

100 DÍAS DE BIDEN

Las relaciones bilaterales Brasil-Estados Unidos

Cristina Soreanu Pecequilo
Abril 2021

En enero de 2021, la asunción del demócrata Joe Biden en la Casa Blanca, y de su vice Kamala Harris, representó un cambio significativo en la política externa e interna de Estados Unidos respecto al gobierno republicano de Donald Trump. Este cambio se compone de dos niveles: el táctico y el estratégico. Ello explica que el perfil de la agenda estadounidense, ante cada país o cuestión determinada, posea diferentes grados de ajustes. Dicho perfil depende, además, de las pautas y acciones concretas de la otra nación, lo que podrá acercarla o distanciarla más de Estados Unidos.

En el caso de las relaciones bilaterales Brasil-Estados Unidos bajo los gobiernos de Biden y Jair Bolsonaro, no es necesario ser experto para observar que las divergencias superan las convergencias en muchos puntos, con impactos que se extienden a todo el hemisferio americano y a la arena global. Cabe analizar aquí cuáles serían los posibles rumbos de esta relación a corto, mediano y largo plazos, y su panorama en los 100 primeros días de gestión Biden.

Las interacciones Biden-Bolsonaro anteceden la asunción del demócrata en la Casa Blanca. Durante la campaña electoral, el entonces candidato mencionó que Brasil podría sufrir sanciones si no cambiara su agenda ambiental, en una referencia específica a las quemadas en la Amazonia. Otras señales enviadas se referían a los derechos humanos y sociales, debido a las pautas conservadoras asumidas en las cuestiones de género, alineadas con las posiciones radicales de Trump. En Brasil, como consecuencia de estos mensajes, Bolsonaro acentuó aún más el acercamiento a Trump, existente desde que asumiera el poder en enero de 2019.

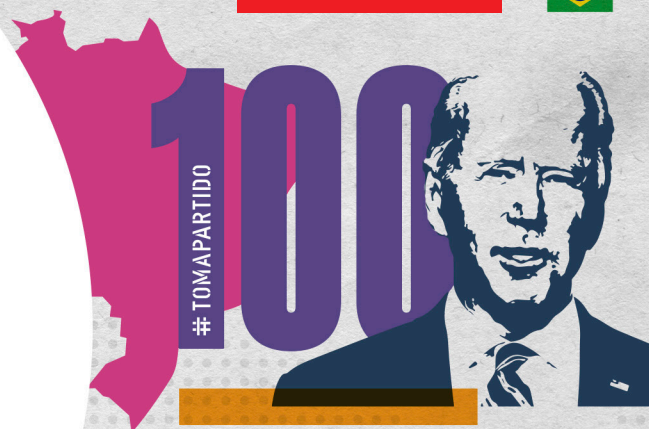
La presidencia de Bolsonaro llevó al extremo la alineación automática a Estados Unidos en la política exterior: en lo político-social, estratégico y económico. Al frente del proceso, el exministro de las Relaciones Exteriores Ernesto Araújo resaltaba la importancia de Trump como líder de Occidente y esta tendencia era producto de la coalición de fuerzas que eligió a Bolsonaro en 2018. Estas fuerzas eran, y siguen siendo, asociadas a los movimientos conservadores religiosos, proarmas, proneoliberalismo, pro-Israel, anticomunismo y anti-China. Paradójicamente, incluso siendo China el mayor aliado comer-

cial individual de Brasil desde 2010, uno de sus más significativos inversores y proveedores de ayuda, el gobierno adhirió a la pauta trumpista de críticas abiertas y restricciones a su actuación en sectores clave como el 5G.

Sin reciprocidad a las concesiones que hacía a Estados Unidos buscando ventajas como un acuerdo bilateral de comercio, sin el fin del proteccionismo a los productos brasileños y sin el apoyo norteamericano a la entrada de Brasil a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la alineación se mantenía y profundizaba como parte de un movimiento global de extrema derecha. La eclosión de la pandemia de COVID-19 sumó nuevas dimensiones a esa alianza: el negacionismo científico, el cuestionamiento de las vacunas chinas, la oposición a una coalición multilateral de combate a la crisis sanitaria con la Organización Mundial de la Salud (OMS) como conductora y la diseminación de noticias falsas sobre el virus, sus orígenes, formas de prevención y tratamiento. La mayor conquista era el reconocimiento de Brasil por parte de Trump como un *like-minded State*.

Brasil fue uno de los últimos países en reconocer la elección de Biden como presidente, un mes después de su confirmación en Estados Unidos, con autoridades (y medios de comunicación no oficiales del gobierno) reproduciendo críticas de Trump al proceso electoral, con sospechas de fraude. Aun después de este reconocimiento, Brasil no condenó oficialmente los ataques a la democracia en Estados Unidos, simbolizado por la invasión al Capitolio el 6 de enero de 2021, cuando Biden sería certificado como presidente por el Congreso.

Si un Estado era definido por Trump como *like-minded*, y la agenda Biden durante toda la campaña fue totalmente opuesta a la del republicano, y su asunción y políticas subsiguientes han promovido el desmantelamiento de la era republicana, es fácil suponer que una nación pro-Trump o bien se adapta o será considerada como menos confiable. Aunque distintos sectores en Brasil hacen críticas a la agenda del país similares a las realizadas por la gestión Biden, entre los cuales parte de la sociedad civil organizada, de la agroindustria, empresas de infraestructura y telecomunicaciones, el tema es controvertido.



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Para algunos, esta constatación es leída como injerencia, para otros, como un cambio necesario a la política externa (e incluso interna) de Brasil para que pueda recuperar sus principios históricos de equilibrio, adherencia a los regímenes democráticos y multilaterales.

En marzo, la presidencia Biden lanzó dos documentos que impactan las relaciones bilaterales: el *Interim Strategic Guidance*¹ (ISG) y el *2020 Country Reports on Human Rights Practices*². El ISG, precursor de la *National Security Strategy* (NSS), no menciona nominalmente a Brasil. Sin embargo, su lista de ocho prioridades inmediatas contiene temas que afectan al país: el reconocimiento de la COVID-19 como amenaza sanitaria global que demanda soluciones multilaterales, la defensa de la estabilidad e inclusión social por medio de una reforma económica justa, la preservación de los regímenes democráticos y críticas al nacionalismo nativista y autoritario, la humanización de los procedimientos migratorios, revitalización de las alianzas norteamericanas, combate a la crisis climática y defensa de la revolución verde en la energía, además de tener los ojos puestos en China, entendida como el mayor test geopolítico del siglo XXI.

Las temáticas de género, clase, racial, derechos sociales y reproductivos, derechos de las poblaciones LGBTQIA+, indígenas y demás minorías, cuestiones relativas a la libertad de prensa y a la condena de la violencia sistémica contra poblaciones en condiciones de vulnerabilidad son prioridades de largo plazo del ISR y foco del otro documento aquí mencionado: *2020 Country Reports on Human Rights Practices*, y su informe específico sobre Brasil. En este informe elaborado por el Departamento de Estado, Brasil es bastante criticado, apuntándose varios problemas y violaciones de derechos.

Además de ello, el presidente Biden invitó a cerca de 40 líderes mundiales a la Cumbre del Clima para los días 22 y 23 de abril, simbolizando el renovado compromiso ambiental de Estados Unidos sellado por el retorno al Acuerdo de París. Amazonia, quemadas, calentamiento global, desarrollo sostenible, son pautas previstas, todas con impactos sobre Brasil. La cuestión ambiental y de la Amazonia y el desvío de Brasil respecto a compromisos previamente asumidos afectan todo su sistema de relaciones internacionales, no solo el intercambio con Estados Unidos. Se puede mencionar, en este sentido, el acuerdo Mercosur-Unión Europea y la participación de Brasil en la OCDE como agendas “trabadas”.

El citado informe, el tenor del ISG y la convocación de la Cumbre del Clima hacen eco de críticas que ya estaban presentes en el informe “Recommendations on Brazil to President Biden and the

New Administration³” preparado por la “The US Network for Democracy in Brazil”, representativa de diversos sectores de la sociedad civil estadounidense. Entre las recomendaciones se encuentran medidas como embargos económicos, cierre de fronteras, recortes de ayudas, entre otros. La diferencia central es que, mientras este informe era un texto no oficial, los demás documentos aquí mencionados son oficiales.

Por lo tanto, las señales programáticas de la administración Biden son claras y no deben ser subestimadas por Brasil. Estos son temas que reflejan la agenda del Partido Demócrata y de parte significativa de su electorado y no pueden hacerse a un lado: son valores y principios del régimen democrático bajo Biden, pero, más que eso, son fuerzas de sustentación de la cohesión partidaria y coalición gubernamental en el poder en Washington, en la Casa Blanca y en el Poder Legislativo. Frente a tal realidad, ¿cómo ha reaccionado Brasil a estas acciones del gobierno Biden?

De enero a marzo, las relaciones se mantuvieron en un tono protocolar. De parte de Estados Unidos, el mensaje sobre medio ambiente, derechos humanos y pandemia de COVID-19 es claro: es necesario cambiar la postura en consonancia con lo que se espera de una nación democrática comprometida con los derechos públicos básicos, la cooperación y los regímenes internacionales. Las reacciones de Brasil se alternan entre dos posturas: una de mayor indignación, con el país reafirmando la coherencia de sus posiciones y otra menos conflictiva que resalta los esfuerzos realizados y el valor inequívoco de las relaciones bilaterales.

Estas posturas se superponen en respuesta a los contextos políticos internos: la primera es más frecuente cuando se necesita una mayor movilización de la base de apoyo y la segunda es reactiva a eventos como el retorno del expresidente Luíz Inácio Lula da Silva al juego político nacional. En marzo, el cambio de jefatura del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la asunción del embajador Carlos Alberto Franco França, en el lugar del embajador Araújo, resultó de una redefinición de alianzas. En su discurso de asunción, señales mezcladas: se reconocen tres urgencias, a saber, sanitaria, económica y ambiental; se destaca la relevancia del multilateralismo, pero se habla de no adherir automáticamente a los consensos globales⁴.

Cabe verificar, empero, cómo este cambio y otros, a ejemplo de las Fuerzas Armadas, afectarán las políticas y la gobernabilidad, más allá de la retórica. Un cambio esperado no ha ocurrido: la salida de Ricardo Salles del Ministerio de Medio Ambiente, lo que sugiere una ausencia de ajustes concretos, pese a los discursos menos agresivos. Un sinnúmero de legislaciones contrarias a la preservación ambiental y restricciones de

1 THE WHITE HOUSE. Interim Strategic Guidance. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>. Visitado el 23 de marzo de 2021.

2 DEPARTMENT OF STATE. 2020 Country Reports on Human Rights Practices. Disponible en: <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/>. Visitado el 31 de marzo de 2021. THE STATE DEPARTMENT. “Brazil 2020 Human Rights Report”. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/03/BRAZIL-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>. Visitado el 2 de abril de 2021.

3 The US Network for Democracy in Brazil. Recommendations on Brazil to President Biden and the New Administration. Disponible en: <https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2021/02/documento-US-Network-for-Brazils-Democracy.pdf>. Visitado el 20 de febrero de 2021.

4 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponible en: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discorso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaiador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasilia-06-04-2021>. Visitado el 6 de abril de 2021.

derechos humanos se han aprobado, y solo alterar nombres puede no significar mucho.

Teniendo en vista la baja probabilidad de un cambio mayor en el gobierno brasileño a corto plazo, en la medida en que las coaliciones preferentes que lo sostienen actualmente son las que presentan menor adherencia a las pautas de Biden (religiosa conservadora y de extrema derecha mayoritariamente), todo indica que el distanciamiento relativo se mantenga o incluso aumente. El *gap* cultural y social es de difícil superación y resulta uno de los principales factores para este período de “enfriamiento”.

Pragmáticamente, en la agenda geopolítica y geoeconómica, las acciones de la gestión Biden contra Brasil pueden ser más limitadas. Aunque no se pueden descartar restricciones en fondos de ayuda y financiación ante la ausencia de ajustes en las políticas brasileñas, incluso porque, como se ha mencionado, eso impacta el Partido Demócrata electoralmente, es posible que existan límites para un estrangulamiento severo. Estos límites son impuestos por los procesos de reordenamiento del poder mundial que define a China como mayor riesgo para Estados Unidos en el siglo XXI.

Siendo China este mayor riesgo, y siendo China una de las principales aliadas de Brasil, Estados Unidos no puede prescindir de mantener a este último en su esfera de influencia. Política y estratégicamente no interesa a los norteamericanos que Brasil retome una agenda de relaciones internacionales de profundización de esfuerzos promultipolaridad que tiene en China su principal vector. Esto se da tanto por acciones interestatales como multilaterales vía mecanismos como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) o alianzas de geometría variable como la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y, en el auge, los BRICS (Brasil, Rusia, India y Sudáfrica).

Brasil es central en temas como la tecnología del 5G. El liderazgo tecnológico de Estados Unidos es una prioridad de largo plazo del ISG, y perder el mercado brasileño por completo tendría altos costos. Otro punto es que China desarrolla, con resultados significativos, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), la nueva Ruta de la Seda en Eurasia, y mantiene esfuerzos para extenderla hacia otras regiones como América Latina, ampliando su acción comercial, financiera y de infraestructura. En este sentido, Brasil puede funcionar como un elemento de contención de China en la región, rol similar al desempeñado por India en Eurasia.

Brasil y Estados Unidos son, en la práctica, las dos mayores potencias del hemisferio americano y, para el gigante del Norte, ganancias de poder diferenciales de Brasil son amenazas potenciales al orden regional y a la proyección de poder global. Finalmente, en lo que se refiere al orden regional, Brasil puede seguir ofreciendo un contrapunto a Venezuela y Cuba, no interesando a Estados Unidos la reanudación de alianzas más sistemáticas entre estas naciones o incluso proyectos nacionales y de integración regional que detenten dimensiones políticas autónomas, de izquierda o centroizquierda.

Como vicepresidente del gobierno Obama (2009-2017) y presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado (2001-2003 y 2007-2009), Biden acumuló amplia experiencia en rela-

ciones internacionales y visitó Brasil múltiples veces. Incluso fue uno de los responsables de la reaproximación bilateral en 2014, durante la Copa del Mundo realizada en este país, tras la fuerte crisis de 2013 entre las gestiones de Obama y Dilma Rousseff (2011-2016), provocada por el escándalo de espionaje de la *National Security Agency*. Vale recordar que ese fue el año de creación del Banco de los BRICS y del Arreglo de Reservas de Contingencia (ARC), que aportaron importantes innovaciones en la Cooperación Sur-Sur (CSS) a nivel macroeconómico y de políticas de desarrollo.

No hay que subestimar a la presidencia demócrata en su capacidad de quebrar coaliciones ya existentes, promover políticas de compromiso para contener amenazas o hacer avanzar un cambio de régimen. El equipo gubernamental de Biden, con Anthony Blinken al frente del Departamento de Estado posee extensa experiencia en la gestión de los intereses de Estados Unidos, adquirida en el gobierno Obama. Se trata de un grupo cohesionado, de perfil intervencionista que, de considerarlo necesario, en consonancia con la Casa Blanca, no dejará de hacer valer la gran estrategia⁵. Biden ha cambiado estilos tácticos, devolviendo prioridad a cuestiones sociales, sin abandonar preceptos geopolíticos de larga duración.

En estos primeros 100 días, las prioridades han girado en torno a las agendas inmediatas del ISG y a la pauta doméstica con la aprobación del paquete de ayuda financiera de 1,9 billones de dólares (que puede llegar al doble de eso hasta fin de año en programas sociales) y la vacunación en masa de la población. Internacionalmente, China y la crisis migratoria son los destaques, así como los intercambios de acusaciones con Rusia. Tras esta fase inicial, es natural que las prioridades se ajusten y amplíen y, con ello, los temas que más afectan a Brasil, tales como medio ambiente y derechos humanos, cobrarán destaque.

Hay espacio para una acomodación táctica de parte de Brasil, explorando una negociación diplomática. Más aún, esta sería una acomodación favorable al país, percibido actualmente como una amenaza sanitaria, ambiental y en el campo de los derechos humanos y de los regímenes democráticos. Contrariando su tradición diplomática, Brasil se mantuvo políticamente aislado durante los últimos dos años, optando por la adhesión a Trump y, al menos hasta marzo, por un intento de sostener una suerte de liderazgo de la extrema derecha ante el vacío dejado por este expresidente. No obstante, es necesario comprender las realidades vigentes de forma pragmática, y los primeros 100 días de Biden, para el mundo y para Brasil ya lo dejan claro: *America is back*, y las relaciones bilaterales con Brasil no serán la excepción a la regla.

5 Os demais membros do *staff* de relações internacionais são: Jake Sullivan no Conselho de Segurança Nacional, Linda Thomas Greenfield como Embaixadora dos EUA nas Nações Unidas, Lloyd J Austin III, Secretário de Defesa e Samantha Power como chefe representante da Agência de Ajuda e Desenvolvimento (USAID).

Cristina Soreanu Pecequilo es Profesora de Relaciones Internacionales de la UNIFESP y de los Programas de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP y en Economía Política Internacional de la UFRJ. Investigadora del NERINT/UFRGS y del CNPq.

La **Fundación Friedrich Ebert** (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Toma Partido es una plataforma para la construcción de análisis, iniciativas y alianzas políticas y sociales amplias hacia el fortalecimiento y una transformación democrática emancipadora y feminista de los partidos políticos progresistas de América Latina y el Caribe. Es una invitación y una iniciativa de todas las oficinas de la Friedrich-Ebert-Stiftung en la región.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

CONTACTO

Friedrich-Ebert-Stiftung | Toma Partido

Plaza Cagancha 1145 Piso 8 · Montevideo · Uruguay

Coordinación del Proyecto Toma Partido:

Dörte Wollrad y Viviana Barreto | FES Uruguay

Ingrid Ross y Argerie Sánchez | FES América Central

Coordinación de publicaciones:

Jandira Dávila y Susana Baison

Diagramación | Cooperativa de Trabajo SUBTE

Más información:

toma-partido.fes.de

Contacto:

tomapartido@fes.de