



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Política

Tesis Maestría en Ciencia Política

**El peso de China en la relación Bolsonaro-Doria durante
la pandemia de COVID-19 .**

Una mirada desde el realismo neoclásico

Ana Bravo

Tutor: Camilo López Burian

2023

Índice

Resumen	3
Introducción	4
Problema de investigación	6
Antecedentes y revisión de la literatura	8
Marco teórico y metodología del caso de estudio	14
Breve introducción a las relaciones internacionales y a sus teorías	14
Realismo clásico o realismo político	15
El surgimiento del Neorrealismo como “refinamiento” del realismo clásico	17
Realismo neoclásico.....	19
La hipótesis desde el realismo neoclásico.....	21
Análisis del caso.....	23
Surgimiento y desarrollo de la relación Brasil-China.....	23
El nacimiento de las relaciones Brasil – China	23
La importancia de China como socio de Brasil	25
La relación China-Brasil en el escenario mundial: BRICS.....	28
La relación China- San Pablo	31
El peso de China en el contexto de la pandemia brasileña	33
Factores internos coadyuvantes: Imágenes mentales de los líderes	37
Joao Doria: planificación y cientificismo	37
Jair Bolsonaro: improvisación y negacionismo	38
La relación del gobierno nacional y el estado de San Pablo en la pandemia	41
La competencia electoral de Doria y Bolsonaro	44
El resultado en la gestión de Doria	45
La importancia de los grupos de apoyo	46
El resultado en la gestión de Bolsonaro	47
Los grupos de apoyo en el caso Bolsonaro	48
Consideraciones finales	50
Bibliografía	53
Prensa y documentos	55

Resumen

La tesis presentada a continuación propone analizar el peso de China como factor que influyó sobre las acciones del gobierno nacional brasileño y del estado de San Pablo, en el contexto de pandemia. De modo particular, se intenta examinar si el gigante asiático tuvo influencia en el posicionamiento de los dos actores brasileños, en cuanto a las medidas preventivas para evitar la propagación del COVID-19. Para ello, se propone convertir este planteo en una hipótesis, apoyada en la teoría del realismo neoclásico, luego se pasará a describir la metodología utilizada en el análisis de este caso, del que se desprenden como principales conclusiones; la inevitable aceptación de Bolsonaro de utilizar las vacunas CoronaVac de origen chino, frente al escenario de muertes que cada vez se incrementaba más en el país, lo que en definitiva, representa una rendición al poder chino y a la imagen mental negacionista que tenía instaurada. También, forma parte de las conclusiones el importante rol de los grupos de apoyo como reguladores en el conflicto Bolsonaro -Doria.

Palabras Clave

Brasil, Jair Bolsonaro, João Doria, China, Realismo Neoclásico

Introducción

Acorde a la Organización Mundial de la Salud, entre 2020 y 2021 murieron casi 15 millones de personas en el mundo a causa de la pandemia por COVID-19¹, lo que demostró el peligroso alcance y las consecuencias que puede tener un virus mortal si no se cuenta con sistemas de salud sólidos para contenerlo.

Dentro de esta cifra, Brasil se debatía entre el segundo y el tercer lugar a nivel mundial en muertes, después de Estados Unidos e India², lo que revela las graves consecuencias de no tomar las acciones apropiadas y a tiempo. Planificar y accionar rápidamente se convirtió en una estrategia crucial para minimizar las peligrosas consecuencias de esta pandemia de forma exitosa o, por el contrario, que se convirtiera en un gran fracaso. Esta cuestión dividió a Brasil en dos: por un lado, el nivel nacional de gobierno bajo la presidencia de Jair Bolsonaro decidió materializar su ideología negacionista, a través de la indiferencia, y por tanto la inacción frente a la pandemia y a sus consecuencias. Por otro lado, los territorios subnacionales, quienes, ante esta actitud, decidieron intervenir sobre la situación por su cuenta, buscando soluciones dentro y fuera del territorio.

La perspectiva negacionista adoptada por Bolsonaro supuso un cambio en el rumbo de la política exterior, este se vio reflejado, en parte, a un acercamiento a otro líder populista de derecha de la época Donald Trump y, por otro lado, su política se encontraba teñida de un gran rechazo al “comunismo”. Este último punto conllevó un gran problema que generó tensiones entre Brasil y China con grandes consecuencias. El gobierno Bolsonaro, en consonancia con la retórica Trumpista, colocó a China en una narrativa que la culpabilizó del virus e instaló el tema del comunismo, como parte de su proyección discursiva sobre el asunto.

El estado de San Pablo, el otro gran protagonista de esta historia, se presentó como una antítesis a la política bolsonarista, por lo cual el mantenimiento de las relaciones con China y su poder económico le valió ser el primer estado de la Unión del Gobierno Federal en establecer un acuerdo con la empresa farmacéutica Sinovac Biotech para producir vacunas a través del principal centro de investigación de biomedicina y biología de San Pablo, el Instituto Butantan.

¹ Al respecto leer <https://www.un.org/es/desa/las-muertes-por-covid-19-sumar%C3%ADan-15-millones-entre-2020-y-2021>.

² Más información en <https://www.rtve.es/noticias/20210604/paises-muertos-coronavirus-por-población/2012350.shtml>.

Pero para llegar a ese resultado, debió transitarse un largo camino desde el inicio de la pandemia, que progresivamente enfrentó al gobierno nacional con los gobiernos subnacionales, y, en este conflicto, los estados poderosos del sur fueron los que cobraron más relevancia, dado los importantes elementos comerciales y económicos que tenían en juego.

Dentro de este conjunto de estados, el gobernador de San Pablo, João Doria, tomó un protagonismo que le generó un conflicto directo con Bolsonaro, quien suponía ambiciones políticas de fondo por parte del gobernador paulista.

Frente a este escenario, este trabajo busca analizar cómo el peso político internacional de China condicionó este proceso. Por lo tanto, la hipótesis central de este trabajo refiere a si el posicionamiento del gobierno de San Pablo y el Gobierno Federal, en cuanto a las medidas preventivas frente al COVID-19, estuvo determinado por el peso de China y “filtrado” por factores domésticos. En consecuencia, y atendiendo a las variables incluidas en la hipótesis, es que se utilizará como lente teórico el realismo neoclásico, dado el aporte de variables “sistémicas” y “domésticas” que incluye en su análisis.

De esta manera, en la primera sección se presentará el problema de investigación seguido por el relato de los antecedentes, y la revisión de la literatura existente. Posteriormente, se desarrollará el marco teórico para este caso de estudio, donde desde la óptica de las teorías de las relaciones internacionales, se presentarán las más relevantes para luego profundizar en el realismo y sus variantes, hasta llegar al realismo neoclásico.

Seguido a esto, se da paso al análisis de este caso donde la principal variable independiente es el peso de China sobre la política brasileña. Como factores que sirven de “filtro” para el efecto de esta variable, se consideran una serie de aspectos intervinientes, a saber: las imágenes mentales de los líderes, las relaciones del gobierno nacional con el gobierno sub nacional de San Pablo, la competencia electoral como motivo de fondo; y como todo esto influyó en la gestión llevada a cabo por Doria y Bolsonaro. En la última sección, se establecen algunas consideraciones finales sobre la hipótesis planteada.

Problema de investigación

El desarrollo de la pandemia en Brasil ha sido tema de análisis por parte de expertos de diversas áreas, considerando la singularidad con la que fue gestionada. Además, ha llamado fuertemente la atención como objeto de tesis dada su relevancia en la región como uno de los países con mayor cantidad de muertes por COVID-19³. Una de las causas de esta situación radica en la poca coordinación a nivel nacional y en el escaso peso que tuvieron los estados, en los planes estratégicos nacionales en respuesta a la emergencia, donde la negligencia presidencial ocupó un rol central. Este hecho cobró más importancia en el sur de Brasil, ya que allí se concentran los estados con más poder económico del país⁴, lo que supuso una exacerbación de las consecuencias por la pandemia y, por tanto, un malestar profundamente generalizado en esa región.

El estado de San Pablo, liderado en ese momento por el gobernador João Doria, fue uno de los protagonistas en relación con los enfrentamientos de los estados sureños con el presidente Jair Bolsonaro, dado que sus visiones y formas de accionar diferentes, en cuanto a cómo manejar la crisis de la pandemia.

El punto álgido de este conflicto, que fue en incremento, comenzó por los enfoques opuestos en el manejo de la contención del virus SARS-CoV-2 adoptados por cada líder. De hecho, tuvo su punto de máxima tensión cuando João Doria estableció una asociación con una empresa farmacéutica china para producir vacunas contra el COVID-19, hecho que desafió a Jair Bolsonaro por la gestión realizada de forma autónoma.

Para entender los distintos caminos y los resultados considerados de “éxito”, por parte de San Pablo, y “fracaso”, por parte del gobierno nacional, resulta fundamental comprender el peso de China en esta situación, sumado a los factores internos que también coadyuvaron al logro de estas consecuencias. En este sentido, es importante considerar lo que en el realismo neoclásico se denomina las “imágenes mentales” de los líderes, en este caso, totalmente opuestas, las cuales tuvieron mucha influencia al momento de considerar las medidas para afrontar la pandemia. Esta discrepancia de enfoques llevó a que el enfrentamiento entre ambas partes alcanzara límites inimaginables, principalmente por parte de Bolsonaro, quien estableció toda

3 Acorde a datos suministrados por la Organización Panamericana de la Salud <https://hia.paho.org/es/paises-2022/perfil-brasil>.

4 Acorde al Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE), en términos de renta domiciliaria per cápita, los estados que se encuentran en los primeros lugares son: Distrito Federal, San Pablo, Rio Grande del Sur, y Santa Catarina.

clase de obstáculos legales, económicos y políticos para la gestión de la pandemia por parte del estado de San Pablo. En relación a esto, resulta importante destacar la competencia electoral interna que existía detrás de este vínculo, de cara a las elecciones 2023.

Al considerar todos los aspectos anteriormente mencionados, desde el enfoque del realismo neoclásico que toma en cuenta factores sistémicos y domésticos, este trabajo intenta analizar si el posicionamiento del gobierno de San Pablo y el Gobierno Federal en cuanto a las medidas preventivas frente al COVID-19 estuvo determinado por el peso de China.

Antecedentes y revisión de la literatura

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó a la enfermedad COVID-19, infección respiratoria causada por el virus SARS-CoV-2, como una pandemia, y se reportaron miles de casos y fallecimientos en todo el mundo. Dadas las características de fácil propagación de este virus, las medidas de higiene, el distanciamiento social y el aislamiento resultaron aspectos esenciales en la respuesta de salud pública para detener la expansión de la epidemia. La implementación de dichas medidas, que ha resultado un reto para toda la población a nivel mundial, se ha presentado con más intensidad en los grandes centros urbanos considerados la “zona cero” de la pandemia del COVID-19, con un 90 % de los casos comunicados⁵.

Esto ha llevado a que los gobiernos locales hayan sido en muchos casos los impulsores de medidas primarias en la gestión de la pandemia, más aún en aquellos territorios que cuentan con cierta autonomía establecida por la constitución. Lo que les permitió actuar de forma inmediata e innovadora para hacer frente a los desafíos sanitarios, económicos, o tecnológicos de esta crisis. Al mismo tiempo, les permitió manejar los efectos y repercusiones de las decisiones tomadas por los gobiernos centrales que, en ocasiones, han sido contrarias a las recomendaciones y consensos globales o, en otros casos, directamente no se tomaron decisiones a tiempo, esto fue claramente visible, por ejemplo, en los Estados Unidos, Etiopía o Brasil (CGLU,2021).

En el caso de Brasil, y su relación con el estado de San Pablo, se puede observar que se encuentra rodeada por factores externos y domésticos, y para analizarlos en el marco de la relación Doria-Bolsonaro, es importante situarnos en un espacio temporal adecuado.

El vínculo entre Doria y Bolsonaro comenzó en 2018, cuando este último se presentó como fuerte candidato del partido derechista, Partido Social Liberal (PSL), y posible vencedor en la campaña por la presidencia. Finalmente, la victoria fue de Bolsonaro con un 55,13%⁶ de los votos, y fue posible gracias a su habilidad para aprovechar el hartazgo de los brasileños en los principales problemas que abarcaban hechos de corrupción, mal manejo de la economía y el aumento de la inseguridad. Debe recordarse que desde el llamado “giro a la izquierda” en

⁵ Acorde al Documento de políticas publicado en julio de 2020: “La COVID-19 en un mundo urbano”.

⁶ Datos obtenidos de Agencia Brasil, agencia de noticias del gobierno brasileño. <https://bit.ly/3RckHKn>.

Latinoamérica⁷, donde Brasil también formó parte, las presidencias fueron ocupadas por partidos de corte progresista. En el caso de Brasil, el gobierno estuvo encabezado por el Partido de los Trabajadores (PT) bajo las presidencias de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2007) y Dilma Rousseff (2011-2015). Luego del juicio político a la presidenta Rousseff, el gobierno estuvo ocupado por un partido centrista, (con expresiones de centro derecha y de centro izquierda), el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) bajo el liderazgo de Michel Temer (2016-2018). Todas estas presidencias estuvieron involucradas en el famoso caso “lava jato”, la mayor investigación de corrupción en la historia de Brasil que incluyó a varios empresarios y políticos de América Latina.

La candidatura de Bolsonaro se presentaba como una “solución” a estos problemas, ya que ofrecía, en su programa de gobierno, invertir en fuerzas policiales, reducir la mayoría de edad penal a 16 años, establecer la legítima defensa mediante el porte de armas habilitado a ciudadanos, y ejercer un duro combate a la corrupción.⁸

João Doria, por su parte, apoyado para su candidatura de gobernador estadual por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) tiene una larga historia como presentador de programas televisivos y como hombre de negocios, pero con una proyección política que lo llevó a ocupar cargos de confianza en organismos públicos de turismo. Pese a este último aspecto, buscó presentarse como una figura diferente a la de los políticos, un empresario *outsider* de centro derecha.

Una vez incorporados a sus cargos, la relación institucional entre ambos comenzó a verse alterada por la llegada de la pandemia. Por un lado, tenemos el estado más rico y uno de los más poblados de Brasil, con el mayor PBI del país⁹ y considerada capital de la cultura de América Latina, una metrópolis multifacética que combina megaestructuras de grandes urbes con conservación de áreas verdes. Por otro lado, tenemos el primer nivel de gobierno, la República Federativa de Brasil, de sistema presidencialista y formada por “...la unión indisoluble de los estados y municipios y del Distrito Federal” (Art. 1, Constitución de la República Federativa de Brasil). Específicamente, Brasil se compone de la Unión de 26 estados, el Distrito Federal y 5.568 municipios, todos autónomos en términos de constitución.

7 A partir de 1998, con la elección del presidente Venezolano Hugo Chávez, América Latina inició el denominado “giro a la izquierda” que llevó al gobierno a partidos o movimientos de izquierda cuya orientación programática era contraria a los esquemas neoliberales aplicados hasta entonces.

8 Acorde a su programa de gobierno bit.ly/44JbpbH.

9 Acorde a datos del IBGE <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/pesquisa/38/47001?tipo=ranking>.

Los territorios del distrito federal conforman la llamada “unión” y cualquier modificación a estado es regulada por ley. Respecto a los estados, cada uno dicta su propia constitución y son regidos por su gobernador.

Esta característica de autonomía de los estados resulta un factor importante para el país al momento de manejar situaciones complejas, como en el caso de la reciente pandemia. Allí, como se mencionó, pudieron visualizarse dos escenarios opuestos: por un lado, el presidente Bolsonaro ejerció una política de tipo “negacionista”,¹⁰ basada fundamentalmente en desmerecer el papel de la ciencia para sembrar desconfianza en la población y, por otro lado, Doria, quien adoptó un discurso “científico” o “cientificista”, apoyado en la ciencia y la medicina para priorizar, acorde a sus manifestaciones, el “salvar vidas”.

La visión Bolsonarista frente a la pandemia lo llevó a colocarse bajo la lupa mundial, dado que su liderazgo personalista llevó al país a ocupar el primer lugar en muertes por COVID-19 en Latinoamérica. Por su parte Doria, al igual que otros gobernadores de estados brasileños, no tardaron en comenzar una asociación con la República Popular China para importar elementos como respiradores y tapabocas, y en el caso de San Pablo, se concretó una de las asociaciones más importantes entre el Instituto Butantan con el laboratorio chino Sinovac para la producción y testeo de vacunas para el COVID-19.

Como se ha mencionado, se puede observar que la relación entre el gobierno subnacional y el gobierno central se encuentra influenciada por diversos factores, tanto nacionales como internacionales. La clasificación de estos elementos se puede realizar acorde a su espacio de intervención, por un lado, se encuentran las que desarrollan a nivel doméstico, donde tenemos:

-La relación entre el gobierno nacional y subnacional: como se ha observado a nivel mundial, la pandemia ha provocado que los gobiernos nacionales impusieran las medidas de respuesta en coordinación con los gobiernos locales, pero en algunos casos las ciudades y regiones fueron las primeras en aplicar sus propias medidas. Estas incluyeron aspectos como adaptación de marcos de emergencias o desastres establecidos anteriormente a nivel nacional o creación de nuevas estructuras institucionales y organizativas apropiadas para la emergencia, como ocurrió en el caso del estado de San Pablo. Esto muestra que las relaciones variaron en las diversas situaciones, yendo de la cooperación hasta el conflicto.

¹⁰ Acorde a la periodista Cátia Corrêa Guimarães el negacionismo “trata de suscitar dudas y desconfianza sobre una determinada ciencia, restringida a determinados grupos de investigadores, en determinadas instituciones que, de adrede, pasan a asociarse a determinados ‘intereses ocultos’ (Guimares, 2022).

-La relación con los órganos del gobierno nacional: se busca profundizar en la relación de Doria y Bolsonaro con el Supremo Tribunal Federal (STF) y el Ministerio de Salud. Se mencionará el rol del STF como contención de las medidas ordenadas por Bolsonaro que no poseían un fundamento jurídico válido, y que muchas veces afectaban a los gobiernos locales. Por otro lado, el Ministerio de Salud como cartera central en el contexto que atravesaba el país, supuso una lucha constante con Bolsonaro por sus controversiales decisiones, que también afectaban al nivel subnacional, lo que provocó sucesivos cambios de ministro.

-Las posiciones ideológicas frente a la pandemia expuesta por Doria y Bolsonaro, como se destacó anteriormente, se enfrentan aquí los principales discursos de “negacionismo” y “científico” que refieren a dos polos, la sustentabilidad de la **economía**, por un lado, promovida por Jair Bolsonaro, y la sustentabilidad de la **vida** impulsada por João Doria como principal portavoz.

-Intereses electorales: luego de apoyar al entonces candidato de la presidencia, Jair Bolsonaro en las elecciones de 2018, Doria lo transformó en su principal enemigo a partir de la pandemia por COVID-19, lo que provocó que fuera visto por los seguidores del presidente como un traidor. De esta manera, la antigua alianza “Bolsodoria” se transformó en un problema para el gobernador paulista. Ahora el “Bolsonavirus”¹¹ llevaría consigo una campaña feroz en contra de su persona, ya que también son conscientes de su rol como posible adversario de Bolsonaro en las elecciones de 2022.

Una vez revisados los factores internos, es importante considerar el gran factor sistémico que trata sobre el rol de China en el país brasileño, el cual se divide en dos dimensiones:

-el rol de China en Brasil: aquí por un lado puede percibirse el rol de China como gran socio comercial, el cual ha desarrollado de forma importante su presencia en el país, a través de inversiones, comercio exterior, y establecimiento de oficinas como la Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel de Concertación y Cooperación (COSBAN), que tiene a su cargo el abordaje de los temas claves entre ambos países. Por el lado de San Pablo, su característica de megalópolis también le valió un acercamiento con el país asiático, al punto de establecer una oficina comercial en el dicho país.

¹¹ El término refiere al posicionamiento del presidente en relación a infravalorar las medidas de combate a la Pandemia.

-El papel de Brasil en la relación con China: resulta fundamental considerar la larga historia entre estos dos territorios que data desde el siglo XVI, y que, desde ese momento hasta la actualidad, han desarrollado un importante vínculo como socios comerciales. Sin embargo, se observará que bajo la política bolsonarista esta relación también se verá influenciada por motivos fundamentalmente ideológicos.

Estos factores, no son más que las posibles variables de incidencia en la relación Doria-Bolsonaro, las cuales se pretende analizar, a partir de los datos obtenidos por fuentes secundarias de prensa y artículos académicos. En este sentido, este trabajo explora desde una óptica teórica de relaciones internacionales, el peso de China entre San Pablo y Brasil en pandemia, temática no abordada aún desde esta perspectiva. Sin embargo, fue posible hallar documentos relacionados al vínculo Doria-Bolsonaro, y en este sentido se destacan dos: el trabajo de los comunicadores Mateus Da Cunha Santos y Maria Ivete Trevisan Fossá¹² con su artículo *A disputa pelo poder político em meio à pandemia de COVID-19: análise do confronto entre João Doria e Jair Bolsonaro* (2020), y el artículo producido por el Grupo de Investigadores DISCURSO¹³ (Discurso, Redes Sociais e Identidades Sócio-Políticas) *Do Bolsodoria ao Bolsonavirus: O discurso de João Doria* (2020).

En el artículo de Da Cunha Santos y Trevisan Fossá se desarrolla la relación entre Doria y Bolsonaro desde el punto de vista discursivo. Mediante la técnica del análisis del discurso, se divide la evolución que tomaron los intercambios en tres fases, y se estudia qué imágenes proyectaba cada líder en las distintas etapas.

12 Mateus da Cunha Santos posee Formación en Comunicación Social, publicidad y propaganda y maestría en Comunicación. Desde 2018 es miembro investigador del Grupo de Investigación Comunicación Institucional y Organizacional. En 2020, pasó a integrar también el cuerpo de investigadores del Grupo de Investigación Comunicación Electoral. Posee interés en el área de Comunicación Política, con énfasis en estrategias discursivas accionadas en campañas electorales. María Ivete Trevisan Fossá posee formación en Comunicación Social, Relaciones Públicas, una maestría en Comunicación Social. Tiene experiencia en el área de comunicación, actuando principalmente en los siguientes temas: metodologías de la comunicación, comunicación organizacional, relaciones públicas, cultura organizacional, comunicación estratégica, comunicación y ciudadanía y responsabilidad social.

13 Renan Alfenas de Mattos, Jorge O. Romano, Thais Ponciano Bittencourt, Liza Uema, Paulo Augusto André Balthazar, Annagesse de Carvalho Feitosa, Eduardo Britto Santos, Daniel Macedo Lopes Vasques Monteiro, Daniel S.S. Borges, Juanita Cuellar Benavídez, Ricardo Dias, Ana Carolina Aguiar Simões Castilho, Caroline Boletta de Oliveira Aguiar, Érika Toth Souza, Juana dos Santos Pereira, Larissa Rodrigues Ferreira, Myriam Martinez dos Santos, Pamella Silvestre de Assumpção e Vanessa Barros Barreto son investigadores del grupo de investigación “Discurso, Redes Sociais e Identidades Sócio-Políticas (DISCURSO)” vinculado al Programa de Post-Graduación de Ciencias Sociales en Desarrollo Agricultura y Sociedad y al Curso de Relaciones Internacionales del DDAS/ICHS de la Universidad Federal Rural do Rio de Janeiro, registrado no CNPq y con apoyo de Action Aid Brasil.

El segundo documento, correspondiente al grupo DISCURSO, también se enfoca en la teoría del análisis del discurso, pero se centra más en presentar a la figura de Doria y el discurso cientificista que adoptó, frente al de Bolsonaro de tipo negacionista.

Marco teórico y metodología del caso de estudio

Breve introducción a las relaciones internacionales y a sus teorías

Antes de explicar y comprender las teorías que engloban a las relaciones internacionales, es necesario distinguir y definir esta última. Las relaciones internacionales pueden ser comprendidas como “objeto de estudio” o como “asignatura académica”, en este último caso suele distinguirse con mayúsculas en sus iniciales, hablando de “Relaciones Internacionales” a esta disciplina que, en sus inicios, se basaba en análisis históricos y políticos, pero que con el pasar del tiempo adquirió nuevos componentes, producto de su aproximación a las Ciencias Sociales, incorporando, entre otros, aspectos sociológicos, culturales y económicos.

Es así que actualmente se define como

El conjunto de actores y factores que con sus actividades y flujos transfronterizos tienen capacidad de generar consecuencias en el sistema internacional y en los Estados, por ser las unidades políticas básicas en que está dividido actualmente el mundo, en un determinado sistema mundial. (Bizzozero, 2015 p.26).

Nótese que en esta definición se distingue a los actores y factores que generan consecuencias en el **sistema internacional** por un lado y por otro en los Estados dentro del **sistema mundial**, estableciendo un vínculo entre ambos sistemas. Esta relación ha evolucionado desde su surgimiento, lo que lleva a separar en etapas los diferentes momentos que han atravesado las relaciones internacionales a lo largo de la historia.

Las relaciones internacionales han sido estudiadas desde la primera época en que el historiador Tucídides con su clásica obra *Historia de la guerra del Peloponeso*¹⁴ consideró por primera vez, la negociación política entre potencias y Estados nacionales. Posteriormente los Tratados de Westfalia de 1648 que pusieron fin a la guerra de los Treinta Años (conflicto europeo motivado por divisiones religiosas, pero con intereses políticos ocultos) permitieron concebir conceptos como el “principio de no intervención”. Además, surgen modificaciones en otros términos ya existentes como “soberanía” que pasa a estar plenamente regulada, en la acción externa, por el derecho internacional. Sumado a estas consecuencias jurídicas, el Tratado de Westfalia conformó uno de los acuerdos donde las potencias triunfantes establecieron un nuevo orden que contribuyera a un equilibrio de poder y por tanto a la moderación de los conflictos.

¹⁴ Considerado el precursor de la historiografía moderna, Tucídides describe en su obra el enfrentamiento entre Atenas y Esparta, ofreciendo además un análisis de las causas y relaciones.

De esta manera, el poder y los conflictos se conformaron en aspectos claves dentro del estudio de las relaciones internacionales, dando lugar a diversas teorías que podrían agruparse entre aquellas consideradas clásicas, que son el realismo e idealismo y las modernas, dentro de las cuales podemos encontrar teorías como el constructivismo, el liberalismo, el marxismo y el neorrealismo, entre otras.

El presente trabajo pretende establecer una mirada desde la óptica del realismo neoclásico, por lo que, a fin de obtener una mejor comprensión de la teoría, se tomará el realismo como punto de origen histórico de la variante.

Realismo clásico o realismo político

El realismo clásico se convirtió en el enfoque predominante a partir de la Segunda Guerra Mundial, donde el contexto se transformó, para pasar de una presencia multipolar a un mundo dividido por el eje de dos potencias: Estados Unidos, un país de política liberal y economía de libre competencia y la Unión Soviética, con un régimen comunista y de economía autárquica. Es aquí donde la teoría realista clásica toma impulso y, a pesar de ser una de las más antiguas, actualmente sigue en vigencia ya que proporciona postulados eficaces al momento de explicar el funcionamiento del mundo, o como denominan los realistas “sistema internacional”.

El punto de partida del realismo es la lucha por el poder, principal anhelo de los Estados para su supervivencia, y que tiene su origen en el propio deseo del hombre de obtenerlo. Ya que los Estados son conformados por individuos, el deseo, implícito en ellos, de poder se manifiesta en última instancia a través de las políticas exteriores de sus Estados. Es así que la convivencia entre Estados se mantiene en un conflicto de intereses constante, y únicamente aquel que tenga más poder será el que pueda complacer sus intenciones de dominio, expansión y supervivencia.

Por lo anteriormente mencionado la teoría realista supone que no existe una distribución igualitaria del poder, por el contrario, el mismo se concentrará en grandes potencias que son quienes dominarán al resto en el sistema internacional. Esta situación de conflicto puede ser aliviada por medios como la diplomacia, la cual, a través de sus procedimientos permite regular las relaciones entre los Estados y, por tanto, promover una distribución más equitativa del poder.

Corresponde en este momento profundizar en la definición de poder, y para ello, se recurrirá a utilizar la declarada por una de las principales figuras del realismo, el politólogo y abogado

Hans Morgenthau, quien lo considera como “El control del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres” (Morgenthau, 2003, p.18), pensamiento que guarda coherencia si se piensa como un medio para que un estado pueda ejercer su dominio sobre otro.

Esta lucha por el poder posee tres formas de expresión: en primer lugar, pueden aplicarse políticas para procurar **mantener** el poder que tiene un Estado, en segundo lugar, puede realizarse con el fin de **incrementar** el mismo, y en tercer lugar la intención puede consistir simplemente en **demostrar** el poder que se tiene, por ejemplo, a través de la exhibición de las fuerzas militares. El primer escenario donde el poder que un Estado puede situarse de manera sostenida en el tiempo, suele darse como resultado de procesos finales de grandes conflictos, dónde se generan acuerdos o tratados que determinan los grados de poder que recibirá cada Estado. El aumento de poder es denominado por Morgenthau como política de tipo “imperialista”, la cual indica que tiene tres posibilidades de alcance: mundial, continental o local. Finalmente, un Estado puede buscar imponerse a través de demostraciones de poder que, en ciertas ocasiones, pueden no reflejar su capacidad real, pero si conseguir hacer creer a los demás su superioridad.

Además de su definición de poder, otro aspecto destacable de la obra de Morgenthau consiste en lo que se denominan los “seis principios del realismo político”:

1. El realismo político supone que la política, al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana (...). El funcionamiento de esas leyes es completamente ajeno al curso de nuestras preferencias...”
2. El elemento principal que permite al realismo político encontrar rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder.
3. El realismo supone que su concepto clave de interés definido como poder es categoría objetiva de validez universal, pero no otorga al concepto un significado inmutable (...). Su contenido y el modo en que se usa están determinados por el entorno político y cultural.
4. El realismo sostiene que los principios morales universales no pueden aplicarse a los actos de los Estados en una formulación abstracta y universal, sino que deben ser filtrados a través de las circunstancias de tiempo y lugar (...). Tanto el individuo como el Estado deben juzgar la acción política a la luz de principios morales universales tales como el de la libertad. Mientras el individuo tiene el derecho moral de sacrificarse a sí mismo en defensa de este principio moral, el Estado no tiene el derecho de permitir que su desaprobación moral a una determinada violación de la libertad interfiera en el resultado exitoso de una acción política inspirada en el principio moral de la supervivencia nacional. No puede existir moralidad política sin prudencia (...). El realismo pues, considera a la prudencia...como la suprema virtud en política.
5. El realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación con los preceptos morales que gobiernan el universo.
6. El realista político mantiene la autonomía de su esfera política (...). Piensa en términos de interés, definido como poder, del mismo modo que el economista piensa

en términos de interés definido como beneficio (...). El realista político no ignora la existencia y relevancia de otros parámetros de pensamiento distintos a los políticos. Pero como realista político no puede subordinar esos parámetros a los políticos. Y se aleja de otras escuelas cuando éstas imponen parámetros de pensamiento propios de otras escuelas a la actividad política. (Morgenthau, 2003 p.4-23).

Los principios expuestos podrían resumirse entonces en objetividad, interés, universalidad, adaptación del principio moral al Estado con previa prudencia, aspiraciones morales propias de cada Estado y autonomía de la política.

Con todo lo presentado hasta el momento se puede mencionar un resumen de los conceptos esenciales que conforman la teoría realista de Morgenthau: 1) El equilibrio de poder e interés nacional como criterios conductores de la teoría. 2) Una asignación conflictiva a la naturaleza de las relaciones internacionales. 3) El Estado como unidad de análisis.

Con el ingreso al período de posguerra y el aumento de la tensión de los conflictos en el escenario de la Guerra Fría¹⁵ comienzan a surgir cuestionamientos al pensamiento realista por parte de otras escuelas de pensamiento como el liberalismo y el cientificismo¹⁶, lo que ocasionó el surgimiento de otra escuela de pensamiento dentro del realismo: el neorrealismo.

El surgimiento del Neorrealismo como “refinamiento” del realismo clásico

El neorrealismo o realismo estructural presenta una comprensión de la dinámica internacional distinta a la del realismo, ya que su punto de comienzo no es el Estado, sino la **estructura** del poder. Asimismo, este paradigma se distingue por su acercamiento a la ciencia; su principal expositor Kenneth Waltz adoptó este enfoque en su obra titulada *Teoría de la política internacional* (1979). En la que, dedica su primer capítulo a mencionar que las teorías desarrolladas hasta ese entonces no se caracterizaban, en su mayoría, por definir términos de forma clara y establecer conexiones reales entre variables que contuvieran lógica y permitieran una verificación de las hipótesis.

Por otro lado, en su estudio de las teorías genera una importante distinción acorde a si poseen un carácter **reduccionista o sistémico**. Las teorías con contenido **reduccionista** permiten

¹⁵ La Guerra Fría fue un período de tensión entre Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Soviética (URSS) que se desarrolló desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945 y culminó con la disolución de la URSS en 1991. Este antagonismo se generó por la existencia de dos sistemas económicos y sociales opuestos: el capitalismo (sostenido por Estados Unidos) y el comunismo (sostenido por la Unión Soviética). La Guerra Fría tenía este nombre porque el conflicto nunca llegó a un enfrentamiento directo entre EE.UU. y la URSS.

¹⁶ El liberalismo es una antigua escuela de pensamiento que surge en el siglo XX y, a diferencia del realismo, su principal premisa no apunta a un carácter conflictivo de los Estados sino más bien a uno cooperativo. Por otro lado, el cientificismo aspira a una teoría de las Relaciones Internacionales cuyas proposiciones estén basadas tanto sobre pruebas lógicas o matemáticas como sobre procedimientos de verificación empíricos y estrictos.

establecer una definición de la realidad a partir del estudio de una parte, y si se aplica a una óptica territorial de Estado, lleva a considerar la situación interna de los mismos. Si bien no resulta condición suficiente para comprender su comportamiento de política exterior, no es posible pensar en una explicación de esta última sin tener en cuenta el aspecto interno.

Las teorías con alcance **sistémico** contienen la misma importancia en el sentido de que es necesario realizar el estudio de las partes en un todo para comprenderlo, pero igual de relevante es examinar cómo se conectan e interactúan. De esta forma, la estructura de sistema dispone y limita, explica y hasta predice las continuidades de un sistema, y entre estos. Waltz explica que el ritmo de actuación de los sistemas internacionales no se mantiene de forma continua, por lo que, si esto sucede, deben explorarse las causas bajando al nivel de unidad.

La estructura y sus unidades que conforman el sistema son definidas en la obra del cientista político, de la siguiente manera:

He definido las estructuras políticas, primero según el principio por el cual se organizan y ordenan, segundo por la diferenciación de las unidades y la especificación de sus funciones, y tercero por la distribución de las capacidades entre las unidades. (Waltz, 1988 p.88).

Se observa aquí la distinción entre las estructuras políticas presentadas en primer lugar como el plano general y en segundo lugar las unidades que la conforman. Estas poseen una diferenciación, y funciones específicas, así como una distribución de capacidades que les permiten integrarse en una estructura organizada y ordenada.

Si bien Waltz explica y define las estructuras y sus unidades, no menciona quien las regula. Esto apuntaría a un principio de orden anárquico, donde no existe una autoridad central formal que regula el sistema internacional y, por ende, se genera un entorno de desconfianza, incertidumbre e inseguridad, que puede dar lugar al conflicto. En este contexto, la supervivencia se convierte en el primer objetivo a lograr por parte de los Estados, tomado como punto inicial para lograr sus propios intereses sin someterlos a los de otro Estado.

De esta forma, se genera lo que Waltz denomina “dilema de la seguridad”, la delicada situación de incertidumbre entre los Estados es apta para generar disposiciones a la guerra, en busca de proveer seguridad y supervivencia. Este nuevo planteamiento del realismo estructural lleva a una revisión de los análisis en materia de seguridad, que se habían realizado hasta entonces, donde solo se consideraban como causas de guerras los motivos expansionistas.

De igual forma debe considerarse el concepto de “equilibrio de poder” en Waltz, si se piensa en la similitud de obtener los intereses que poseen todos los Estados, pero las distintas

capacidades para las cuales son dotados; esta situación genera miedo a la expansión de aquellos Estados que actúan cautelosamente frente a divisiones de ganancias que puedan beneficiar a otro antes que a sí mismos, dada la posibilidad de volverse dependientes ante una relación comercial. De ahí que sus intereses y capacidades de aumento de poder se limiten entre ellos, lo que da lugar a un equilibrio.

Ahora bien, los neorrealistas sostienen que, conforme a las posibilidades de distribución de poder, pueden presentarse tres tipos distintos de sistemas: el unipolar, comandado por una única potencia, el bipolar con dos grandes potencias y el multipolar que contiene más de dos grandes potencias.

Realismo neoclásico

Distintos autores consideran al realismo neoclásico como una extensión de las otras dos corrientes expuestas anteriormente, agregando como novedad la importancia del individuo en el comportamiento de los Estados. Gideon Rose¹⁷ fue quien acuñó por primera vez el término en el texto *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*, quien, junto a otros exponentes de esta corriente, decidieron sobrepasar el enfoque de Waltz dirigido a los factores sistémicos, y añadieron peso a los factores domésticos, para generar una nueva teoría de política exterior. Si bien entienden que la política exterior de un Estado depende de la posición que ocupe en el sistema internacional y el poder que posea, existen rasgos internos que explican el tipo de respuesta que dan a las restricciones del sistema. Dichos rasgos incluyen el intercambio con los distintos actores del territorio como son los grupos de presión, opinión pública o partidos políticos, al momento de llevar a cabo determinada política.

Jeffrey Taliaferro, Steven Lobell y Norrin Rispman¹⁸ también se destacaron como importantes exponentes de esta corriente, y acentuaron la importancia en la información sistémica que recibe un Estado, la cual, muchas veces, puede sufrir distorsiones en cuanto a la forma de

¹⁷ Gideon Rose tiene un doctorado en Gobierno por la Universidad de Harvard. Fue editor de *Foreign Affairs* de 2000 a 2021. También ha sido director Asociado para Asuntos de Oriente Medio y el sur de Asia en el Consejo de Seguridad Nacional y director Adjunto de Estudios de Seguridad Nacional en el Consejo de Relaciones Exteriores. Rose ha enseñado política exterior estadounidense en Princeton y Columbia.

¹⁸ Jeffrey W. Taliaferro es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Tufts. Su investigación y docencia se centran en estudios de seguridad, teoría de las relaciones internacionales, historia y política internacional, política exterior estadounidense, inteligencia y seguridad nacional. Steven E. Lobell es catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad de Utah. Norrin M. Ripsman es catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad Concordia de Montreal (Canadá).

percibirla, o a que no sean tan claras las señales externas. Es por esto que la consideración de las características internas del Estado, resultan fundamentales. Estas determinan lo que los autores denominan “poder del estado”, conformado por la capacidad que tenga de extraer recursos de la sociedad determinada por las instituciones estatales, así como el nacionalismo e ideología (Taliaferro, 2006). Por tanto, el realismo neoclásico, si bien otorga importancia al sistema internacional y la distribución de poder, en la política exterior se valoran como una variable dependiente y los factores internos como variables intervinientes, que el Estado buscará la forma estratégica de mantener en equilibrio.

Tabla 1. Comparación de las escuelas realistas

Escuela	Principales exponentes	Principales ideas
Realismo clásico	Hans Morgenthau	Teoría de política exterior con foco en la distribución de capacidades entre Estados
Neorrealismo	Kenneth Waltz	Teoría de política internacional con foco en la distribución de capacidades en el nivel sistémico
Realismo neoclásico	Jeffrey Taliaferro, Steven Lobell Norrin Rispman	Teoría de política internacional y exterior con foco en el lugar que ocupa el Estado en el sistema internacional, su “poder de estado” y factores domésticos

Fuente: elaboración propia

El realismo neoclásico mantiene varios de los supuestos del realismo como la distribución de capacidades, la anarquía como rector internacional y la búsqueda de la seguridad, pero refina otros, como el rol del Estado y sus relaciones internas con la sociedad. Se puede advertir así que el realismo neoclásico contiene un campo de análisis que incluye tanto el sistema internacional como las acciones que el Estado realiza dentro de sí mismo, generando esa distinción faltante en el realismo clásico y neorrealismo, de política internacional por un lado y exterior por otro.

En definitiva, a modo de resumen respecto al realismo neoclásico podemos decir que: 1) busca refinar las teorías del realismo clásico y neorealismo 2) la distribución de capacidades se toma como una variable independiente de la política exterior 3) considera el papel de los factores domésticos como influyentes, incluyendo el papel del nacionalismo e ideología 4) establece un enlace entre la política internacional la política exterior.

La hipótesis desde el realismo neoclásico

De las teorías expuestas anteriormente, es el realismo neoclásico el que se utilizará para plantear la hipótesis de este trabajo: tanto el posicionamiento del gobierno de San Pablo como el del Gobierno Federal, en cuanto a las medidas preventivas frente al COVID-19 estuvieron determinadas por el peso de China, el cual fue “filtrado” por factores domésticos.

El enfoque escogido permite evaluar por un lado la variable dependiente, esto es el posicionamiento de ambos niveles de gobierno determinada por la variable independiente, que corresponde al peso de China y las intervinientes que tratan los factores domésticos.

El factor proveniente del sistema internacional que se analizará posteriormente es el que llevará a ambos gobiernos a actuar en una determinada dirección. Sin embargo, esta influencia no es directa ni sencilla de comprender, ya que también es permeada por factores domésticos que abarcan vínculos a nivel de individuo y de Estado, lo que puede generar un contrapeso en un curso dado.

Por tanto, en la hipótesis planteada, el factor internacional determinará el posicionamiento exterior de una y otra parte mientras que los domésticos son los que diligenciarán el tipo de estrategia para la política exterior.

En términos metodológicos, para este trabajo se pretende utilizar un tipo de diseño de investigación descriptiva e inferencial, ya que se caracterizarán las propiedades de las variables y se las someterá a análisis. En definitiva, se busca interpretar el caso, intentando establecer de forma exploratoria algunas relaciones causales.

¿Qué se entiende como diseño de investigación? Mario Tamayo y Tamayo lo define como “la estructura a seguir en una investigación ejerciendo el control de la misma a fin de encontrar resultados confiables y su relación con los interrogantes surgidos de la hipótesis.” (1984 p.108).

A su vez, entiende que el tipo de investigación descriptiva debe contener no sólo una descripción, sino también un registro y análisis de la realidad estudiada, a fin de lograr una interpretación lo más correcta posible. En este sentido, se centrará en obtener datos de diversas fuentes de información secundarias, a fin de generar una base importante de información, que pueda ser observada y analizada.

Estas fuentes secundarias consisten en información que ya se encuentra sintetizada y reorganizada, con datos preelaborados que permiten facilitar el acceso a las fuentes primarias, estas son las que vienen directo de una muestra o del individuo que las realizó. Específicamente, las fuentes secundarias a consultar serán, en su mayoría, artículos académicos, notas de prensa de medios locales e internacionales, podcasts de medios de prensa nacionales brasileños, publicaciones de medios oficiales y una serie de fascículos de sociedades científicas que abordaron el período de pandemia.

En cuanto al factor metodológico, el cual debe tener conexión con la estructura y el tipo de modelo escogido, se utilizará una investigación de tipo cualitativa que permita utilizar un tipo de diseño flexible para el estudio de la realidad escogida. Los hallazgos de esta investigación serán sometidos, a través del mecanismo inductivo, a la interpretación de los datos recolectados.

Análisis del caso

Surgimiento y desarrollo de la relación Brasil-China

El nacimiento de las relaciones Brasil – China

En el siglo XVI ya se desarrollaban las primeras rutas marítimas entre el continente asiático y América, las cuales inauguraron el inicio de las relaciones entre China y Brasil (antes incluso de la existencia del Estado brasileño) que abarcaron no solamente el intercambio de mercancía, sino también el vínculo entre personas como comerciantes, tripulantes y aventureros de ambos territorios.

Sin embargo, el primer contacto entre Brasil y China surgió en el siglo XIX, como producto de la escasez que afrontaba el primer país para la mano de obra en los cultivos cafetaleros, y ante la previsión de la pronta abolición de la esclavitud que agravaría el panorama, se realizan contactos con varios territorios para solicitar mano de obra inmigrante. En ese entonces, se produce una misión de Brasil a China, y si bien el objetivo principal no fue concretado, se generó un precedente en el establecimiento de las relaciones diplomáticas a través de un tratado de amistad, comercio y navegación firmado en 1880.

No fue hasta 1949, cuando el líder comunista Mao Zedong funda la República Popular de China¹⁹, que se establecieron vínculos oficiales con Latinoamérica, en parte por el contexto en el que se encontraba el gigante asiático que buscaba reestablecerse e imponerse ante el comunismo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). En la década de los sesenta, se adicionó la lucha contra la otra potencia hegemónica de la época, Estados Unidos, quien buscaba a través de sus políticas contener el comunismo y esto comprendía países latinoamericanos, lo que suponía un reto mayor a China. En ese entonces, eran pocas las herramientas con las que contaba el país asiático para efectivizar su influencia, que incluían la falta de recursos financieros, y el aislamiento en el que quedaba su política frente al escenario de ese entonces.

Con todo, Brasil decidió aproximarse a China, más allá de las diferencias ideológicas gracias, en gran parte, a la presidencia que ocupaba en ese momento Jânio Quadros, quien durante su breve período en el cargo (enero de 1960 y agosto de 1961) logró establecer una política exterior independiente concretando la primera visita oficial del vicepresidente João Goulart a

¹⁹ Después de veintidós años de guerra civil, el líder del Partido Comunista Chino, Mao Zedong, proclamó la República Popular China en 1949.

China, lo que generó el primer antecedente de misión de alto rango al país. Esta aproximación sería suspendida con la llegada del régimen militar de Castelo Branco, quien orientó la política del país a la de Estados Unidos, y rechazó las relaciones con China por su contenido ideológico.

En los primeros años de 1970, se produjo un cambio en la política exterior de China lo que permitió reanudar las relaciones con Brasil, la misma se basó en nuevos elementos como, minimizar el peso ideológico y aumentar los intercambios mediante una relación gobierno a gobierno, además de participar en las cuestiones de la URSS y Estados Unidos, lo que le dio más valor como actor internacional, permitiéndole obtener incluso un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1971²⁰. Esta nueva faceta desarrollada permitió que China pudiera incrementar sus relaciones internacionales e ingresar en el mundo occidental de los negocios, lo que le permitiría ir al alcance de sus objetivos económicos y políticos.

Por el lado de Brasil, existía una coincidencia en cuanto a diversificar socios y a abrir nuevos mercados, y la principal oportunidad se presentó cuando a causa de una mala zafra en el azúcar cubana, China no pudo abastecerse de esta materia prima. Por este motivo, la solicitó a Brasil y, en 1973, pudo convertirse en el primer país del mundo en exportar ese producto a China.

Con todo, la situación de dictadura que regía en Brasil desde 1964 no permitió dejar de lado la preocupación por la seguridad nacional, así como el combate al comunismo, por lo que las relaciones tendieron a mantenerse más cercanas a Estados Unidos que a China hasta una década después, en 1974, con la llegada del presidente Ernesto Geisel.

La política de “Pragmatismo ecuménico y responsable” si bien fue llevada en época de régimen militar por Ernesto Geisel, quiso separarse de las limitaciones existentes y apuntó a una mayor flexibilidad en las relaciones brasileñas con el resto del mundo. Esto también fue producto de los múltiples cambios en la esfera mundial surgidos entre la década de los 60 y los 70 que incluyeron: el surgimiento de nuevos poderes en territorios como Japón o Europa y en organizaciones como la de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), lo que sumado a la renovada presencia China, debilitaron un poco la imagen hegemónica URSS-Estados Unidos reinante hasta ese momento.

De forma más particular, el manejo de la dictadura brasileña asistida en sus acciones por Estados Unidos, como en otros países latinoamericanos, generó episodios que le ganaron gran

²⁰ La resolución 2758 del Vigésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas establece la “Restitución de los legítimos derechos de la República Popular de China en las Naciones Unidas”.

desprestigio internacional²¹, por lo que se hizo evidente un alejamiento de las relaciones entre ambos países.

La importancia de China como socio de Brasil

La intención de cooperación bilateral con China llevada a cabo con Geisel se fue desarrollando de forma paulatina, retratándose en un primer paso en el establecimiento formal de relaciones diplomáticas en 1974, lo que permitió al año siguiente, la inauguración de embajadas en Pequín y Brasilia.

Por su parte, a la interna de China, sucedían cambios a nivel internos por la muerte de Mao en 1976 y la posterior asunción de Deng Xiaoping, quien comenzó en 1978, una serie de reformas económicas con el objetivo de redefinir la implementación de la estrategia de desarrollo chino. Estas modificaciones postularían entre otras cosas una política de “puertas abiertas” en relación con las inversiones extranjeras, incluyendo aquellas provenientes del mundo capitalista, además de procurar establecer un rumbo hacia la modernización del país para situarse a la par de las potencias más desarrolladas.

Esta cooperación posibilitó en 1979 la firma del primer acuerdo comercial entre Brasil y China,²² que habilitó, por un lado, la exportación de materias primas brasileñas como algodón, azúcar y salvado de soja, y la importación desde China de elementos químicos, farmacéuticos y petróleo (Becard, 2011).

Dicho acuerdo fue el puntapié de una relación que fue progresando y que permitió abarcar misiones comerciales, empresariales y nuevos acuerdos expandidos a otros sectores, lo que provocó que llegado el año 1985, China se convirtiera en uno de los diez socios más importantes de Brasil, con un intercambio comercial entre ambos que alcanzaba la cifra de 1.2 billones de dólares (Carta Brasil-China, 2015).

El proceso se coronaría con la primera visita de un presidente brasileño a China: João Figueiredo, que en 1984 reforzó la acción diplomática brasilera en Asia, y con el

²¹ Las muertes por tortura en dependencias del ejército hicieron que Brasil comenzara una situación de polémica con Estados Unidos por cuestiones de Derechos Humanos. La más controversial fue la del periodista Vladimir Herzog que provocó la primera gran manifestación de la sociedad brasileña contra las prácticas de la dictadura militar.

²² Disponible en <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83282-13-marco-1979-432522-publicacaooriginal-1-pe.html>.

restablecimiento de la democracia a partir de 1985, la cooperación paso de ser meramente comercial a incluir otras áreas como la científica y tecnológica.

En este sentido pueden mencionarse acuerdos en materias como Siderurgia y Geociencias, cultura y educación, pero sin dudas, el más relevante recae en el acuerdo de cooperación para la investigación y producción de satélites Sino Brasileños de Recursos Terrestres (CBERS)²³.

El impulso de esta relación bilateral dio un gran paso en 1993, cuando con la visita del presidente chino Jiang Zemin, se bautizó el vínculo como “asociación estratégica”, siendo Brasil uno de los primeros países del mundo en recibir esta denominación. Acorde al Consejo Empresarial Brasil China,

El estatuto de asociación estratégica designa un grado avanzado en las relaciones entre dos países, utilizado cuando hay un dialogo provechoso y amistoso entre altas autoridades políticas, sustentado por mecanismos institucionales. El término caracteriza la existencia de relaciones dinámicas en los campos económicos, sociocultural, así como una cooperación activa y abarcadora en cuestiones estratégicas. (Carta Brasil-China, 2015, p21).

En esta nueva etapa Brasil expuso de forma específica sus intereses económicos y comerciales, estos incluían el interés de que sus empresas formen parte en la modernización de infraestructura china y la expansión del comercio bilateral. El primer aspecto formaba parte de las nuevas reformas estructurales que llevaba a cabo el país asiático, donde inauguró las Zonas Económicas Especiales²⁴, plataformas de exportación y la integración de cadenas productivas, lo que permitió que insumos de distintas partes del mundo fueran recibidos en el país para el montaje del producto final.

Para Brasil estos cambios significaron, por lado, una mayor presencia de sus empresas en Asia, incluyendo aquellas que brindaban autopiezas, camiones, aeronaves, entre otros. Por otro lado, comenzó a importar productos manufacturados intermedios como juguetes, textiles, calzados y aparatos de sonido.

²³ Las negociaciones para este proyecto CBERS llevaron dos años (1986–1988), donde ambos países intercambiaron información técnica y visitaron sus respectivas instalaciones, determinando que en todas las condiciones para desarrollar conjuntamente un programa satelital de observación de recursos de la Tierra. Inicialmente, el programa incluía el desarrollo y despliegue de dos satélites, CBERS-1 y CBERS-2 pero al día de hoy, se llegó a un acuerdo para incluir tres satélites adicionales, CBERS-3, CBERS-4 y CBERS-4A que fue lanzado en 2019.

²⁴ Las Zonas Económicas Especiales son lugares determinados geográficamente en los que se ofrece un marco especial de medidas que garantizan un entorno favorable para el desarrollo de negocios .

Las crisis de 1997 y 1998 que afectaron a China y Brasil respectivamente influyeron en sus relaciones comerciales con una mantenida pausa, marcando el fin de esta segunda fase desde la declaración como *asociación estratégica*.

El inicio de los 2000 sumerge a los socios en distintas situaciones, por el lado de Brasil, la salida de la reciente crisis lo lleva a pensar en directrices que permitan generar una estabilidad macroeconómica y social, mientras que China atraviesa un momento de crecimiento, inversión y reformas económicas en virtud de su ingreso en 2001 a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La favorable situación de China la transforma en una gran demandante de alimentos y materias primas, lo que la hace colocarse en la primera posición como socio comercial de Brasil. Los años siguientes, agregan un aumento de inversiones chinas que buscaban también internacionalizar sus empresas, lo que se traduce en 56,5 billones de dólares en inversiones en Brasil entre 2007 y 2013 (Carta Brasil-China, 2015, p37). Esta situación inaugura una nueva etapa, donde comienzan a explorarse oportunidades de inversión china en áreas diversas como maquinarias, equipamientos electrónicos y sector automotriz y por otro lado, el comienzo de inversiones brasileiras en compañías Chinas.

En este escenario es que se crea en 2004 el Consejo Empresarial Brasil China como elemento articulador para el sector empresarial de ambas partes, y paralelamente, se percibe un crecimiento del dialogo político, materializado en acciones como la creación de la Comisión Sino Brasileira de Alto Nivel de Concertación y Cooperación (COSBAN), el principal mecanismo de coordinación entre ambos países que, al día de hoy, se compone por diez subcomisiones temáticas: Política; Económico-Comercial y de Cooperación; Económico-Financiera; Industria, Tecnologías de la Información y Comunicación; Agricultura; Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios; Energía y Minería; Ciencia, Tecnología e Innovación; Espacio; y Cultura y Turismo (Ministerio de Relaciones Exteriores Brasil, 2022).

Además, el COSBAN tiene a su cargo el monitoreo de documentos como del plan de acción conjunta, que fue firmado en 2010 y abarcó hasta 2014, y el plan decenal de cooperación 2012-2021, que actualmente culminó, y se encuentra en vigencia el nuevo plan 2022-2031.

Se torna evidente el ingreso a un nuevo ciclo que comienza a tomar una dimensión de carácter más internacional, dada la variedad de actores que empiezan a verse involucrados en el proceso.

En este punto, es necesario estudiar la relación sino-brasileña desde la óptica global, enfocada en el principal espacio donde ambos países comparten intereses: el bloque BRICS.

La relación China-Brasil en el escenario mundial: BRICS

En los últimos tiempos, el panorama mundial ha sido testigo de la transformación de aquellas naciones denominadas “emergentes”²⁵ quienes expandieron su participación en la economía mundial y conformaron el grupo denominado BRIC al inicio del siglo XXI. En ese momento, el bloque se encontraba compuesto por Brasil, Rusia, India, China, y tuvo su primer encuentro en 2009, posteriormente a la crisis financiera global de 2008, donde a partir de ese momento comenzaron a darse las reuniones anuales que fueron dando forma a la agrupación.

En 2011 se produjo el ingreso de Sudáfrica configurando el actual BRICS, y que desde su primera reunión a la actualidad han pasado por una evolución institucional, y de cooperación al interior del bloque, lo que puede verse en la creación de diversos espacios de participación exclusivos. Estos espacios incluyen, el consejo empresarial BRICS, el consejo de *Thinks Tanks*, el Foro académico, Civil BRICS y *people's BRICS* (García, 2015).

Es de destacar en el mismo sentido, dos importantes instrumentos económicos financieros que han cobrado relevancia a nivel mundial: la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), destinado a financiar proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible de países en crecimiento y del Arreglo Contingente de Reservas (ACR), destinado a proveer apoyo mutuo a los miembros del bloque en caso de fluctuaciones en sus balanzas de pago (Lourenço, 2019)

La propuesta del bloque apunta a una expansión geopolítica multipolar en espacios geográficos relevantes, por lo que permite observar su actuación desde tres esferas distintas. A nivel global, puede considerarse la acción del bloque como unidad que busca posicionarse frente al conjunto de otras potencias como puede ser el caso del territorio europeo o de Estados Unidos. La búsqueda de incremento de poder para este fin hace presente la lógica realista global, en donde la agrupación busca aunar capacidades militares, económicas y políticas en el escenario mundial. Asimismo, también puede observarse la influencia del bloque en las diferentes regiones, en una lógica *bottom up*, donde se observa, por ejemplo, el rol de capitales chinos y sudafricanos en la extracción de recursos naturales en el continente africano, o la “cooperación

²⁵ Antoine W. Van Agtmael, acuñó este término en los años 80. Podemos definir el concepto como una nación con un rápido crecimiento económico.

sur-sur” que determina la influencia China en América Latina. Finalmente, resulta importante analizar las relaciones de los países, las cuales, dependiendo del tipo de vínculo a analizar (comercial, político, económico) se podrán encontrar importantes divergencias o similitudes entre sus integrantes.

A modo general, pueden describirse sus perfiles comerciales de la siguiente manera:

-China, poseedor de un sector industrial amplio con un sector exportador que tiene cada vez más productos con alta tecnología y un valor agregado creciente.

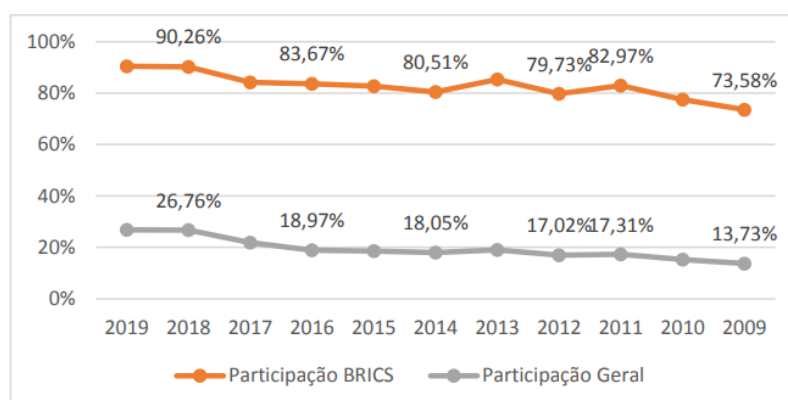
-Rusia se presenta como la gran potencia exportadora de gas y petróleo.

-India, lidera como la gran vendedora de servicios al exterior, principalmente software.

-Brasil y Sudáfrica presentan un perfil similar en cuanto grandes exportadores de *commodities*.

Aquí, cabe destacar el vínculo sino- brasileño, dado que se muestra como una de las más dinámicas dentro del bloque BRICS. En este sentido, si bien el comercio de Brasil con el resto de los países del bloque ha crecido de manera constante desde 2001, el vínculo con China se ha mostrado fuerte en lo que atañe a las exportaciones brasileñas. De esta forma, acorde a datos del Ministerio de Economía de Brasil, expuestos en el artículo de Rafael Alves, las exportaciones brasileñas a China en el ámbito de los BRICS han pasado de 73,6% en 2009, a 90,26% en 2018 y de manera general de un 14% en 2009 a un 27% en 2018, muy cerca de duplicar la cantidad en casi diez años.

Gráfico 1 Exportaciones de Brasil a China 2009-2018

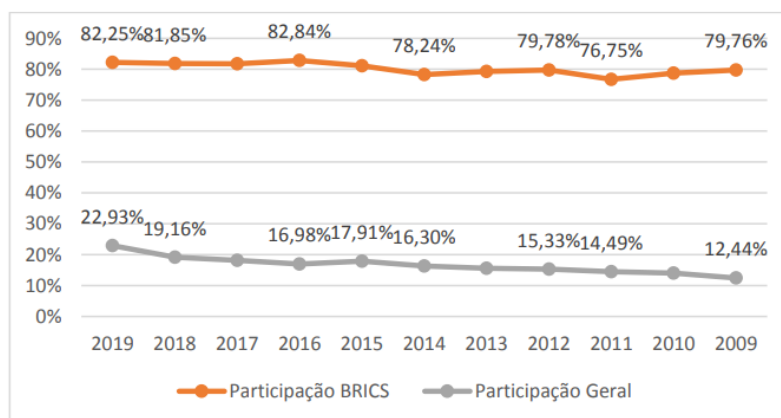


Fuente: Alves, Rafael (2019)

Relações Comerciais entre Brasil e demais membros do BRICS: necessidade de otimização das relações e de mitigação da dependência do mercado chinês. pag.10

En relación a las importaciones por parte de Brasil desde China, se observa una tendencia de mantenimiento dentro del ámbito BRICS, pero un aumento en el ámbito general que va de un 13% en 2009 a un 23% 2018 (Alves, 2019).

Gráfico 2 Importaciones de Brasil a China 2009-2018



Fuente: Alves, Rafael (2019)

Se observa de forma cuantitativa que el comercio brasileño con China, en el ámbito general y en el de BRICS, sigue un ritmo favorable, pero la calidad en cuanto la variedad exportadora no se considera igual de satisfactoria dado que aún se concentra en *commodities* del sector agrícola y mineral.

En cuanto a inversión, vuelve a destacarse China como mayor participante de Inversión Extranjera Directa de Brasil a partir del 2010, a diferencia del resto de los miembros del bloque, y acorde con datos de la *American Enterprise Institute and The Heritage Foundation* (2020) el principal sector de inversión apunta a la infraestructura y logística, así como sectores de capital intensivo como la energía, ya que es parte del plan asiático de priorizar su capacidad e inteligencia energética. Por el lado de los servicios, las inversiones chinas se concentran en *fintechs* y *startups* ²⁶, pueden citarse principales ejemplos como la *startup* brasileira 99 adquirida por la gigante china de app de movilidad urbana *Did Chuxing* o la brasileña *Nubanl*

²⁶ Una *startup* es una empresa emergente que se enfoca en la innovación y la tecnología para crear un modelo de negocio escalable y disruptivo. Dentro de las *startups*, se encuentran las *Fintech*, que es un concepto que proviene de la contracción de las palabras inglesas *Finance and Technology*, para definir a las empresas de tecnologías financieras.

por parte de la compañía asiática Tencent, una de las empresas de tecnología más valiosas del mundo (Jornal Do Brasil, 2023).

Si se observan las formas de inversión que realiza China puede notarse que no la utiliza de forma directa como objetivo de política pública, sino que la misma se “disfraza” bajo las formas de cooperación o beneficio mutuo. Por otro lado, respecto de la forma de entrada de la inversión, la misma varía entre *Greenfield*, fusiones y adquisiciones (F&A) y *joint ventures*²⁷, dentro de Brasil, la primera de las modalidades ha sido la más destacada durante los 2000, y posterior a 2010 se realizaron mayormente vía fusiones y adquisiciones (Jaguaribe, 2018).

Lo expuesto al momento podría sugerir que la relación con China parece atraer únicamente aspectos positivos, pero deben tenerse en cuenta factores como la vulnerabilidad externa a la que se somete al país en la relación con esta poderosa potencia asiática, y la generación de dependencia del financiamiento chino para el desarrollo de grandes proyectos. La misma condición se genera para el caso de las exportaciones, ya que, si bien China se establece como el principal socio comercial, también se condiciona a una situación de dependencia, y el hecho de que se especialice en las manufacturas, y que las mismas ingresen al mercado brasileño supone una “regresión” en lo que son las cadenas productivas y la industrialización.

Por otro lado, la llegada de la Inversión Extranjera Directa China, también puede suponer un riesgo si no existe un control, más si se tiene en cuenta en los casos donde hay recursos naturales de por medio. Frente a esto, el profesor e investigador Celio Hiratuka resalta que es importante la existencia de una estrategia que pueda manejar de forma eficiente la relación costo/beneficio en el juego de la relación comercial China (Hiratuka, 2018).

La relación China- San Pablo

En el gran espacio que ocupa la relación Brasil-China, vale la pena destacar el rol que juega el estado de San Pablo, que no es menor, dado que su carácter de megalópolis, le otorga un gran protagonismo en el vínculo comercial de ambos países.

²⁷ Las inversiones *Greenfield* es una forma de inversión extranjera directa en la cual la matriz de una empresa comienza un nuevo emprendimiento en un país extranjero desde cero, en relación con instalaciones operacionales y puestos de trabajo. Por otra parte, las F&A, para integración horizontal o vertical, buscan ampliar mercados, garantizar insumos y/o mejorar la eficiencia. Finalmente, una *Joint venture* es una empresa cooperativatemporal establecida por dos o más entidades comerciales, con el propósito de desarrollar un propósito específico.

Acorde con datos exhibidos en un artículo elaborado por Doria y publicado en la web oficial del Gobierno de San Pablo²⁸, el Estado “compra el 38% de los productos manufacturados chinos que llegan a Brasil” además de ser “el segundo destino de las exportaciones del Estado, representando un 12,46% del total” (*São Paulo, Governo do Estado*. 10/08/2019).

Sumado a esto, existen 11 acuerdos de cooperación firmados entre ambas partes, a lo que se le suma que alberga en su territorio a la embajada China y la mayoría de las empresas asiáticas de Brasil. Estas características hacen que San Pablo tenga una de las comunidades chinas más grande (al 2020 se componía por 250 mil chinos y descendientes) en Brasil, así como un territorio atractivo por naturaleza para las inversiones asiáticas.

En este sentido, deben señalarse varios casos de inversiones de peso en el Estado, incluyendo entre ellas, la energía eléctrica, el transporte, además del intercambio de conocimiento que, en esas materias, pueden otorgar, principalmente en lo que refiere a tecnología.

El hecho de que San Pablo cuente con el puerto de Santos, el más importante de Brasil, y de América Latina, le brinda también una ventaja comparativa para poder negociar con China, especialmente, a través de la concesión de zonas preferenciales para el embarque de productos y otras facilidades que puedan brindarle para posibilitar el comercio marítimo entre ambas partes.

Ser sede de las mayores ferias de negocios del país es también otra puerta que permite establecer negocios con China, ejemplo de ello son la feria *Greenbuilding*, la más importante en el mercado de la construcción sostenible, intermodal, de logística, de transporte de carga y comercio exterior, y la reciente feria agro de Itupeva, de agronegocios, un sector que ocupa un papel destacado en las relaciones comerciales sino-brasileñas.

Con el fin de poder afianzar las relaciones económicas y de inversión entre ambas partes es que, en 2019, la *prefeitura* de San Pablo recibió una delegación del gobierno municipal de Shanghai y del consulado general de China en San Pablo para acordar un plan de inversiones y acciones que incentiven al comercio e inversiones en el Estado brasileño. Por otro lado, un acontecimiento importante fue que, en el mismo año, Doria inauguró una oficina comercial de San Pablo en Shanghai, la primera de la Agencia Paulista de Promoción de Inversiones y Competitividad, *InvestSP* en el exterior.

²⁸ Véase artículo “São Paulo e China: uma história promissora” de João Doria. <https://www.saopaulo.sp.gov.br/artigos/sao-paulo-e-china-uma-historia-promissora/>.

Los datos presentados hasta acá, nos permiten tener una impresión general de la importancia de las relaciones de China tanto con el país brasileño como con su principal Estado. Resulta sustancial, en este momento, estudiar esta relación existente, pero en el contexto de pandemia.

El peso de China en el contexto de la pandemia brasileña

Desde los primeros casos detectados en Wuhan en diciembre de 2019, el virus SARS-coV-2 se expandió rápidamente hacia otras zonas de China entre enero y febrero de 2020, para posteriormente, llegar al resto de los países asiáticos y al continente europeo. Finalmente, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró formalmente la existencia del COVID-19 como pandemia, instando a los países a tomar medidas de control para disminuir su impacto y frenar su expansión.

De manera inevitable, la propagación del virus cruzó los continentes hasta llegar a América Latina, donde Brasil fue el primer país en confirmar la existencia de casos. La línea temporal del desarrollo de la pandemia de COVID-19 en este país se estableció desde febrero de 2020 a abril de 2022, y específicamente, se inauguró el 9 de febrero de 2020, cuando 34 brasileños que vivían en la ciudad China de Wuhan fueron repatriados. Dos aeronaves de la fuerza aérea brasilera aterrizaron en Brasil con dichos pasajeros, dejándolos en cuarentena por 14 días en la base aérea de Anápolis, en Goiás.

Fuera de este caso, aparecieron otros no controlados que se estudiaron de cerca, hasta que, el 26 de febrero de 2020 se confirmó el primer caso no controlado de COVID-19, un hombre de 61 años que viajó a Italia y fue atendido en el hospital israelita Albert Einstein, ubicado en la ciudad de San Pablo. Fue cuestión de unas semanas para que se detectara la primera transmisión interna, y se comenzaron a contabilizar casos en otros estados, lo que llevó a que el Ministerio de Salud anunciara las primeras medidas para reforzar la asistencia hospitalaria, y que reglamente criterios de aislamiento y cuarentena.

Con el comienzo del registro de transmisión comunitaria en los estados se ingresó en una nueva fase de contención del COVID-19, que consistió en crear condiciones de prevención, las cuales, a pesar de ser implementadas, no pudieron evitar que el 17 de marzo, se notifique por parte del Ministerio de Salud la primera muerte por coronavirus en San Pablo.

A partir de ese momento, la escalada de casos y muertes comenzaron a incrementarse de forma exponencial, y se declaró, dos días después a la primera muerte, la transmisión comunitaria en todo el territorio nacional.

En cuestión de meses, los intentos de establecer medidas contra los contagios en los distintos Estados resultaron insuficientes, por lo cual, ante la inacción presidencial, San Pablo decidió buscar soluciones en su principal socio extranjero: China.

La existencia de la oficina comercial paulista en Shanghái permitió gestionar negociaciones para comprar respiradores en China, que se tradujo en la importación de cerca de 3000 unidades. Asimismo, el buen vínculo entre ambas partes posibilitó que se recibieran, a través de distintas áreas y organismos, varias donaciones de mascarillas de distintas representaciones chinas, como la embajada, el consulado, gobiernos municipales e incluso sectores privados el Banco Industrial e Comercial de China (ICBC) y el Banco de China.

Sin embargo, su gran logro consistió en convertirse en el Estado más exitoso, al lograr establecer una alianza con la compañía farmacéutica china Sinovac Biotech, a través del Instituto Butantan, principal centro de investigación de biomedicina y biología, ubicado en el distrito de Butantã en San Pablo. Mediante este contrato, se acordó no solamente la compra de las dosis de la vacuna, sino también realizar transferencia de tecnología al instituto.

La situación de las vacunas en ese momento (fines de 2020) a nivel mundial era de creación, las pruebas de las vacunas se encontraban en fase 1 y/o 2, esto es la confirmación de que no causan efectos secundarios graves, y para confirmarlo, fue necesario realizar pruebas con una gran cantidad de voluntarios. En el caso de Brasil, con la vacuna CoronaVac, logró llegarse a la fase 3, mediante la prueba con brasileños infectados, donde se determinaría su eficiencia. Posteriormente, se enviaron los resultados a un comité internacional y a la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) para solicitar su autorización.

A pesar de las tentativas de Bolsonaro que existieron para boicotear el plan de Doria, lo que será detallado más adelante,²⁹ su éxito fue tal que 11 estados³⁰ con sus 192 municipios declararon al gobernador su disposición de adquirir las dosis.

²⁹ Ver la sección “La relación entre San Pablo y el Estado Brasileño en la pandemia “

³⁰ Los 11 estados comprenden: Acre, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima.

La clave de San Pablo de poder dar respuesta al grave curso que estaba tomando la pandemia fue el mantenimiento de las buenas relaciones con China, algo que no ocurrió por parte del gobierno nacional.

Si se observa el comportamiento de Bolsonaro frente a China desde su asunción hasta el final de la pandemia, puede percibirse una conducta ambivalente donde por momentos “dispara” provocaciones al país asiático y, por otros, genera un acercamiento consciente de la importancia que tiene el país para el desarrollo de Brasil, recordatorio que le enviaban los distintos grupos que dependían del socio asiático.

Desde su postulación para la presidencia en 2018, Bolsonaro se mostraba preocupado por la abrumadora influencia asiática, declarando que “China está comprando Brasil”, y dentro de ello, cuestiones como las inversiones en el sector de energía, donde manifestaba si en breve deberían “¿comprar nuestra electricidad a los chinos?” (Heinrich Böll Stiftung, 2020). Asimismo, el tema de las relaciones exteriores de los gobiernos era un tema recurrente en su campaña, donde mencionaba que China estaría siendo favorecida por la afinidad del Partido Comunista Chino y el PT.

Ya en aquel momento, estas señales provocaron que algunos gobernantes, empresarios y órganos de medios chinos se movilaran institucionalmente con declaraciones públicas y reportajes “semi-oficiales” en los medios del país asiático.

Posteriormente, si bien al asumir como presidente Bolsonaro estableció las visitas diplomáticas usuales a China, en la pandemia comenzaron a reiterarse desafortunados comentarios por parte de él y de su equipo. Por un lado, en 2019 uno de los hijos de Bolsonaro, Flávio participó de una delegación que viajó a China, visitó la sede de Huawei, y elogió los resultados obtenidos. Pero, por otro lado, en marzo de 2020 el hijo de Bolsonaro, el diputado Eduardo Bolsonaro, posteó en las redes sociales un mensaje dirigido al gobierno chino donde lo acusaba de ser el responsable del virus SARS-coV-2, lo que provocó una crisis diplomática entre Brasil y China. El embajador de China en ese entonces, manifestó su indignación ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y ante la Cámara de Diputados, y exigió retirar las palabras dichas, así como solicitar disculpas al pueblo chino. Si bien frente a esto el presidente de la Cámara de Diputados emitió las disculpas correspondientes, no sucedió lo mismo del lado del ministro de Relaciones Exteriores, donde mediante una nota carente de lógica, exigió al país asiático que se disculpara.

Ante las dimensiones que había tomado la situación, Bolsonaro se mostró colaborativo y realizó una llamada telefónica a su par Chino Xi Jinping, quien, en primera instancia, decidió no atenderla hasta que Eduardo Bolsonaro se disculpase, pero posteriormente conversaron para armonizar las diferencias.

En enero de 2021, tras la aprobación de la vacuna CoronaVac por parte de ANVISA, el presidente brasileño agradeció a China la pronta aprobación del envío de materia prima para producir más dosis de la vacuna. A ello se sumó una carta de quien era el ministro de salud en ese entonces, Eduardo Pazuello, que a través de una carta al embajador China en Brasil, agradeció, además, por todo lo que el país asiático hizo por ellos, lo que incluyó la donación de equipos de protección individual e insumos de salud desde que inició la pandemia

No obstante, en el mes de mayo de 2021, el presidente brasileño retomó los comentarios negativos cuando mencionó en una ceremonia oficial que el virus del COVID-19 fue creado en un laboratorio para generar una guerra química y bacteriológica. Declaró: “Es un virus nuevo, nadie sabe si nació en un laboratorio o nació porque un ser humano ingirió un animal inadecuado. Pero está ahí” (CNN Brasil, 05/05/2021).

Si bien no se dirigió directamente a China, el mensaje no tardó en ser respondido por las autoridades asiáticas, que solicitaron una vez más el retiro de las palabras y la solicitud de perdón al pueblo chino.

Una vez que se analizan estas situaciones, la gran pregunta que surge es ¿por qué Bolsonaro emite estos mensajes a su principal socio comercial? Parte del discurso bolsonarista de patriotismo y anticomunismo es en parte un intento de justificar su alineamiento con la política estadounidense, en ese momento comandada por Donald Trump. Pero este aspecto de la política bolsonarista no se explica únicamente por la cercanía con Estados Unidos, también se enmarca dentro de su conservadurismo, el cual le sirvió para presentarse como una salida en un escenario perfecto que venía aconteciendo en Brasil, antes de su llegada, con la operación *lava jato*, el juicio político a Dilma Rousseff y el resultado de una ciudadanía desilusionada con la política.

No obstante, su confusa actuación debió ser corregida dada las presiones que recibió del sector primario exportador y de los representantes políticos que indicaron que no aceptarían esa clase de comportamientos que perjudicarían sus negocios.

A pesar de ello, varios episodios de altercados volvieron a suscitarse, cuando nuevamente Eduardo Bolsonaro habló del “virus chino” el cual fue respondido por el cónsul de china en Rio de Janeiro quien lo calificó de “ingenuo, ignorante, e incapaz de representar el gran país que es Brasil”. (*Le monde diplomatique*, 2020).

A pesar de estas provocaciones, la República Popular China siempre respondió con un correspondiente pragmatismo, que no implicó represalias económicas, ya que lo más importante era valorar que existiese el mismo nivel de negocios, condición esencial para mantener las relaciones diplomáticas con la potencia regional.

Factores internos coadyuvantes: Imágenes mentales de los líderes

Joao Doria: planificación y cientificismo

Durante el período 2019-2022 el gobierno de San Pablo estuvo bajo el liderazgo de João Agripino da Costa Doria Júnior, conocido como João Doria, quien es hijo de un publicista, *marketer* político y ex diputado. Doria Júnior erigió una carrera como empresario, presentador de programas de televisión, trabajó también en cargos públicos de confianza y construyó así una imagen de empresario exitoso, *outsider* de la política, y por tanto, con otros valores.

Doria se asoció con un discurso científico desde principios de la pandemia, lo que expuso de forma reiterada en sus mensajes a la población y que materializó en acciones como la creación de un centro de contingencia de Estado, apenas se confirmó el primer caso de coronavirus en San Pablo,³¹ y en tempranas acciones de instituciones públicas de la salud como con la Fundación de Apoyo a la Investigación Científica del Estado de São Paulo (FAPESP).

De la misma manera, en el mes de enero de 2020 Doria y su equipo elaboraron un plan de prevención y la formación de un comité estratégico, destinado a colaborar en el análisis de datos e informaciones para ayudar en la toma de decisiones y definición de estrategias. Asimismo, conformaron una red de profesionales destinada a atender los primeros casos graves a través de servicios de referencia en el área de infectología, y se capacitaron profesionales de diversos grupos del Sistema Único de Salud (SUS).

³¹ El centro de contingencia de Estado se encargó de coordinar y monitorear acciones contra la propagación del coronavirus en la ciudad.

En relación a la actividad económica, ya en mayo de 2020, a tres meses de iniciada la pandemia, se realizó el “plan de San Pablo”, una planificación que determinó las reglas a aplicar en el estado. El mismo dividía el territorio en diecisiete regiones de salud donde el gobierno estadual determinaba la fase de cuarentena en la que se encontraba cada región, basado en indicadores como la cantidad de muertes por COVID-19, internaciones, ocupación de camas en CTI.

Las fases se encontraban fijadas por los siguientes colores:

Fase roja: alerta máxima

Fase naranja: control

Fase amarilla: flexibilización

Fase verde: apertura parcial

Fase azul: normal controlado

A su vez, estos colores determinaban que sectores de la economía podían funcionar en cada fase, así como las restricciones impuestas, las que incluían horario de funcionamiento y cantidad máxima de personas permitidas en los establecimientos comerciales. Mensualmente se revisaba la clasificación de cada región.

Pero, sobre todo, la medida principal del combate a la pandemia llevada a cabo por Doria fue el acuerdo firmado con la empresa china Sinovac Biotech para la producción de la vacuna CoronaVac contra el coronavirus. Este hecho tuvo importancia esencial en los discursos del gobernador para afianzar sus fundamentos científicos en sus mensajes a la población, totalmente contrarios a la imagen que mostraban desde el nivel nacional.

Jair Bolsonaro: improvisación y negacionismo

El negacionismo en Bolsonaro fue solamente una de las caras del fuerte tenor ideológico que caracterizó su mandato, que ayuda a conformar el tipo de liderazgo denominado “personalista”. Este concepto refiere a líderes políticos que buscan concentrar el poder en sí mismos y subordinar las instituciones democráticas a sus deseos e ideas personales.

Este tipo de liderazgos pueden verse en líderes como Nayib Bukele, Alberto Fujimori o inclusive en algunos aspectos a Donald Trump, a quien Bolsonaro imitó en ciertas cuestiones,

principalmente, en sus comentarios de tinte homofóbicos, sexistas, militaristas y racistas y en la defensa de posturas antiglobalistas que incluían el rechazo al comunismo.

El negacionismo fue el cimiento de la ideología bolsonarista que ya podía percibirse cuando en las publicaciones de los periódicos locales,³² se comenzaron a reportar los primeros casos y muertes de coronavirus y se hablaba de la falta de preocupación de Bolsonaro frente a ellas. En este sentido ya resonaba el trato con que el presidente calificaba a la situación de “*gripezinha*” o de “pequeña crisis” que es más “fantasía” que los medios propagan por el mundo. En sus declaraciones agregó, además, la idea de que Brasil solo estaría a salvo cuando varias personas hayan sido infectadas y creen anticuerpos³³.

Sumado a la ironía con la que abordaba los devastadores efectos del virus COVID-19, el presidente brasileño no impulsaba ninguna clase de plan contingente, y en adición, defendía la eficacia del uso de productos sin respaldo científico como la Hidroxicloroquina, uno de los productos que formaba parte de la discusión que se daba en ese entonces a nivel mundial sobre medicamentos que pudiesen revertir los efectos del SARS-coV-2. A pesar de que con el tiempo, las evidencias científicas demostraron que el medicamento no producía efectos positivos en las personas afectadas, Bolsonaro llegó incluso a importar la materia prima desde India para producirlo.

Además de sus declaraciones, sus acciones también retrataban su orientación negacionista. En los inicios de la pandemia, Bolsonaro convocó y participó, en varias ocasiones, de manifestaciones políticas de gran convocatoria, en ellas se podía observar que no tomaba las medidas necesarias recomendadas para evitar la propagación. Es así, que no solía utilizar mascarilla, no tomaba distanciamiento de sus seguidores y tenía contacto físico con los mismos, además de que no respetaba los períodos de cuarentena cuando volvía del exterior.

Todas estas acciones de Bolsonaro llevaron a que organismos como Médicos Sin Fronteras hayan denunciado públicamente la falta de voluntad política del país para revertir esta situación y la definieran como “el epicentro de la pandemia mundial de COVID-19”³⁴ conformando uno de los tantos actores que consideraron el manejo presidencial de la pandemia en un estado de grave peligro.

³² Al respecto ver Folha de Sao Paulo y Estado de Minas, O Globo y G1.

³³ Ver declaración en <https://twitter.com/radiotupi/status/1239922470746013696>.

³⁴ Mencionado en la nota pública de la directora ejecutiva de Médicos Sin Fronteras en Brasil, Ana de Lemos: <https://www.msf.es/noticia/la-crisis-covid-19-escala-vertiginosamente-brasil-no-hay-tiempo-que-perder>.

Pero no solo el negacionismo se reflejaba en la figura presidencial, en las primeras fases de la pandemia, su equipo de gobierno debió someterse a sus decisiones imprevistas e insensatas, reflejadas, por ejemplo, en la campaña “Brasil no puede parar” realizada por la Secretaría de Comunicación del gobierno donde informaban que los casos de coronavirus entre jóvenes y adultos era “raro” y se incitaba a los trabajadores a continuar su ritmo de vida como si no existiese la pandemia, un llamado claro a no respetar las medidas de cuarentena.

Por otro lado, bajo las órdenes de Bolsonaro, el Ministerio de Salud elaboró un protocolo donde también recomendaba el uso la cloroquina, otro medicamento sin eficacia comprobada, en los casos de síntomas leves de COVID-19 otorgando al médico la posibilidad de recetarle o no y, en el primer caso, el paciente debía firmar una declaración jurada. Rápidamente el protocolo fue respondido por el Consejo Nacional de secretarios de Salud objetando la falta de participación técnica y el respaldo científico.

Adicionalmente, durante el mes de agosto de 2021 el ministerio realizó dos rechazos de gran repercusión, por un lado, la propuesta de venta de vacunas de Pfizer, y por otro, 20mil kits de test PCR por parte de la compañía LG internacional (CONNECTAS Direitos Humanos, 2021)

En otras ocasiones, el negacionismo se manifestó de forma voluntaria por parte de jefes en cargos de importancia, como el del Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, quien publicó el artículo “llegó el comunavirus”,³⁵ donde indica que otorgar poderes a la OMS es un primer paso para ejecutar el plan comunista, y que la pandemia representa una oportunidad para construir un orden social sin naciones ni libertad, acelerando el proyecto globalista, que no es más que una fase previa al comunismo. Claramente, su exposición de pensamiento viene asociada a una posición contraria a China, de hecho, en muchos párrafos de su artículo se referencia al control social del país asiático.

Como puede observarse, los efectos devastadores de la pandemia fueron más graves en función de este comportamiento negacionista y el apoyo de su gobierno, lo que generó una serie de prácticas que ayudaron a la diseminación del virus y, por tanto, a una cantidad mayor de infectados y muertes.

³⁵ Artículo disponible en el libro *Política externa: soberanía, democracia y libertad* – Recopilación de discursos, artículos y entrevistas del ministro de Relaciones Exteriores – 2020, del embajador Ernesto Araújo. <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/chegou-o-comunavirus-artigo-do-ministro-ernesto-araujo-publicado-no-livro-politica-externa-soberania-democracia-e-liberdade>.

La relación del gobierno nacional y el estado de San Pablo en la pandemia

Además de generarse cruces de acusaciones vía redes sociales, Bolsonaro llevó a cabo de forma paralela un intento de establecer medidas legales para imponer su voluntad de mandato frente a los estados, la cual incluía medidas que iban en contra de las sugeridas internacionalmente para prevenir los contagios.

En este sentido, editó la medida provisoria n.º 926³⁶ que afectaba a la Ley 13979³⁷ para, entre otras cosas, dar al presidente la competencia de disponer sobre los servicios públicos y actividades, de esta manera, podría determinar que la mayoría siguieran en funcionamiento y no se paralizaran para no frenar la economía.

Es en este escenario que el STF, actuando como instancia máxima del poder judicial brasileño, jugó un rol muy importante como “freno” a muchas de las acciones infundadas de Bolsonaro. Para este caso particular, decidió eliminar esta medida para garantizar que se respeten las competencias por parte de los estados, el distrito federal y los municipios. Es por ello, que se sanciona la Ley 14035³⁸ que atribuye específicamente a los territorios subnacionales la competencia sobre los servicios públicos y bienes esenciales, dando potestad a que decidan cuales se consideraban esenciales en la pandemia y que por tanto debían continuar su labor normalmente.

Para agravar la situación, Bolsonaro declaró durante un vivo en la red de televisión pública TV Cultura, el 1.º de mayo de 2020, Día de los trabajadores, que “le gustaría que todos volvieran a trabajar, pero quien decide eso no soy yo, son los gobernadores y *prefeitos*”³⁹ generando de esta forma una confrontación entre aquellas personas que necesitaban un ingreso para sobrevivir y los mandatarios subnacionales que decretaban la cuarentena obligatoria para evitar el aumento de los contagios.

Además de los trabajadores, Bolsonaro también logró generar un enfrentamiento entre el sector privado y el Estado de San Pablo, específicamente, en una videoconferencia promovida por la Federación de las Industrias del Estado de San Pablo, donde pidió a los empresarios que

³⁶ Acceso a la medida provisoria: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm.

³⁷ La ley dispone sobre “las medidas para el enfrentamiento de la emergencia de salud pública de importancia internacional derivada del coronavirus responsable del brote de 2019”. Acceso a la Ley: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm.

³⁸ Acceso a la ley: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm.

³⁹ Acceso a la grabación del *live*: <https://www.youtube.com/watch?v=YeRAGYk7pkg>.

“luchen” contra el gobernador para evitar las medidas de bloqueo que frenaban las actividades comerciales.

En octubre de 2020, el enfrentamiento político se hizo evidente cuando Doria hizo público el contrato con Sinovac Biotech para obtener vacunas: en ese momento el presidente desautorizó a través del Ministerio de Salud la compra de 46 millones de dosis de CoronaVac y declaraba en su cuenta de Twitter que la vacuna china de João Doria debía ser, antes que nada, comprobada científicamente por el Ministerio de Salud y por la ANVISA⁴⁰.

Lo que podía observarse detrás de esta medida, era el intento político de Bolsonaro de evitar que Doria resultase exitoso en su gestión contra el COVID-19, y por su lado, el gobernador de San Pablo buscó asentar ese triunfo políticamente, por lo que viajó hasta Brasilia, acompañado de un gran equipo de gobierno, para obtener el permiso de la ANVISA en relación a las 46 millones de dosis.

Posteriormente, en diciembre, el Ministerio de Salud presentó el “Plan Nacional de Operacionalización de Vacunación” y a través de la medida cautelar elaborada por el STF en incumplimiento del precepto fundamental 770⁴¹ se previó que, en los estados, el Distrito Federal y los municipios que no existiera cobertura suficiente contra la enfermedad, podrían brindar a sus poblaciones las vacunas que dispusieran siempre que estuvieran aprobadas por la ANVISA. Esto ya estableció los primeros indicios oficiales para que los estados pudieran vacunar a la población si contaban con los recursos necesarios.

En ese momento, el Ministerio de Salud comenzó con los intentos de adquirir vacunas y agujas en el exterior para efectivizar la vacunación, los cuales no resultaron exitosos, por lo que se comenzó a generar una búsqueda dentro del territorio brasileño y descubrieron que siete estados ya habían adquirido los elementos, dentro de ellos se encontraba San Pablo, lo que generó una disputa entorno al intento de requisar los materiales. Gracias al STF, mediante una medida cautelar se logró eliminar la voluntad de requisar los elementos ya adquiridos para ejecutar el Plan estadual de inmunización contra el COVID-19⁴².

Otra de las medidas que fueron blanco de conflictos político-ideológicos, fue la posibilidad de la imposición estatal de vacunación obligatoria. El STF avaló la obligatoriedad de vacunación

⁴⁰ <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1318909799505985537?lang=en>

⁴¹ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755275114>

⁴² <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755350176>

a las autoridades nacionales, estatales y locales, pero el fallo fue rechazado por Bolsonaro quien argumentó que su gobierno no tomaría medidas coercitivas (*BBC news* 18/1/2020).

Finalmente, fue el STF quien dirimió el conflicto, ya que entendió que la obligatoriedad constituye un hecho inconstitucional, pero que sí podían tomarse ciertas condiciones para estimular la vacunación, como establecer ciertas sanciones o limitaciones al ingreso de varios lugares. En el caso de los menores, los padres fueron obligados a vacunar a sus hijos conforme al Plan Nacional de Inmunización.

Las camas de terapia intensiva utilizadas en la pandemia, también fue otro tema que enfrentó al estado de San Pablo con el gobierno nacional, esta vez, a través del Ministerio de Salud. Mediante una acción judicial, Doria cuestionó la transferencia de recursos que fue reducida al punto de financiar 564 camas de las 3258 que sustentaba, por lo que el gobierno de San Pablo pasó a asumir ese costo. La denuncia buscó reestablecer el costo de las camas, así como la entrega de agujas y jeringas para la aplicación de las vacunas contra COVID-19, que también fueron suspendidas.

Frente a este episodio de reclamo de recursos, el presidente Bolsonaro publicó la lista de transferencia de fondos hechos por el gobierno para cada unidad de la federación de estados en 2020. Sumado a esto, desde Presidencia se dijo que no faltó dinero para combatir la pandemia y se señaló que la responsabilidad de actuar era de los estados además de cuestionar como gestionaban el dinero los gobernadores, indicando una indirecta malversación de fondos.

Para dar cierre a sus declaraciones, 16 estados, entre los que se incluía San Pablo, decidieron responder a los dichos de Bolsonaro, mediante una carta declarando que este último utilizó información distorsionada y cerraban la nota indicando que la prioridad del presidente parecía querer generar conflictos en la pandemia.

Con todo lo expuesto se ha podido observar como el bolsonarismo ha enfrentado a San Pablo y a otros gobiernos estatales por tres grandes temáticas: vacunas, camas hospitalarias y *lockdown* (aislamiento) y otras formas de restricción de circulación de personas. La obstaculización constante provocó que tanto Doria como otros gobernadores tuviesen que buscar una respuesta de forma directa con socios fuera del país, lo cual determinó que, a fin de cuentas, obtuviesen un resultado favorable.

Valiéndose de estas posiciones opuestas que adoptaron Bolsonaro y Doria, no es de sorprender que su confrontación alcanzara también la arena interna de la política electoral.

La competencia electoral de Doria y Bolsonaro

El vínculo entre ambos nació antes de la pandemia, ya que para las elecciones de 2018 se generó una alianza denominada **Bolsodoria**, donde Doria buscó el apoyo del entonces candidato a la presidencia Bolsonaro para postularse como gobernador del estado de San Pablo.

Sin embargo, el slogan duró poco tiempo, ya que, al iniciarse la pandemia, comenzaron los primeros confrontamientos, producto del negacionismo de Bolsonaro. La primera reacción de Doria cuando el presidente salió en una manifestación a saludar simpatizantes lo demuestra “O presidente Bolsonaro está mais preocupado com a sua vida política. Eu procuro pensar em todos. O presidente pensa nele.” (O Globo, 15/03/2021).

Pero a pesar de sus declaraciones, Doria también comenzó a utilizar sus estrategias para ingresar en el juego político al postularse como el principal contrincante de Bolsonaro de cara a las elecciones presidenciales 2022. Aprovechando el éxito inicial que estaba teniendo con sus medidas preventivas y con el discurso científico adoptado, Doria comenzó a tomar el rol de representante de los Estados del Sur y de aquellos que estaban contra la política bolsionarista, al punto de despertar recelos en los demás estados, ya que entendían que el hecho de adquirir siempre este papel tenía detrás un motivo político.

Doria intentó demostrar su oposición a Bolsonaro, incluso expuso públicamente su arrepentimiento de haberlo votado, y generó como se mencionó en el apartado anterior una guerra de intercambios con el presidente vía redes sociales.

Las medidas de Doria de planificación y gestión de las vacunas le permitieron obtener una gran popularidad, lo que le sirvió como motivo para pensar en presentarse a la candidatura de las elecciones de 2022 y ser competidor de Bolsonaro.

A pesar de haber tenido un porcentaje alto de popularidad en los primeros tiempos de la pandemia, principalmente por los sectores de apoyo, que estaban de acuerdo con su accionar científico, muchos comenzaron a cuestionar sus medidas de fin del aislamiento, ya que las consideraban muy tempranas e inadecuadas, lo que le hizo bajar su porcentaje de popularidad.

El resultado en la gestión de Doria

La conducción de Doria en la pandemia le permitió obtener buenos resultados, al punto de destacarse dentro de su propio país por los positivos resultados obtenidos. En primer lugar, gracias al manejo realizado, el Instituto Butantan creó la asociación con la farmacéutica China Sinovac para la producción de la vacuna CoronaVac en Brasil, que fue la primera utilizada en la inmunización contra el coronavirus.

Asimismo, esto permitió dejar habilitada la creación de una fábrica de vacunas en Butantan que facilitó que el estado fuera el primero en Brasil en llegar al 90% de la población vacunada, lo que llevó a ser el territorio con mayor cobertura de vacunas en comparación inclusive, con países como Alemania o Reino Unido, acorde a datos oficiales del Gobierno de San Pablo.

Las medidas preventivas de cuarentena y distanciamiento social también fueron otros factores que tuvieron impacto sobre la economía del estado, ya que provocaron un buen resultado del sector financiero y de servicios prestados a las empresas por parte de profesionales independientes que rápidamente se adaptaron a la modalidad de *homeoffice*.

Esto llevó a que, acorde a la Fundación del Sistema Estadual de Análisis de Datos (Seade), el PBI de San Pablo creciera un 0.4% en 2020, mientras que a nivel nacional la economía se retrajo un 4,1%. Gran parte de la contribución la generó el sector financiero, el cual tiene un peso de 10% en el PBI del estado, al igual que las actividades profesionales, científicas y técnicas.

Un último punto a destacar en lo económico fueron las cuentas estatales, las cuales lograron pasar de un déficit presupuestal de 10% en el primer año de gobierno a un superávit de 41,9 billones de reales en 2022, lo que se tradujo en la posibilidad de poder llevar a cabo varios proyectos.

Otras iniciativas, como la creación del Grupo Empresarial Solidario de San Pablo, órgano bipartito formado para reunir recursos privados durante la pandemia, logró contribuir con grandes cantidades de aportes a todo el estado, y llegó al billón de reales en agosto de 2020. Este grupo se coordinaba a través de una comisión creada por el estado para administrar las donaciones de privados y sociedad civil, y era auditada por consultoras privadas. Sus donaciones se destinaron a la lucha contra el COVID-19 y a incrementar el apoyo a la protección social.

La importancia de los grupos de apoyo

El discurso científicista de Doria contó con el apoyo de sectores clave como el de la salud y la prensa, ambos importantes para poder gestionar su plan contra el COVID-19 de manera eficaz.

En sus mensajes y acciones, el gobernador exponía públicamente su respaldo a los profesionales médicos y científicos. En retorno, recibió una carta de la Academia de Ciencias del estado de San Pablo, donde manifestaban su apoyo a las acciones tomadas para evitar la propagación del virus SARS-coV-2.

Respecto a la prensa, Doria elogió su papel durante la crisis y fue aliado de los grupos más grandes como *Folha de São Paulo*, Estado de São Paulo y Grupo Globo quienes destacaron sus medidas de forma positiva en entrevistas y notas e incluso dieron espacio al gobernador para publicar textos propios en esos medios.

La vinculación de Doria con otros gobernadores y *prefeitos* de Brasil también fue clave, principalmente en las etapas iniciales en busca de tener una representación de peso ante el gobierno federal. Ejemplo de esto fueron las reuniones con el Consorcio de Integración sur y sudeste (COSUD), que se realizaron a lo largo de la pandemia para el intercambio de experiencias y coordinación de acciones conjuntas.

El sector privado, particularmente el grupo de empresas solidarias, también apoyaron, en términos económicos, al enviar donaciones para el Grupo Empresarial Solidario de San Pablo, del cual ya se expuso la información correspondiente.

Otros apoyos individuales fueron los del ex juez y ministro de justicia Sergio Moro, quien destacó el accionar de Doria y condenó a Bolsonaro, y el líder del PT, Luiz Inácio Lula Da Silva, quien, mediante las redes, dispuso su apoyo a pesar de ser contrincantes políticos.

Gran parte de la sociedad civil brasileña que respetaba la cuarentena y estaba de acuerdo con las medidas, al menos en primera instancia, formó otra de las comunidades que respaldó el discurso científico.

Sin embargo, este apoyo no fue constante, con el plan de San Pablo que marcaba el inicio del fin de las medidas de aislamiento social, muchos especialistas y ciudadanos no estaban aun de acuerdo con tal etapa, lo que significó un deterioro en la relación.

Lo importante a destacar de los grupos de apoyo fue la elección que realizó Doria en ellos por razones que van más allá de su discurso y refieren a las estrategias políticas de fondo, las cuales

ya han sido mencionadas. En su estrategia, el gobernador apuntó a la búsqueda de aprobación mayoritaria y de grupos claves como los medios de comunicación que dan, asimismo, un buen puntapié para su campaña electoral de cara a las elecciones 2023.

El resultado en la gestión de Bolsonaro

Si bien queda claro que la actitud del presidente impidió la correcta implementación de una estrategia contra el coronavirus, resulta difícil cuantificar de forma exacta los efectos negativos que provocó en el país, dado en parte, a la falta de publicación de datos reales en cuanto cantidad de infectados y fallecimientos.

Sin embargo, esto no quita que se hayan realizado algunos estudios para demostrar el alcance del comportamiento bolsonarista en la evolución de la pandemia. Uno de los primeros trabajos fue realizado por Argentieri Mariani et al. (2020), en donde a través de un análisis econométrico que vincula el número de contagios en relación con los municipios donde el presidente tuvo más del 50% de los votos se demuestra que las personas tomaban actitudes más distendidas en cuanto medidas de prevención contra el COVID-19. Asimismo, la participación en manifestaciones y aglomeraciones en seguimiento a los discursos del presidente se destacan como las principales acciones que ayudaron a provocar un gran número de internaciones y muertes en el territorio, en comparación con otros.

Otros trabajos como los de Ajzenman et al. (2020), Xavier et al (2021), y Rache et al (2021)⁴³ realizados apuntan a la misma relación de territorios probolsonaristas y a la cantidad de muertes, lo que dio como resultado que Brasil se colocara a nivel del continente, como el primer país en tener el mayor número de muertes por COVID-19.

La tardía respuesta del gobierno nacional en la gestión de la pandemia también fue un factor que coadyuvó a que el país llegara a las 500.000 muertes. A mediados de 2021, se descubrió que Bolsonaro no respondió a 53 de los 81 correos electrónicos enviados por la empresa farmacéutica estadounidense Pfizer para ofrecer vacunas a fines de 2020 (*Folha de São Paulo*, 2021).

⁴³ Más información en https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2022/TD_IE_007_CASTILHO_PERO_RAZAFINDRAKOTO_ROUBAUD_SABOIA.pdf

La recesión económica en la cual entró el país fue otro de los puntos destacables en la gestión Bolsonaro durante la pandemia. El contexto en este aspecto ya no era favorable gracias a la administración Rousseff que sumergió a Brasil en una larga y profunda recesión (de 2014 a 2016) y, las escuetas medidas de Bolsonaro que incluyeron privatizaciones a industrias y reformas en los trabajadores y pensionistas no fueron suficientes para frenar las altas tasas de desempleo que siguieron en aumento, y la inflación.

Acorde al Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en el período de enero 2020-enero 2021 más de 8.1 millones de personas quedaron sin empleo y la tasa de desempleo se ubicó en una cifra *record* de 14.7%⁴⁴ lo que también incidió en el aumento de la pobreza.

En 2020 la pobreza pudo ser contenida gracias al programa de ayuda de emergencia, que consistía en una asistencia financiera para garantizar una renta mínima a los más vulnerables. Sin embargo, la disminución monetaria de este auxilio en 2021, y el hecho de que el mercado laboral no mejoró, llevó a un crecimiento de la tasa de pobreza y desigualdad.

Finalmente, en 2020 el PBI se redujo 3,3% debido principalmente a la caída de los servicios, principalmente aquellos presenciales como entretenimientos, alojamientos y restaurantes.

Los grupos de apoyo en el caso Bolsonaro

Parte de la victoria que llevó a Bolsonaro a ganar la presidencia estuvo en los grupos de adeptos que luego se mantendrían en la pandemia.

En primer lugar, el peso de los grupos religiosos conformó un importante pilar en su gestión: Bolsonaro fue bautizado en el río Jordán en Israel por un pastor de la iglesia evangélica “Asamblea de Dios”, pero no dejó de ser católico, lo que le hizo atraer votos del grupo evangelista por un lado y por el otro obtuvo el apoyo de iglesias de peso como la Universal del Reino de Dios.

Los debates pre electorales, que fueron presentados en la cadena Globo, no fueron parte del plan de Bolsonaro: decidió apartarse y presentarse en una entrevista en el segundo canal brasileño de importancia, la cadena *Record*, medio de comunicación de la Iglesia Universal,

⁴⁴ Acorde a datos publicados en IGBE <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30793-desemprego-chega-a-14-7-no-primeiro-trimestre-maior-desde-2012-e-atinge-14-8-milhoes-de-pessoas>.

que tiene importante peso en el país. En dicho encuentro, Bolsonaro declaró una alianza con el líder de la Iglesia Universal, Edir Macedo, lo que le permitió que, con sus poderosos medios de comunicación, el discurso bolsonarista pudiera extenderse por todo el país.

Ya en el momento de ganar las elecciones, su victoria se representó en una oración evangélica realizada por un pastor y, asimismo, para complementar su dualidad religiosa, Bolsonaro pronunció un discurso de victoria con tono religioso.

La religión también hizo su papel en los medios a través de la difusión de *fake news*, el medio evangélico Plano.news que publicaba principalmente noticias políticas de tono conservador y, muchas veces, información engañosa.

Por otro lado, dadas las características de los valores que presentaba Bolsonaro en su postulación como presidente, que incluían homofobia, racismo, odio a la izquierda y desacreditación a los grupos ambientalistas, es que ganó varios aficionados de extremistas de derecha, que serían los posteriormente denominados “bolsonaristas”. Estos grupos lo apoyaron en el transcurso de la pandemia, al formar parte de las manifestaciones, a negarse a recibir la vacuna y a respetar las medidas de prevención de contagio.

No es de sorprender que el pasado militar de Bolsonaro y sus ideales lo llevaran a componer gran parte de su equipo de gobierno con militares. Desde su vicepresidente Hamilton Mourão, quien abandonó las fuerzas armadas poco antes de presentarse en el cargo político, hasta gran parte de su gabinete y más de 100 puestos en el segundo y tercer nivel se conformaron con personal militar (Pirota, 2019). Esto llevó a que el gobierno de Bolsonaro tuviera un gran apoyo de la cúpula militar, que terminó cuando el presidente despidió al entonces ministro de Defensa Fernando Azevedo, un general muy respetado por sus pares.

Como represalia, los tres jefes de las fuerzas armadas renunciaron a su cargo, desatando una crisis con el sector militar. Si bien Bolsonaro buscó reconocimiento del sector militar al colocarlo en varios sectores de poder, estos no demostraron aceptar un sometimiento a sus órdenes, muy por el contrario, no quisieron apoyar sus medidas que no respetaban el distanciamiento social y las medidas para evitar la propagación del virus.

Finalmente, la negativa de la jerarquía militar de obligar a los gobernadores de los estados a impedir decretar confinamientos y cierres aceleró a crisis entre ambas partes.

Consideraciones finales

El propósito de este trabajo buscaba determinar la influencia de China en la gestión de San Pablo y Brasil durante la pandemia. Pero para determinar su influencia, fue necesario comprender la larga historia que une al territorio brasileño con el gigante asiático, lo que a través del tiempo permitió forjar un vínculo de sociedad comercial muy importante, al punto de generar espacios formales de diálogos regulares y de planificación como lo es el COSBAN.

Sin embargo, la llegada de Bolsonaro al poder supuso un cambio de juego en estas relaciones, dado que se trataba de un representante de los nuevos populismos de derecha, con ideologías similares al del gobierno trumpista de ese momento, lo que incluía un rechazo al comunismo y auguraba relaciones conflictivas con China.

En un contexto de pandemia, donde el manejo de Bolsonaro se convirtió en un juego de azar que consideraba la inmunidad de rebaño como única salida viable, sus soluciones dispuestas para contribuir a esta situación incluían incitación a las aglomeraciones, difusión de la Hidroxicloroquina como remedio eficaz contra el COVID-19, la oposición al aislamiento, al uso de mascarillas y finalmente, a las vacunas.

Este último punto fue el que desató el gran enfrentamiento con el estado más poderoso del territorio brasileño, San Pablo, quien bajo el liderazgo del empresario y político João Doria sostuvo un manejo frente a la pandemia totalmente contrario al que se manejaba a nivel nacional, lo que llevó al gobernador a transformarse en el gran triunfador de esta crisis y para ello uno de los aspectos claves en este sentido fue mantener las relaciones con China.

Doria, como hombre de negocios, supo conservar a China como gran aliado comercial, lo que le supuso una ventaja al momento de necesitarlo para afrontar la pandemia tanto para comprar suministros hospitalarios como respiradores y elementos de protección, como para negociar la posibilidad de fabricar las vacunas a través del principal instituto de biomedicina y biología de San Pablo, Butantan.

Por otro lado, este triunfo le valió una profundización en el enfrentamiento con Bolsonaro, quien observaba en el aumento de popularidad a Doria un seguro contrincante de cara a las elecciones 2022. Dicha rivalidad pudo observarse principalmente en los intercambios discursivos en las redes, los cuales podrían haberse restringido a la esfera privada, pero al tratarse de una lucha de poder político, fue necesario un intercambio mediático que permitió persuadir a la opinión pública.

China por su parte fue consciente tanto del rol que ocupaba San Pablo dentro del territorio como de lo que significaría la ruptura de relaciones con Brasil, por lo que, a pesar de los sucesos, mantuvo relaciones con ambas partes.

Es así que la adquisición de vacunas por parte de Doria, a pesar de que contó con obstáculos en el proceso por el lado de Bolsonaro, fue clave para poder sacar adelante a su territorio y, en definitiva, al resto del país, ya que, ante la inacción presidencial, muchos estados decidieron seguir el camino de Doria y adquirir las vacunas.

Se deduce entonces, que China jugó un rol muy importante como proveedora rescatista en un territorio que alcanzaba ya en ese momento las 35.391 muertes en San Pablo y las casi 143.000 muertes a nivel nacional. Su estrategia, también significó un camino sin salida para Bolsonaro, quien debió aceptar el comienzo de la vacunación en el país con las dosis de CoronaVac tras la aprobación de ANVISA.

Los grupos de apoyo, por otro lado, si bien no fueron sostenidos, también fueron condicionantes para el éxito y fracaso en cada gestión. Por el lado de Doria, la comunidad científica y de salud brindó soporte a las estrategias y acciones dirigidas al control de la pandemia. De la misma manera, la prensa apoyó con la difusión de las medidas adoptadas, lo que permitió que el gobernador pudiese conseguir más adeptos en su respaldo a la causa. Finalmente, los demás gobernadores que se unieron a la posición de Doria conformaron un bloque de peso político mayor para hacer frente a Bolsonaro.

Del lado del presidente, por el contrario, el rol de los grupos de interés fue clave para mantener las relaciones con China lejos de las crisis diplomáticas, debiendo lidiar no solo con las actuaciones y declaraciones del presidente, sino también con las de varios integrantes de su gabinete.

Dentro de este grupo el sostén más fuerte se encontraba en las Fuerzas Armadas, las cuales, luego del incidente de Azevedo, se desintegró. Únicamente contaba con los grupos religiosos y los fanáticos, quienes, con el agravamiento de la pandemia, también se fueron debilitando. En definitiva, Bolsonaro sintió la presión cuando se vio acorralado y sin apoyo.

Finalmente, las imágenes mentales de los líderes fueron el último componente de este juego, que los guio, al inicio, hacia caminos distintos, pero que finalmente debieron converger en uno para poder vencer.

Se demuestra entonces que a pesar de las ideologías que pueda poseer un mandatario, el escenario global puede desafiarlo y, para hallar soluciones a los problemas existentes, el apoyo interno y los socios externos resultan fundamentales.

Bibliografía

- ALVES, R. (2019). *Relações Comerciais entre Brasil e demais membros do BRICS: necessidade de otimização das relações e de mitigação da dependência do mercado chinês*. pag.10. Tesis para la obtención del título de Especialista en Relaciones Internacionales. Universidad de Brasilia
- BECARD, D. S. R. (2011). “O que esperar das relações Brasil-China. Revista De Sociologia E Política, 19, 31–44.” Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000400004>
- BIZZOZERO, L. (2015) *Aproximación a las Relaciones Internacionales. Una Mirada desde el Siglo XXI*. Ediciones Cruz del Sur. Montevideo. Uruguay
- BUSCH ALEXANDER (2020) “Brasil: Bolsonaro con agenda anti-China”. Recuperado de <https://co.boell.org/es/2020/07/28/brasil-bolsonaro-con-agenda-anti-china>
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, W.; (2012) *La inserción internacional de Uruguay: una mirada desde las concepciones neorrealistas de las relaciones internacionales*. En VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. ALACIP, FLACSO Ecuador, Quito.
- FRANCHINI, R. (2003). “La conducta estadounidense en cuanto a su política exterior: Una explicación Realista”. Tesis Licenciatura. Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales e Historia, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. Recuperado de <https://acortar.link/ZYcvgB>
- GARCIA, A. (2015). “Building BRICS from below”, in Bond and Garcia (ed.). *BRICS: An Anti-Capitalist Critique*. Johannesburg: Jacana Media.
- GUIMARÃES, C. (2022) “Negacionismo científico: do debate epistemológico à luta de classes. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro”, v. 20, 2022, e00628185. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1981-7746-ojs628>
- HERNÁNDEZ, S., (2008). “La teoría del realismo estructuralista y las interacciones entre los estados en el escenario internacional”. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, XIV (2), 13-29. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/364/36414202.pdf>

- HIRATUKA, C.; SARTI, F. (2017). “Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil”. *Revista de Economia Política*, 37(1) (146), 189-207.
- JAGUARIBE, A. “Characteristic and Direction of China’s Global Investment” Drive. In: *Jaguaribe, Anna* (Org.). 2018. *Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil*. Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG), Ministry of Foreign Affairs. CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China. Brasília: FUNAG.
- LOURENÇO, R (2019). “Relações Comerciais entre Brasil e demais membros do BRICS: necessidade de otimização das relações e de mitigação da dependência do mercado chinês”. Recuperado de <https://acortar.link/c8IEOY>
- MORGENTHAU H. J. & THOMPSON K. W. (2003). *Á política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. *Imprensa Oficial do Estado de São Paulo*. Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo, 2003
- OLMEDO GONZÁLEZ, H. (2018) “Brevísima historia de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. Documento de Trabajo /FCS-PEI-91. UdelaR. FCS-UM. Recuperado de <https://acortar.link/cy6ye1>
- OUALALOU LAMIA (2019) “Los evangélicos y el hermano Bolsonaro” Recuperado de <https://nuso.org/articulo/los-evangelicos-y-el-hermano-bolsonaro/>
- PAULINO, L. (2020). “Las relaciones Brasil-China en el Siglo XXI. Relaciones Internacionales”, 29(59), 111. Recuperado de <https://doi.org/10.24215/23142766e111>
- PIROTTA IGNACIO (2019) “Los militares, Bolsonaro y la democracia brasileña”. Recuperado de <https://www.nuso.org/articulo/los-militares-bolsonaro-y-la-democracia-brasilena/>
- PITTA I., NAKAGAWA F. (20/03/2020). “Videoconferência com Bolsonaro reúne mais de 20 empresários”. CNN Brasil. Recuperado de <https://acortar.link/i93Bw7>
- RIPSMAN, NORRIN M., TALIAFERRO J.W. Y LOBELL S.E. 2016. “Neoclassical Realist Theory of International Politics”. New York: Oxford. Recuperado de <https://acortar.link/PgSbLh>
- SANTOS DA CUNHA M.; FOSSÁ, TREVISAN M.I. “A disputa pelo poder político em meio á pandemia de COVID-19: Análise do confronto entre Joao Doria e Jair Bolsonaro”. *Revista Panorama - Revista de Comunicação Social, Goiânia*, v. 10, n. 1, p. 8-13, set. 2020. ISSN 2237-1087

SPEKTOR, M. (2004). “Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)”. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 47(2), 191–222. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000200007>

TAMAYO Y TAMAYO M. “Diccionario para la investigación científica”; Editorial Blanco. 1984. P. 41- 113.

TALIAFERRO, J. W. 2006. “State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State”. *Security Studies* 15 (16): 464-495.

WALTZ, K. N. (1979), *Theory of international politics*. Publisher Addison-Wesley Pub. Co., Reading, Mass., ©1979.

Prensa y documentos

AGENCIA BRASIL (2020) “Brasil recibirá materia prima para hidroxycloroquina, dice Bolsonaro”. Recuperado de <https://acortar.link/4iGD7O>

AGENCIA BRASIL (2020) “Instituto Brasileño inicia la producción de la vacuna CoronaVac”. Recuperado de <https://acortar.link/sq4yLP>

AGENCIA INGBE (2022). “Com serviços afetados pela pandemia, PIB de 2020 cai 3,3%”. Recuperado de <https://acortar.link/hdpFhg>

BBC NEWS (2020) “Vacuna contra el coronavirus: el Supremo de Brasil avala la inmunización obligatoria (y Bolsonaro rechaza el fallo)”. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55359508>

BRASIL247 (2021) “Depois de Bolsonaro agradecer 'sensibilidade' da China, Pazuello também envia carta de agradecimento ao embaixador”. Recuperado de <https://acortar.link/DCRQ0X>

CARTA BRASIL-CHINA. “Visão de futuro (1974-2014) 40 anos de relações diplomáticas entre Brasil e China. Ed especial Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil China, 2015” Recuperado de https://www.cebc.org.br/arquivos_cebc/carta-brasil-china/Ed_10.pdf

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (2021). “Gobernanza multinivel y coordinación de la emergencia de la COVID-19”. Recuperado de https://gold.uclg.org/sites/default/files/nota_analitica_04_diciembre_2021.pdf

CNN EN ESPAÑOL (28/05/2021) “ANÁLISIS | La economía de Brasil se desploma a la sombra del covid-19”. Recuperado de <https://acortar.link/P4fYq5>

CNN BRASIL (2021) “Bolsonaro questiona origem da Covid-19: Ninguém sabe se nasceu em laboratório”. Recuperado de <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-questiona-origem-da-covid-19-ninguem-sabe-se-nasceu-em-laboratorio/>

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS (2021). Boletim n. 10. “Direitos na Pandemia: Mapeamento e análise das Normas Jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil”. Recuperado de <https://acortar.link/E8AWcf>

DISCURSO (2020). “Do BolsoDoria ao Bolsonaro vírus: o discurso de João Doria”. Populismo e crise Do BolsoDoria ao Bolsonaro vírus: o discurso de João Doria (nº2)

FOLHA DE SÃO PAULO (2021) “Correos electrónicos revelan que el gobierno de Bolsonaro hizo la contrapropuesta formal por las vacunas de Pfizer ya en diciembre”. Recuperado de <https://acortar.link/7zE3oo>

G1 (19/03/2020) “Eduardo Bolsonaro culpa China por coronavírus e gera crise diplomática”. Recuperado de <https://acortar.link/QdjBqT>

G1 (23/01/2021) “Entenda as fases do Plano São Paulo, que regulamenta o que pode funcionar na quarentena em SP; veja perguntas e respostas”. Recuperado de <https://acortar.link/TYZEks>

INFOBAE (2021) “El choque de Jair Bolsonaro con los militares brasileños: cómo se gestó y hasta dónde puede llegar la crisis”. Recuperado de <https://acortar.link/loXHVL>

JC (21/10/2020) “Doria viaja a Brasília para tentar capitalizar vacina chinesa” (2020) Recuperado de <https://acortar.link/yMPtff>

JORNAL DO BRASIL (2023). “Um ano marcante para as startups brasileiras” Recuperado de https://www.jb.com.br/colunistas/inovacao_jb/2018/12/968113-um-ano-marcante-para-as-startups-brasileiras.html

LE MONDE DIPLOMATIQUE (17/9/2020) “Tapas e beijos: as relações Brasil-China no governo Bolsonaro”. Recuperado de <https://diplomatique.org.br/tapas-e-beijos-as-relacoes-brasil-china-no-governo-bolsonaro/>

MINISTERIO RELACIONES EXTERIORES BRASIL (2022) “VI Reunión de la Comisión de Alto Nivel Sino-Brasileña de Coordinación y Cooperación (COSBAN)” – 23 de mayo de 2022. Nota de prensa nº79. Recuperado de <https://acortar.link/jwR40P>

O GLOBO (25/02/2021) “Linha do tempo mostra os principais fatos da pandemia no Brasil”. Recuperado de <https://acortar.link/Rnj3t4>

SÃO PAULO, GOVERNO DO ESTADO (10/08/2019). “São Paulo e China: uma história promissora”. Recuperado de <https://www.saopaulo.sp.gov.br/artigos/sao-paulo-e-china-uma-historia-promissora/>

SÃO PAULO, GOVERNO DO ESTADO (10/11/2021). “SP é o primeiro estado do Brasil a chegar a 90% da população vacinada contra a Covid-19”. Recuperado de <https://acortar.link/Eg4ynF>

SÃO PAULO, GOVERNO DO ESTADO (04/03/2021). “PIB de São Paulo cresce e se destaca em meio à queda da economia nacional e mundial”. Recuperado de <https://acortar.link/9WM88T>

SÃO PAULO, GOVERNO DO ESTADO (10/08/2020) “Iniciativa privada doa R\$ 1 bilhão para combate à Covid-19” (2020). Recuperado de <https://acortar.link/AGrM19>