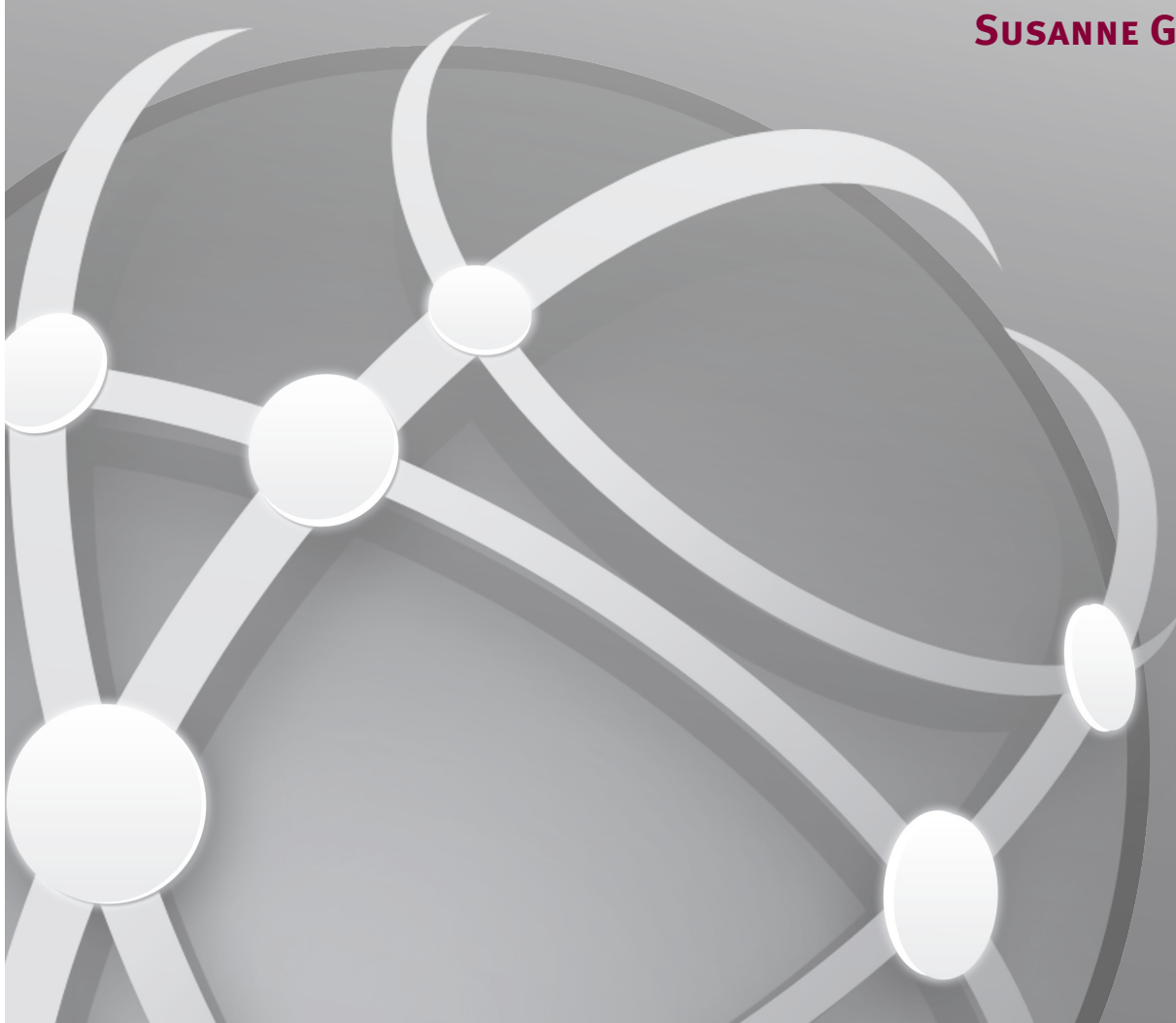


Brasil y la UE: ¿cola de león o cabeza de ratón?

SUSANNE GRATIUS



ESPO. El objetivo del Observatorio de las Asociaciones Estratégicas de la Unión Europea (ESPO en sus siglas en inglés) es hacer un seguimiento de la evolución de las asociaciones estratégicas de la Unión – una dimensión que cada vez cobra mayor importancia en la acción exterior europea. El observatorio proporciona información, y análisis sobre las relaciones de la UE con una serie de actores clave tanto a nivel global como regional en varios ámbitos de la política exterior europea. El enfoque de ESPO se basa en el análisis del estado de las relaciones entre la UE y sus socios estratégicos, así como sobre los vínculos entre las asociaciones bilaterales y la cooperación multilateral. A través de su programa de trabajo ESPO pretende involucrar a una gran red de expertos y profesionales en Europa y a nivel global. ESPO es un proyecto conjunto de FRIDE y Egmont–Royal Institute for International Relations y cuenta con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia.

FRIDE. FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

EGMONT. El Instituto Egmont-Royal Institute for International Relations es un think tank independiente con sede en Bruselas. Sus principales temas de investigación pueden agruparse en tres áreas de interés: Asuntos Europeos, Europa en el mundo y Estudios Africanos. El Instituto Egmont fue fundado en 1947 por eminentes personalidades belgas.

SUSANNE GRATIUS es investigadora senior en FRIDE.

Brasil y la UE: ¿cola de león o cabeza de ratón?

SUSANNE GRATIUS

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2012.

C/ Felipe IV 9, 1º derecha. 28014-Madrid, España

T: +34 915 224 013

www.fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en fride@fride.org

ISSN 2254-6391 (Impreso)

ISSN: 2254-6162 (Internet)

Depósito Legal: M-23220-2012

Índice de Contenidos

Introducción	7
¿Por qué Brasil se ha alejado de la Unión Europea?	8
Las negociaciones MERCOSUR-UE y “Bricsalización”	9
Entre China y Estados Unidos	10
Una política europea poco coherente hacia Brasil	11
Divergencias más estratégicas que de fondo	12
Socios más cercanos...	12
... y lejanos	14
Trabas en la agenda global	15
¿Brasil aliado?	18
Fusionar las dos estrategias de poder	18
La reforma del diálogo político	19
Tres escenarios	20



Si las relaciones entre India y la Unión Europea (UE) son un matrimonio de conveniencia¹, las de Brasil y la UE se parecen a una pareja de muchos años. Por un lado, ambos socios siguen compartiendo firmes afinidades políticas y, por el otro, se han ido distanciando a través del tiempo. En la actualidad, las relaciones se encuentran en la diatriba de la continuidad o el divorcio.

Esta tendencia hacia la separación se da justo cuando Brasil y la UE son socios cada vez más cercanos, debido al ascenso de Brasil en la escala económica internacional. La relación será menos asimétrica que nunca: según un estudio de PricewaterhouseCoopers², de aquí a trece años, con un PIB de 3.950 millones de dólares y un mercado interno de 215 millones de personas, Brasil sería la quinta economía del mundo, mientras que Alemania se situaría en el séptimo lugar.

En la medida en que se acercan a nivel económico, Brasil y la UE se alejan en términos políticos y adoptan posiciones diferentes en la agenda internacional. En la última década, Brasil –que por su tradición, cultura y educación ha sido siempre uno de los países más europeístas de América Latina– se ha volcado más hacia Asia: hoy, China es su principal inversor y mercado de exportación. Esta reorientación externa ha conllevado una identidad híbrida: por sus valores, Brasil es un país occidental, pero por su actuación global es un país BRICS. Ello y la “asiatización” económica han supuesto un creciente declive de sus relaciones políticas con la UE.³

Este documento analiza las razones del distanciamiento mutuo entre Brasil y la UE y, sobre esta base, plantea redefinir las relaciones para aprovechar su verdadero potencial. El texto incluye tres escenarios, poniendo énfasis en el de “Brasil aliado” que sería la mejor opción para proyectar a la UE como actor global sin renunciar a sus intereses y valores que, además, casi siempre coinciden con los que defiende Brasil.

Antes de llegar a este escenario, se exponen las principales causas que explican por qué la UE y Brasil son socios afines en términos de valores y socios distantes a la hora de posicionarse. En un segundo paso se analizan las diferencias en cinco ámbitos globales: comercio, desarrollo, cambio climático, seguridad y sistema financiero internacional. Finalmente, se sugiere una estrategia consensuada en torno al *balance-wagoning* (*contrarrestar/adherir*), una tercera vía entre balancear y *bandwagoning*⁴, y un diálogo horizontal estructurado para llegar a un escenario “Brasil-UE aliados”.

¹ G. Khandekar, *The EU and India: A loveless arranged marriage*. FRIDE Policy Brief 90 (agosto), Madrid 2011; B. von Muenchow-Pohl, *India and Europe in a Multipolar World. The Carnegie Papers*, Washington DC 2012 (mayo).

² PricewaterhouseCoopers, *The World in 2050: The accelerating shift of global economic power: challenges and opportunities*, London 2011 (http://www.pwc.com/en_GX/gx/world-2050/pdf/world-in-2050-jan-2011.pdf).

³ S. Gratius, *Brasil y la UE ante los poderes emergentes y la pujanza asiática*, *Revista CIDOB d'afers internacionals* 97/98, Barcelona 2012 (abril), pp. 231-245.

⁴ Según el realismo político, ante una amenaza hegemónica, un socio pequeño o mediano puede crear una alianza asimétrica (*bandwagoning*) con el país más poderoso o balancear (contrarrestar) la política de una gran potencia mediante alianzas con otros. Ver y S.M. Walt, 'Alliances: Balancing and Bandwagoning', en: S.M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University 1987, pp. 110-117; and S.M. Walt, *Alliance Formation and the Balance of World Power*, *International Security* 9:4 (1985), pp. 3-43.

¿Por qué Brasil se ha alejado de la Unión Europea?

Al compartir los mismos valores y principios, Brasil y la UE pueden considerarse socios idóneos en el escenario internacional que, desde posiciones económicas distintas, buscan reconocimiento, prestigio e influencia. Con todo, la asociación estratégica, que Brasil y la UE definieron cinco años atrás con el fin de crear una alianza global, no ha podido contrarrestar la tendencia hacia el distanciamiento mutuo. En los cinco años de “asociación”, se pueden destacar escasos resultados: un acuerdo de ciencia y tecnología, otro entre Brasil y Euratom sobre el uso de energía nuclear, la exención de visados y la ampliación del intercambio académico. Estos avances bilaterales puntuales contrastan con la parálisis de las negociaciones MERCOSUR-UE en el ámbito regional y, salvo algunas excepciones (avances en el ámbito climático), un estancamiento de la agenda global compartida.

A pesar de la creciente relevancia regional y global de Brasil, desde 2007, no se ha cumplido la expectativa de crear una verdadera alianza de mutuo beneficio. La tradicional negligencia con la que Europa ha percibido a Brasil junto a la creciente distancia que pone Brasilia a Bruselas ha provocado una situación de empate en términos de relativo desinterés. Tanto en Brasilia como en Bruselas aumenta la frustración y las Cumbres anuales tampoco han contribuido a entonar una relaciones que en los años noventa experimentaron un auge estelar, cuando el MERCOSUR fue “el niño mimado” de la UE en América Latina. En 5 años de “asociación estratégica” y 12 años de negociación MERCOSUR-UE, Brasil y la Unión se han alejado de la perspectiva de firmar un acuerdo de libre comercio. Es un escenario cada vez menos probable, teniendo en cuenta las insalvables divergencias comerciales, agravadas por el deterioro de la integración en ambos bloques, las tensiones con Argentina por el caso Repsol y los efectos proteccionistas de la crisis financiera.

Si Brasil no firma un acuerdo de libre comercio (bilateral o interregional) con la UE, queda la alternativa de convertirse en aliados globales. Sin embargo, una revisión de los principales temas de la agenda internacional, donde Brasil y la UE tienden a estar en campos opuestos, reduce las perspectivas de adoptar posiciones comunes. Si no se cumple ninguna de las dos opciones –un acuerdo de libre comercio o una alianza global–, la asociación estratégica que ambos definieron hace cinco años se convertirá en papel mojado. Esto comprobaría la hipótesis de que las asociaciones no producen “resultados estratégicos”.⁵

El principal obstáculo para que Brasil y la UE adopten posiciones comunes no son diferencias de fondo sino estrategias opuestas de poder. Entre los diez socios estratégicos que tiene la UE, y particularmente entre los BRICS, Brasil es uno de los más cercanos a la Unión. Comparte la visión de desarrollo, paz, democracia y derechos humanos, a la vez que defiende, como lo hizo el ex Presidente Lula da Silva, la “marca europea”: el estado de bienestar social y la integración regional, los cuales son también parte de la agenda política de Brasil. Para el país sudamericano, Europa es la principal referencia de un modelo global diferente basado en la integración, el estado de derecho, el bienestar social y el poder blando.

Comparado con China y Rusia, Brasil no defiende un concepto diferente de la democracia y los derechos humanos ni pertenece al núcleo de países más “soberanistas”, teniendo en cuenta que, ante conflictos en su propia vecindad combina el tradicional principio de no interferencia con la doctrina de “no indiferencia” pronunciada en 2005 por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Celso Amorim.⁶

⁵ T. Renard, *The EU Strategic Partnerships Review: Ten Guiding Principles*. FRIDE/Egmont, Policy Brief 2, Madrid/Bruselas 2012, p. 2.

⁶ Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de la República Federativa de Brasil, Celso Amorim, en: <http://archivo.clubmadrid.org>

¿Entonces, por qué Brasil no es un aliado global de la UE? Cabe aludir tres razones principales que explican el alejamiento mutuo: el fracaso de las negociaciones MERCOSUR-UE y la consecuente reorientación de la política exterior de Brasil hacia el Sur, las estrategias de balancear la posición de EE.UU. (Brasil) y bandwagoning (UE) y una política poco coherente de la UE hacia Brasil.

Las negociaciones MERCOSUR-UE y “Bricalización”

En primer lugar, el creciente distanciamiento de Brasil de sus tradicionales aliados Estados Unidos y la UE es la consecuencia del casi simultáneo fin del proyecto ALCA y de las negociaciones MERCOSUR-UE en los años 2004/2005. En aquel entonces, fracasó también la aspiración de Brasil de ingresar, junto con Alemania, India y Japón, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Al paralizarse las negociaciones MERCOSUR-UE en 2004 y nuevamente en 2011, se puede atribuir parte de la “culpa” a una Unión Europea, incapaz de sacrificar su proteccionismo agrícola (en rubros sensibles que sólo representan un 4 por ciento de los intercambios comerciales totales) para firmar un acuerdo de libre comercio con un MERCOSUR claramente dominado por Brasil. Por otra parte, tampoco Brasil ha sido capaz de bajar sus barreras en sectores estratégicos para Europa como la informática, los servicios y los automóviles. Este juego de suma cero (las máximas ganancias son las máximas pérdidas del otro) sigue impidiendo un acuerdo de libre comercio, bilateral o multilateral, hasta la actualidad.

En paralelo al estancamiento de las negociaciones MERCOSUR-UE Brasil, bajo la Presidencia de “Lula”, se insertó políticamente en el grupo BRICS/IBSA. Al congelarse la opción de una alianza sur-norte, optó por una inserción “sur-sur”⁷, aliándose sobre todo a las potencias globales China e India, en detrimento de su tradicional alianza con Estados Unidos y la UE. Este cambio de orientación de su política exterior que promovió el Gobierno de Brasil trasladó su identidad del norte al sur, paradójicamente en un momento en que el país pertenece cada vez más a la primera liga de naciones. Los dos últimos gobiernos definieron a Brasil como “país del sur global”, obsesionado con el desarrollo, lo cual se ha convertido en un instrumento estratégico de política exterior que, a la vez, constituye un importante obstáculo a una asociación global entre Brasil y la UE.

A partir de 2005, Brasil cambió su estrategia de poder. Su legítima aspiración a formar parte del club de líderes mundiales ya no pasó por su participación en los foros de potencias tradicionales, como el G8+5 o las negociaciones mini-laterales de la Ronda de Doha, sino por su posicionamiento como un país BRICS, un grupo generalmente opuesto a las posiciones de las potencias tradicionales o, como destaca un informe publicado por el Parlamento Europeo (PE)⁸, con efectos negativos para los intereses de la Unión.

La adopción de posiciones comunes con la UE se ve claramente enturbiada por la pertenencia de Brasil al heterogéneo grupo de los BRICS⁹, cuyo principal denominador común es su “anti-americanismo” y su veto constante a las decisiones de “Occidente” incluyendo a la UE. La actuación BRICS alberga una obvia contradicción con la identidad “occidental” de Brasil.

⁷ Véase, entre otros, B. Aylón, J. Surasky (ed.), *La cooperación sur-sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. La Catarata, Madrid 2010.

⁸ S. Keukeleire, M. Mattlin, B. Hooijmaaijers et al., *The EU Foreign Policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies*. AFET, European Parliament, octubre de 2011.

⁹ M. Emerson, *Do the BRICS make a Bloc? CEPS Commentary*, Brussels, 30 de abril de 2012.

Con la estrategia de balancear, que se ha convertido en su principal instrumento de inserción global, Brasil se diferencia de la de su rival México que optó por el bandwagoning a través de su estrecha alianza global con Estados Unidos. Dicho de otra manera, si por su alianza con Washington, México quiso ser el “último” del norte, por su alianza con China, Brasil prefiere ser el “primero” del sur.

Entre China y Estados Unidos

El segundo obstáculo para profundizar la cooperación entre Brasil y la UE en el ámbito global son tanto las visiones ni los intereses diferentes, sino estrategias de poder distintas frente a China y Estados Unidos. Estos dos países constituyen los principales ejes externos de la actuación de Brasil y de la Unión Europea.

El factor China divide y une a Brasil y la UE. Por un lado, la votación anti-americana u “anti-occidente” de los BRICS les separa. Por el otro, en el ámbito económico o en materia de cambio climático, Brasil y la UE comparten preocupaciones similares en relación a China (reacio a cumplir con compromisos multilaterales).

Tanto en Brasil como en la UE crecen las preocupaciones ante la competitividad china basada en una moneda devaluada que incluye el riesgo de un déficit comercial y, en el caso de Brasil, de una relación asimétrica basada en la exportación de materia prima y la importación de productos manufacturados. En materia de cambio climático, China es el principal emisor global de CO₂ y es mucho más reacio que Brasil (que cuenta con una matriz energética verde) a asumir compromisos vinculantes en este y otros ámbitos.

Ante la competencia de China que es, al mismo tiempo, aliado y rival¹⁰, Brasil empieza a practicar un mayor proteccionismo (subió temporalmente el arancel externo para coches al 30 por ciento), sobre todo en su sector automovilístico, que es, en gran parte, el resultado de las inversiones alemanas, francesas e italianas. Brasil y la UE también comparten el interés de incluir las políticas cambiarias en la OMC u otra organización internacional para abrir un debate global sobre los efectos de la devaluada moneda china que perjudica tanto a Brasil como a Europa.

Por otra parte, ambos son crecientemente dependientes de la economía china. Así, tanto el boom de Brasil como el crecimiento de Alemania se basan en gran parte en las exportaciones (de materia prima y productos industriales) a China. Si China revalora su moneda aumentará la demanda interna de productos brasileños y europeos, a la vez que las ventas chinas serán menos competitivas.

Para Brasil y la UE, Estados Unidos es un socio primordial. La UE, cuya identidad está ligada al eje transatlántico, ha sido y sigue siendo el principal aliado internacional de Washington. A pesar de las diferencias en temas puntuales, los fundamentos de la relación estratégica entre Estados Unidos y la UE son más sólidos desde la Presidencia de Obama. Con todo, la distancia en las relaciones transatlánticas se ha ampliado a raíz de la inclinación de Estados Unidos hacia Asia y las diferentes recetas ante la crisis financiera global.¹¹

¹⁰ C. Pereira, J.A. de Castro Neves, Brazil and China: South-South Partnership or North-South Competition? *Brookings Policy Paper* 26, Washington DC 2011.

¹¹ D. Hamilton, K. Volker (eds.), *Transatlantic 2020: A Tale of four futures*. Centre for Transatlantic Relations, Washington DC 2011.

Brasil y la UE: ¿cola de león o cabeza de ratón?

A pesar de que también Brasil mantiene estrechos vínculos con Estados Unidos, éstos distan de ser estratégicos, puesto que ambos países no han firmado un acuerdo bilateral relevante en los últimos diez años y, a diferencia de la UE, Brasil no mantiene ningún diálogo bilateral regular con Estados Unidos.¹² La visita de cortesía de Dilma Rousseff a Washington, en abril de 2012, no cambió esta percepción de desatención mutua. Desde que el proyecto ALCA fracasó en 2005, ante todo por diferencias comerciales insalvables entre Brasil y Estados Unidos, no ha surgido ninguna iniciativa que pudiera sustituir al proyecto ALCA, de modo que la política hemisférica de Washington se ha reducido a una de vecindad, concentrada en México, Centroamérica y el Caribe.

Brasil utiliza su pertenencia a los BRICS para vetar muchas de las decisiones promovidas por Washington. Así, la parálisis de la ronda de Doha, el fin del proyecto ALCA o las divergencias en torno al conflicto con Irán llevan, en parte, la firma de Brasil. Ante este obstruccionismo, tanto funcionarios estadounidenses como europeos se quejan en privado de la actitud poco conciliadora de sus contrapartes brasileñas, sea en el marco de la Ronda Doha de la OMC, el FMI, el G-20 o en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas donde Brasil (junto a Japón) es el país no permanente con más años de participación.

En este sentido, las diferencias que mantiene Brasil con Estados Unidos son un serio impedimento para una relación estratégica. Ello responde no sólo a intereses contrarios, sino a la estrategia de inserción global sur-sur de Brasil a través de la alianza con China e India. En este contexto, Brasil percibe a la vez a China y a la UE como alternativas, esta última por la fórmula integración, democracia y estado de bienestar, y parte del sistema internacional vigente dominado por EE.UU. que quiere reformar. Desde la óptica de Brasil, ello convierte a la UE tanto en un socio como en un rival.

Una política europea poco coherente hacia Brasil

Un tercer obstáculo representa la cambiante y poco coherente política de la UE hacia Brasil. Durante mucho tiempo, Brasil fue tratado por la UE como un país más del MERCOSUR. Y aunque esta percepción ha cambiado, no se ha resuelto la cuestión del estatus de Brasil en la política de la UE. Por un lado, la UE busca crear una alianza bilateral con Brasil y, por el otro, lo trata como un país con el cual prevalecen los conflictos ante las semejanzas. De este modo, Brasil es visto como un país con una triple identidad entre una nación latinoamericana de Occidente, un socio del MERCOSUR y un país BRICS. El estatus de socio estratégico no se refleja en el organigrama del Servicio Europeo de Acción Exterior que sigue tratando a Brasil como parte del MERCOSUR, mientras que el resto de los BRICS aparecen de forma individual.

A estos problemas internos de percepción se añade el solapamiento de asociaciones de la UE con Brasil. Así, tanto Bruselas como algunos Estados miembros (Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido) han creado alianzas estratégicas individuales con los cinco socios del BRICS¹³, incluyendo Brasil. Para evitar que el país sudamericano use una política de divide et impere en su relación con la UE y a fin de elevar los niveles de coordinación interna es necesario integrar las relaciones especiales que mantienen algunos Estados miembros con Brasilia en la asociación con la UE. Habría que estudiar si, en algunos ámbitos (cooperación, cambio climático), este proceso de armonización podría iniciarse a través de un diálogo político mixto con participación de representantes de los Estados miembros.

¹² P. Hakim, 'Brazil and the U.S.: Remaking a Relationship', *Foreign Service Journal*, Washington DC 2011, pp. 27-31.

¹³ G. Grevi (ed.)/G. Khandekar, *Mapping EU Strategic Partnerships*. FRIDE, Madrid 2011.

Ante estas incoherencias y la tenaz crisis del euro, en Brasilia crece la preocupación por la fragmentación del poder europeo y la ausencia de una única voz europea en el escenario internacional.¹⁴ En este sentido, Brasil exige que la UE sea un actor internacional. La división interna de la Unión era precisamente el argumento de aquellos brasileños que, cinco años atrás, advirtieron que una asociación estratégica Brasil-UE no tiene ningún valor agregado y que habría que seguir privilegiando las relaciones bilaterales con los principales países europeos con los que Brasil comparte asociaciones: Alemania, Francia, España, Reino Unido y Portugal.

Más que por diferencias de fondo, es por estos tres factores que Brasil ha dejado de ser un “socio natural” de la UE en el escenario internacional. Contrario a la retórica oficial, salvo en algunos temas puntuales, no existen diferencias de fondo entre la visión del mundo que tienen Brasil y la Unión. Sin embargo, la transición hacia un mundo multipolar o bipolar ofrece a Brasil la opción de abrirse a otros centros de poder, principalmente China e India. Y aunque la UE tiene la misma posibilidad, las aspiraciones globales de poder de ambos son de índoles distintas: mientras que los países europeos pretenden conservar su tradicional predominio en organizaciones multilaterales, Brasil busca aumentar su influencia y presencia global.

Divergencias más estratégicas que de fondo

Más que a diferentes conceptos e ideas, las divergencias en asuntos globales que surgen entre Brasil y la UE pueden atribuirse, por un lado, a la creciente simetría de poder que, paradójicamente, se ha traducido en un mayor distanciamiento y, por el otro, a las estrategias de balancear *versus bandwagoning* que tienden a adoptar Brasil y la UE en la agenda internacional. Esto último ha creado diferentes interpretaciones del multilateralismo y trabas en diversos ámbitos de la agenda internacional.

Socios más cercanos

En términos de poder, Brasil y la UE comparten una relación cada vez más horizontal. A raíz de la crisis, la UE debería ser la principal interesada en ampliar sus relaciones con su ahora noveno socio comercial y principal destino de inversiones en América Latina. La relación con Brasil no es una cuestión menor: el stock de inversiones europeas en Brasil es dos veces mayor que el que tiene en China y, a pesar de un paulatino declive, Europa todavía es el principal socio comercial del segundo país de las Américas que empieza a desafiar a Estados Unidos su posición hegemónica en el continente.

Brasil ha dejado de ser un país latinoamericano más para convertirse, en términos económicos, en una potencia global. Hoy, es la sexta economía del mundo, por delante del Reino Unido. Si Brasil ascendió ocho posiciones en la escala económica global entre 2004 y 2011, la UE mantuvo su primera posición, pero con menos ventaja y, según los pronósticos actuales, la perderá hacia 2025 ante China. Incluso unida y sin crisis del euro, en trece años, la UE será un actor global mucho menos relevante.¹⁵ A raíz de la crisis y a diferencia de Brasil, la UE está hoy más endeudada, crece menos y tiende a disminuir su presencia en organizaciones internacionales.

¹⁴ R. G. Flores Jr., ‘A Crise Internacional e as Relações Brasil – União Europeia’, próxima publicación en: Brasil e União Europeia: Desafios em Comum e Oportunidades de Cooperação, *Série Relações Brasil-Europa*, vol.2, 2012. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.

¹⁵ R. Youngs, *Europe's Decline and Fall: The Struggle against Global Irrelevance*. Profile Books, London 2010.

Brasil y la UE: ¿cola de león o cabeza de ratón?

Una comparación entre Brasil y Alemania señala el nuevo equilibrio económico a favor de la potencia emergente que, frente al decrecimiento demográfico alemán y la amenaza de una recesión en toda la zona euro, tiene la ventaja de un gran mercado interno y un endeudamiento mucho menor. A medio plazo, este nuevo balance de poder creará un diálogo y una asociación bilateral entre iguales que requiere concesiones de ambas partes. A su vez, el peso económico de Brasil aún no se ha traducido en una mayor responsabilidad (financiera) en Naciones Unidas donde Alemania es el tercer contribuyente al presupuesto.

Cuadro 1: El peso de Brasil, la UE y Alemania en el mundo (2010/2011)

	Brasil	UE 27	Alemania
Población	195 millones, 5º	501 millones, 3º	82 millones, 16º
PIB	1.576 €, 6º global	12.200 €, 1º global	3.577 €, 4º global
PIB per cápita	8.159 €	24.400 €	37.935 €
Deuda externa	15% PIB, 1.608 per cápita	85% PIB, 27.864 per cápita	142% PIB, 57.755 per cápita
Crecimiento	2,8% (2011)	1,6% (2011)	2,7% (2011)
Gasto militar	1,6% PIB, 11º global	1,8% PIB, 2º global	1,3% PIB, 8º global
Comercio de bienes	18% del PIB, 22º global	1º global	45% PIB, 4º global
AOD	362 millones de dólares en 2009, 0,02% PNB	49.000 millones de euros, 0,42% PNB (con Estados miembro)	12.720 millones de euros, 0,35% of PNB
Presupuesto ONU	13º	1º	3º
Cargos internacionales*	1 (FAO)	5	0
Cuota FMI (post-reforma 2010)	2,316% del total	29% del total (sin voto común)	6,464% del total

*AIEA, BM, CPI, CIJ, FMI, OCDE, OIT, OMC, OMS, ONU, OPEP, OSCE, OTAN.

Fuentes: G. Grevi (ed.), G. Khandekar, Mapping EU Strategic Partnerships, FRIDE, Madrid 2011; CIA World Fact Book, IMF, Eurostat, SIPRI Yearbook 2011.

El nuevo balance de poder ha conducido a que Brasil exija a los países industrializados un trato de igual a igual. Esta visión de equiparación está detrás del fortalecimiento del control de entrada para los ciudadanos españoles y estadounidenses (que antes hicieron lo mismo) o la limitación de acceso –en 2004– de una delegación de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) para controlar el enriquecimiento de uranio.

La mayor cercanía en términos de poder también ha conllevado un incipiente declive de las relaciones. En los últimos ocho años, la UE ha perdido cinco puntos en el comercio de Brasil. En 2004, los principales socios de Brasil eran la UE (26 por ciento), EE.UU. (21 por ciento) y Argentina (6,9 por ciento). En la actualidad son Asia (28 por ciento), la UE (21 por ciento) EE.UU. (15 por ciento) y Argentina (8 por ciento). La nueva geografía económica de Brasil resta relevancia a la asociación estratégica con la UE. Para el Gobierno de Brasil es una opción entre muchas y ya no constituye ninguna prioridad como lo fue en los años noventa, cuando reclamó un mayor compromiso de Europa y se iniciaron las negociaciones con el MERCOSUR.

A nivel internacional, este declive y la reducción de las asimetrías entre Brasil y la UE se han traducido en el predominio de las divergencias frente al consenso; de modo que la agenda negativa prevalece ante la positiva. Sin ignorar las diferencias existentes, la distancia entre Brasil y Europa a la hora de tomar decisiones internacionales se debe, en gran parte, a estrategias de poder diferentes: si en la mayoría de asuntos globales la UE tiende a adoptar una estrategia de

bandwagoning o alianza con Estados Unidos, sobre todo en un momento de crisis, Brasil prefiere el *soft balancing*¹⁶ (balancear mediante instrumentos no militares) con los BRICS para desafiar la posición dominante de Washington en el sistema internacional. Un claro ejemplo de ello son los diferentes entendimientos del multilateralismo y de la multipolaridad. Otras trabas en la agenda global se presentan en los ámbitos de comercio, cooperación al desarrollo, cambio climático, paz internacional y en el sistema financiero global.

... y más lejanos

Evitar un mundo unipolar y bipolar son objetivos compartidos por Brasil y la UE, a la vez que ambos están comprometidos con un multilateralismo basado en reglas y normas globales. El “multilateralismo eficaz” de la UE coincide con el “multilateralismo efectivo” de Brasil.¹⁷ Su política exterior es claramente multilateral: Brasil es un miembro fundador de Naciones Unidas, está entre los 15 principales contribuyentes al presupuesto de Naciones Unidas, auspició en 1992 y 2012 las Cumbres de Tierra, fue un negociador clave de la ronda Doha de la OMC, busca un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y lidera los intereses del sur. Por todo ello, entre los BRICS, Brasil parece ser el más “comprometido con el multilateralismo”.¹⁸ Además, al haber sido un histórico aliado de Estados Unidos y de la UE, Brasil forma parte del heterogéneo club de Occidente.

Sin embargo, también existen marcadas diferencias. En primer lugar, Brasil está buscando estatus y la UE lo quiere mantener. A diferencia de la UE, el país sudamericano pretende fortalecer el multilateralismo como un mecanismo de defensa contra unilateralismos e imposiciones hegemónicas, a la vez que lo ve como una fórmula para fortalecer la multipolaridad. La UE, en cambio, busca mantener el estatus quo, siguiendo su propio modelo de integración, y empuja hacia la creación del derecho internacional. A diferencia de la UE, los BRICS tienen una mayor preferencia por los acuerdos poco formalizados¹⁹, frente a las normas y reglas globales vinculantes que tiende a promover la UE.

Los objetivos son los mismos, pero las estrategias diferentes: Brasil busca una “multipolaridad multilateral” y la UE “un multilateralismo multipolar”. Por vocación y naturaleza, la Unión Europea es ante todo multilateral. Por lo tanto, la multipolaridad es más una realidad que una aspiración propia. De acuerdo con su propio modelo de integración, en todo caso, la UE prefiere un mundo multipolar basado en el derecho internacional, mientras que Brasil prefiere el balance de poder estatal fundamentado en el neorrealismo político y la creación de alianzas anti-hegemónicas. Comparado con la UE, su multilateralismo es más funcional y menos normativo, más pragmático y siempre solidario con los intereses del sur (al que pertenece cada vez menos). Ello refleja la paulatina transición de un multilateralismo defensivo a uno ofensivo²⁰ como parte de la estrategia brasileña del *soft-balancing*.²¹

¹⁶ A. Hurrell, ‘Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?’ *International Affairs* 82:1 (2006), pp. 1-19.

¹⁷ B. Ayllón, ‘Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur’, *Revista CIDOB d’afers internacionals* 97/98, Barcelona 2012 (abril), pp. 189-204, p.191.

¹⁸ A. de Vasconcelos, ‘Multilateralising multipolarity’, en G. Grevi, A. de Vasconcelos (eds.), *Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia. Chaillot Paper* 109 (mayo), Paris 2008, EUISS, pp. 11-33, p. 27.

¹⁹ Stephan Keukeleire et al., op. cit., p.1. (nota 1).

²⁰ M. Fortuna Biato, ¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global?, *Nueva Sociedad* 210 (julio-agosto), Caracas 2007.

²¹ A. Hurrell, op.cit., 2006 (nota 14).

Así, el multilateralismo proactivo o asertivo²² (como una alternativa al poder militar) es percibido como una estrategia para perfilar a Brasil como potencia global mediante la búsqueda de autonomía e independencia de Washington.²³ Brasil promueve un sistema multipolar anti-hegemónico que nace de las negociaciones internacionales y alianzas mini-laterales como BRICS e IBSA. En este sentido, la alianza con China e India es funcional a la multipolaridad multilateral que pretenden construir los dos últimos gobiernos de Brasil. También el regionalismo sudamericano (la creación de un espacio geopolítico y geoeconómico liderado por Brasilia) forma parte de esta estrategia que representa un obstáculo a la alianza global con la Unión.

Trabas en la agenda global

El comercio es la espina dorsal de las relaciones y un ámbito donde las controversias prevalecen ante el consenso.²⁴ En este tema estelar, ambos socios se mueven en un círculo vicioso: primero negociaron en un formato inter-bloques, luego en el contexto de la Ronda de Doha y desde 2010 nuevamente a nivel MERCOSUR-UE. Aunque prevista para 2013, un contexto de recesión, crisis y nuevos nacionalismos hacen poco probable que la UE concluya satisfactoriamente una sustancial reforma agrícola que sería un requisito sine-qua-non para concluir el capítulo comercial del futuro acuerdo.

Aunque ni Brasil ni la UE han planteado negociar un acuerdo de libre comercio bilateral, la lenta agonía del MERCOSUR abre una nueva ventana de oportunidad para negociar en un formato bilateral Brasil-UE y luego incorporar a los demás países miembros del MERCOSUR. Esto es lo que, ante la imposibilidad de mantener un diálogo inter-bloque con la Comunidad Andina, la UE había acordado finalmente con Colombia y Perú que ya firmaron convenios de libre comercio.

No obstante, esta fórmula requiere la superación del nudo agrícola respondiendo a las tradicionales demandas de Brasil de dismantelar las barreras no arancelarias. Pese a la necesidad de ampliar mercados fuera de Europa, la UE no parece demasiado interesada en acelerar las negociaciones con el MERCOSUR, máxime cuando el “caso Repsol” y las posibles represalias por parte de la Unión representan nuevas trabas en el difícil proceso de negociación. Asimismo, el éxito de las tratativas requiere también concesiones en el ámbito industrial y los servicios por parte de Brasil que sigue siendo muy proteccionista en sectores punteros como automóviles e informática.

Para la UE, la desviación del comercio y de las inversiones hacia China representa un nuevo incentivo para firmar un acuerdo de libre comercio con Brasil. Para el MERCOSUR, China se ha convertido en el primer comprador de materia prima y productos agrícolas. Paradójicamente, ello reduce tanto los incentivos de un acuerdo con la UE (desde la perspectiva del MERCOSUR, el acceso al sector agrícola europeo) como los obstáculos del proceso de negociación (la menor relevancia de las exportaciones agrícolas a la UE por la alternativa china). Nuevamente, al demandar la eliminación de los subsidios agrícolas de Estados Unidos y la UE, Brasil se posiciona en el campo de los países del sur y opta por una estrategia de balancear, renunciando a un acuerdo de libre comercio con la UE. En este sentido, el fracaso del ALCA augura el mismo destino para el acuerdo MERCOSUR-UE.

²² P. A. Haslam and B. Edison Rodrigues Barreto, 'Worlds apart: Canadian and Brazilian Multilateralism in Comparative Perspective', *Canadian Foreign Policy Journal* 15:1, 2009, pp. 1-20.

²³ M. Spektor, 'Brazilian Assessment of the end of the Cold War', A. M. Kalinovsky / S. Radchenko (eds.), *The End of the Cold War and the Third World*. Routledge 2010, pp. 229-244., p. 240.

²⁴ S. Gratius, Can EU Strategic Partnerships deepen multilateralism? *FRIDE Working Paper* 109, Madrid 2011.

El desarrollo es una preocupación compartida entre la UE, como primer donante mundial, y Brasil cuya política interna y externa giran en torno al objetivo del desarrollo.²⁵ En este momento, el país está transitando de receptor a donante de ayuda. Conforme al estatus de la OCDE, que ha calificado a Brasil como país de renta media alta, la Comisión Europea anunció que, a partir de 2014, Brasil dejará de recibir Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD). Con ello, la Comisión ha aceptado el nuevo estatus del país. Por las prioridades de la agenda social en los últimos diez años, Brasil cumplirá con los objetivos del milenio de reducir, hasta 2015, la pobreza a la mitad. Por programas como Bolsa Familia o, más recientemente, “Brasil Sin Miseria”, 50 millones de brasileños salieron de la pobreza que bajó del 37 por ciento en 2001 al 24,9 por ciento en 2010.

Este consenso socialdemócrata y la bonanza económica han convertido a Brasil en un “nuevo donante”. Los recursos todavía son limitados (unos 3.000 millones de reales entre 2005 y 2009 (aproximadamente 1.200 millones de euros)²⁶, y destina sólo el 0,02 por ciento de su PIB a la AOD, canalizados a través de 475 proyectos ejecutados por la agencia ABC en 2010.²⁷ Sin embargo, al contrario que la UE, la tendencia es al alza. De igual forma que la UE, Brasil es un “donante” bilateral y multilateral, esto último con especial hincapié en los ejes IBSA (que ya tiene un fondo tripartito de cooperación) y BRICS (que creará un banco de desarrollo). La cooperación al desarrollo no está exenta de objetivos políticos, ya que, según el portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores, la política de cooperación forma parte de “un mundo sin hegemonías, multipolar”.

Brasil ya firmó un memorándum sobre cooperación triangular con la Comisión Europea, Alemania, España y el Reino Unido para llevar a cabo proyectos conjuntos en Haití, Centroamérica y el África lusófona. Sin embargo, la perspectiva norte-sur impide mayores consensos en la cooperación triangular con países de África y América Latina. Para empezar, Brasil no acepta el término donante sino que se concentra en la cooperación sur-sur que plantea una alternativa al tradicional modelo de cooperación. A diferencia de los clásicos donantes, la “diplomacia solidaria” se basa en la propia experiencia de desarrollo y en la transferencia de *know-how*²⁸. A diferencia de Colombia, Chile y México, Brasil no acepta la agenda del CAD-OCDE. Pero aunque Brasil no forma parte del CAD, aplica criterios de eficacia y transparencia. De este modo, no existe una visión diferente a la de la UE, sino una estrategia distinta de proyección de poder internacional.

Esta misma tendencia se percibe también en la lucha contra el **cambio climático**. De nuevo, ambos socios se sitúan en bloques diferentes: Brasil es parte del G-77 y de BASIC (Brasil, África del Sur, India y China), mientras que la UE se representa a sí misma, al asumir un compromiso mayor que otros actores industrializados. Aunque Brasil y la UE comparten el interés de implementar el protocolo de Kioto y concluir las negociaciones sobre cambio climático con un firme compromiso global, parten de situaciones diferentes (siendo la deforestación el principal causante de CO₂ en el caso de Brasil y los combustibles fósiles en el caso de la UE) y optan por otros métodos.

Mientras que la UE insiste en un compromiso legal vinculante para reducir las emisiones de gas de efecto invernadero, Brasil prefiere compromisos voluntarios que, según lo que anunció su gobierno en la Conferencia de Cambio Climático en Copenhague, significaría una reducción de las emisiones

²⁵ P. da Motta Veiga, S. Polónia Rios, A Política Externa Brasileira sob Lula: o Fim do “Consenso de Brasília”? *CEBRI Artigos*, vol. 3, Rio de Janeiro 2010.

²⁶ Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (AE/PR), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) et al., *Cooperacao Brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília 2010.

²⁷ B. Ayllón, op.cit., 2012, p. 199.

²⁸ C. Zilla/Cr. Harig, *Brasilien als emerging donor: politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern*, SWP Studie 7, Berlin 2012.

anticipadas de 2020 entre un 36 y un 39 por ciento. El diferente posicionamiento de Brasil y la UE en dicha Cumbre señaló la ausencia de un consenso sobre cómo y quién debería reducir las emisiones de CO₂ que causan el efecto invernadero.

No obstante, en la última conferencia del cambio climático, celebrada en diciembre de 2011 en Durban, Brasil medió exitosamente entre la UE (a favor de un acuerdo vinculante), y China e India (que prefieren reducciones voluntarias y exigen un mayor compromiso a los países industrializados). De este modo, Brasil contribuyó al acuerdo de abrir, en 2013, un segundo período de compromiso derivado del Protocolo de Kioto y negociar, dos años después, un nuevo convenio climático.²⁹

En cuanto a la agenda de **paz y seguridad internacional**, Brasil y la UE comparten la convicción de que los conflictos deberían solucionarse por la vía diplomática. Asimismo, al igual que la UE, Brasil insiste en la interdependencia entre seguridad y desarrollo.³⁰ Pero a pesar de estas afinidades tienden a adoptar posiciones diferentes. A partir de la guerra de Irak, se empezaron a fragmentar las posiciones. En cuanto al actual conflicto con Irán, donde Alemania, Francia y Reino Unido adoptan posiciones comunes con Estados Unidos, Brasil se unió a la posición de Turquía que aboga a favor del diálogo y reconoce el derecho de que cada nación maneje su propia política nuclear. Asimismo, las recientes votaciones en el Consejo de Seguridad sobre Libia y Siria comprobaron que, a diferencia de los Estados miembros de la UE (la excepción ha sido la abstención de Alemania en el caso libio), Brasil tiende a rechazar intervenciones militares bajo el paraguas del concepto de Naciones Unidas de la “responsabilidad de proteger”.

En noviembre de 2011, Brasil presentó su propio concepto de “responsabilidad **al** proteger”³¹ para reforzar la protección de los civiles. Adicional al principio de la “responsabilidad de proteger”, se propone definir el contexto de intervenciones humanitarias al exigir más debate y análisis de la situación local, la aclaración de los objetivos de operaciones militares y la definición de criterios transparentes, antes de recurrir al “último recurso” del Consejo de Seguridad, una vez agotadas las vías diplomáticas. Aunque representa un concepto cercano a la política de prevención de la UE, refleja también la sospecha de que las intervenciones humanitarias podrían servir como pretexto para “un cambio de régimen”³² como, según la visión brasileña, había ocurrido en el caso de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad sobre Libia promovida por Estados Unidos, Francia y Reino Unido (en la que se abstuvo).

Tanto el concepto de “la responsabilidad al proteger” como la defensa de la soberanía nacional que prioriza Brasil se diferencian de la soberanía compartida y la “responsabilidad de proteger” que apoya la UE. Aunque el viejo concepto de soberanía nacional ha dejado de existir en un mundo globalizado, sigue siendo un arma eficaz de negociación para impedir determinadas decisiones promovidas por Washington y sus aliados. Los BRICS, incluyendo Brasil, que aplica una política de no-indiferencia en su vecindad, siguen usando el escudo de la soberanía y no injerencia para aplicar un poder de veto en la mayoría de las negociaciones internacionales.

²⁹ S. Dröge, *Climate Talks in Durban: Successful Diplomacy but no Progress on Climate Protection*. SWP Comments 6 (febrero), Berlin 2012.

³⁰ *Statement by H.E. Ambassador Vera Machado, Vice-Minister for Political Affairs, Ministry of External Relations of the Federal Republic of Brazil*, New York, 23 de noviembre de 2011.

³¹ *Statement by H.E. Ambassador Antonio de Aguiar Patriota, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil, Open Debate of the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflicts (delivered by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations)*, New York, 9 de noviembre de 2011.

³² *Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary General*. General Assembly, Security Council, New York, 11 November 2011, punto 10, p. 3.

En el ámbito **económico y financiero**, Brasil y la UE comparten la preocupación por la crisis y la necesidad de una reforma de la arquitectura financiera global. Aún así, las posiciones de Brasil y la UE no coinciden en la reforma del sistema financiero global y particularmente en la revisión de las cuotas del FMI. Elevar las cuotas de los BRICS incluyendo un mayor peso de Brasil conlleva necesariamente una bajada de las de los Estados miembros de la UE. En un primer ejercicio de revisión, llevado a cabo en 2010, Estados Unidos y los BRICS presionaron para que países europeos como Bélgica o Dinamarca redujeran sus cuotas que todavía están por encima de las de las potencias emergentes. También la designación del Presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, reveló que Estados Unidos y la UE se siguen repartiendo los principales cargos financieros internacionales rechazando los candidatos (no consensuados) de las potencias emergentes.

En este sentido, el futuro Banco de Desarrollo de los BRICS forma parte de su estrategia de contrarrestar el dominio de Estados Unidos y la UE de las organizaciones internacionales. La última reunión del FMI, celebrada en abril de 2012, reveló nuevamente que Brasil condiciona su aportación al Fondo a un aumento de su cuota. Asimismo, el gobierno de Brasil ha exigido en varias ocasiones que Europa respete la reforma del Fondo de elevar las cuotas para países emergentes en detrimento de la actual concentración de poder europeo. Nuevamente, las diferencias son tácticas: Brasil no exige una nueva arquitectura internacional sino una mayor cuota de poder en las instituciones existentes.

¿Brasil aliado?

Comparado con China y Rusia, las diferencias entre Brasil y la UE no son insalvables, ya que comparten las mismas visiones y manejan conceptos semejantes. La cuestión es: ¿cómo se pueden limar las diferencias entre Brasil y la UE en la agenda global? Una posible respuesta sería: a través de una estrategia de *balance-wagoning*.

Fusionando las dos estrategias de poder

La mejor opción para crear una alianza global Brasil-UE sería, sin duda, el *balance-wagoning* que permitiría a Brasil y la UE en algunos temas, asociarse a EE.UU. y en otros inclinarse más hacia las posiciones de China/BRICS o encontrar una tercera vía entre ambos. Esta estrategia conllevaría también una concepción más similar entre multilateralismo, por un lado, y multipolaridad, por el otro, y requiere concesiones de ambos socios.

La relación de Brasil y la UE con Estados Unidos y China es clave para desarrollar una estrategia consensuada que podría representar una tercera vía entre China y Estados Unidos. Hasta ahora, en la mayoría de los temas internacionales, Brasil y la UE se posicionan en dos polos opuestos: Brasil busca la alianza con China y la UE tiende a apoyar a Estados Unidos. Una excepción y un primer ejemplo para una estrategia de *balance-wagoning* fue, como ya se ha mencionado, la exitosa mediación de Brasil entre la UE, China e India en la Conferencia del Cambio Climático en Durban, en diciembre de 2011.³³

³³ J. Vidal and F. Harvey, 'Climate deal salvaged after marathon talks in Durban', *The Guardian*, 11 December 2011.

Brasil y la UE: ¿cola de león o cabeza de ratón?

Este ejemplo suscita una serie de preguntas: ¿Cómo se puede trasladar esta experiencia positiva a otros ámbitos de la agenda global sin que ninguno de los dos socios abandone su actual estrategia de poder?; ¿existen otros espacios para una tercera vía de *balance-wagoning*?; ¿cómo puede la UE evitar la plena integración de Brasil en el grupo BRICS y, particularmente, su asociación con China e India? Una manera de promover la alianza global con Brasil sería ofrecer incentivos adicionales para crear posiciones comunes. Ello podría hacerse a través de una serie de medidas concretas en cuatro ámbitos principales, en aras de una estrategia conjunta que requiere concesiones y un mayor acercamiento de ambas partes:

Comercio. Renunciar a la idea de concluir el acuerdo MERCOSUR-UE que ya no parece viable y sustituirlo por un acuerdo bilateral Brasil-UE menos ambicioso (tomando como posible ejemplo el acuerdo MERCOSUR-India) que sea compatible con el compromiso que tiene Brasil con el bloque (excluyendo sectores conflictivos). Sin embargo, cualquier tipo de acuerdo tendría que basarse en la mutua visión estratégica y pragmática de que los costes del no acuerdo (desviación de comercio e inversión hacia China) son mucho más altos que los del acuerdo (subsidios agrícolas versus proteccionismo industrial).

Desarrollo. Destacar el modelo de desarrollo de Brasil como ejemplo de cohesión y bienestar social a la europea y promoverlo conjuntamente en África y América Latina como una “vacuna” contra el populismo. Una nueva mirada a la cooperación regional y global podría desatascar las relaciones. Así, con el apoyo de la UE, Brasil podría perfilarse como modelo exitoso de orden democrático y progreso social en una región que pese a todas las divergencias recientes sigue siendo la más cercana a Europa.

Cambio climático. La actuación de Brasil en Durban fue clave para lograr un acuerdo y señaló que Brasil se inclina más hacia la posición de la UE, a la vez que reveló nuevamente la heterogeneidad de los BRICS. Sería recomendable aprovechar el momento de acercamiento y la mediación de Brasil en la Conferencia de Durban para promover una propuesta conjunta de gobernanza climática global con vistas a la negociación de un nuevo acuerdo post-Kioto en 2015.

Paz y seguridad. Apoyar, desde la UE, la demanda de Brasil de ingresar como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y exigir a cambio la adopción de posiciones comunes frente a conflictos globales como los de Irán y Siria. Iniciar un diálogo sobre seguridad y defensa, siguiendo el ejemplo de los diálogos de la UE con China e India, sería recomendable para superar las actuales diferencias. Éste podría iniciarse con un debate sobre el concepto de la “responsabilidad al proteger” introducido por Brasil que podría ser apoyado por la Unión.

En vez de perderse en infructuosos debates sobre controversias sectoriales, sería mucho más útil que Brasil y la UE pensarán cómo podrían encontrar, en beneficio mutuo, una fórmula para frenar el declive de la UE y favorecer, al mismo tiempo, el ascenso de Brasil. Al final, a ambos les conviene un sistema multilateral más multipolar y balanceado. La asociación estratégica es una excelente plataforma para avanzar conjuntamente hacia esta meta.

La reforma del diálogo político

Aparte de modificar el contenido, también es necesario reformar el formato de la asociación estratégica. En la actualidad, Brasil y la UE comparten 27 diálogos sectoriales (comparado con más de 50 entre China y la UE), una Cumbre bilateral anual, las rondas de negociación MERCOSUR-UE,

las Cumbres iberoamericanas y las esporádicas reuniones empresariales y entre las sociedades civiles. Aunque todos estos foros de diálogo confirman la madurez de las relaciones entre Brasil y la UE, sus resultados son más bien modestos.

Para descongestionar la agenda y utilizar los 27 diálogos existentes para conseguir avances concretos sería recomendable reestructurar los foros según su relevancia bilateral, regional o global. De este modo, algunos temas deberían ser tratados en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, otros por los expertos y/o representantes de la sociedad civil y algunos a nivel ministerial distinguiendo entre las diferentes carteras. Asimismo, en algunos casos, por ejemplo en temas que incluyen competencias mixtas, tales como energía, inversión, educación, ciencia y tecnología, desarrollo, cambio climático o seguridad, se podría pensar en incluir a representantes de los Estados miembros. Asimismo, para monitorear los resultados, se podría crear un grupo de trabajo que evaluara los resultados del diálogo en los planos bilateral, regional y global.

Otro problema en las relaciones es que el diálogo político todavía no refleja una perspectiva de igualdad. Aunque las posiciones globales de Brasil y la UE han cambiado, los viejos paradigmas y visiones todavía cuentan mucho. A pesar de su ascenso global, Brasil se sigue autodefiniendo como un país del “sur global”, a la vez que la UE, en pleno declive, se sigue percibiendo como parte del “norte”.

En algunos temas (entre ellos migración o paz y seguridad), la UE sigue tratando a Brasil como un país en vías de desarrollo aplicando los tradicionales canales de relación asimétrica norte-sur. Así persisten las tradicionales visiones de asimetría que contribuye a que Brasil tienda a asumir un discurso “victimista” y de solidaridad con los países más pobres que refleja más el pasado que el presente y futuro del país. De esta forma, Brasil ya juega, al mismo tiempo en la primera y tercera división de la liga de naciones.

Brasil es el polo sur de las Américas y, por tanto, fundamental para el desarrollo del continente. Desde esta perspectiva, otra vía para crear una relación a la misma altura sería integrar a Brasil en algunos temas del Diálogo Transatlántico. Ampliar el eje transatlántico incluyendo a Brasil en algunas de las Cumbres y demás foros e iniciativas entre Estados Unidos y la UE sería también una fórmula de reducir el atractivo de los BRICS. Pese a su alianza con estos últimos, por sus convicciones y su posición geopolítica y geoeconómica, Brasil es un socio estratégico de Estados Unidos y de la UE. Vincular a Brasil a uno de los principales foros de occidente podría facilitar la adopción de posiciones más cercanas. Así, en algunos ámbitos, como la seguridad internacional o el comercio, Brasil podría transitar del balancear hacia una estrategia de *balance-wagoning*. Este paso sería, además, una manera de reformar y ampliar el foro transatlántico que desde el Gobierno de George W. Bush experimenta un claro declive.³⁴

Tres escenarios

Estas medidas podrían favorecer un escenario positivo de “Brasil aliado global de la UE”. Sin embargo, en el caso de que ambas partes no aprovechen la ventana de oportunidad que abre la asociación

³⁴ S. Gratius, El triángulo Atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias, *Pensamiento Iberoamericano* 8, Madrid 2011, pp. 3-21.

estratégica bilateral, cabe la posibilidad de dos escenarios menos deseables: “Brasil eterno socio estratégico” y “Brasil socio distante”. Por tanto, se plantean tres posibles opciones de futuro:

Progreso y Brasil aliado: Este escenario requiere un ajuste político de la UE para crear incentivos a favor del *bandwagoning* y una mayor inclusión de Brasil en la alianza de “occidente” y la relación transatlántica con Estados Unidos. Por un lado, habría que ampliar el eje transatlántico y convencer tanto a Brasilia como Washington de que la cooperación tripartita sería beneficiosa para las relaciones transatlánticas y la coordinación de posiciones globales. “Brasil aliado de la UE” es un escenario que podría abrirse en algunos ámbitos más favorables a la adopción de posiciones comunes como el cambio climático o la cooperación al desarrollo, donde parecen existir mayores espacios de convergencia. El instrumento más idóneo sería una estrategia de *balance-wagoning* entre China y Estados Unidos y, en el ámbito bilateral, un acuerdo comercial (menos ambicioso) entre Brasil y la UE.

Estatus quo y Brasil socio estratégico: Este panorama de relaciones de bajo perfil sería el resultado de la continuación de la actual falta de visión estratégica por parte de la UE que refleja un cierto descuido de sus relaciones con Brasil. En este escenario, seguirían las negociaciones MERCOSUR-UE con bajo perfil y sin barajarse ninguna alternativa para este esquema rígido. Por tanto, continuarían los bloqueos en el ámbito comercial y las diferentes posiciones en los principales desafíos de seguridad internacional y en el sistema financiero global. Brasil y la UE seguirían siendo socios cercanos en términos de valores pero, por diferentes estrategias de poder, distantes a la hora de actuar. Si no hay avances visibles en las relaciones, este escenario conducirá, a medio plazo, a un tercer escenario.

Declive y Brasil socio distante: Sin incentivos para profundizar la asociación estratégica, Brasil será un socio cada vez menos afín a la UE. Si continúa la actual tendencia hacia la mutua negligencia relativa, ambas partes se situarán en campos diferentes en la agenda global y competirán por estatus e influencia global. Este escenario negativo supondría el fracaso de las negociaciones MERCOSUR-UE sin salidas alternativas y el alejamiento de Brasil y la UE hasta en temas donde sus posiciones no son tan divergentes como el cambio climático o la cooperación al desarrollo. Este horizonte supondría que Brasil profundizara la “*bricsalización*” y la estrategia de balancear, mientras que la UE intensificaría su alianza con EE.UU. y/o su proceso de fragmentación.

De momento, el escenario más probable se sitúa entre las opciones dos y tres. Brasil y la UE serán más rivales que aliados en el sistema internacional en cuanto a su posición económica y política y perseguirían agendas diferentes (ganar versus mantener cuotas de poder). Sin embargo, comparten el interés por multilateralizar un mundo multipolar, un Estado fuerte como agente de desarrollo y justicia, la integración regional y la gobernanza global con instituciones y reglas. Sobre esta base común hay que construir para evitar que Brasil se convierta en un socio distante de la UE. Sería un error que la UE, que ya ha iniciado el proceso de definir una alianza con Brasil y negociar un acuerdo de libre comercio, siguiera la misma política de “indiferencia benigna”³⁵ que caracteriza la relación de Washington con Brasilia.

Más que resolver diferencias de fondo, la asociación Brasil-UE requiere de una mayor voluntad política de ambas partes para traducir la afinidad de valores en acciones conjuntas. El escenario “Brasil aliado de la UE” no requiere la apertura de otros diálogos sectoriales o nuevos instrumentos de cooperación sino un debate político sincero sobre divergencias reales y divergencias derivadas de tácticas y estrategias de poder. Este debate debería incluir una revisión de las respectivas relaciones que tienen Brasil y la UE con China y Estados Unidos y reconocer el nuevo balance de poder y las ventajas de actuar conjuntamente en el escenario global para que Brasil y la UE sean actores internacionales con reconocimiento, prestigio e influencia.

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org

**ESPO cuenta con el apoyo del
Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia.**

FRIDE
— A EUROPEAN —
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION


EGMONT