

## UNA POTENCIA TAMBALEANTE LA RESPUESTA DE BRASIL A LA PANDEMIA DE LA COVID-19

**Adriana Erthal Abdenur**

15 de mayo de 2020

Todos los países del planeta se enfrentan, no solo a los desafíos sin precedentes de la nueva pandemia de coronavirus, sino también a las enormes consecuencias de las decisiones políticas adoptadas por sus dirigentes en los años anteriores. Brasil —un país de proporciones continentales que, no hace mucho tiempo, era considerado una potencia en ascenso en el escenario mundial— está dando una respuesta a tropicónes a la propagación del virus. Ello es resultado de una acumulación de errores, algunos de los cuales se remontan a décadas atrás, pero la mayoría acelerados bajo el gobierno de extrema derecha de Jair Bolsonaro. En los últimos 16 meses, Brasil ha sido testigo de un implacable dismantelamiento de sus instituciones (incluido el sistema universal de atención sanitaria: el Sistema Único de Saúde, SUS) destinadas a proteger a las poblaciones más vulnerables y al medio ambiente de los ataques reiterados y frontales a la democracia; y de la búsqueda de una política exterior sin rumbo, desconcertante, que desprecia la cooperación internacional, los derechos humanos y la

acción climática. Todos estos errores sientan las bases de una torpe, incoherente y, en última instancia, letal falta de eficacia en la respuesta a la crisis del coronavirus (COVID-19).

No todo es sombrío. Un documento del gobierno publicado por el Ministerio de Economía enumera una serie de medidas adoptadas a la luz de la pandemia (Ministério da Economia, 2020). Esas medidas incluyen: una enmienda constitucional que permite separar del presupuesto del gobierno federal los gastos incurridos para combatir la COVID-19; una línea de crédito de 200.000 millones de reales ofrecida por el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) para aumentar la capacidad de emergencia; la ampliación de la disponibilidad de equipamiento médico, camas de Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) y servicios de telemedicina; la facilitación del comercio de bienes importados, como equipos de protección individual (EPI); y prestaciones sociales temporales para las personas trabajadoras del sector informal y las personas desempleadas de familias de bajos ingresos. Leídas fuera de

contexto, las medidas parecen una lista de “buenas prácticas” de respuestas de emergencia. De hecho, muchas de ellas han sido diseñadas desde una perspectiva técnica, bien intencionada y competente. Sin embargo, lo que se interpone en el camino de la repercusión final de estas medidas, es una desconcertante serie de tormentas políticas, la mayoría de ellas alimentadas por el propio presidente.

En el frente interno, Brasil ha alcanzado la singular distinción de convertirse en uno de los pocos países del mundo cuyos ministros de sanidad han sido destituidos en el momento en el que la propagación del virus comenzaba a descontrolarse, por la razón expresa de estar haciendo su trabajo. El ministro destituido, Luiz Henrique Mandetta, había defendido las medidas de aislamiento antes de ser relevado el 16 de abril, y ofreció un liderazgo bastante técnico como respuesta de la sanidad pública del país (Lopes, 2020). Apenas dos meses después del estallido de la crisis, fue reemplazado por un sucesor deslucido, el oncólogo Nelson Teich, quien —al asumir el cargo de ministro de Sanidad— pidió un enfoque “centrado en la gente”, pero rápidamente demostró estar alineado con las opiniones del presidente Bolsonaro sobre la pandemia, quien insiste en que la COVID-19 no es más que otra *gripezinha* (“pequeña gripe”), y cree que las políticas de aislamiento son un suicidio económico. Lejos de

ser un hecho atípico, el rápido reemplazo del ministro en medio de la pandemia es representativo de un gobierno cuyo presidente, de cuestionada empatía, al pedírsele que comentara el hecho de que Brasil había superado a China en número de muertes por COVID-19, contestó: “¿Y qué?”.

De hecho, el cambio de liderazgo en el ámbito médico es solo el último episodio del caos político al que se ha llegado con el coronavirus. Desde que se confirmó el primer caso de COVID-19 en territorio brasileño, el 26 de febrero, el virus ha infectado a más de 62.000 personas y ha causado 7.367 muertes en Brasil (según cifras oficiales del 5 de mayo, Google, 2020). Esto convierte al país en el sexto con mayor número de muertes acumuladas atribuidas a la COVID-19 (Financial Times, 2020). Sin embargo, estas estadísticas no transmiten el verdadero alcance de la crisis. La tasa inusualmente baja de tests en Brasil, la más baja entre los 10 países con mayor número de casos, sugiere que el total puede ser hasta 10 veces mayor. Algunas de las evidencias de esta brecha provienen de las estadísticas sanitarias: en muchas partes del país, el número de fallecimientos con motivo de misteriosos problemas respiratorios se está disparando debido a los retrasos en el diagnóstico y a los tests de falsos negativos (Saraiva, 2020). Esta tendencia es corroborada por los sepultureros de la ciudad amazónica de Manaus, la primera

capital del estado que sucumbió al colapso del sistema de salud pública. Los trabajadores de los cementerios informan de un fuerte aumento de los entierros (algunos de los cuales se realizan ahora en fosas comunes), que supera con creces las estadísticas facilitadas por las autoridades gubernamentales.

Este escenario caótico, y el creciente conocimiento de que, en realidad, los datos son peores de lo que revelan las estadísticas oficiales, plantea la pregunta de si existe un “enfoque brasileño” de la epidemia. De hecho, hay múltiples enfoques brasileños que están siendo promovidos por diferentes autoridades —ya sea en diferentes niveles gubernamentales, o incluso dentro de los mismos niveles— y que a menudo chocan, confundiendo a la ciudadanía o permitiéndole escoger con qué político y con qué recomendaciones de salud pública se quedan.

Primero, se produjo una brecha entre lo que decía el presidente y los mensajes que lanzaba el Ministerio de Sanidad. Cuando Mandetta era aún ministro, promovió el autoaislamiento, incluso si Bolsonaro seguía desestimando la gravedad del virus, a veces durante la misma rueda de prensa. Rápidamente, quedó claro que sus mensajes se dirigían a diferentes grupos. Se demostró que Mandetta no solo gozaba del respaldo de la comunidad científica, sino también de un amplio apoyo popular por su

enfoque tecnocrático (de hecho, esta popularidad se ha citado como una razón clave para su destitución) (Cecilio, 2020). Las encuestas indican que la mayoría de los brasileños (76%) está de acuerdo con la necesidad de aplicar políticas de aislamiento y apoyarían la imposición de sanciones por incumplimiento de la cuarentena (medida que aún no se ha aplicado) (Congresso em Foco, 2020).

Los mensajes de anti-aislamiento de Bolsonaro, por su parte, se dirigen a los grupos que fueron determinantes para su elección: empresarios y líderes evangélicos clave (los mandos militares con los que Bolsonaro ha nutrido los altos cargos de su gobierno, incluida la vicepresidencia, son reacios a contradecirlo directamente, pero las Fuerzas Armadas han adoptado, de una forma discreta, el distanciamiento social) (Exame, 2020). El apoyo al presidente se ha reducido considerablemente desde la renuncia del ministro de Justicia, Sergio Moro, un exjefe que abandonó su cargo —en el que se encargaba de la investigación de la “Operación Lava Jato”— para unirse al gobierno de extrema derecha (Zafalon, 2020). Moro dimitió de una manera contundente, acusando al presidente de injerencias políticas durante una rueda de prensa cuidadosamente preparada. Entre sus alegaciones afirmó que el presidente intentó interferir políticamente con la Policía Federal, y de

claró que priorizaba los intereses personales sobre los institucionales.

Como resultado, los brasileños se han visto envueltos en una enorme tormenta política, mientras el virus se expande por gran parte del país. En lugar de aprovechar los poderes que le otorga una república altamente centralizada para aplanar la curva de la COVID-19, el presidente echa leña al fuego en el frente político, apoyando activamente, e incluso participando, en las protestas en las que se exige el levantamiento de las políticas de distanciamiento social y se hacen llamamientos abiertos a la intervención militar, así como al cierre del Congreso y de la Corte Suprema. En varias ciudades importantes, los partidarios de Bolsonaro han organizado las denominadas caravanas de la extrema derecha. Los manifestantes, exaltados —algunos envueltos en la bandera de Brasil o con la camiseta del equipo nacional de fútbol—, conducen sus coches, camiones y motos por calles céntricas, tocando las bocinas (a veces, al lado de los hospitales en los que se están tratando a los pacientes de COVID-19).

Aunque el número de personas que participan en estas protestas es reducido tienden a atraer la atención de los medios de comunicación, debido a sus muestras de radicalismo, que incluyen a veces actos violentos (Veja, 2020). Su visibilidad también se ve reforzada en las redes sociales por

el vasto “ejército del odio”: decenas de miles de perfiles (algunos de ellos *bots*) llevan a cabo ataques feroces orquestados contra aquellos que no aprueban las opiniones de extrema derecha del presidente. Tras su dimisión, Moro declaró contra Bolsonaro ante la Policía Federal, el 2 de mayo (BBC, 2020). Desde entonces, sus partidarios han aparecido entre los grupos atacados por los manifestantes, lo que podría indicar una ruptura entre los *bolsonaristas*, de línea dura, y los *lavajatistas*, como suele denominarse a los partidarios de Moro. Como en tantos momentos de esta presidencia, los brasileños se encuentran esperando, con la respiración contenida, a ver si las autoridades se pronuncian con determinación, para frenar el autoritarismo, cada vez más frenético, del presidente (no lo harán).

Al atacar las medidas de distanciamiento social, Bolsonaro vacila entre diferentes argumentos. A veces, defiende que las medidas de aislamiento terminarían causando un daño catastrófico, incluso más que la propia pandemia. Al plantear una falsa dicotomía entre el crecimiento económico y la salud pública —una visión simplista ampliamente rebatida tanto por especialistas en salud como por economistas—, Bolsonaro consigue el apoyo no solo de los empresarios, sino también de muchas personas que están perdiendo sus empleos. En varias ocasiones, Bolsonaro ha pedido un “aislamiento vertical” (UOL,

2020), a pesar de que cada vez hay más pruebas de que esa estrategia conduciría a un contagio rápido, y al desbordamiento de los sistemas de salud pública. En otras ocasiones, ha promovido, al igual que Donald Trump, la creencia en la eficacia de la hidroxiclороquina, como bala de plata para el tratamiento de la COVID-19. A través de estas posiciones, Bolsonaro ha prescindido de la evidencia científica y ha desdeñado las voces expertas, aferrándose a las esperanzas de una solución fácil que lo coloque como el salvador de la economía (y, por lo tanto, impulse las posibilidades de su reelección).

Los mensajes contradictorios que emiten las autoridades brasileñas no están restringidos al gobierno federal. Varios gobernadores y alcaldes desafían y se oponen a Bolsonaro, aunque algunos de ellos le apoyaron durante la campaña, e incluso después de que asumiera la presidencia. Los gobernadores de los dos estados con el mayor número de casos y muertes hasta ahora —João Doria, el gobernador de São Paulo, y Winston Witzel, el de Río de Janeiro— han impuesto políticas de distanciamiento social, incluyendo cierres de escuelas, y establecieron restricciones relativamente estrictas a las personas trabajadoras y a empresas no esenciales. Bolsonaro ha atacado repetidamente a estos y otros gobernadores (como los del Distrito Federal y Goiás) por sus posturas favorables al aislamiento. Ha amenazado con re-

vertir sus políticas y con reabrir las empresas a “golpe de pluma” (*cane-tada*), aunque su capacidad para hacerlo ha sido cuestionada por personal experto en el ámbito jurídico, así como por politólogos/as (Shalders, 2020).

Al mismo tiempo, algunos gobernadores han eludido las directrices del gobierno federal importando directamente ventiladores y EPI. El estado nororiental de Maranhão, por ejemplo, consiguió comprar 107 ventiladores y 200.000 mascarillas al enviar el material a través de Etiopía y presentarlo en aduanas una vez llegaron a Maranhão, en lugar de al puerto de entrada (Correio, 2020). El hecho de que un gobierno estatal tenga que importar material humanitario a escondidas del gobierno federal, demuestra que la presidencia se ha convertido, en la mayor parte de los casos, en un obstáculo más que en una ayuda para combatir el coronavirus.

Este panorama confuso hace que las respuestas a la pandemia varíen considerablemente en todo el país. Algunas ciudades importantes han adoptado medidas de autoaislamiento más estrictas y se esfuerzan por ampliar el número de camas disponibles en la UCI. Río de Janeiro, que tiene el segundo número más alto de casos de COVID-19, abrió su primer hospital de campaña a finales de abril, justo cuando su sistema de salud pública se saturó. En Manaus, la capital

del estado de Amazonas, el ya saturado sistema sanitario, se ha colapsado, al igual que su sistema funerario (Correio Braziliense, 2020). El resto del estado de Amazonas, el más grande por territorio de la Unión, no tiene ni una cama de UCI. En una triste repetición de las escenas que se han visto en Europa y en Nueva York, en Río de Janeiro y Belém (la capital de Pará), se han visto cuerpos amontonados en cámaras mortuorias e incluso en pasillos de hospitales, a medida que funerarias, cementerios y crematorios se saturaban (Lemos, 2020).

Los mensajes confusos enviados por las autoridades gubernamentales han tenido un especial impacto en el comportamiento de la población. Las estadísticas indican una relajación en la adhesión a las políticas de aislamiento en abril y mayo, con un mayor número de personas en las calles de las grandes y medianas ciudades, incluyendo las más afectadas por la pandemia. En el estado de São Paulo, por ejemplo, cuyo gobierno ha establecido el 70% de aislamiento entre la ciudadanía como el umbral ideal para “aplanar la curva”, la tasa bajó al 58% durante un fin de semana soleado a finales de abril (Santiago, 2020).

Los dirigentes municipales y estatales que se inclinan por aplicar el aislamiento social también se han encontrado ante retos importantes derivados de los problemas de la pobreza

y la desigualdad, generalizados en el país, así como con un limitado alcance de las medidas de emergencia, algunas de las cuales se caracterizan por estar colmadas de obstáculos burocráticos. Brasil, cabe resaltar, es uno de los países más desiguales del mundo. Los seis hombres más ricos del país poseen la misma riqueza que el 50% más pobre de la población, es decir, unos 100 millones de personas (Oxfam, 2019). El 5% más rico de Brasil tiene los mismos ingresos que el 95% restante. Las desigualdades socioeconómicas también descansan sobre profundas divisiones raciales, de género, étnicas y regionales, y la delincuencia, generalizada, así como las violaciones perpetradas por las fuerzas estatales, generan tasas de homicidio inusualmente altas si se comparan con las de otros países con niveles de desarrollo equivalentes. Los abismos sociales de Brasil hacen que la gestión de la pandemia conlleve notables dificultades relacionadas con el acceso a los recursos, a las instituciones y a los servicios.

El distanciamiento social ha resultado especialmente difícil de implantar en las favelas, las comunidades urbanas densamente pobladas que suelen carecer de una infraestructura adecuada, incluido el saneamiento básico, y cuyos residentes trabajan, en una proporción muy alta, en empleos del sector informal (y, cada vez más, están desempleados). Para un gran número de brasileños de bajos ingresos, la supervivencia económica era

una preocupación a corto plazo ya antes de la pandemia. Muchos millones de personas ganaban tan poco que no han podido ahorrar dinero ni comprar reservas de alimentos. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), las familias más desfavorecidas de Brasil gastan dos tercios de sus ingresos en necesidades básicas: alimentos, vivienda y ropa. La precariedad económica de esta población de bajos ingresos, muy destacada incluso antes de que el coronavirus llegara a Brasil, se ha visto magnificada por la pandemia. Se están empezando a conocer los resultados. Según un estudio, aproximadamente 91 millones de brasileños (alrededor del 58% de la población adulta del país) no pagaron sus facturas en abril (Ribeiro, 2020). Es posible que la pandemia arrastre a más millones de personas por debajo del umbral de pobreza y hacia la zona de hambruna.

Aunque no todos los brasileños de bajos ingresos viven en comunidades urbanas, esas zonas plantean el doble desafío de la densidad de población (que hace que el distanciamiento social sea prácticamente imposible en algunos lugares) y la precariedad económica. Las favelas y otros asentamientos informales han carecido históricamente de una presencia significativa del Estado, excepto por las incursiones represivas de la fuerza policial. Pocos disfrutaban de los servicios de salud pública, y la educación pública es muy deficiente. A falta de

respuestas estatales adecuadas, las redes locales de la ciudadanía han intentado adoptar el papel del Estado, distribuyendo por ejemplo paquetes de alimentos y productos de higiene a través de donaciones de empresas y particulares. También ha habido innovaciones dignas de elogio. En Paraisópolis, una gran favela de São Paulo, la asociación de residentes locales se organizó para contratar personal médico, trabajadores encargados de emergencias y ambulancias para tratar a las personas de la comunidad sospechosas de haber contraído la COVID-19 (Paiva Paulo, 2020). En Río de Janeiro, el recién fundado Instituto Marielle Franco —una fundación privada lanzada en 2019 en honor y memoria de la concejal y activista asesinada en marzo de 2018 por la milicia de Río<sup>1</sup>— ha creado un mapa interactivo online para rastrear las iniciativas locales que tienen el objetivo de proteger las favelas de la pandemia. A pesar del enorme poder de organización y solidaridad que reflejan esas iniciativas, también evidencian el fracaso del Estado en (y la falta de voluntad política para) llegar a las poblaciones más vulnerables, un fracaso que solo se ha visto incrementado por la política social de antipobreza y anti-derechos humanos de Bolsonaro.

También está aumentando la preocupación por otros grupos vulnerables en Brasil. Los pueblos indígenas ya

---

<sup>1</sup> <https://www.institutomariellefranco.org/>.

han sufrido la violencia y la pérdida de sus medios de vida como consecuencia del desmantelamiento de las instituciones, promovido por el gobierno de Bolsonaro. Las comunidades del Amazonas, que ya habían sido atacadas por las invasiones masivas de mineros ilegales, de personas que se apoderaban de la tierra y de otras que se han visto alentadas por el discurso del presidente a invadir las tierras protegidas de la región, se enfrentan a nuevas amenazas. Dada la larga y trágica historia de genocidio de Brasil contra sus poblaciones indígenas, el avance de la pandemia en las aldeas indígenas del país —incluidas varias muertes confirmadas— ha impulsado nuevos esfuerzos de prevención por parte de redes de comunidades indígenas (Quadros y Anjos, 2020). La Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), a pesar de su escasez de recursos, el limitado apoyo del gobierno y el rápido aumento de la inseguridad alimentaria, ha tratado de movilizar a diferentes grupos para vigilar síntomas, identificar casos y facilitar el acceso a la atención sanitaria de la ciudadanía afectada. Sin embargo, también se enfrentan a las limitaciones generadas por los recortes presupuestarios y la persecución política de las entidades de la sociedad civil desde que Bolsonaro asumió su cargo.

Otras poblaciones de Brasil particularmente susceptibles a la pandemia son los migrantes, incluidos los refu-

giados. Alrededor de 264.000 venezolanos han cruzado la frontera con Brasil y permanecen en el país (Cruz, 2020). En 2018 el gobierno estableció la *Operação Acolhida*, dirigida por militares, con el apoyo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones internacionales y no gubernamentales, para mejorar la logística. La operación también coordina el proceso de reubicación voluntaria de migrantes del estado de Roraima, que limita con Venezuela, a otras partes de Brasil. Como consecuencia de la pandemia, Brasil ha cerrado su frontera con Venezuela, aunque se ha informado de que algunos solicitantes de refugio están volviendo a cruzar a Venezuela dada la precaria situación de Brasil, especialmente en Roraima, donde miles de migrantes siguen viviendo en refugios temporales y en las calles de Pacaraima y Boa Vista. A finales de abril, había 10 casos confirmados de COVID-19 entre los refugiados, y la *Operação Acolhida*, las agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el gobierno local y las ONG comenzaron a trabajar para ampliar los refugios para migrantes. No obstante, existe una preocupación creciente por el posible impacto de la pandemia entre esta población y sus comunidades de acogida.

La sociedad civil brasileña, que se encuentra en una situación difícil, ha trabajado para aumentar la protección de esas poblaciones vulnerables,



al mismo tiempo que se esfuerza por dar forma a las respuestas a la pandemia a nivel nacional. Después de que Bolsonaro anunciara medidas de apoyo a las empresas, una coalición de 35 grupos y activistas de la sociedad civil presionó con éxito al gobierno para que estableciera un programa de ingresos universales de emergencia<sup>2</sup>. Sin embargo, los fondos no se han aplicado de manera ágil; comenzaron a desembolsarse a mediados de abril, y muchas personas no han podido acceder a ellos por los excesivos trámites burocráticos. Si bien el programa proporciona el doble de la cantidad establecida a las madres responsables de familias que trabajan en el sector informal, hay personal experto que ha expresado su preocupación por el hecho de que la ayuda de emergencia no va a llegar a determinadas categorías de personas, como trabajadores autónomos, incluidos los transportistas, así como a las personas sin hogar y otras. Además, la duración del programa, tres meses, ha sido criticada por ser insuficiente, dado el alcance de la crisis económica y sanitaria.

Aunque se considera a Brasil como una potencia agrícola, debido, en gran parte, al monocultivo orientado a la exportación —el sector ha representado el 25% del PIB durante los últimos 20 años—, el enfoque embrollado del gobierno respecto de la pandemia, plagado de mensajes con-

tradictorios, puede contribuir a la inseguridad alimentaria. Además del desafío de alimentar a la población con bajos ingresos, que no dispone de dinero para comprar alimentos, puede haber problemas en cuanto a la distribución. Como Brasil carece de un sistema ferroviario adecuado, la distribución de alimentos depende, en gran medida, del sector transportista, que tiene bastante poder político (pero, desde la perspectiva de la salud pública, está muy expuesto). El Ministerio Público también ha dado la voz de alarma manifestando que el gobierno está asignando fondos insuficientes al Programa de Adquisición de Alimentos, que compra alimentos a granjas familiares y fomenta la diversificación (DiarioAM, 2020). En consecuencia, algunas personas expertas han empezado a hacer sonar la alarma en torno a la capacidad de las poblaciones de bajos ingresos para acceder a una alimentación adecuada, y ya hay informes que indican que la población que reside en las favelas de São Paulo —el estado más rico del país en PIB per cápita— pasa hambre (Canzian, 2020).

Aun cuando la propagación del virus se acelera, el gobierno de Bolsonaro sigue adoptando medidas que erosionan las instituciones brasileñas, incluidas las relacionadas con la investigación. Al igual que con la salud pública y la protección del medio ambiente, Bolsonaro ha debilitado los sistemas de educación pública, especialmente los niveles superiores,

---

<sup>2</sup> <https://www.rendabasica.org.br/>.

y ha recortado la financiación destinada a la investigación. A mediados de abril, Bolsonaro despidió al jefe del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (CNPq, por sus siglas en portugués), que sufrió numerosos recortes presupuestarios, incluso antes de la pandemia (Saldaña, 2020). El desdén del gobierno por la investigación y la educación ha llegado a afectar a las labores del personal investigador que trabaja para frenar la COVID-19, que ha visto cómo sus proyectos pierden su financiación. Tales medidas reflejan la profunda desconfianza en el conocimiento y la investigación, que no solo es el sello distintivo del presidente y sus partidarios, sino también algo de lo que se sienten orgullosos, incluso cuando se enfrentan a unas consecuencias tan fatídicas.

En lo que a la política exterior se refiere, Bolsonaro se caracteriza por una mezcla *sui generis* entre sumisión y disputa. En este ámbito encontramos claras diferencias con el Brasil del pasado. Aunque la acción exterior de Brasil ha sufrido altibajos a lo largo de los años, siempre se ha asentado sobre unos principios básicos, que se repiten a lo largo de su tradición diplomática. Tras el retorno de Brasil a la democracia en los años ochenta y noventa, los agentes encargados de su política exterior pusieron gran énfasis en el multilateralismo, el universalismo y la autonomía. El multilateralismo fue entendido como una forma de incrementar la

presencia de Brasil en el extranjero, así como el canal más eficaz, pacífico y justo para influir en los asuntos internacionales. Cuando los actores políticos brasileños se encontraban con lo que consideraban un defecto o una insuficiencia del sistema de gobernanza mundial, la estrategia era tratar de enmendarlo o fortalecerlo, no destruir el sistema por completo.

Por otra parte, a través del universalismo, Brasil construyó y mantuvo canales de diálogo con todos los posibles Estados socios, incluso cuando había grandes diferencias de intereses, valores y aspiraciones. El universalismo nunca significó homogeneidad en las relaciones exteriores; Brasil siempre ha jugado, en cierta medida, a favorecer a ciertos jugadores, en particular mediante el establecimiento de asociaciones estratégicas, como las establecidas con Argentina, Estados Unidos, Japón, China, India, Sudáfrica y la Unión Europea. Pero la adhesión al universalismo significaba que Brasil podía movilizar una amplia gama de apoyos en los foros multilaterales y que podía diversificar, más fácilmente, las relaciones bilaterales cuando fuera necesario.

La combinación de estos elementos —multilateralismo y universalismo— permitió a Brasil demostrar su peso en la escena mundial, y a veces incluso a jugar por encima de su peso. El multilateralismo y el universalismo también permitieron a Brasil

conseguir cierta autonomía, es decir, el espacio político necesario para tomar sus propias decisiones en torno al camino que debía llevar hacia el desarrollo y a su papel en la escena mundial.

Ya no. Bajo el gobierno de Bolsonaro, Brasil ha imitado el desdén impulsivo de Trump por Naciones Unidas (pero sin la misma capacidad de influencia) y ha atacado la noción misma del multilateralismo, incluso cuando su gobierno continúa aspirando a unirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El ideal de universalismo se descartó por completo cuando Brasil empezó a alentar prácticas que, históricamente, había rechazado por principio, como la imposición de sanciones previamente no aprobadas por Naciones Unidas (Bolsonaro ha amenazado con imponer sanciones a Venezuela, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos). A comienzos de la presidencia, su ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, se situó al lado de los “halcones” de la política exterior estadounidense que defendían el uso de la Amazonia brasileña como corredor para que las tropas estadounidenses invadieran Venezuela. Este tipo de postura de “seguir al líder” a ciegas, no se ha visto en Brasil desde los años de la dictadura militar, y representa una contradicción directa al principio (consagrado en la Cons-

titución brasileña<sup>3</sup>) de la resolución pacífica de conflictos. Incluso las Fuerzas Armadas, que se han fortalecido con su retórica nacionalista y su discurso de soberanía, rechazaron la propuesta calificándola de una aventura imprudente. En última instancia, el jefe del Estado Mayor de Bolsonaro rechazó la idea públicamente (Brígido, 2020).

El contraste del Brasil actual como actor internacional con el de hace 10 años no podría ser más evidente. Ha pasado del (a veces exagerado) “poder emergente” bravucón de los años de Lula —cuando Brasil aspiraba abiertamente a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y potenciaba sus vínculos de cooperación Sur-Sur para establecer lazos profundos con los países del Sur—, a subirse al carro del trío asimétrico que promueve una agenda conservadora global: Estados Unidos, Polonia y Hungría. El cuerpo diplomático del país, muy profesional y capaz, que ayudó a expandir la red de embajadas brasileñas a casi todos los países del mundo, ha quedado relegado a tareas burocráticas rutinarias o, a lo sumo, a intentar dotar de cierta continuidad a las áreas que no han quedado relegadas al olvido.

No es de extrañar, pues, que —frente a una pandemia de proporciones his-

---

<sup>3</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

tóricas— la política exterior de Brasil no haya sido de mucha ayuda en un momento en el que los países compiten por los escasos suministros esenciales, como mascarillas y respiradores. Todo lo contrario. Tras buscar peleas y lanzar insultos a los jefes de Estado de sus socios principales, como el francés Emmanuel Macron, la alemana Angela Merkel y el argentino Alberto Fernández, Bolsonaro ha puesto la estrategia política brasileña sobre la mesa, arrastrándose hacia su potencial alma gemela, Trump. Pero la relación —por definición, altamente asimétrica— no ha dado los resultados prometidos (el respaldo del gobierno de Estados Unidos a la entrada de Brasil en la OCDE), ni siquiera antes de la pandemia. Al cerrar la puerta de un portazo a sus principales socios y a los Estados vecinos, la política exterior de Bolsonaro no ha puesto en marcha la senda de la cooperación que podría haberse iniciado si se hubiera mantenido cierto grado de universalismo, incluso en estos días tan duros. En lugar de aprovechar el capital político acumulado en el escenario mundial, cuando el país más lo necesita, Bolsonaro ha tirado el poder blando de Brasil al desagüe.

Otro caso en cuestión: China, que no solo es el principal socio comercial de Brasil, sino que también es miembro de la otrora prometidora agrupación BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Las relaciones políticas con Beijing fueron subsana-

das por el grupo asesor y el equipo ministerial del gobierno tras una serie de comentarios ofensivos de Bolsonaro, que casi rompen esos lazos. Las relaciones políticas se han vuelto a ver sacudidas durante la pandemia, esta vez por el tercer hijo de Bolsonaro, el diputado Eduardo Bolsonaro, quien atacó a Beijing con una frase sobre “el virus chino” quien (no es sorprendente que siga los pasos de sus ídolos estadounidenses). En respuesta, el embajador chino en Brasil emitió una serie de mensajes, en una muestra casi inaudita de desaprobación de la política brasileña (Embajada da China no Brasil, 2020).

Aunque el aspecto económico de las relaciones bilaterales continúa igual —a todos los efectos, la ministra de Agricultura, Teresa Cristina, encabeza la dimensión económica de esos vínculos—, algunos agentes del sector privado, así como autoridades gubernamentales, temen que los comentarios ofensivos puedan llevar a China a reaccionar e ir más lejos, exigiendo concesiones en el ámbito comercial, o desviando el comercio hacia otras fuentes de producción de soja y otros productos básicos (Jiménez, 2020). Las ofensas tienen lugar, precisamente, cuando China —una de las principales fuentes mundiales de mascarillas, guantes, ventiladores y otros equipos médicos que se están utilizando en la pandemia— ha superado su primera oleada de coronavirus y ha emprendido una estrategia de “diplomacia de mascarillas”, ofre-

ciendo asistencia ante la COVID-19 (principalmente mascarillas quirúrgicas, respiradores N95, trajes protectores, pruebas de ácido nucleico y ventiladores) a 120 países de todo el mundo (Mulakala, 2020).

Las oportunidades perdidas —no solo de recibir asistencia en un momento de creciente necesidad, sino también de contribuir con la experiencia acumulada en materia de salud pública— son particularmente evidentes en América Latina y el Caribe. Brasil fue líder en la cooperación en materia de salud pública en todo el Sur, mediante un amplio programa de cooperación Sur-Sur (coordinado por la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores) que abarcaba no solo proyectos bilaterales, sino también compromisos e iniciativas regionales con organizaciones multilaterales como la Organización de Países de Lengua Portuguesa (CPLP, por sus siglas en portugués). En gran parte, a través de estos esfuerzos, Brasil desarrolló una tradición de “diplomacia sanitaria” basada en los lazos históricos existentes con institutos de salud pública de todo el mundo (Marchiori, 2018), así como en la idea de la salud como un derecho humano, y que, con el tiempo, se convirtió en un elemento central de los programas de cooperación técnica de Brasil en el extranjero. En 2017, cuando el programa casi se había detenido, Brasil contaba con más de 350 proyectos sanitarios completados

y en curso, que abarcaban una amplia variedad de objetivos, países e instituciones que participaban en ellos. Entre los proyectos de cooperación más elogiados en Brasil y en el extranjero se encontraba el Programa de Bancos de Leche Humana, que contribuyó a reducir la mortalidad en el primer año de vida en América Latina y el Caribe, Europa y África. Esas iniciativas perdieron impulso cuando la política exterior de Bolsonaro —incluso más que la de su predecesor, Michel Temer— dejó de lado la cooperación Sur-Sur, y muchos de esos proyectos se han suspendido desde entonces.

Dentro de América Latina y el Caribe, Brasil se ha mostrado muy activo en la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que forma parte del sistema de la Organización Mundial de la Salud (OMS), institución que se ha visto afectada por la reciente congelación de la financiación de Estados Unidos, anunciada por Trump el 14 de abril (Mckenzie, 2020). Hasta el momento que Bolsonaro contribuyó a torpedear la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) —que estaba ampliamente asociada con sus predecesores de tendencia izquierdista—, Brasil también impulsó el Instituto Suramericano de Gobernanza Sanitaria (ISAGS), que potenció el plan estratégico quinquenal de salud de Unasur, muy progresista y basado en los derechos humanos.

Estos roles institucionales y lazos de cooperación, contruidos minuciosamente a lo largo de décadas, han sido descartados por la política exterior de Bolsonaro, así como por el desmantelamiento de las instituciones nacionales encargadas de la salud pública, como Fiocruz. Otras organizaciones regionales no han dado respuestas sólidas a la pandemia, a pesar de algunos esfuerzos de colaboración. Si bien Mercosur, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la recién creada y conservadora Prosur han anunciado esfuerzos conjuntos, estas iniciativas palidecen en comparación con los lazos de cooperación que podrían haberse activado si Brasil hubiera mantenido su otrora sólido programa de cooperación técnica y su papel político en la región. En cambio, Brasil sigue luchando por aplicar medidas *ad hoc*, incluida (irónicamente) la contratación de más de 1.000 médicos cubanos, un año después de que Bolsonaro menospreciara el programa *Mais Medicos* (Más Médicos), que los trajo a Brasil —un programa creado por la presidenta Dilma Rousseff para proporcionar personal médico a las comunidades del interior de Brasil—.

Bolsonaro no se ha molestado en ocultar su desdén por Naciones Unidas, organización de la que Brasil es miembro fundador. Ha declarado, por ejemplo, que “las decisiones de la ONU no nos importan” y ha vetado la inclusión de los Objetivos de

Desarrollo Sostenible (ODS) en el plan plurianual del país (Gullino, 2020). Araújo ha ido más allá, refiriéndose a Naciones Unidas como una conspiración basada en ideologías “marxistas” y “globalistas”. A medida que la pandemia se agrava, Araújo —como su jefe— ha intensificado la mentalidad de búnker, alegando que la OMS es un instrumento para propagar un plan comunista, al que ha apodado “comunavirus”. La alineación entusiasta de Brasil con las posiciones del gobierno de Trump también lo han llevado a rechazar el apoyo a una resolución de la ONU sobre el acceso a medicamentos y tratamientos (Chade, 2020), a pesar de la larga historia de Brasil en defensa de estas causas en el extranjero, no solo en la sede de la ONU, sino también a través del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio. Bajo el ataque de Brasilia, las agencias, fondos y programas de Naciones Unidas han mantenido un bajo perfil en el país, pero continúan proporcionando un valioso apoyo a las poblaciones más vulnerables, incluyendo a los refugiados en la frontera con Venezuela.

Ningún gobierno del planeta ha demostrado estar totalmente preparado para afrontar el inmenso reto de la COVID-19, pero la mayoría ha estado dispuesto a aceptar el reto. El hecho de que Brasil tenga un gobierno tan ensimismado, que envié mensajes

contradictorios, que promueve la ignorancia, que idealiza a Trump, que critica a la ONU y que menosprecia la defensa de los derechos humanos mientras la pandemia golpea con fuerza, ayuda a explicar la espiral catastrofista que está acaeciendo en el país. Corresponde ahora a un grupo diverso de actores impulsar medidas de emergencia e iniciar un debate, basado en evidencias, para la recuperación del país. El personal técnico del gobierno; los gobiernos no centrales, las entidades de la sociedad civil; los agentes del sector privado; y los cautelosos, pero persistentes socios extranjeros, serán necesarios para mitigar los daños que ya se están produciendo, y para trabajar por un Brasil más justo, democrático, digno y saludable en el mundo post-pandémico.

*Adriana Erthal Abdenur es especialista brasileña en políticas públicas y relaciones internacionales.*

*Traducción a cargo de  
Nuria Álvarez.*

### Referencias bibliográficas

BBC (2020): “O depoimento de Moro na PF contra Bolsonaro em meio a protestos polarizados e expectativa” (3/05/2020). Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52516789>.

BRIGIDO, C. (2020): “Onyx descarta participação do Brasil em eventual invasão à Venezuela”, *O Globo* (2/05/2020). Disponible en: <https://oglobo.globo.com/mundo/onyx-descarta-participacao-do-brasil-em-eventual-invasao-venezuela-23635868>.

CANZIAN, F. (2020): “Nas favelas, moradores passam fome e começam a sair às ruas”, *Folha de S. Paulo* (28/03/2020). Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/03/nas-favelas-moradores-passam-fome-e-comecam-a-sair-as-ruas.shtml>.

CERIONI, C. (2020): “Mandetta é ministro mais popular do governo; 76% rejeitam sua demissão”, *Exame* (16/04/2020). Disponible en: <https://exame.abril.com.br/brasil/mandetta-e-ministro-mais-popular-do-governo-76-rejeitam-sua-demissao/>.

- CHADE, J. (2020): “Pressionado por Trump, Brasil evita apoiar resolução da ONU contra vírus”, *UOL* (21/04/2020). Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/04/21/refem-de-trump-brasil-rompe-sua-tradicao-diplomatica-durante-a-pandemia.htm>.
- CONGRESSO EM FOCO (2020): “Datafolha: 76% dos brasileiros apoiam isolamento social contra o coronavírus” (6/04/2020). Disponible en: <https://congressoemfoco.uol.com.br/saude/datafolha-76-dos-brasileiros-apoiam-isolamento-social-contr-o-coronavirus/>.
- CORREIO (2020): “Maranhão dribla EUA, Europa e governo Bolsonaro para comprar 107 respiradores” (14/04/2020): Disponible en: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/maranhao-dribla-eua-europa-e-governo-bolsonaro-para-comprar-107-respiradores/>.
- CORREIO BRAZILIENSE (2020): “Saiba por que Manaus entrou em rápido colapso com os casos de Covid-19” (23/04/2020). Disponible en: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/04/23/interna-brasil,847395/saiba-por-que-manaus-entrou-em-rapido-colapso-com-os-casos-de-covid-19.shtml>.
- CRUZ, I. (2020): “Como refugiados ficam vulneráveis na pandemia do coronavírus”, *Nexo* (8/04/2020). Disponible en: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/04/07/Como-refugiados-ficam-vulner%C3%A1veis-na-pandemia-do-coronav%C3%ADrus>.
- DIARIOAM (2020): “MPF: recursos à segurança alimentar são insuficientes” (4/05/2020). Disponible en: <https://d24am.com/claro-escuro/mpf-recursos-a-seguranca-alimentar-sao-insuficientes/>.
- EMBAIXADA DA CHINA NO BRASIL (2020): “Nota da Embaixada da China no Brasil” (20/03/2020). Disponible en: <http://br.china-embassy.org/por/sghds/t1758489.htm>.
- EXAME (2020): “Documento do exército defende isolamento social no combate ao coronavírus” (6/04/2020). Disponible en: <https://exame.abril.com.br/br>



asil/documento-do-exercito-defende-isolamento-social-no-combate-ao-coronavirus/.

FINANCIAL TIMES (2020): “Coronavirus tracked”. Disponible en: <https://www.ft.com/content/a26fbf7e-48f8-11ea-aeb3-955839e06441>.

GOOGLE (2020): “Brasil casos”. Disponible en: [https://www.google.com/search?q=brasil+casos&rlz=1C5CHFA\\_enBR786BR786&oq=brasil+casos+&aqs=chrome..69i57j0.2407j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=brasil+casos&rlz=1C5CHFA_enBR786BR786&oq=brasil+casos+&aqs=chrome..69i57j0.2407j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8).

GULLINO, D. (2019): “Bolsonaro diz que ONU está ‘aparelhada’ e não teme perda de voto por falta de pagamento”, *O Globo* (10/12/2019). Disponible en: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-diz-que-onu-esta-aparelhada-nao-teme-perda-de-voto-por-falta-de-pagamento-24128875>.

JIMÉNEZ, C. (2020): “Provocações à China geram apreensão em plena pandemia e podem cobrar ‘desconto’ em exportações do Brasil”, *El País* (9/04/2020). Disponible en: [https://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-09/provocacoes-a-china-geram-apreensao-em-plena-pandemia-e-podem-](https://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-09/provocacoes-a-china-geram-apreensao-em-plena-pandemia-e-podem-cobrar-desconto-em-exportacoes-do-brasil.html)

cobrar-desconto-em-exportacoes-do-brasil.html.

LEMOS, M. (2020): “Coronavírus: Necrotério de hospital no Rio Lota e corpos se acumulam”, *UOL* (1/05/2020). Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/01/rio-camara-frigorifica-de-hospital-lota-e-corpos-se-acumulam-fora.htm>.

LOPES, M. (2020): “Brazil’s Bolsonaro fires Health Minister Mandetta after differences over coronavirus response”, *Washington Post* (16/04/2020). Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?next\\_url=https%3a%2f%2fwww.washingtonpost.com%2fworld%2fthe\\_americas%2fcoronavirus-brazil-bolsonaro-luiz-henrique-mandetta-health-minister%2f2020%2f04%2f16%2fc143a8b0-7fe0-11ea-84c2-0792d8591911\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?next_url=https%3a%2f%2fwww.washingtonpost.com%2fworld%2fthe_americas%2fcoronavirus-brazil-bolsonaro-luiz-henrique-mandetta-health-minister%2f2020%2f04%2f16%2fc143a8b0-7fe0-11ea-84c2-0792d8591911_story.html).

MARCHIORI BUSS, P. (2018): “Brazilian international cooperation in health in the era of SUS”, *Ciênc. saúde coletiva* vol. 23 n° 6. Disponible en:

- [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000601881&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000601881&script=sci_arttext&tlng=en).
- MCKENZIE, N. (2020) PAHO hit by US funding freeze”, *Enews* (29/04/2020). Disponible en: <https://ewnews.com/paho-hit-by-us-funding-freeze>.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2020): “Brazil’s Policy Responses to COVID-19” (28/04/2020). Disponible en: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-em-outros-idiomas/covid-19/covid-19-2020-04-24-brazil-policy-measures-1830-1.pdf/view>.
- MULAKALA, A. (2020): “COVID-19 and China’s soft power ambitions”, *Devpolicy*. Disponible en: <https://devpolicy.org/covid-19-and-chinas-soft-power-ambitions-20200424-2/>.
- OXFAM (2019): “Brazil: extreme inequality in numbers”. Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/brazil-extreme-inequality-numbers>.
- PAIVA PAULO, P. (2020): “Paraisópolis contrata médicos e ambulâncias, distribui mais de mil marmitas por dia e se une contra o coronavírus”, *O Globo* (7/04/2020). Disponible en: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/04/07/paraisopolis-se-une-contrao-coronavirus-contrata-ambulancias-medicos-e-distribui-mais-de-mil-marmitas-por-dia.ghtml>.
- PUTTI, A. (2020): “Ernesto Araújo diz que pandemia é usada para implementar o ‘comunavírus’”, *Carta Capital* (22/4/2020). Disponible en: <https://www.cartacapital.com.br/politica/ernesto-araujo-diz-que-pandemia-e-usada-para-implementar-o-comunavirus/>.
- QUADROS, V. y ANJOS, A.B. (2020): “Coronavírus de um lado, invasores de outro: como está a situação dos indígenas no Brasil”, *Publica* (14/04/2020). Disponible en: <https://apublica.org/2020/04/coronavirus-de-um-lado-invasores-de-outro-como-esta-a-situacao-dos-indigenas-no-brasil/>.
- RIBEIRO, G. (2020): “91 million Brazilians to default on their bills in April”, *The Brazilian Report* (19/04/2020). Disponible en:

- <https://brazilian.report/coronavirus-brazil-live-blog/2020/04/19/coronavirus-91-million-brazilians-default-bills-april/>.
- SALDAÑA, P. (2020): “Governo Bolsonaro demite o presidente do CNPq, órgão de fomento à pesquisa”, *Folha de S. Paulo* (17/04/2020). Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/04/governo-bolsonaro-demite-o-presidente-do-cnpq-orgao-de-fomento-a-pesquisa.shtml>.
- SANTIAGO, T. (2020): “Taxa de isolamento social em SP foi de 58% no domingo; pior índice para o dia desde o início da quarentena do coronavírus”, *Globo* (27/04/2020). Disponible en: <https://g1.globo.com/sp/saopaulo/noticia/2020/04/27/taxa-de-isolamento-social-em-sp-foi-de-58percent-no-domingo-durante-quarentena-do-coronavirus-indice-ideal-e-de-70percent.ghtml>.
- SARAIVA, A. (2020): “Brazil records nearly 2,800 deaths from mystery respiratory problems”, *The Brazilian Report* (23/04/2020). Disponible en: <https://brazilian.report/coronavirus-brazil-live-blog/2020/04/23/brazil-records-nearly-2800-deaths-from-mystery-respiratory-problems/>.
- SHALDERS, A. (2020): “Bolsonaro diz que pode determinar abertura do comércio com ‘uma canetada’ semana que vem”, *BBC* (2/04/2020). Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52144782>.
- UOL (2020): “Por que isolamento vertical defendido por Bolsonaro é visto com ceticismo?” (30/03/2020). Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/30/por-que-isolamento-vertical-e-visto-com-ceticismo.htm>.
- VEJA (2020): “Com coronavírus, 1º de Maio é marcado por protestos pequenos e virtuais” (1/05/2020). Disponible en: <https://veja.abril.com.br/mundo/com-coronavirus-1o-de-maio-e-marcado-por-protestos-pequenos-e-virtuais/>.
- ZAFALON, M. (2020): “Temeroso das ações do governo, agronegócio reduz apoio a Bolsonaro” *Blog vaivém das commodities - Folha de S. Paulo* (5/05/2020). Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vaivem/2020/05/te>

merosos-das-acoas-do-  
governo-agronegocio-reduz-  
apoio-a-bolsonaro.shtml.

**Fundación Carolina, mayo 2020**

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26.  
Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

ISSN: 2695-4362  
[https://doi.org/10.33960/AC\\_29es.2020](https://doi.org/10.33960/AC_29es.2020)

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



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