

Informe de Conferencia:
Área Paz, Seguridad y
Derechos Humanos
Julio de 2007

FRIDE

FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

Brasil: un socio privilegiado de la UE

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Introducción

Por su tamaño y actuación, Brasil no es sólo la potencia regional sudamericana, sino que tiene también un creciente peso en el sistema internacional. En América Latina, Brasil se está perfilando como un ancla de estabilidad y una potencia pacificadora. En el plano internacional, forma parte del diálogo entre el G-8 y las potencias emergentes, es uno de los negociadores de la ronda de Doha en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y pertenece al grupo de los 15 principales contribuyentes de Naciones Unidas.

En reconocimiento de su peso regional e internacional, así como de las intensas relaciones bilaterales, la Unión Europea (UE) ha decidido concederle a Brasil el estatus de "socio estratégico". A tal fin, se celebró,

el 4 de julio de 2007 en Lisboa, una primera Cumbre entre Brasil y la Troika ampliada de la UE. En este marco, ambas partes se comprometieron, entre otros temas, a intensificar su cooperación para reforzar y reformar Naciones Unidas, luchar contra la pobreza y la desigualdad, proteger el medio ambiente, estabilizar América Latina y explorar un mayor uso de energías alternativas.

Analizar los resultados de este encuentro bilateral de máximo nivel político y las consecuencias de esta nueva relación entre Brasil y Europa en el plano bilateral, regional e internacional fue el objetivo del debate a puerta cerrada que organizó FRIDE el 12 de julio de 2007 en Madrid. El evento reunió un destacado grupo de diplomáticos y expertos académicos de Brasil, otros países latinoamericanos y Estados miembros de la UE.

Las implicaciones bilaterales de la Cumbre y la asociación Brasil-UE

Los participantes acordaron que la reciente Cumbre de Lisboa fue muy exitosa marcando una nueva y prometedora etapa en la larga historia de relaciones entre Brasil y Europa. Se destacó que la asociación bilateral refleja, ante todo, valores compartidos y el deseo de refor-

zar el sistema multilateral basado en la negociación colectiva de reglas comunes. En este sentido, la asociación Brasil-UE representa una alianza no hegemónica entre potencias preeminentemente civiles.

Varios participantes subrayaron que el nuevo estatus de Brasil en la política exterior de la UE culmina una secuencia o un largo proceso de cooperación iniciado hace más de veinte años atrás. Así, Brasil es hoy el principal mercado de la UE en América Latina, el mayor destino de la inversión directa europea en la región y un socio político primordial.

Se consideró que el nuevo estatus de Brasil en la UE refleja un reconocimiento de su papel de jugador global, sobre todo en el marco de la OMC y de Naciones Unidas, pero también de impulsor de nuevas iniciativas de cooperación sur-sur, como el Grupo de los Veinte (G-20) en el ámbito comercial o el foro de diálogo India, Brasil, Sudáfrica (IBSA), ambos creados en 2003 por Brasil. Asimismo, en su Comunicación de mayo de 2007¹, de cara a la región, la Comisión Europea considera a Brasil como un "líder natural de Sudamérica" y un "líder regional latinoamericano.

Analizando los diferentes ámbitos de relaciones, se concluyó que el comercio es el tema más conflictivo entre Brasil y la UE que impidió, además, avances en la negociación entre la UE y el MERCOSUR sobre un acuerdo de "libre comercio plus". De hecho, se ha produ-

¹ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia una asociación estratégica UE-Brasil, Bruselas, 30 de mayo de 2007.

cido un empate de poder entre dos posturas de negociación: Brasil se opone a abrir su mercado de bienes industriales y la UE no está dispuesta a reducir los subsidios agrícolas. Se subrayó que este conflicto no se puede resolver en el plano bilateral, sino preferentemente en el seno de la OMC.

Finalmente, se destacó que se trata, ante todo, de una alianza de valores que, a su vez, es la impulsora de una futura alianza de intereses entre Brasil y la UE incluyendo el tema comercial, energético (los biocombustibles en base a etanol producidos por Brasil) y medioambiental, así como la estabilización política y económica de Sudamérica, la reforma de Naciones Unidas y del sistema financiero internacional.

¿Brasil como puente entre Europa y América Latina?

Ante la fragmentación de intereses y las rivalidades entre varios países de la región, se descartó la posibilidad de que Brasil sirva de puente entre América Latina y la UE. Tampoco se llegó a un consenso en torno a si Brasil es o no una potencia regional. Aunque la mayoría de los participantes atribuyeron a Brasil un papel de liderazgo, los representantes brasileños rechazaron el término destacando que su país no pretende ejercer un poder hegemónico sino que busca la cooperación con sus vecinos.

Dentro del grupo a favor del "liderazgo", algunos aludieron al peso económico y demográfico del país que tiene dimensiones continentales, mientras que otros criticaron que Brasil no asume los costes (económicos y políticos) de un liderazgo en Sudamérica, su principal plataforma de actuación regional. No obstante, frente a la radicalización política en Bolivia, Ecuador y Venezuela, se convino en que Brasil ejerce un importante papel de moderación en América del Sur.

Otro tema de debate fue la actual situación del proceso de integración en América Latina. Aunque la mayoría de los participantes criticó la crisis de confianza, un creciente nacionalismo y la fragmentación de los intereses en la región, otros subrayaron que, debido a las reiteradas Cumbres y mayores lazos entre las sociedades civiles, las relaciones políticas, económicas y sociales en Sudamérica nunca han sido tan densas como en este momento. Aún así, todos consideraron que tanto el MERCOSUR como el proceso de integración sudamericano no pasan por el mejor momento, entre otros factores, por el destacado papel de Hugo Chávez cuyo protagonismo en la subregión desafía el "liderazgo" de Brasil.

Un aspecto controvertido de debate fue el impacto de la nueva relación de Brasil con la UE en sus negociaciones con el MERCOSUR, iniciadas más de siete años atrás. Si unos consideraron que la interlocución privilegiada de Brasil ante la UE favorece la conclusión de un acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR al crear un importante mecanismo de diálogo adicional, otros opinaron que, ante los

recelos de sus países vecinos, tiende a debilitar el proceso. Aunque Brasil ha sido, hasta ahora, el principal país negociador en el seno del MERCOSUR, Argentina es un vecino muy receloso que se opone a un papel de liderazgo de Brasil. Tampoco Uruguay y Paraguay ven con buenos ojos la relación bilateral privilegiada que ha entablado Brasil con la UE.

Otro debate controvertido se produjo en torno a las repercusiones de la asociación Brasil-UE en los demás países de la región. En cuanto a México, el tradicional rival de Brasil en América Latina, se destacó que el actual Gobierno de Felipe Calderón considera positiva y necesaria la apertura de un diálogo político privilegiado entre Brasil y la UE, máxime cuando México (igual que Chile) lo estableció hace algunos años en el marco de su acuerdo de libre comercio plus con la UE. Aunque el actual gobierno considera que "México debería volver a América Latina y al mundo", a diferencia de Brasil no busca un liderazgo internacional. Aparte de su protagonismo en Centroamérica, en el resto de la región, México ha identificado dos países estratégicos: Chile y Brasil. A continuación, se desarrolló un intenso debate sobre la relación entre Brasil y México. Mientras que unos resaltaron la división de intereses políticos y comerciales entre ambos países, otros subrayaron que se ha producido, en los últimos meses, un acercamiento que podría facilitar un consenso. Muestra de ello fue la creación, en marzo de 2007, de la primera Comisión Binacional Brasil-México.

Se convino en que, en la actualidad, Venezuela es el principal rival de Brasil en Sudamérica.

Aunque Brasil inició en 2000 el proceso de integración en Sudamérica que culminó en la creación de la Unión América del Sur (UNASUR), Hugo Chávez reclama un creciente protagonismo en la región. Un problema para Brasil es su actuación frente al MERCOSUR: sin haber formalizado su ingreso, el Presidente venezolano anunció recientemente su salida si no se cambian las reglas de integración. El trasfondo de este debate fue la crítica que formuló el Senado de Brasil ante el control de los medios de comunicación en Venezuela por parte del Gobierno. Tanto Venezuela dentro del MERCOSUR como su salida del bloque dificultan un consenso sudamericano promovido por Brasil. Asimismo, Venezuela ya ha reclamado obtener el mismo estatus que Brasil ante la UE, lo cual es otro indicador más para su aspiración de liderazgo en la región.

En este contexto de fragmentación y rivalidad regional se manejaron dos interpretaciones sobre el impacto de la alianza Brasil-UE en las relaciones europeo-latinoamericanas. Si algunos subrayaron que es un indicio más de una creciente tendencia hacia el bilateralismo en las relaciones europeo-latinoamericanas, otros consideraron que la UE sigue apostando a su modelo birregional: el diálogo entre dos regiones y el apoyo a los procesos de integración. Otros consideraron que la nueva relación bilateral no es excluyente, sino que puede servir de modelo para otros países latinoamericanos.

De hecho, los únicos socios con una relación privilegiada con la UE son países individuales económicamente importantes y políticamente estables: Chile, México y Brasil. De cara a la

crisis de integración en América Latina se reconocieron los problemas que plantea una estrategia de negociación con bloques subregionales en la actualidad. Aunque probablemente concluyan las actuales negociaciones sobre un acuerdo de asociación entre la UE y Centroamérica, es improbable en el caso de la negociación entre la UE y una Comunidad Andina muy debilitada desde la salida de Venezuela y la oposición de Bolivia a firmar un acuerdo de libre comercio plus con Europa.

Intereses comunes y divergencias en el sistema internacional

La OMC y Naciones Unidas son las principales plataformas de cooperación internacional entre Brasil y la UE. Aparte del debate sobre una mayor cooperación en ambos foros, que se resume a continuación, se desató una polémica en torno a la entrada o no de Brasil en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) donde México es el único país miembro latinoamericano. Si los participantes brasileños aludieron a los escasos beneficios de su ingreso, otros destacaron que una mayor responsabilidad global de Brasil requiere también un mayor papel en los foros internacionales más destacados.

En cuanto a la OMC, Brasil y la UE, junto con Estados Unidos (EE.UU.) e India, forman

parte del G-4 que integra los principales negociadores de la ronda de la Doha de la OMC. Asimismo, Brasil creó en 2003 el Grupo de los Veinte (G-20), una alianza entre los países en vías de desarrollo que reclama la eliminación de los subsidios agrícolas en EE.UU., Japón y la UE. Aunque juegan en campos opuestos, la conclusión exitosa de esta ronda de negociación comercial es un interés compartido por Brasil y la UE. Sin embargo, no lo son sus intereses: la UE defiende la protección del sector agrícola incluyendo los subsidios y Brasil la del sector industrial y de los servicios.

Los participantes analizaron los resultados de la última reunión del G-4, celebrada en julio de 2007 en Potsdam, que concluyó sin resultado. Si unos atribuyeron el fracaso de Potsdam a EE.UU. que no cedió en la cuestión de los subsidios agrícolas, otros consideraron la posición de Brasil (respaldado por el MERCOSUR) como principal problema. En este contexto, se subrayó que Brasil y la UE tienen menos diferencias comerciales que Brasil con EE.UU. Tomando como ejemplo sus diferentes sistemas de reglas de origen, se explicó que en materia comercial, la UE y EE.UU. representan, además "dos modelos incompatibles".

Explicando la diferencia entre multilateralismo y regionalismo, se destacó que determinados temas, entre ellos el acceso al mercado agrícola e industrial, sólo pueden resolverse en el seno de las reglas de la OMC, mientras que otros, como las inversiones, las cláusulas medioambientales y sociales deberían negociarse mejor en un marco regional o bilateral. Es por ello que las negociaciones en el seno de

la OMC y entre la UE y el MERCOSUR están estrechamente relacionadas. Se destacó que el principal problema en el proceso de negociación entre la UE y el MERCOSUR son las cuotas de carne por parte de la UE y los bienes industriales del lado de Argentina y Brasil.

La evaluación de las perspectivas de la ronda de Doha varió entre voces más optimistas que pronosticaron su próxima conclusión exitosa y opiniones más pesimistas que advirtieron su fracaso o retraso por varios años. Los más optimistas subrayaron que "las cifras ya están sobre la mesa", lo cual podría facilitar la definición de un consenso entre las partes negociadoras. Concluyendo con un mensaje optimista, se afirmó que "Doha no está muerta sino su conclusión más cerca que nunca".

En cuanto a la cooperación entre Brasil y la UE en Naciones Unidas, se explicó que Brasil coordina sus posiciones con otros países latinoamericanos y que, salvo algunas excepcio-

nes, la UE suele actuar con una sola voz. Se subrayó que la principal sintonía entre ambas partes es el fortalecimiento y mantenimiento del multilateralismo en contraposición a un mundo unipolar. Aunque Brasil y la UE comparten una gran sintonía en múltiples temas, entre ellos los derechos humanos, se perciben diferencias importantes a la hora de formular resoluciones concretas. A modo de ejemplo, se destacó que cuando se producen crisis de Estado en determinados países del sur, la UE suele ser "más intervencionista" que Brasil y otros países latinoamericanos.

Es de esperar que en el marco del diálogo reforzado, Brasil y la UE logren, en un futuro no demasiado lejano, un mayor acercamiento de las posiciones en asuntos concretos de la agenda de Naciones Unidas. Asimismo, ambos países deberían trabajar conjuntamente para elevar el prestigio del sistema de Naciones Unidas como mejor fórmula de llegar a una gobernanza global basada en reglas y normas.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: 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 comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org