

Brasil y la UE ante los poderes emergentes y la pujanza asiática

Brazil and the EU in light of the emerging powers and the rise of Asia

Susanne Gratius

Investigadora senior, Fundación para las Relaciones Internacionales
y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid
sgratius@fride.org

RESUMEN

Frente a la pujanza de China y la inserción de Brasil en los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), la UE ha dejado de ser el principal socio de Brasil y la relación de poder es ahora más horizontal. Aunque comparten los mismos valores y creencias, el comportamiento de Brasil y la UE en la gobernanza global revela tantas semejanzas como diferencias. Es sobre esta nueva base de las relaciones que hay que construir la asociación estratégica UE-Brasil.

Palabras clave: potencias emergentes, China, Brasil, UE, BRICS, cooperación Sur-Sur, asociaciones estratégicas, política exterior

ABSTRACT

Following the rise of China and Brazil's inclusion in the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa), the EU is no longer Brazil's main partner, and their power relations are now more horizontal. Even though they share the same values and beliefs, Brazil's and the EU's performance in global governance reveals as many similarities as it does differences. It is on this new base of relations that the EU-Brazil strategic association must be built.

Keywords: emerging powers, China, Brazil, EU, BRICS, South-South cooperation, strategic associations, external policy

La presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, heredó de su antecesor, Luis Inácio *Lula* da Silva, una política exterior brasileña más enfocada a Asia y menos a Europa y Estados Unidos. Aunque la Unión Europea sigue siendo el principal socio comercial de Brasil, China ya es su principal mercado de exportación, y los intercambios crecieron vertiginosamente, comparados con el estancamiento e incluso el retroceso (-23% en 2009) del comercio con la UE. El peso económico de Asia refleja un nuevo modelo de inserción internacional. A diferencia de México, el ascenso regional e internacional de Brasil se basa en una política revisionista desde el sur, mediante la construcción de alianzas de poder con los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y el foro de diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) que, desde 2010, celebra cumbres conjuntas. Así, las posiciones internacionales de Brasil en la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en las Naciones Unidas están ahora más cercanas a estos países emergentes que a las de la UE.

Un efecto secundario de esta política ha sido un decreciente peso de la UE (y de Estados Unidos) en la política exterior de Brasil frente al ascenso de China y, en menor grado, la India. Además de reflejar una nueva estrategia Sur-Sur, la menor atención a Europa ha sido también la reacción brasileña al estancamiento de las negociaciones de libre comercio UE-Mercosur (Mercado Común del Sur) y de la Ronda de Doha de la OMC, así como al fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que durante mucho tiempo había servido de incentivo para suscribir un acuerdo con la UE. Para compensar la parálisis del proceso UE-Mercosur, y en reconocimiento al ascenso regional e internacional del país, la UE decidió en 2007 integrar a Brasil en el club de sus diez socios estratégicos y celebrar cumbres anuales y definir planes de acción que incluían asuntos globales (Gratius, 2011). A partir de entonces, las relaciones han desarrollado una nueva dinámica y calidad, aunque no han frenado el declive de la UE en la política exterior y economía de Brasil frente a Asia.

UN NUEVO MARCO DE RELACIONES

En pocos años, el perfil de las relaciones entre Brasil y la UE ha cambiado de una perspectiva interregional UE-Mercosur a un marco bilateral. Aunque ambos esquemas (interregional y bilateral) siguen vigentes, ante el escaso avance de las negociaciones sobre un acuerdo de asociación, no cabe duda de que el primero ha perdido dinamismo e ímpetu ante la intensificación de los lazos bilaterales. Ello responde a la creciente bilateralización de la política latinoamericana de la UE que sustituye la anterior

doctrina interregional o el diálogo grupo a grupo. El lanzamiento de una asociación estratégica UE-Brasil respondió a un nuevo contexto regional y global. Las negociaciones sobre un acuerdo de asociación UE-Mercosur se estancaron en 2004 y, cuatro años después, se paralizaron las negociaciones comerciales en el seno de la Ronda de Doha de la OMC. Asimismo, la crisis económica y financiera aceleró el declive de las tradicionales potencias europeas y del modelo de integración de la UE. A diferencia de Europa, Brasil ha salido relativamente indemne de la crisis. Por un lado, ha consolidado su posición de liderazgo regional mediante la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur) y el Mercosur y, por el otro, ha promovido su ascenso internacional a través de la participación en las alianzas BRICS e IBSA, junto a China y la India. También los patrones comerciales de la UE han cambiado a favor de un mayor nivel de intercambio con China que, a partir de 2009, es su principal fuente de importación y el tercer mercado de exportación. Hoy, tanto Brasil como la UE, consideran a China y la India como socios estratégicos.

La nueva confianza de Brasil, liderado desde 2011 por Dilma Rousseff, se basa en tasas de crecimiento sólidas por encima del 4%, una clase media pujante y la perspectiva de cumplir hasta 2015 con los objetivos de desarrollo del milenio. En el ámbito global, en los últimos cinco años, Brasil se ha perfilado como un creador de reglas y agendas internacionales, principalmente en el seno de la OMC y Naciones Unidas. Junto con la India, la UE y Estados Unidos, Brasil perteneció al núcleo de negociadores principales de la Ronda de Desarrollo de la OMC y aspira, igual que Alemania, Japón y la India, a obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Asimismo, Brasil ha incrementado sus aportaciones al FMI y, conforme a ello, su cuota de poder en la institución. Estos cambios y la nueva constelación de poder a favor de Asia han modificado las tradicionales percepciones del otro y, por lo tanto, el perfil y la agenda de las relaciones. Desde la perspectiva europea, Brasil ha dejado de ser solo un país miembro del Mercosur y un socio en vías de desarrollo para convertirse en un BRICS, una potencia regional y global con un creciente peso económico. En Brasilia se ve a la UE como un actor más, pero ya no como un socio privilegiado y, ante la desviación de las exportaciones hacia el mercado chino y la parálisis de las negociaciones, la firma de un acuerdo de libre comercio empieza a perder relevancia y peso en sus relaciones exteriores frente a las nuevas alianzas BRICS e IBSA.

La entrada de Brasil en el club de los diez socios estratégicos de la UE cambió el tradicional esquema Norte-Sur de cooperación y creó una nueva horizontalidad. Una clara señal de la nueva calidad de relaciones fue el consejo que Dilma Rousseff dio a Europa en la Cumbre de Bruselas, en octubre de 2011: que Europa adoptara las recetas heterodoxas de Brasil –desarrollo humano con estabilidad macroeconómica– para superar la crisis del euro. En esta misma línea apuntan también el anuncio de Brasil de ayudar a Portugal a salir de la crisis o la propuesta de aumentar las contribuciones al

FMI para rescatar a las economías europeas (y asegurarse una mayor cuota de poder en el principal organismo financiero global). Aparte de reducir las asimetrías y establecer una relación de mutuo beneficio, la asociación estratégica condujo a una ampliación y globalización de la agenda bilateral por la inclusión de la energía, la migración, el cambio climático, la cooperación triangular, o la seguridad y la paz mundial en las relaciones. Estos temas reflejan la visión de crear oportunidades para ambos socios y la percepción de Brasil como potencial global. En esta misma línea, Bruselas anunció, en octubre de 2011, la exclusión, a partir de 2014, de países de renta media alta como Brasil o China de la lista de receptores de ayuda. Esta propuesta confirma que la cooperación al desarrollo será un área menos asimétrica, donde la UE y Brasil compartan experiencias, una tendencia que ya se refleja en los acuerdos de cooperación triangular que Brasil estableció con Alemania, España, Bruselas y el Reino Unido. África, seguida por América Latina, serían las zonas geográficas donde ambos podrían desarrollar proyectos de cooperación.

En el ámbito bilateral, estas modificaciones en las relaciones pueden conducir tanto a nuevas oportunidades para intensificar la cooperación (a través de un intercambio de experiencias con crisis financieras, la cooperación al desarrollo en África o misiones de paz compartidas) como a la posibilidad de un mayor distanciamiento y una cierta rivalidad entre ambos (en los ámbitos económico y global). Por un lado, al ser la séptima economía del mundo, Brasil ha desplazado a países europeos como Italia o próximamente al Reino Unido en el ranking global. Por el otro, el diálogo político es ahora más estrecho que nunca, pero una revisión de la posición de Brasil y la UE en asuntos internacionales concretos, como la cooperación al desarrollo, el comercio, la paz y la seguridad o el cambio climático revelan más diferencias que semejanzas (Gratius, 2011b).

En Brasil, el modelo europeo basado en la integración, el Estado de bienestar y un firme compromiso con la gobernanza global sigue siendo una referencia interna clave, pero empieza a perder atractivo en la medida en que la propia UE comienza a cuestionar los fundamentos de su propio proceso de integración. Asimismo, actores no democráticos como China empiezan a desplazar el tradicional papel de Europa y ocupan no solo un mayor espacio en las relaciones exteriores de Brasil sino también en su visión del mundo. A continuación, se analiza el nuevo perfil de la política exterior de Brasil, se discuten las posibles consecuencias del ascenso de China en las relaciones UE-Brasil y se debate cuál de los dos escenarios es más probable: cooperación o rivalidad entre ambos.

LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL

Según el expresidente Lula, en 2016, Brasil será la quinta economía del mundo, por delante de Francia, el Reino Unido e Italia. Si este pronóstico se confirma, en diez años, Brasil habrá subido seis puestos en la escala de las economías globales. Aparte del desarrollo del mercado doméstico, este auge económico es el resultado de un mayor acercamiento a Asia (que representa un 19% en su comercio), particularmente a China, pero también a otras potencias asiáticas como la India. Aunque la UE sigue siendo el principal socio económico de Brasil –con una participación del 22% de los intercambios totales– es el segundo destino de sus exportaciones y, a raíz de la crisis, se han reducido, desde 2007, los flujos de inversión extranjera directa (IED). Hoy, Brasil intercambia más de la mitad de sus bienes con países en vías de desarrollo (Fortuna, 2010). Desde 2009, China es el principal comprador de productos brasileños y su mayor fuente bilateral de importación. Asimismo, en 2010 se convirtió en el principal inversor, a la vez que Brasil concentra los flujos de inversión directa de China en América Latina (Posada, 2011; ECLAC, 2010). Esta apuesta asiática no está exenta de riesgos: uno de ellos es retornar a los clásicos esquemas de intercambio Norte-Sur al exportar China bienes de valor agregado y Brasil principalmente materia prima y recursos naturales. Comparado con China, las exportaciones a la UE tienen un mayor valor agregado, principalmente porque Brasil ha firmado un acuerdo de ciencia y tecnología que promete potenciar el intercambio en este ámbito.

La decisión de reorientar la política exterior a Asia tiene que ver con la frustración del estancamiento de las negociaciones comerciales UE-Mercosur y la Ronda de Doha de la OMC donde, desde la perspectiva de Brasil, Estados Unidos, seguido de la UE, constituyen el principal obstáculo para su exitosa conclusión. Fue en 2004 cuando la UE y el Mercosur decidieron trasladar las negociaciones comerciales al marco multilateral de la OMC, y fue a partir de entonces cuando Brasil se empezó a alejar de Europa, tanto en términos económicos como políticos: “Mientras para Cardoso, la UE era el más importante socio del Mercosur, para Lula la UE (fue) apenas un socio importante” (Ayllón, 2006). Esta reorientación política también se debió al fracaso del proyecto ALCA, en 2005, que había servido de principal incentivo para firmar un acuerdo UE-Mercosur a fin de balancear las relaciones con Estados Unidos. Durante el Gobierno de Lula, Brasil aprovechó la parálisis de ambos proyectos para buscar nuevos socios entre los países emergentes. A partir de entonces, Brasil actuó como un portavoz de los intereses del Sur frente al Norte y como promotor de alianzas Sur-Sur. Ello conllevó un importante cambio del estatus global. Durante mucho tiempo, Brasil se había percibido como una

potencia media, no tanto por su tamaño sino –siguiendo el ejemplo de Canadá– por su papel de mediador y negociador regional e internacional (Soares y Hirst, 2006). Ejemplos destacados para su capacidad de definir consenso y alianzas estratégicas fue la creación del G-20 en el marco de la OMC, el foro de diálogo IBSA y BRICS o su participación en el G-4 (también integrado por Alemania, Japón y la India) para ser incluido como miembro permanente del Consejo de Seguridad.

La percepción de potencia media cambió a raíz de esta crisis financiera que apenas afectó a Brasil. Desde 2008-2009 se percibe una creciente autoconfianza de Brasil por la continuidad del crecimiento económico, finanzas saneadas, una moneda fuerte y un sustancial aumento de su clase media por exitosas políticas sociales. Hoy, Brasil se considera a sí mismo, y es visto por los demás, como una potencia emergente o potencia global civil, igual que las principales potencias europeas. Este cambio de visión coincide con una política exterior más orientada hacia un mundo multipolar con un equilibrio de poder entre potencias viejas y nuevas, y menos focalizada en el multilateralismo basado en reglas e instituciones globales. Por su tamaño, población y PIB, Brasil sería la tercera gran potencia emergente de los BRICS. Diferente a la India y China, al no ser una potencia nuclear, crecer a un ritmo más modesto y disponer de un mercado interno más pequeño, su entrada global es por la vía de la diplomacia y la negociación internacional. Al carecer de armas nucleares o del potencial económico de China, la ventaja de Brasil frente a muchas otras potencias emergentes radica en una política exterior bien organizada y con visiones estratégicas de largo plazo cuyo símbolo es el Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores en Brasilia.

La Presidencia de Lula (2002-2010) abrió una nueva era de política exterior y de Brasil en el mundo. Más que cualquier otro presidente, utilizó la política exterior como estrategia de desarrollo nacional (Altemani de Oliveira, 2006). Diferente a sus antecesores, el Gobierno de Lula optó por una política exterior más orientada hacia intereses económicos y estratégicos del país que a los valores (democracia y derechos humanos) y la tradicional pertenencia a Occidente. Implementó una política exterior independiente y autónoma que, similar a la estrategia china del ascenso pacífico, se orientó al objetivo de contrarrestar la influencia internacional de Estados Unidos y, en menor medida, la UE. El presidente Lula también politizó y democratizó la política exterior. Durante su Gobierno, el Itamaraty dejó de tener el cuasi monopolio y había tres responsables de política exterior: el propio Lula, considerado como el presidente más viajero en la historia de Brasil; Celso Amorim, el canciller y actual ministro de Defensa; y Marco Aurelio García, el asesor de política exterior de la Presidencia. Aparte del nuevo pluralismo, por primera vez entraron temas exteriores en el centro del debate político interno, entre los cuales las relaciones de Brasil con Cuba, Irán o Venezuela, donde Brasil privilegió el eje Sur-Sur ante criterios de derechos humanos.

Esta transformación de la política exterior extrarregional anteriormente centrada en Estados Unidos y la UE ocurrió en pocos años. En el primer mandato del Gobierno

de Lula, Brasil rompió con su tradicional modelo de política exterior y pasó del eje transatlántico a la cooperación con las nuevas potencias. Esto conllevó también un cambio en su actuación en la agenda internacional: sustituyó la alianza con Occidente por una mayor cooperación con el grupo de los BRICS, un grupo muy heterogéneo pero claramente dominado por China. Aunque Dilma Rousseff no tendrá ni pretende tener el protagonismo internacional de Lula, mantendrá intactos los dos nuevos ejes exteriores de Brasil: China, la India y la alianza BRICS/IBSA.

CHINA, INDIA, BRICS E IBSA

Para Brasil, China no es solo un socio económico sino también un aliado global. En 2009, el país asiático representó un 12,7% en el comercio brasileño, casi el mismo porcentaje que su tradicional socio, Estados Unidos. Ante la crisis en Estados Unidos y la UE, es altamente probable que, en los próximos años, China aumente su peso económico en Brasil. La reconcentración de las exportaciones en materia prima y principalmente alimentos conllevan altos riesgos –como la reducción de la demanda o la bajada de los precios de materia prima– para el país más industrializado de América Latina. Y aunque China seguirá siendo una prioridad económica del gobierno de Dilma Rousseff, la nueva dependencia ofrecerá también incentivos para diversificar el comercio a través de un acuerdo de libre comercio con la UE.

Aunque ambos países mantienen desde 1974 relaciones diplomáticas, hasta hace poco la cooperación se limitaba a esporádicas posiciones comunes en la agenda internacional, sobre todo con respecto al proteccionismo agrícola de los países industrializados o la manifestación de autonomía frente a Estados Unidos y la preservación de la soberanía nacional. Hasta hoy, la autonomía internacional y la no injerencia en los asuntos internos son principios compartidos por Brasil y China. Cuando Brasil comienza, a partir de los años noventa, a sustituir a Japón como principal socio comercial asiático a favor de China, las relaciones se intensifican hasta llegar, en 1993 (14 años antes que la relación de Brasil con la UE), a la condición de asociación estratégica de “mutuo beneficio, estable y de largo plazo” (Oviedo, 2006). A partir de entonces, China también se convirtió en un importante socio en materia de ciencia y tecnología o biotecnología. Ambos países han firmado al menos 21 acuerdos bilaterales de cooperación. Es, asimismo, una relación de mutuo apoyo en el escenario internacional. Diferente a la UE, Brasil concedió a China, durante una gira suramericana de Hu Jintao en 2004, el estatus de economía de mercado, mientras que Beijing apoya la candidatura de Brasil como miembro permanente

del Consejo de Seguridad. Desde la perspectiva del Itamaraty, esto último marca una importante diferencia en su relación con Estados Unidos y algunos países europeos, y es un importante aliciente para seguir profundizando en los lazos internacionales con China.

En el ámbito económico, ambos países son rivales y socios. Por un lado, China ocupa la primera posición en el comercio brasileño y en 2010 fue su principal inversor. Además, en la tercera cumbre de los BRICS, en abril de 2011, Brasil y China firmaron varios acuerdos de cooperación financiera, comercial, cultural y científica (entre ellos la compra de 35 aviones de Embraer) para así intensificar sus lazos. Por otra parte, en algunos campos, como el textil o la electrónica, China es el mayor competidor internacional de Brasil. Entre ambos países existen también importantes diferencias políticas; las más destacadas son el tipo de régimen político y el respeto por los derechos humanos. A escala global, Brasil favorece un mundo multipolar ante un escenario bipolar dominado por el G-2 entre Estados Unidos y China. Es por ello que no solo forma parte de los BRICS claramente dominados por China sino también de la alianza IBSA, donde busca ante todo un mayor acercamiento político a la India que, aparte de oponerse a un G-2, comparte con Brasil la condición de ser una democracia multicultural. En pocos años, la India se ha convertido en un importante socio y aliado global de Brasil. Ello ha sido, en gran parte, el resultado de la activa diplomacia del expresidente Lula (Stuenkel, 2010). La India firmó en 2004 un acuerdo preferencial con el Mercosur, y Brasil es su socio económico más importante en América Latina. En 2010, ambos reiteraron su compromiso de promover su asociación estratégica bilateral y cumplir la meta de elevar su volumen comercial de 7.730 millones de dólares en 2010 a 10.000 millones de dólares en los próximos años (frente a 56.000 millones entre Brasil y China). Con ello, la India podría convertirse en el segundo socio comercial asiático de Brasil, por delante de Japón (9.500 millones de dólares en 2009). En el ámbito global, ambos refuerzan sus candidaturas para ingresar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y formaron parte del G-4, junto con Alemania y Japón. Asimismo, Brasil y la India han sido principales negociadores de la Ronda de Doha y son importantes prestadores del FMI (ambos pagaron su deuda externa) y han sido líderes en el G-77.

China y la India son los principales aliados de Brasil en las alianzas BRICS e IBSA que nacieron, por separado, en 2003. Tanto BRICS como IBSA se perfilan como nuevas alianzas geopolíticas y geoeconómicas para aumentar la cuota de poder de sus países integrantes en el sistema internacional y reclamar una reforma del multilateralismo. Asimismo, ambos foros cuestionan y balancean la posición dominante de Estados Unidos y Europa en el sistema internacional. Aparte de servir de foro de concertación global, BRICS e IBSA también son plataformas para potenciar las relaciones bilaterales entre sus estados participantes. En abril de 2010 se celebró en Brasilia la primera cumbre conjunta

BRIC-IBSA y, un año después, Sudáfrica se unió en los ahora BRICS. Aun así, los perfiles de BRICS e IBSA son diferentes.

Inicialmente creado por Goldman & Sachs, en pocos años, el grupo BRICS pasó de ser un bloque económico a una alianza política con la celebración de cumbres anuales desde 2008. Los BRICS anuncian una nueva era política multipolar con una agenda propia e intereses (globales) compartidos, tales como: reformar el Consejo de Seguridad, incluyendo a Brasil y la India, así como un asiento permanente para África; reformar la arquitectura financiera de Bretton Woods (FMI, BM) y tener una participación más activa en el sistema económico y financiero global; o concluir la Ronda de Doha de la OMC y exigir una reducción de los subsidios agrícolas de los países industrializados. No obstante, el grupo BRICS aúna a un conjunto muy diverso de países. Para empezar, en la alianza participan tres democracias y dos no democracias. También en términos de tamaño, los países son muy desiguales: el gigante China frente a los otros tres; Rusia como vieja potencia frente a los tres emergentes; Brasil libre de armas nucleares frente a tres potencias nucleares; o Sudáfrica frente a tres potencias globales. El caso de Irán y la votación en Naciones Unidas, en mayo de 2010, sobre la aprobación de sanciones reveló los límites del posicionamiento global del grupo BRICS. Mientras que Brasil se alió con Turquía contra Estados Unidos y la UE, Rusia, la India y China votaron a favor de las sanciones.

A diferencia de los BRICS, los países del foro de diálogo IBSA comparten un fuerte compromiso democrático y de desarrollo. IBSA es una alianza independiente más equitativa que, además, fue creada por los tres países sin ningún tipo de interferencia externa. IBSA se distingue de otras denominadas iniciativas Sur-Sur por dos elementos: 1) es una alianza normativa en torno a los valores de democracia, paz, desarrollo y multilateralismo; 2) son tres países considerados potencias emergentes y regionales con importantes desniveles de desarrollo. A diferencia de los BRICS, la cooperación trilateral (comercio, salud, ciencia y tecnología y energía) se ha convertido en un eje principal del foro. IBSA potenció los vínculos económicos: el comercio creció de 3.900 millones en 2003 a 10.000 millones en 2008 (White, 2009). Asimismo, el Fondo IBSA de cooperación Sur-Sur gestiona proyectos comunes en diferentes países en vías de desarrollo. Desde la perspectiva de los tres países, el objetivo estratégico de IBSA es político: crear una alianza trilateral para balancear la influencia de dos potencias: Estados Unidos y China, y evitar un mundo bipolar. En cuanto a su funcionalidad y sus valores, para Brasil, IBSA tiene más sentido que BRICS. En todo caso, su pertenencia en ambos foros y los crecientes vínculos con China y la India reflejan la nueva prioridad de Asia en su política exterior.

EL FUTURO DE LAS RELACIONES EUROPEO-BRASILEÑAS ANTE LA PUJANZA DE ASIA

Si continúa la desviación del comercio de Brasil hacia Asia, el pilar económico dejará de ser el principal elemento estratégico en su relación con Europa. Según pronósticos de la CEPAL, en 2015 China desplazará a la UE como principal socio económico de América Latina, incluyendo a Brasil. De hecho, el país asiático ya es el primer inversor y el principal mercado para las exportaciones brasileñas. Con ello, el Gobierno de Lula utilizó el vacío que dejó la estancada relación comercial con la UE para una mayor diversificación y reorientación de sus relaciones económicas. No obstante, el precio de esta desviación de comercio ha sido una mayor concentración de productos sin valor agregado como minerales y soja. Asimismo, se han creado nuevas dependencias económicas de la continuidad del crecimiento y de la demanda china.

Desde la perspectiva de Brasil y la UE, comparado con los costes de la no liberalización, sería beneficioso firmar un acuerdo de libre comercio. Al no firmarlo, Brasil pierde un acceso privilegiado para sus productos agrícolas que representan un 45% de sus exportaciones a la UE y arriesga una nueva dependencia de China. En los 12 años de negociación, la UE ha perdido una importante oportunidad de posicionarse como el primer socio que liberalice el comercio con el Mercosur incluyendo bienes industriales y servicios. En tiempos de crisis, sobre todo para países exportadores como Alemania, es aún más importante abrir nuevos mercados o, en este caso, reducir la desviación de comercio hacia China. No obstante, las negociaciones en el formato UE-Mercosur no avanzan y, ante el renovado proteccionismo agrícola europeo (Parlamento Europeo, 2011), es poco probable que el acuerdo concluya próximamente. Aunque las negociaciones se relanzaron, no concluyeron en el plazo previsto de 2011 y en la cumbre UE-ALC (América Latina y el Caribe) que tendrá lugar en 2013 en Santiago de Chile, recién se presentarán las ofertas comerciales. Con ello, la UE y el Mercosur volverán a la situación de 2004 cuando el juego de suma cero –las máximas ganancias de un socio (la agricultura en el caso del Mercosur, servicios y automóviles para la UE) son consideradas las máximas pérdidas del otro– obligó a abandonar la mesa de negociación y continuar en el formato multilateral de la OMC.

El creciente peso económico de China (y la India) en Brasil y el escenario de crisis en Europa que obliga a buscar mercados fuera de la UE representan nuevos incentivos para firmar un acuerdo de libre comercio con el Mercosur. Si el formato colectivo no prospera, ambos podrían considerar, en un futuro, una negociación bilateral que, siguiendo el ejemplo de los países andinos, podría servir para incluir, en un segundo paso, a otros países. Aunque los obstáculos comerciales son los mismos, negociar un acuerdo bilateral, siguiendo el ejemplo de otros socios estratégicos de la UE será más fácil que lidiar con las diferencias internas del bloque Mercosur. La asociación estratégica Brasil-UE es, en

gran parte, la respuesta al estancamiento de las relaciones económicas. Ante la ausencia de una política europea por parte del Itamaraty, ha sido sobre todo la Comisión Europea quien ha empujado la agenda bilateral y global. Desde 2007 han tenido lugar cinco cumbres bilaterales, cuya agenda se centró en los temas no comerciales de la agenda bilateral (migración, ciencia y tecnología, energía y medio ambiente) y, cada vez más, en asuntos globales. También se aprobaron dos planes de acción que incluyen una amplia gama temática, pero pocas acciones concretas.

En el ámbito bilateral, la cooperación avanzó en varios campos técnicos: en 2004 Brasil y la UE firmaron un acuerdo de cooperación en ciencia y tecnología; en 2009 suscribieron un convenio sobre fusión nuclear; en 2010 acordaron levantar algunas restricciones de visados, y en 2011 acordaron nuevos convenios sobre cooperación espacial. En el ámbito energético, donde existe un gran potencial de cooperación ya que Brasil es un importante suministrador de biocombustibles y la UE un proveedor de energía solar y eólica, se registran pocos avances. Al haber sido secretaria de Energía y al tener su Gobierno un claro enfoque económico, Dilma Rousseff podría promover una mayor cooperación en energías renovables. La Cumbre Mundial de la Tierra en Río de Janeiro ofrece una nueva oportunidad para intensificar la cooperación en medio ambiente y energías renovables donde Brasil y la UE cuentan con ventajas comparativas.

Aparte de ampliar la agenda bilateral, con el objetivo de promover el multilateralismo, la asociación estratégica prevé un mayor acercamiento de posiciones globales. En este ámbito, durante la Presidencia de Lula, la pertenencia de Brasil a los BRICS e IBSA ha tenido un visible efecto (negativo) en cuanto a la cercanía a las visiones de la UE en temas como el cambio climático o la liberalización comercial. No obstante, el Gobierno de Dilma Rousseff promete un mayor énfasis en derechos humanos que también se ha convertido en un importante tema de la agenda nacional. Así, es posible que Brasil defina posiciones globales más cercanas a la UE, cuando se trata de criticar la política de determinados países, incluyendo Irán. Sin embargo, comparado con México, el segundo socio estratégico de la UE en América Latina, Brasil (ya) no es un *like-minded country*, sino que se considera un BRICS. A diferencia de México, Brasil se ha alejado de su tradicional alianza con los países que conforman el bloque de Occidente a favor de un mayor alineamiento con los BRICS. Aunque con matices, este nuevo alineamiento seguirá dominando en la política exterior de Brasil. Igual que su antecesor, pese a sus orígenes búlgaros, Dilma Rousseff no ha privilegiado las relaciones con Europa. De este modo, Europa se ha convertido en un socio más que ha ocupado un mayor espacio de lo previsto por las secuelas de la crisis financiera y la crisis del euro que también podrían afectar a Brasil. El principal objetivo exterior de Brasil durante los gobiernos de Lula y Rousseff parece cumplir su “destino de grandeza” y jugar en la primera liga de naciones, pero desde una perspectiva del Sur y, por lo tanto, diferente a la de la UE. En este sentido, ambos son tanto socios como competidores en el proceso de reformar el sistema internacional, frenar el cambio climático o liberalizar el comercio.

CONCLUSIONES

Durante la Presidencia de Lula, Brasil llevó a cabo un cambio casi radical de política exterior: del eje transatlántico a la cooperación con Asia (China y la India). Asimismo, ante la creciente irrelevancia del Mercosur en la política exterior de Brasil, también las relaciones con la UE pasaron de un paradigma interregional a otro bilateral. Esta creciente bilateralización de las relaciones responde a una nueva política de la UE que reconoció a siete nuevas potencias como socios estratégicos (Brasil, China, Corea del Sur, India, México, Rusia y Sudáfrica), junto a sus tradicionales aliados de la Guerra Fría (Canadá, Japón y Estados Unidos).

En el caso de Brasil, aparte de la UE, también Alemania, Francia, Portugal, España, Italia y el Reino Unido, entre otros, son socios estratégicos de Brasil (Lessa, 2010). Integrar a estas siete asociaciones estratégicas en un concepto más coherente e integral sigue siendo un desafío en las relaciones que, de momento, ninguno de los socios ha emprendido. En el marco actual, una política europea más integral por parte de Brasil y un mayor esfuerzo de coordinación de sus relaciones por parte de la UE ayudaría a fortalecer los vínculos que ante la pujanza de Asia están perdiendo ímpetu.

Sin embargo, ante sus escasos resultados y la ausencia de un acuerdo de libre comercio, la asociación estratégica no sirve para balancear el auge de Asia en las relaciones exteriores de Brasil. En términos de comercio e inversiones, a medio y largo plazo, los nuevos socios (China y la India) pesarán más que los viejos. En este sentido, las frustradas negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur han marcado un antes y un después. Si ambos socios hubieran llegado a firmar un acuerdo, es probable que Europa ocupara ahora un lugar mucho más destacado en la política y economía exterior de Brasil, y viceversa.

Aunque la asociación estratégica ya ha conducido a resultados visibles en el ámbito de la cooperación bilateral (avances en la política de visados, ciencia y tecnología, energía), no ha conducido a forjar una verdadera alianza, sea de índole económica o política. Ante la ausencia de un acuerdo y el proteccionismo agrícola tantas veces denunciado en Brasilia, se ha producido una clara desviación comercial de Europa hacia Asia. Este proceso continuará. Es por ello que la intensificación de las relaciones europeo-brasileñas sigue pasando por un acuerdo de libre comercio. Hoy, doce años después del inicio de negociaciones, ya no se trata de que la UE represente una alternativa a Estados Unidos, sino a China, su principal rival en América del Sur.

Referencias bibliográficas

- ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. "China-Brasil: perspectivas de cooperación sur-sur". *Nueva Sociedad*, n.º 203 (2006), Caracas.
- AYLLÓN, Bruno. "La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea". *ARI*, n.º 22 (febrero de 2006). Madrid: Real Instituto Elcano, p. 2.
- ECLAC. "Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2010". *Briefing Paper* (2010), Santiago de Chile.
- FORTUNA BIATO, Marcel. "La apuesta de Brasil por el comercio sur-sur". *Economía Exterior*, n.º 57 (2010), Madrid, p. 29-38.
- GRATIUS, Susanne. "Brasil y Europa hacia 2015". *Policy Brief*, n.º 67 (febrero de 2011). Madrid: FRIDE.
- "¿Profundizar el multilateralismo a través de las Asociaciones Estratégicas de la UE?". *Documento de Trabajo*, n.º 106 (septiembre de 2011b). Madrid: FRIDE.
- LESSA, Antonio Carlos. "Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 53 (diciembre de 2010), Brasilia.
- OVIEDO, Eduardo Daniel. "China: visión y práctica de sus llamadas "relaciones estratégicas". *Estudios de Asia y África*, n.º 131 (septiembre-diciembre de 2006), El Colegio de México.
- PARLAMENTO EUROPEO. "Resolución sobre la agricultura de la UE y el comercio internacional". Bruselas, 11 de marzo de 2011.
- POSADA, Luis Gonzalo. *Las amplias relaciones entre China y Brasil*. Rio de Janeiro: Observatorio Virtual Asia Pacífico, mayo de 2011.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Monica. "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". *International Affairs*, vol. 82, n.º 1 (enero de 2006).
- STUENKEL, Oliver. "The Case for Stronger Brazil-India Relations". *Indian Foreign Affairs Journal*, n.º 3 (julio-septiembre de 2010), p. 290-304.
- WHITE, Lyal. "IBSA Six Years on: Co-operation in a New Global Order. African Insights. Global Perspectives". *SAILA Policy Briefing*, n.º 8 (noviembre de 2009).