo por la democracia se contrapone al discurso de Bolsonaro que defendía los valores tradicionales de patria, familia y Dios por encima de todo frente a lo que consideraba comunismo, ateísmo e ideología de género. El antagonismo que se ha mostrado durante la campaña ha dibujado un país dividido que el próximo Gobierno deberá reconciliar, en un contexto político, social y económico complejo.

Una de las dianas de las críticas de Bolsonaro, por ejemplo, ha sido el poder judicial. Al respecto, acusó directamente a los jueces del Supremo Tribunal Federal (STF) de Brasil de haber exonerado a Lula por amiguismo; asimismo, pretendía lanzar una reforma legislativa que permitiera aumentar el número de jueces, por lo que, con mayoría parlamentaria, podría nombrar jueces afines. El exvicepresidente, Hamilton Mourão, llegó a acusar al presidente del STF de actuar con «**síntomas de dictador**». Cabe destacar que el papel de los tribunales ha sido fundamental para mantener el orden constitucional: el STF, junto con el Tribunal Superior Electoral (TSE), han sido esenciales para asegurar el buen desarrollo de las elecciones. Mantener la independencia de la justicia es un pilar vital para la democracia.

Otro actor clave que ha tenido un protagonismo creciente en la política brasileña ha sido la Iglesia, en concreto, la comunidad evangélica, la cual mayoritariamente ha dado su apoyo a Bolsonaro. En los últimos años, el número de evangélicos ha ido en aumento en Brasil, hasta llegar a representar casi un tercio de la población del país, de los cuales, un 70% se decanta claramente por Bolsonaro.

En esta decisión, es determinante el apoyo que se le da al hasta ahora presidente desde los púlpitos y a través de los propios medios de comunicación en redes sociales. El activismo evangélico ha llevado a representantes de su iglesia al Congreso, donde constituyen una bancada que, aunque sus integrantes pertenezcan a partidos distintos, se une en temas de interés común. De hecho, la fuerte inclinación de los líderes evangélicos hacia Bolsonaro y las acusaciones de ateo y abortista que se hicieron sobre Lula obligaron a este a desmentirlo al final de la campaña mediante una **carta dirigida a los evangelistas** a fin de no perder votos de una población que mayoritariamente pertenece a las clases humildes. La creciente intromisión de la religión ultraconservadora en la política entra en colisión con el reconocimiento de los derechos de las minorías y los ciudadanos con identidades diversas. Las presiones antiabortistas, así como el repudio a la comunidad LGTB+ o incluso al feminismo de este sector, suponen un retroceso que el país no debería transitar.

Por último, otro de los grandes temas que afectan a la cohesión social, a la credibilidad de las instituciones y al apego a la democracia es el de la corrupción, que simboliza el mayor lastre que arrastran los gobiernos del PT. Por eso, la responsabilidad de asegurar que esta no se repita, debe ser una de las mayores prioridades del nuevo Gobierno.

La economía brasileña que le espera a Lula

Desde 2015, Brasil viene experimentando una crisis estructural particular, con inestabilidad política, económica y social. Aunque la Gran Depresión de 2008 afectó a la mayoría de los países latinoamericanos de la misma forma, por la reducción del precio de las materias primas y la desaceleración de la demanda internacional de los productos de exportación –y también a causa de la evolución de la economía China–, en Brasil esta tendencia negativa no ha cambiado desde entonces. La crisis política que culminó con el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff en 2016 alimentó la crisis económica de origen financiero, transformándola en una crisis estructural que sigue en la actualidad. Las tensiones políticas durante el Gobierno Bolsonaro, la crisis de la COVID-19, así como la invasión de Rusia a Ucrania, han profundizado el escenario negativo existente. De hecho, la renta real de Brasil es todavía inferior a la de 2014¹.

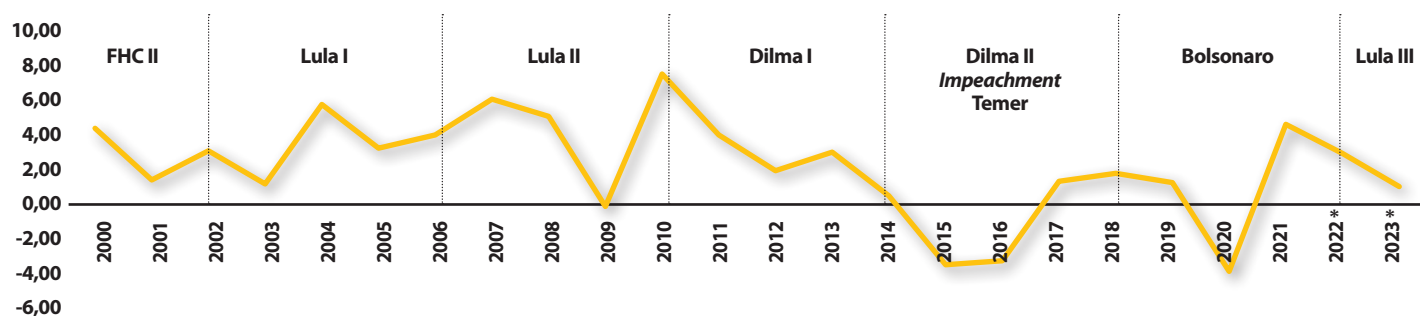
El antagonismo que se ha mostrado durante la campaña ha dibujado un país dividido que el próximo Gobierno deberá reconciliar, en un ambiente político, social y económico complejo.

Respecto al mercado laboral, y tras una década de bajo crecimiento económico, con aumento de la pobreza, el hambre y la desigualdad, si bien el número de desocupados se duplicó entre 2014 (6,6 millones) y 2017 (14,1 millones), a fecha de noviembre de 2022, esta cifra se sitúa en torno a los 9,5 millones de desocupados, según el IPEADATA (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA*). Es una cifra relativamente buena, comparada con los más de 15 millones de parados que llegó a tener Brasil en agosto de 2021, en el pico de la pandemia. Sin embargo, el escenario que el próximo presidente de Brasil se va a encontrar debe contemplar no sólo las incertidumbres de la economía mundial –ralentización del crecimiento económico, restricciones en las cadenas productivas de valor, inflación y tipos de interés elevados–, sino también las vicisitudes de un país con una crisis política, económica y social preexistente.

Para luchar contra la presión inflacionista, el Banco Central de Brasil ha actuado de forma muy agresiva desde el inicio de 2021, cuando empezó a subir los tipos de interés que han llegado al 13,75% en 2022, con una tendencia al alza como en el resto del mundo. Aunque la inflación, del 7,2% en septiembre de 2022, presenta un comportamiento más estable que el de los países

1.. Según los datos del Banco Mundial (*World Development Indicators*), si en 2014 la renta per cápita de Brasil era de 9.215,0 dólares, en 2021 esta cayó hasta los 8.551,2 dólares.

Figura 1. Tasa de crecimiento del PIB de Brasil, 2000-2021 (previsiones, 2022-2023), anual y real



Fuente: Elaboración propia con datos del IPEADATA y previsiones del FMI (*)

desarrollados, la elevación de los tipos de interés en la Eurozona y en los Estados Unidos tensionará la finanzas públicas y privadas del país; por ello, es muy probable que el primer año del Gobierno Lula sea de bajo o nulo crecimiento económico.

En un contexto de inflación, con tipos de interés y gastos financieros elevados, el margen de maniobra del nuevo Gobierno para estimular la economía brasileña será muy limitado, sobre todo en un momento de creciente incertidumbre internacional como el actual.

Con unos tipos de interés elevados, el gasto público para pagar el servicio de la deuda se ha acercado al 6,2% del PIB, lo que ha provocado un déficit público de alrededor del 5,9% en 2021; una tasa que se espera que aumente levemente en 2022 y 2023, alcanzando 7,1% y 6,2%, respectivamente. No obstante, la evolución reciente de la deuda pública neta muestra una disminución, que va desde el 63,9%, en marzo de 2020, al 58,7% en mayo de 2022 (la deuda bruta es de alrededor del 90,2% y se prevé estabilidad en los próximos años). Esto se explica por los ingresos extraordinarios como resultado de la inflación y el incremento de los precios internacionales de las materias primas (petróleo, mineral de hierro y materias primas agrícolas). Aunque, desafortunadamente, muchos de esos precios están bajando por el temor a una recesión mundial. En ese contexto de inflación, con tipos de interés y gastos financieros elevados, el margen de maniobra del nuevo Gobierno para estimular la economía brasileña será muy limitado, sobre todo en un momento de creciente incertidumbre internacional como el actual.

Con ese fondo de pantalla, Lula da Silva presentó una **carta de intenciones** en la que marca los objetivos de su Gobierno en lo económico, y lo hace en los siguientes términos: «desarrollo económico con inversión», «desarrollo sostenible y transición ecológica», «reindustrialización» y «agricultura sostenible». En lo productivo, el

proyecto de Lula pretende estimular la actividad empresarial a partir de un plan de facilitación de créditos para las pequeñas y mediana empresas, bajo el nombre de *Emprende Brasil*, que incluye la posibilidad de crear un ministerio específico para estimular las pymes. Asimismo, recupera el *Programa de Aceleración del Crecimiento* (PAC), lanzado por primera vez en 2007, que integra objetivos ambiciosos en materia de infraestructura, energía, transporte, turismo, entre otros. Con ello, el propósito es incentivar la inversión pública y privada en proyectos de infraestructura en el país a fin de fomentar el desarrollo económico sostenible y de respeto al medioambiente. En este sentido, Lula se compromete a erradicar la deforestación de la Amazonia y a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la producción de energía, así como a apoyar la agricultura de bajo carbono y familiar.

Otra prioridad del nuevo Gobierno de Lula da Silva es la recuperación de la industria brasileña, con énfasis en la economía del conocimiento, la industria del *software*, la defensa, las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías. Manteniendo la estabilidad monetaria y fiscal, Lula quiere favorecer el crecimiento económico y la generación de empleo y renta que permita ampliar la inserción internacional de Brasil, recuperando espacios perdidos por el Gobierno de Bolsonaro. Además, pretende asegurar el respeto a los acuerdos internacionales a fin de garantizar que no haya riesgo para las inversiones de empresas internacionales, incluyendo las españolas.

La recuperación de las políticas sociales

El incremento de la pobreza durante el prolongado periodo de crisis económica a escala global ha llevado también a un aumento de la pobreza en Brasil, lo que ha supuesto un retroceso respecto a los logros conseguidos en las políticas sociales de los primeros gobiernos de

Lula. La promesa en su primer mandato de conseguir el objetivo de «Hambre 0» sacó al país del mapa mundial del hambre de la ONU en 2014. Sin embargo, según un estudio realizado entre noviembre de 2021 y abril de 2022 por la organización Red Brasileña de Pesquisa em Soberania y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Red PENSAN), en Brasil hay 33 millones de personas que pasan hambre, un 16% de la población. Según una publicación de la PUCRS Data Social, de la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande del Sur, la tasa de niños de hasta seis años que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza llegó al 44,7% en 2021. Al respecto, en su discurso después de la victoria, Lula dijo que abordar esta problemática sería la prioridad número uno de su Gobierno.

Siendo las políticas sociales uno de los sellos distintivos de los gobiernos del PT, Lula ha prometido fortalecer el gasto en sanidad, educación, vivienda y el destinado a los programas de distribución condicionada de renta. En educación, planea aumentar el presupuesto para las universidades, así como ampliar la ley de cuotas a minorías en el acceso a la universidad. En la enseñanza preuniversitaria, ha prometido ampliar la oferta de plazas para guarderías, digitalizar y ofrecer acceso a internet en las escuelas públicas y asegurar la alimentación, la enseñanza a tiempo completo, así como las escuelas de formación profesional. En sanidad, se ha comprometido a fortalecer las políticas creadas durante los anteriores gobiernos del PT, como la *Farmacia Popular*, el programa *Médicos por el Brasil*, además de establecer un centro de telemedicina y de vacunación.

Asimismo, tiene como proyecto recuperar el programa de distribución condicionada de renta –el *Bolsa Família*– que fue sustituido por Bolsonaro con un programa semejante llamada *Auxílio Brasil*; y también el programa de vivienda pública *Minha Casa Minha Vida*, en sustitución del programa *Casa Verde e Amarela* del Gobierno de Bolsonaro. Pero este baile de nombres conlleva un grave riesgo de que las políticas sociales se transformen en instrumentos partidistas y clientelares, en detrimento del objetivo de favorecer a las familias más desfavorecidas con una renta mínima y una vivienda.

Por otro lado, Lula se ha comprometido a mantener la política de reglas fiscales y el techo de gasto, que limita el crecimiento del gasto público, lo que es crucial para obtener el respaldo de los mercados financieros internacionales y ganar la confianza en su Gobierno; ello asimismo es fundamental para las expectativas de inflación, aunque también lo es para estimar la capacidad del Gobierno para cumplir con los compromisos en términos de políticas sociales. En este sentido, la propuesta presentada por Lula establece claramente que

las restricciones fiscales deben considerar la realidad social del país «con compromisos plurianuales, compatibles con el enfrentamiento a la emergencia social que estamos viviendo y con la necesidad de reactivar la inversión pública y privada para sacar al país del estancamiento» (*Carta para o Brasil do Amanhã*).

El anunciado regreso al mundo

En la política internacional, el objetivo del próximo Gobierno de Lula es adoptar una actitud más proactiva y recuperar el protagonismo perdido en el escenario internacional, tanto en el ámbito regional como en el global. En el plano regional, la prioridad será revitalizar Mercosur y recuperar un liderazgo que prácticamente desapareció en los gobiernos de Temer y Bolsonaro. La polarización política ha acabado con el proyecto de integración de América del Sur de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y también ha afectado la

Siendo las políticas sociales uno de los sellos distintivos de los gobiernos del PT, Lula ha prometido fortalecer el gasto en sanidad, educación, vivienda y el destinado a los programas de distribución condicionada de renta.

cooperación hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA). En este marco, Bolsonaro también se negó a participar en las cumbres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) mientras permaneciera Venezuela en la organización.

Ahora que el último ciclo electoral en América Latina ha propiciado que las seis principales economías de la región –Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile y Perú– cuenten con gobiernos de tendencia izquierdista, ello puede ser un revulsivo para resucitar la maltrecha cooperación regional en la que Lula en sus primeros mandatos invirtió mucho capital político, con resultados favorables para los intereses brasileños en el ámbito comercial, pero también para avanzar en la cooperación sectorial. Durante la pandemia de la COVID-19, se puso de manifiesto la debilidad de la respuesta regional y la necesidad de retomar iniciativas de cooperación. Sin embargo, para ello, habrá que aprender de las lecciones del pasado y evitar la confrontación ideológica.

En el ámbito económico, destaca que la estructura de comercio exterior de Brasil es relativamente diversificada, siendo el principal socio comercial China, seguida de Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y el Mercosur. Durante los primeros gobiernos de Lula, también se buscaron nuevos mercados en África y Asia, aunque en ese empeño hubo dificultades

para llegar a acuerdos de libre comercio; en primer lugar, porque hay intereses enfrentados entre los sectores productivos dentro del propio país: mientras que el sector de agronegocios es favorable a la liberalización con todo el mundo, los sectores industrial y de servicios prefieren acuerdos preferenciales y recíprocos. En segundo lugar, porque la necesidad de negociar los acuerdos comerciales en bloque con Mercosur dificulta avances debido a diferentes visiones. En este sentido, la alineación de los dos socios principales del bloque –Argentina y Brasil– puede ser una oportunidad para avanzar en ese ámbito.

Un aspecto central para tener en cuenta es la ratificación y entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE, en el que los obstáculos asociados a las cláusulas medioambientales –un escollo a causa de la particular visión del Gobierno Bolsonaro poco proteccionista de la Amazonia– serán fácilmente solventados con Lula. De hecho, Alemania y Dinamarca ya han

Lula ya ha anunciado que asistirá a la COP27 de noviembre de 2022 en Sharm El Sheikh (Egipto). Este será su nuevo regreso a la arena internacional: allí y en otros foros internacionales se le espera.

anunciado que van a desbloquear los recursos del Fondo Amazonia, gestionado por el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES), creado en 2008 para captar donaciones destinadas a inversiones no reembolsables en proyectos de prevención, monitoreo y combate a la deforestación y por el uso sostenible de los bosques en el bioma amazónico. Aunque algunos países de la UE se opusieron a la ratificación del Acuerdo de asociación amparados en las cuestiones medioambientales, en realidad, estaban protegiendo sus mercados agrícolas. Pero con el compromiso de Lula de erradicar la deforestación, esas trabas deberían quedar eliminadas. Muchos mandatarios europeos que mantuvieron relaciones tensas con Bolsonaro ya han enviado su felicitación al presidente electo.

No hay duda de que con el Gobierno de Lula se abre una oportunidad para profundizar la asociación estratégica entre la UE y América Latina, particularmente con Brasil. En tal sentido, la presidencia española del Consejo de la Unión Europea, prevista para el segundo semestre de 2023, podría avanzar en ese objetivo, dando prioridad tanto al Acuerdo Mercosur-UE como a la Asociación Estratégica UE-Brasil. Se debería aprovechar la buena sintonía que existe entre el Gobierno actual de España y el de Brasil de Lula para ampliar la cooperación internacional en materia de seguridad, energía, cambio climático, pobreza, desigualdad, desarrollo socioeconómico y fortaleza institucional de América Latina.

En su política internacional, Lula ya ha dicho que hablará con todos, y eso incluye a Estados Unidos, pero también a China y a Rusia, con los que comparte la membresía en el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Es más que probable que se vuelva a la política exterior «activa y altiva» que articuló el canciller Celso Amorim durante los primeros mandatos de Lula y que le llevó a ser el mandatario con más presencia exterior del planeta. Sin embargo, respecto a la guerra en Ucrania, existe un cierto riesgo de que Lula asuma la perspectiva que detenta parte de la Izquierda brasileña sobre el conflicto, la cual concibe la invasión rusa como una cuestión geopolítica relacionada con la defensa de su integridad territorial e incluso de amenaza a la propia existencia de Rusia como país. Durante el mandato de Bolsonaro, este se declaró «neutral» en el conflicto, una postura que coincide con otros países de la región en su defensa del principio de no alineamiento, a pesar de que entra en contradicción con el principio de no interven-

ción que condena cualquier uso de la fuerza armada. Si el Palacio Itamaraty –sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil– tradicionalmente muy pragmático y defensor de los intereses económicos y políticos de Brasil, mantiene esa vi-

sión, ello puede provocar cierta tensión entre Lula y el presidente estadounidense Joe Biden, aunque este último ya ha anunciado que está dispuesto a trabajar conjuntamente.

Por último, en ese tablero estratégico, no se puede obviar el papel de China, el principal socio comercial de Brasil, el primer destino de las exportaciones brasileñas y uno de los principales inversores internacionales en el país. La ecuación es bastante compleja. El efecto China impacta tanto en el equilibrio interno como en el internacional. Por el lado interno, el comercio con el gigante asiático es superavitario y favorece a la élite económica y política agroexportadora del país, que ha apoyado a Bolsonaro; sin embargo, la expansión de esta política presiona a la preservación del Amazonia y perjudica a la industria, origen de la base histórica sindical del PT, es decir, afecta negativamente a dos de los objetivos marcado por el nuevo Gobierno, la protección de la Amazonia y la reindustrialización. Por el otro lado, en el escenario externo, aunque China es un aliado en algunas demandas internacionales a través de los BRICS, también es una fuente de desintegración económica y comercial en América del Sur, siendo un competidor directo de las exportaciones industriales de Brasil a la región y una fuente de tensión creciente con Estados Unidos. Resolver esa ecuación y salir fortalecido es uno de los grandes desafíos del nuevo Gobierno de Brasil.

En general, el escenario geopolítico actual es muy diferente del de hace dos décadas, durante el primer Gobierno de Lula; es mucho más convulso y fraccionado, lo que dificultará mantener una política de equidistancia. Se espera que Brasil recupere protagonismo en algunos foros internacionales, especialmente en lo que se refiere a la agenda ambiental, con la que Lula se ha mostrado firmemente comprometido en la campaña electoral y que se ha reflejado en la reconciliación con la exministra de medio ambiente Marina Silva. Lula ya ha anunciado que asistirá a la COP27 del 6 al 18 de noviembre de 2022 en Sharm El Sheikh (Egipto), invitado por el Consorcio Interregional de la Amazonía, formado por los nueve estados amazónicos de Brasil. Ese será su nuevo regreso a la arena internacional: allí y en otros foros internacionales se le espera.