FOREIGN AFFAIRS
LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 25 • NÚMERO 2
ABRIL -JUNIO 2025

La relación bilateral entre Brasil y Estados Unidos

Cita recomendada:
Lucena, Carneiro, Cristiane, (2025) "La relación bilateral entre Brasil y Estados Unidos",
Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 25: Núm. 2, pp. 19-24. Disponible en: www.fal.itam.mx

La relación bilateral entre Brasil y Estados Unidos

Impacto de los BRICS, la OCDE y la COP-30

Cristiane Lucena Carneiro

Brasil y Estados Unidos tienen una larga tradición de compromiso diplomático. Desde el punto de vista institucional, se remonta a la Conferencia Panamericana de 1889, la cual sentó las bases de una arquitectura institucional que, más tarde, se consolidó en la Organización de los Estados Americanos (OEA); sin embargo, el registro histórico documenta una relación bilateral que se remonta mucho más atrás. A pesar de esta larga historia de intercambios, hay grandes diferencias entre los dos gigantes americanos. La diplomacia brasileña, en la que la gran mayoría de los cuadros internacionales son diplomáticos de carrera, privilegia los foros multilaterales como escenario ideal para conducir la política exterior; la diplomacia estadounidense, en cambio, está dominada por cargos políticos y es probable que en su seno aumente el escepticismo hacia las instituciones multilaterales durante el segundo mandato de Donald Trump. A este abismo se suman la crisis existencial del multilateralismo y el fracaso de las organizaciones internacionales para proveer bienes públicos.

En este contexto se desarrollará la relación bilateral entre Brasil y Estados Unidos durante la nueva presidencia de Trump. Se trata de un escenario con objetivos móviles, ya que la crisis subyacente del sistema multilateral, que comenzó a principios de la década de 2010, no muestra signos de disminución. Además, la reciente retórica de Trump sobre la integridad territorial de tres países amigos (Canadá, Dinamarca y Panamá) sugiere que adoptará un enfoque de confrontación en la política exterior; más aún, uno que ridiculiza el fundamento del llamado orden westfaliano: la autoridad máxima sobre el territorio. El movimiento de estas placas tectónicas aumenta la brecha entre la diplomacia brasileña y la estadounidense en un momento en el que

CRISTIANE LUCENA CARNEIRO es doctora en Política por la New York University. Es profesora asociada en el Instituto de Relações Internacionais de la Universidade de São Paulo y cuenta con experiencia en los ámbitos del cumplimiento estatal, el diseño de regímenes y la complejidad institucional. Recientemente ha publicado sobre la gobernanza regional en Latinoamérica. Es Editora del boletín *Acauã*.

el diálogo bilateral es muy necesario. Ya sea en el ámbito del comercio, la migración, la regulación de las nuevas tecnologías, la protección del medio ambiente o la seguridad internacional, ambos países saldrán ganando si encuentran un terreno común para que la agenda avance.

LA APUESTA BRASILEÑA POR EL MULTILATERALISMO

En un marco de fracaso del multilateralismo, tradiciones y agendas diplomáticas divergentes, hay un riesgo real de que la relación bilateral se estanque. Para evitarlo, Brasil y Estados Unidos deben aprovechar algunos comunes denominadores: valoran la democracia, han cooperado históricamente para diseñar el orden liberal internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial y comprenden los desafíos que plantea suministrar bienes públicos.

En tal sentido, los dos países han creado varios espacios para organizar la acción colectiva. Algunos ejemplos son el G-7, la OEA, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el G-20, cuyo grado de institucionalización y de composición varía. Brasil tiene un estatus especial respecto a algunas de estas organizaciones, como la OCDE, pero esto no le impide a la Organización ser protagonista al acoger el diálogo, que resulta esencial para promover el intercambio de información y de opiniones, la transparencia y, eventualmente, el monitoreo que requiere la cooperación internacional.

Sin estas condiciones, Brasil y Estados Unidos podrían fracasar en el abastecimiento de bienes públicos, tan necesarios en las áreas antes mencionadas. En este escenario, la ausencia de cooperación conduciría a una carrera hacia al fondo en la que los ciudadanos de ambos países resultarían perjudicados.

En 2024, la presidencia brasileña del G-20 centró la atención en el gigante latinoamericano. El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva optó por ampliar tanto el alcance como la composición del grupo informal, invitando a la Unión Africana a unirse formalmente y abordando una serie de nuevas cuestiones. La Declaración de Líderes del G-20 de 2024 se divide en cuatro secciones que incluyen los siguientes temas: *1)* la situación económica y política internacional; *2)* la inclusión social y la lucha contra el hambre y la pobreza; *3)* la reforma de las instituciones de gobernanza global, y *4)* la inclusión y la eficacia en el G-20. En estos apartados hay temas que van desde la regulación de la inteligencia artificial (IA) hasta la cooperación para combatir la evasión fiscal, pasando por el comercio multilateral.

En 2025, Brasil acogerá la Conferencia de las Partes (COP-30) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Belém do Pará, lo que supondrá un nuevo protagonismo para la diplomacia formal e informal. La COP-30 podría ser un excelente escenario para que la sociedad civil organizada, los expertos y los gobiernos se reúnan y debatan problemas, preferencias, soluciones y objetivos sobre la cuestión climática. Esto ocurre en un momento en que California ha sido escenario de un desastre natural con consecuencias sin precedentes. Independientemente de la ciencia detrás de esta reciente catástrofe, es innegable que hay lecciones por

aprender. Brasil y Estados Unidos podrían aprovechar la COP-30 para compartir conocimientos e idear compromisos en materia de prevención y mitigación de desastres naturales. Este es solo un ejemplo de un tema que la relación bilateral puede abordar, entre otros muchos bienes públicos que requieren una acción concertada.

En 2025, Brasil también ostentará la presidencia de los BRICS. La organización, que en un principio reunía a Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica, es eminentemente informal, y se amplió para incluir a once nuevos miembros. Entre los miembros originales (con la salvedad de que Sudáfrica se unió poco después de la creación del grupo), Brasil es el único país americano. Esta peculiaridad lo coloca en la privilegiada posición de ser el único que tiene un asiento tanto en la OEA como en los BRICS. Es probable que este país haya desempeñado un papel importante para salvar la creciente distancia entre China y Estados Unidos. Dada la probabilidad de que esta "distancia" aumente a un ritmo mayor durante el segundo mandato de Trump, será interesante observar si Brasil mantendrá su papel de intermediario. La principal lección es que los BRICS, junto con la COP-30, tienen el potencial de desempeñar el mismo papel que tuvo el G-20 en 2024 como espacio de diálogo y deliberación.

RELEVANCIA DE LAS ORGANIZACIONES INFORMALES

Así, las perspectivas para Brasil bajo el mandato de Trump se centran sobre todo en la larga experiencia del país en organizaciones formales e informales que fomentan la cooperación. Con la crisis del sistema multilateral, las organizaciones informales cobran especial relevancia. Estas son más maleables en lo que respecta a sus procedimientos de toma de decisiones y tienden a producir compromisos no vinculantes, lo que reduce la presión para los países involucrados.

Los estudiosos de las Relaciones Internacionales han argumentado cada vez más, contraintuitivamente, que la ampliación de los mandatos de las organizaciones informales se asocia con los resultados superiores del diagrama de Pareto, como lo explica Benjamin Faude en un artículo publicado en *Global Policy* (vol. 11, núm. 4). En la misma línea, autores como Cosette D. Creamer y Beth A. Simmons, en su artículo para *International Studies Quarterly* (vol. 63, núm. 4), han documentado la asociación directa entre compromisos no vinculantes, como la presentación de informes por parte de los Estados, y la consecución de los resultados políticos deseados. Por ejemplo, esta literatura considera como algo positivo el traslape entre los compromisos estatales en la Organización Mundial del Comercio y su participación en acuerdos comerciales preferenciales. En el ámbito del sistema internacional de derechos humanos, Creamer y Simmons encontraron una relación estadísticamente significativa entre la decisión de un Estado de informar al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) sobre la situación de la protección de los derechos humanos en el país y obtener mejores resultados en este rubro. Hasta el hallazgo de esta investigación, la presentación de informes por parte de los Estados en el marco del sistema del Examen Periódico Universal, auspiciado por el CDHNU, solía ser criticada como "promesas vacías".

Es probable que esta literatura renueve el interés de los tomadores de decisiones en las esferas de negociación informales y maleables. Se tiene la sensación de que, ante el estancamiento de las organizaciones internacionales, los Estados se decantarán por estos foros internacionales más flexibles. La alternativa de la diplomacia interpresidencial conlleva una mayor incertidumbre y costos de negociación anticipados. Además, los foros menos formalizados permiten la participación de la sociedad civil y los expertos. La Cumbre de Líderes del G-20, celebrada en Río de Janeiro en 2024, es un buen ejemplo de esto. A la par de la Cumbre, se celebró el G-20 Social, donde la sociedad civil organizada se reunió para discutir, debatir y hacer propuestas.

BRASIL Y EL EQUILIBRIO BLANDO

Las organizaciones informales también son plataformas ideales para ejecutar una política de equilibrio de poder blando, el cual ha generado un interés académico renovado, especialmente en el contexto del abandono estadounidense de sus responsabilidades hegemónicas. La crisis del sistema multilateral también contribuye a reinterpretar el papel de dicha estrategia. La más reciente edición de la revista *International Affairs* (vol. 101, núm. 1) recopiló una selección de ensayos sobre la historia teórica del concepto, así como su reciente aplicación en la política regional. El equilibrio blando a nivel regional supone que los Estados se reúnan en grupos más pequeños que las organizaciones multilaterales abiertas a la adhesión universal. Esto tiene importantes implicaciones para el monitoreo y la acción colectiva. Asimismo, puede argumentarse que el equilibrio blando entre Estados con antecedentes históricos y rasgos culturales compartidos se enfrenta a menos obstáculos que la dinámica del equilibrio entre Estados que tienen poco en común.

A diferencia de Estados Unidos, Brasil nunca ha tenido la ambición de convertirse en una potencia hegemónica, ni siquiera en Latinoamérica.

El renovado interés por el equilibrio blando es particularmente relevante para la relación bilateral entre Brasil y Estados Unidos. El primero tiene una larga tradición en el uso del poder blando en su política exterior. Desde el proceso de democratización de 1985, los responsables de la política exterior brasileña han tratado de aprovechar el poder blando en los ámbitos internacional y regional. Como potencia de rango medio, con sus dilemas como democracia con un mercado emergente, Brasil ha privilegiado la inversión en poder blando frente a un mayor compromiso con los gastos militares, que son fundamentales para el poder duro. Esta elección estratégica tiene consecuencias, ya que es imposible transformar una inversión de poder blando a poder duro en poco tiempo. Así, el compromiso brasileño con el poder blando es "pegajoso", en el sentido de que genera incentivos para reproducir las mismas opciones políticas una y otra vez.

Por su parte, Estados Unidos ha tomado conciencia de la necesidad de reforzar su poder duro tras la invasión rusa de Ucrania. Se puede afirmar que Brasilia

y Washington han adoptado estrategias complementarias en materia de seguridad internacional. A diferencia de Estados Unidos, Brasil nunca ha tenido la ambición de convertirse en una potencia hegemónica, ni siquiera en Latinoamérica. La relación bilateral tiene todas las posibilidades de avanzar en una agenda común que concilie las áreas de fricción.

REDES SOCIALES Y LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS

Hay varios puntos conflictivos en la agenda bilateral entre Brasil y Estados Unidos, de los cuales destacan dos: *1)* la regulación de internet, incluidas las redes sociales y la IA, y *2)* la protección de las minorías y los derechos de las mujeres. El nuevo gobierno de Trump está presionando para reducir el umbral de control gubernamental tanto de internet como de las redes sociales. Los medios de comunicación han informado ampliamente sobre las señales que el Presidente ha enviado con el nombramiento de Elon Musk para el recién creado Departamento de Eficiencia Gubernamental, pues la posición del magnate de la tecnología sobre la libertad de expresión es bien conocida. En cuanto a la protección de las minorías y los derechos de las mujeres, Trump ha hecho campaña a favor de la prohibición del aborto y ha desafiado directamente varias protecciones institucionalizadas de las minorías.

Brasil, por su parte, se encamina hacia un mayor control de internet y de las redes sociales. Hay dos fenómenos detrás de esta tendencia: uno de ellos es la versión propia de los ataques del 6 de enero de 2021 al Capitolio de Estados Unidos, que ocurrieron el 8 de enero de 2023 en Brasilia. Ese día, el gobierno y las instituciones de la capital nacional fueron blanco de ataques violentos por una turba de partidarios del expresidente Jair Bolsonaro. Esta amenaza a la democracia en un país donde el recuerdo reciente de 20 años de dictadura sigue muy vivo tuvo un gran impacto en la sociedad. Desde entonces, el uso de las redes sociales para difundir discursos de odio e incitar a la violencia política ha sido objeto de una fuerte reacción por parte del poder judicial. Para ser justos, este movimiento tiene lugar en un contexto en el que este poder está sobredimensionado y se le acusa de invadir las competencias del legislativo. No es el lugar para una discusión detallada de los pesos y contrapesos en la democracia brasileña, pero la presencia política "inflada" del poder judicial, especialmente del Supremo Tribunal Federal, añade otra capa de fricción en la relación bilateral entre Brasil y Estados Unidos.

La segunda característica de las políticas brasileñas con respecto a la libertad de expresión en internet es la proximidad de la tradición jurídica brasileña con el modelo continental europeo. Brasil es un país afiliado al Derecho Civil, es decir, a la tradición de códigos legales y estatutos que otorga un papel un tanto pequeño a la jurisprudencia, incluida el precedente judicial. Esto contrasta con la tradición jurídica estadounidense, que sigue el sistema británico del Derecho anglosajón *(common law)*. Esta herencia distinta influye en el enfoque de ambos países respecto a la libertad de expresión. Además, en la era posterior a la Segunda Guerra Mundial, Europa continental siempre ha adoptado una posición más conservadora con respecto

a la incitación al odio como respuesta directa al Holocausto. Así, la negación del Holocausto es un delito en varios países europeos, entre ellos Alemania y Francia, lo que ilustra cómo se han institucionalizado las limitaciones a la libertad de expresión. Por lo tanto, las diferencias entre Brasil y Estados Unidos en lo que respecta a su regulación en internet y las redes sociales van más allá de Lula y de Trump.

El segundo punto de discordia en la agenda bilateral entre Brasil y Estados Unidos es la protección de las minorías y los derechos de la mujer. La Constitución brasileña de 1988 elevó la protección de los derechos humanos a la categoría de principio constitucional. Además, con la excepción del mandato de 4 años de Bolsonaro, el país ha sido gobernado por coaliciones de partidos progresistas que abrazaron una agenda a favor de los derechos. El tercer periodo presidencial de Lula es una continuación de esta plataforma, que solo se vio brevemente interrumpida entre 2019 y 2022 bajo el mandato de Bolsonaro. A diferencia de Estados Unidos, Brasil es miembro de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y ha sido objeto de varias sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Los esfuerzos conjuntos de la Corte IDH y de la sociedad civil organizada han ampliado el ámbito de protección de las minorías y de los derechos de las mujeres. A pesar de la influencia de las religiones cristianas en Brasil, el aborto es legal en varios casos según la legislación federal. Además, la protección de las minorías no solo incluye a los colectivos relacionados con el género y la raza, sino también a las comunidades indígenas. Esta se ha traducido en políticas de acción afirmativa en el sistema educativo y en otras áreas susceptibles a las decisiones promulgadas por el gobierno federal. En todo caso, las tendencias en cuanto a la protección de las minorías y los derechos de las mujeres en Brasil y en Estados Unidos son opuestas.

¿CÓMO SE PERCIBE LA PRESIDENCIA DE TRUMP DESDE BRASIL?

Según un informe publicado el 15 de enero de 2025, que recoge los resultados de una encuesta realizada por el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, 43% de los brasileños considera que la elección de Trump es un buen resultado para Brasil (frente a 25% que no está de acuerdo). Estas cifras generarán incentivos para que el gobierno de Lula entable un diálogo productivo con el de Trump. En última instancia, la combinación de la larga tradición brasileña de diplomacia de poder blando y minilateralismo, que privilegia la cooperación entre un número reducido de países, tiene el potencial de hacer frente al Presidente estadounidense con propuestas para una agenda basada en la cordialidad y la búsqueda de puntos en común. Toda la región saldría ganando.