



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Documento de Trabajo
Serie Unión Europea
Número 36 / 2010

**La Asociación Estratégica
UE - Brasil (vol. I)**
Retórica y Pragmatismo en las Relaciones
Euro-Brasileñas

Ana Isabel Rodríguez Iglesias

CEU  *Ediciones*

Documento de Trabajo
Serie Unión Europea
Número 36 / 2010

La Asociación Estratégica UE - Brasil
(vol. I)
Retórica y Pragmatismo en las Relaciones
Euro-Brasileñas

Ana Isabel Rodríguez Iglesias

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un centro de investigación especializado en la integración europea y otros aspectos de las relaciones internacionales.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Serie *Unión Europea* de Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Estudios Europeos

**La Asociación Estratégica UE - Brasil
Retórica y Pragmatismo en las Relaciones Euro-Brasileñas (vol. I)**

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita escanear algún fragmento de esta obra.

© 2010, por Ana Isabel Rodríguez Iglesias

© 2010, por Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

www.ceuediciones.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

www.idee.ceu.es

ISBN obra completa: 978-84-92989-34-8

ISBN Volumen I: 978-84-92989-35-5

Depósito legal: M-48195-2010

Índice

SIGLAS Y ABREVIATURAS	5
INTRODUCCIÓN	7
LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA EN PERSPECTIVA	9
1. Ejes y paradigmas de la Política exterior brasileña	9
1.1. Organización de la Política exterior brasileña	9
1.2. Principios y paradigmas de la Política exterior brasileña	11
1.3. Ejes de la Política exterior brasileña. Autonomía y universalismo	14
2. Brasil en el escenario Internacional (1995-2010)	16
2.1. El Gobierno de Cardoso (1995-2002)	16
2.2. El Gobierno de Lula da Silva (2003 - 2010)	18
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES BRASIL - UE (1957-2010)	24
3. De la Constitución de las Comunidades Europeas al ingreso de España y Portugal (1957-1986)	24
3.1. Relaciones Brasil - UE (1957 - 1986)	24
4. De los antecedentes del MERCOSUR a la Asociación Estratégica (1986-2010)	28
4.1. Dimensión multilateral de las relaciones Brasil-UE	28
4.2. Dimensión bilateral de las relaciones Brasil-UE	36

Siglas y Abreviaturas

ABC:	Agencia Brasileña de Cooperación (Agencia Brasileira de Cooperação)
ACP:	Países de África, Caribe, Pacífico
AE:	Asociación Estratégica
AL:	América Latina
ALBA:	Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América
ALC:	América Latina-Caribe
ALCA:	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ALCSA:	Área de Libre Comercio Sudamericana
ALCUE:	América Latina, Caribe y Unión Europea
AMIC:	Acuerdo Marco Interregional de Cooperación
AOD:	Ayuda Oficial al Desarrollo
BASIC:	Brasil, Sudáfrica, India y China
CALC:	Cumbre de América Latina y el Caribe
CAN:	Comunidad Andina de Naciones
CASA:	Comunidad Sudamericana de Naciones
CDES:	Consejo para el Desarrollo Económico y Social (de Brasil)
CECA:	Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CEE:	Comunidad Económica Europea
CECLA:	Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CPLP:	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
CSS:	Cooperación Sur-Sur
EURATOM:	Comunidad Europea de la Energía Atómica
EESC:	<i>European Economic and Social Committee</i> (Comité Económico y Social Europeo)
EFTA:	Asociación Europea de Libre Comercio
FHC:	Fernando Henrique Cardoso

FMI:	Fondo Monetario Internacional
FP7:	7º Programa Marco de la UE en Investigación y Desarrollo
GATT:	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IBSA:	Foro India, Brasil, Sudáfrica
IPEEC:	Cooperación Internacional para la Eficiencia Energética
ITER:	<i>International Thermonuclear Experimental Reactor</i> (Reactor Termonuclear Experimental Internacional)
JAP:	Joint Action Plan (Plan de Acción Conjunta)
MAEC:	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MEROCUSUR:	Mercado Común del Sur
MINUSTAH:	United Nations Stabilization Mission in Haiti (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití)
NAFTA:	North American Free Trade Area, Área de Libre Comercio de Norte América
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC:	Organización Mundial del Comercio
PSDB:	Partido da Social Democracia Brasileira
PE:	Política Exterior
PEB:	Política Exterior Brasileña
PVD:	Países en Vías de Desarrollo
SPG:	Sistema de Preferencias Generalizadas
TNP:	Tratado de No Proliferación
UNASUR:	Unión de naciones Sudamericanas
ZoPaCAS:	Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur

Introducción

Objetivo, área y justificación de la investigación

El objeto material del documento de trabajo es la Asociación Estratégica (AE) de Brasil con la Unión Europea sellada en 2007, entendida en el contexto de las relaciones entre los dos actores desde 1957 hasta la actualidad, y vista desde la política exterior brasileña (PEB) en perspectiva.

El objeto formal, es decir, la perspectiva desde la que se aborda su conocimiento, es la disciplina de las Relaciones Internacionales. Dada la amplitud de la disciplina, conviene señalar que, en nuestro caso, tendremos en cuenta los aspectos sociales, culturales, económicos, etc., pero otorgaremos un mayor peso a las relaciones políticas entre actores y a la política externa de Brasil. La relegación a un segundo plano de los aspectos comerciales bilaterales, tiene que ver precisamente con la exclusión del área comercial del Acuerdo de Asociación Estratégica UE-Brasil. No, por ello, dejaremos de atender a la importancia del comercio en las relaciones internacionales, y en especial en la PEB.

La justificación del tema se asienta en la importancia que tienen los dos actores en el escenario internacional, tanto a nivel comercial como político, uno como potencia económica consolidada y el otro como potencia emergente con grandes expectativas de futuro. De ahí que la consolidación de su asociación marque un punto de inflexión en las relaciones internacionales y tenga una especial relevancia en el contexto europeo y brasileño.

Dada la corta vida de la Asociación Estratégica no existe una obra de referencia básica que tenga por objeto esta cuestión. Desde el año 2007 se han escrito varias docenas de artículos en prensa, revistas e institutos de investigación, pero queremos señalar la originalidad de este trabajo porque es el primero que hace un estudio de la AE en su conjunto, puesto que examinamos y seguimos la evolución del plan de acción, y enmarcamos la asociación en dos contextos de gran interés actual: la política exterior brasileña y las relaciones UE-Brasil.

La justificación de la importancia de Brasil, nuestro sujeto de estudio, se manifiesta en una larga serie de factores. Desde un plano general, podemos afirmar que Brasil ha ganado gran importancia por su crecimiento interno y por su avance internacional, tanto como *global trader* como *global player*.

En plena crisis financiera internacional, Brasil ha sido uno de los primeros países en recuperar su crecimiento económico¹ (desde el segundo semestre de 2009), y en la actualidad ya crece al 5%². Su posición en los mercados crediticios es envidiable, por lo que se ha convertido en un importante foco de inversiones extranjeras.

Todos estos aspectos positivos se han traducido en una reducción considerable de la pobreza, aunque siempre insuficiente, y en un crecimiento de la clase media, principal motor del dinamismo económico por su capacidad consumidora. Además, en cuanto pueda extraer las reservas de hidrocarburos, conocidas como el *presal*, halladas en la plataforma continental en frente a sus costas, estas podrían convertirlo en toda una potencia energética, puesto que ya es uno de los líderes mundiales en producción de etanol junto con Estados Unidos.

Sin embargo, las debilidades y los retos a los que debe hacer frente el país son todavía muy grandes, y en el largo camino que le queda por recorrer, la asociación con actores claves, como la UE, puede serle de gran ayuda.

El país sigue luchando contra la corrupción, la criminalidad, un sistema educativo deficiente, y un calamitoso sistema de infraestructuras, que es una de las asignaturas pendientes ante la proximidad del Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016.

¹ Esta rápida vuelta a la senda del crecimiento se explica por las altas reservas internas acumuladas; las medidas fiscales para incentivar el consumo, sobre todo de bienes duraderos; el impulso dado a la inversión pública; la bajada de los tipos de interés (hoy en el 8,75%); la atracción de inversiones internacionales; el papel activo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social; y todo ello acompañado de una disciplina fiscal que no baja la guardia. En FISHLOW, Albert: "Brasil, presente y perspectivas", Madrid, *Economía Exterior*, nº52, primavera 2010, pp. 12-14

² ZALDÍVAR, Carlos Alonso: "Brasil ya está en campaña electoral", Madrid, *Economía Exterior*, nº52, primavera 2010, p. 9

Precisamente, estos dos últimos acontecimientos son un reflejo claro del papel activo que está jugando Brasil en el tablero mundial. En las casillas comerciales, Brasil apuesta por la diversificación de sus mercados y exige una nueva geografía del comercio mundial.

En las casillas políticas, el gigante latinoamericano ha alcanzado un prestigio internacional que no ha tenido parangón en la historia, principalmente por la diplomacia presidencial de su actual presidente Inácio Lula da Silva, que ha sido especialmente activo en la región sudamericana, a través de diferentes procesos de integración y de la mediación en conflictos. A su vez, ha seguido diversificando sus relaciones, y se ha adentrado en nuevas zonas del tablero, como Oriente Próximo y África.

Este activismo exterior ha sido especialmente fuerte en los organismos multilaterales, liderando el G-20 en las negociaciones de la Ronda de Doha; participando en el nuevo diseño de la arquitectura financiera global en el G-20; reclamando incesantemente la reforma de la ONU (Organización de Naciones Unidas), el FMI (Fondo Monetario Internacional), y el BM (Banco Mundial); o impulsando y participando en los foros BRIC (Brasil, Rusia, India, China), el IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) o el BASIC (Brasil, Sudáfrica, India, China).

Ante este despegue brasileño, la asociación de la UE con el país latinoamericano requiere un especial análisis por su trascendencia. La UE y Brasil son dos potencias con largos vínculos históricos, culturales, comerciales y sociales, que han pasado por grandes vaivenes en sus relaciones, centradas en las negociaciones con el MERCOSUR en los últimos años, y que ahora sellan un pacto de gran importancia que no pasa desapercibido para el resto de actores internacionales, en especial América Latina, Estados Unidos o China.

El análisis presente parte de cinco hipótesis iniciales, que se evaluarán en las conclusiones:

1. El perfil ideológico del mandatario brasileño es determinante en el diseño de la PEB y, por ende, del papel otorgado a la UE.
2. La AE respalda y supone un reconocimiento esencial al papel de Brasil como jugador global en el campo económico y político.
3. La UE sobrevalora el rol de Brasil como un líder regional, con capacidad mediadora, y como modelo de estabilidad para el resto de América Latina.
4. La AE nace debilitada al excluir las relaciones comerciales.
 - a. La asociación es también táctica, además de estratégica, al poder ser un instrumento de reserva si fracasan las negociaciones con el MERCOSUR.
5. El realismo, el pragmatismo y la autonomía que caracterizan la PEB prevalecen a la retórica de valores e intereses compartidos fijados en la AE.

La investigación está acotada atendiendo a dos marcos temporales: uno específico, desde el establecimiento de la AE en 2007 hasta la actualidad, 2010; y uno general, 1957-2010, es decir, desde el nacimiento de la Comunidad Económica Europea y el EURATOM, hasta la última cumbre UE-MERCOSUR de 17 de mayo de 2010. Este marco temporal se ha subdividido en dos bloques, divididos por el año 1986: 1957-1986 y 1986-2010. Se ha seleccionado esa fecha por su importancia significativa: entrada de la Península Ibérica en las Comunidades Europeas y con ella el interés latinoamericano en la agenda exterior europea; inicio de las negociaciones de la Ronda de Montevideo para la creación de la OMC, a través de la cual se producirán los contactos euro-brasileños más intensos; primeros acuerdos Argentina-Brasil que desembocarían en el proyecto más ambicioso del MERCOSUR, organización regional a través de la que se encauzarán la mayor parte de las relaciones euro-brasileñas

LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA EN PERSPECTIVA

1. Ejes y paradigmas de la política exterior brasileña

El objetivo del capítulo es ofrecer un marco teórico de la política exterior brasileña. En tres apartados distintos, se expondrá: a. cómo se diseña y de quién depende la política exterior, viendo el papel que juega la diplomacia presidencial, el ministerio de Relaciones Exteriores o Itamaraty, y la Agencia Brasileña de Cooperación; b. los principios que rigen la PEB: pacifismo, igualdad jurídica estatal, realismo-pragmatismo, y desarrollo nacional; y c. los ejes de acción entre los que se mueve dicha PEB: uno asimétrico, respecto a las potencias desarrolladas, y otro simétrico, respecto a los países en desarrollo.

1.1. Organización de la Política exterior brasileña

El diseño de la Política Exterior brasileña recae principalmente en el ejecutivo, en manos de los legisladores económicos y de los diplomáticos profesionales del Ministerio de Relaciones Exteriores³. El Congreso tiene un papel muy secundario, por lo que el Presidente y su gabinete cuentan con un amplio margen de maniobra.

El rasgo más característico de la PEB es el protagonismo ejercido por el propio Presidente de la República, que asume gran parte de las competencias en Política Exterior y se encarga, en persona, de negociar, resolver diferencias y persuadir a sus homólogos. Esta práctica conocida como Diplomacia presidencial ha sido muy evidente en la etapa de Henrique Fernando Cardoso (1995-2003) y, especialmente, en los dos gobiernos de Luíz Inacio Lula da Silva (2003-2010). Se calcula que este último ha estado más de 385 días en el extranjero, es decir, más de un año de su mandato fuera del país⁴.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, conocido por el nombre de Itamaraty, es la principal institución responsable de formular la política exterior brasileña. Esta institución, una de las pocas estrictamente profesionales de la Administración brasileña, cuenta con una gran tradición y con uno proceso de entrada a la carrera diplomática perfectamente definido, basado en criterios de selección y promoción muy estrictos⁵. Todo ello garantiza la continuidad y previsibilidad de la actuación de Brasil en el exterior⁶.

En la actualidad, el Itamaraty cuenta con 1.400 diplomáticos y más de 200 representaciones en el exterior, repartidas en 94 embajadas y consulados, misiones comerciales y delegaciones en organismo internacionales.⁷

³ DAS GRAÇAS RUA, Maria: "Brazil's Foreign Policy towards the European Union", Working Paper núm. 41, *Institute of Political Science and International Relations of the University of Brasilia*, Madrid, IRELA, 1999, p. 4

⁴ MAIHOLD, Günter: "¿Demasiado mundo?: Lula, Brasil y Oriente Medio", ARI 62/2010, Berlín, Real Instituto Elcano, 06/04/2010, p. 2

⁵ DAS GRAÇAS RUA, óp. Cit., p. 9-11

⁶ GRATIUS, Susanne: "Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?", Documento de Trabajo núm. 35, Madrid, FRIDE, abril de 2007, p. 12

⁷ MAIHOLD, Günter: óp. cit. p. 2

Para LIMA, se pueden alegar dos razones para explicar la estabilidad de la PEB desde la formación del Brasil industrial: “por un lado, su naturaleza estructural, es decir, el papel que la Política Exterior ha desempeñado como importante instrumento del proyecto de desarrollo del país. Por otro, el fuerte componente institucional en la formación de la política exterior, que se observa en el papel preponderante del Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación y la implementación de esta política”⁸. Lo que indica que se trata de una política de Estado y no de gobierno.

En la actualidad, “el Presidente del Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT), Marco Aurélio García, es el principal asesor del Presidente en relaciones internacionales. La política exterior es diseñada y ejecutada por una Troika masculina: Marco Aurélio Garcia se ocupa de asuntos diplomáticos delicados, en particular en Sudamérica; Celso Amorim es el ministro y principal arquitecto de la Política Exterior; y su viceministro, el Secretario General de Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, representa la vertiente desarrollista de Itamaraty”⁹.

Además, algunos de los rasgos de esta política exterior vienen recogidos en el artículo 4 de la Constitución de Brasil que establece diez principios humanitarios, entre ellos el respeto de los derechos humanos, la igualdad entre los Estados, la resolución pacífica de conflictos y la defensa de la paz¹⁰.

Asimismo, cabe citar la figura de los Planes Plurianuales (PPA) que también viene recogida en la Constitución de 1988. En ellos se detallan los objetivos y estrategias de la planificación gubernamental para un período de cuatro años. Estos repercuten en la acción exterior, vista como un instrumento para alcanzar esos objetivos. Una constante en sus contenidos ha sido el objetivo del desarrollo nacional¹¹. Como veremos, el último PPA se enmarca en el período 2008-2011 y tiene como prioridades América del Sur y la nueva agenda de combustibles.

Por último, la cooperación Sur-Sur es uno de los instrumentos con mayor auge dentro de la Política Exterior brasileña. El inicio de su andadura se produjo con la Política Exterior Independiente (1961-1964), en el gobierno de Quadros/Goulart, pero su despegue se produjo a partir de los atentados del 11 de septiembre.

La cooperación Sur-Sur está coordinada por la Agencia Brasileña de Cooperación (Agencia Brasileira de Cooperação, ABC). La ABC fue creada en 1987 como parte de una fundación (Fundação Oswaldo Cruz, FUNAG) vinculada al Ministerio de Asuntos Exteriores con el fin de mejorar la gestión y la coordinación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibida por Brasil de donantes bilaterales y multilaterales, así como de organizaciones no gubernamentales. En la última década, desde su integración en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Agencia se ha convertido también en donante y en un actor de ayuda y desarrollo en el sistema internacional. Sus objetivos son mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, alcanzar un crecimiento sostenible y el desarrollo social mediante la transferencia de conocimientos especializados y pericia tecnológica, reforzar las estructuras institucionales y proporcionar servicios de asesoramiento y medidas para la capacitación. Según las declaraciones oficiales, la AOD de Brasil no está condicionada a los beneficios ni de sus empresas ni de su comercio, ni tampoco a criterios políticos¹².

⁸ LIMA, Maria Regina S.: “Aspiração internacional e política externa”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 82, Río de Janeiro, Funcex, enero-marzo 2005, p. 5. Traducción propia.

⁹ GRATIUS, Susanne: óp. Cit., p. 13

¹⁰ GRATIUS, Susanne: óp. Cit., p. 12

¹¹ LESSA, Antônio C.; FREITAS, Leandro; y DE SOUZA, Rogério: “Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52 (1): 89-109, Brasília, 2009, pp. 89-90

¹² JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea: “Brasil como nuevo actor del Desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA”, Comentario FRIDE, Madrid, julio de 2008, p. 2

1.2. Principios y paradigmas de la Política exterior brasileña

La política exterior de cualquier Estado tiende a permanecer fiel a determinados ejes y paradigmas a lo largo del tiempo, como una forma de ser consecuentes consigo mismos y con los vecinos. Sin embargo, esa ausencia de cambios bruscos en la orientación de la política exterior no quita que se produzcan modificaciones, se establezcan diferentes prioridades a lo largo del tiempo, o se redefinan los objetivos con los cambios de gobierno.

El caso de Brasil no es diferente. En su historia encontramos tradiciones o líneas fijas de acción que no varían a lo largo del tiempo pero que, a su vez, se van desarrollando y evolucionando en función de los actores y del contexto internacional.

Como señala AYLLÓN, la historiografía brasileña ha establecido tres grandes fases en las relaciones internacionales de Brasil: la primera o colonial, llega hasta 1808 y se caracteriza por la delimitación del espacio nacional; la segunda, arranca de la independencia en 1822 y se cierra con el final de la gestión del Barón de Río Branco en 1912, y se define por la consolidación del espacio nacional; la tercera, en la que nos detendremos, llega hasta nuestros días y tiene como estandarte el desarrollo del espacio nacional¹³.

Otro de los aspectos determinantes en la definición de la política exterior es el geográfico. Por su extensión (8,5 millones de Km²)¹⁴, su población (195 millones de habitantes¹⁵), y su economía (PIB: 784 millones de euros¹⁶, siendo la primera economía de América Latina y la décima del mundo), Brasil tiene naturaleza continental. Junto con Estados Unidos, China, Rusia e India se sitúa en la categoría de *monster country*, según la famosa frase de George Kenan¹⁷.

El caso brasileño se caracteriza por su pacifismo. Lejos de hacer valer todo su potencial por la fuerza, principalmente con sus vecinos, ha optado por el diálogo y la negociación, por lo que acumula años alejado del conflicto o la guerra (el último fue el enfrentamiento con Paraguay en el siglo XIX, 1864-1970). Junto con el pacifismo, forman también parte de su “acervo diplomático” otros elementos cognitivos: igualdad jurídica entre los Estados, respeto al derecho internacional, soberanía de los Estados, no intervención y solución pacífica de controversias¹⁸.

¹³ AYLLÓN PINO, Bruno: *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, Madrid, Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, p. 18

¹⁴ El área de 8.511.965 kilómetros cuadrados del Brasil representa el 16 % de la superficie total del globo, más del 20 % del continente americano y casi el 48% de América del Sur. Sólo Rusia, Canadá, China y EEUU poseen una extensión territorial superior. La frontera terrestre brasileña es de 15.719 kilómetros, siendo la mayor con un solo país de 3.126 Km, con Bolivia, y la menor de 593 Km, con Surinam. Brasil limita con diez países, es decir, con todos los de Sudamérica, a excepción de Chile y Ecuador. La multiplicidad de vecinos americanos y africanos coloca a Brasil en contacto con una gran variedad de culturas y pueblos. La forma compacta, casi triangular de Brasil, contribuyó a la cohesión interna y a la preservación de la unidad nacional. El límite marítimo es la mitad del terrestre; los 7.408 km del litoral se extienden sobre el Atlántico Sur y una pequeña parcela, en el territorio de Amapá, sobre el Atlántico Norte. A través del Océano Atlántico, Brasil se articula directamente con más de 50 países situados en las Américas, Europa y África. En Brasil los extremos Norte y Sur distan 4.320 Km y entre Este y Oeste 4.328 km. Datos extraídos de BRANDI, J.C.: *Líneas generales de la política exterior del Brasil* en PUIG, Juan Carlos (comp.): *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, GEL, 1984, pp.207-208. Citado en AYLLÓN, Bruno: *Las relaciones entre Brasil y España*, óp. cit., p. 131.

¹⁵ CEPAL: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina dependiente de la ONU, 2009, p. 3. Disponible en <http://www.eclac.org/>

¹⁶ Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Brasilia: “Informe Económico y comercial”, Brasilia, ICEX, septiembre de 2009

¹⁷ LAFER, Celso: “Reflexões sobre a inserção do Brasil no contexto internacional”, Contexto Internacional, nº 11, mayo-junio de 1990, pp.33-43.

¹⁸ GOMES SARAIVA, Miriam: “O Brasil entre a União Européia e a América do Sul entre continuidades e mudanças nos governos de Cardoso e Lula: limites para uma relação triangular”, preparado para su presentación en el Congreso de 2009 de LASA (Associação de Estudos Latino-americanos), en Río de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio de 2009, p. 2

AYLLÓN condensa estos principios o “permanencias” de la política exterior en tres: pacifismo, juridicismo y realismo-pragmatismo. El pacifismo, ya mencionado, podría tener su origen en “una serie de factores socio-culturales, tales como la satisfacción con el territorio (la delimitación de sus fronteras data del siglo XIX), la abundancia de recursos naturales, la heterogeneidad cultural y racial o la tolerancia social”¹⁹. Aunque como sostiene GRATIUS²⁰, la apuesta por los instrumentos pacíficos de *soft power*²¹ se deben a la limitación de recursos como potencia media²². No obstante, hay que añadir que durante el gobierno de Lula da Silva se reelaboró la Estrategia Nacional de Defensa (2007) y en ella se hace referencia explícita, por primera vez, a la “proyección de poder en las áreas de interés estratégico”²³, en concreto, a través del aumento del poderío naval y de la adquisición de medios de superficie y submarinos nucleares para proteger intereses estratégicos como las plataformas petrolíferas de aguas profundas, islas y archipiélagos, puertos y vías de comunicación marítima²⁴.

“Brasil es un país de paz, pero debe poder enseñar los dientes si a alguien se le ocurre enfrentarse con nosotros”.²⁵

Más allá de la retórica, Brasil sigue caracterizándose por su espíritu pacífico y, a diferencia de los otros tres grandes emergentes (India, China, Rusia), no tiene ni aspira a tener armas nucleares²⁶.

En segundo lugar, el juridicismo hace referencia a un respeto meticuloso a los tratados internacionales. Brasil tiene una larga trayectoria de participación en todo tipo de foros y tratados multilaterales, como un medio de insertarse en la escena internacional. Al contrario que otras potencias, cuyos recursos de poder económico y militar son una garantía de influencia internacional, “un país como Brasil encontró en la adherencia a estos espacios de participación global la solución más rápida y fácil para fortalecer su poder nacional²⁷ y ocupar un lugar especial en el escenario internacional en términos político-estratégicos. Justo después de la II Guerra Mundial, el país ya participó en la conferencia de Bretton Woods de 1944, que daba lugar a la creación del Fondo Monetario Internacional, así como en la Conferencia de Comercio y Empleo de las Naciones Unidas de 1947, que instituyó la Organización Internacional de Comercio, cuya no ratificación daría lugar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y su adhesión a este en 1948²⁸.

En tercer lugar, el principio o tradición del realismo es un rasgo común a la política exterior de los Estados, en el sentido de la búsqueda de intereses por encima de cualquier otro factor. La búsqueda de esos intereses se ha caracterizado por un procedimiento pragmático²⁹, por el cual lo importante no son tantos los valores o principios ideológicos sino la obtención de resultados. Este pragmatismo, un “elemento característico de la praxis diplomática brasileña en el siglo XX”³⁰, se refleja en el rechazo tanto al alineamiento automático como a los aliados privilegiados.

¹⁹ AYLLÓN, Bruno: *Las relaciones entre Brasil y España...*, óp. Cit., 2004, p. 24

²⁰ GRATIUS, Susanne: “Brasil en las Américas”, óp. cit.

²¹ Según Joseph Nye, el *soft power* se fundamenta en la cultura, los valores, el poder de atracción y la política exterior.

²² Existe un gran debate acerca del status de Brasil en la escena internacional. Los expertos no se ponen de acuerdo sobre si ejerce como potencia media, potencia regional, o potencia global.

²³ Declaración UNASUR: “Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR”, Santiago de Chile, 9-10/03/2009. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar>

²⁴ SAINT-PIERRE, Héctor Luis: “La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa”, Documento de Trabajo 50/2009, Real Instituto Elcano, 07/10/2009.

²⁵ Luiz Inácio Lula da Silva. Citado en BRIGAGAO, Clovis: “Brasil: una fotografía política y estratégica”, *El País*, 3/10/2009

²⁶ MALAMUD, Andrés: “Between Wishful Thinking and Late Realism”, EUSA (European Union Studies Association), 2010. Disponible en: http://www.eustudies.org/publications_review_winter10.php#list-4

²⁷ SOARES DE LIMA, Maria Regina: “Aspiração internacional...”, óp. Cit., p. 6. Traducción propia.

²⁸ SOARES DE LIMA, Maria Regina: “Aspiração internacional...”, óp. Cit., p. 6

²⁹ DAS GRAÇAS RUA, MARIA: óp. cit., p. 5

³⁰ AYLLÓN, Bruno: *Las relaciones entre Brasil y España ponderadas desde la perspectiva de la política exterior brasileña (1979-2000)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2004

Como elemento transversal a todos estos principios y, a su vez, como interés nacional esencial, se sitúa el desarrollo nacional. Desde 1930, toda la diplomacia brasileña se volcó en este objetivo y asumió el papel de instrumento del desarrollo nacional en el plano exterior. Ese papel se concretó en cinco dimensiones, tal como afirma DANESE:

“1.- En la integración física y energética con los vecinos del área del Plata y del Amazonas; 2.- En la negociación de mejores condiciones para la cooperación e intercambio económico-comercial con los principales socios. 3.- En la presencia de Brasil en los foros de naturaleza económica y de promoción del desarrollo. 4.- En la integración regional. 5.- En el apoyo a la estabilización económica del país en su dimensión internacional.”³¹

A pesar de las mejoras de los años recientes, Brasil sigue teniendo grandes índices de pobreza, desigualdades sociales y regionales, exclusión social, inseguridad ciudadana, etc. Todos ellos son inconvenientes que retrasan el posicionamiento de Brasil como primera potencia, y que le han llevado a jugar el rol de país del Tercer Mundo, hasta el punto de liderar numerosos foros de países subdesarrollados³².

Hasta hace poco, la política exterior de Brasil se había caracterizado por el gran énfasis puesto en el eje Norte-Sur, en el cual Brasil se alineaba con los países del Tercer Mundo para demandar beneficios y ventajas que impulsasen su desarrollo nacional, a la vez que pedía un tratamiento igualitario con los países desarrollados, debido a su estatus de poder industrial y por su objetivo de alcanzar a los países del Primer Mundo³³.

Sin embargo, al mismo tiempo, ha intentado conjugar el papel de país desarrollado, exigiendo un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, queriendo mediar en el conflicto de Oriente Próximo, pasando a ser un país donante de AOD o liderando las fuerzas de reconstrucción de la ONU en Haití, entre otros ejemplos.

Esta ambigüedad en la identidad de Brasil, que se debate entre el Primer y el Tercer Mundo, ha repercutido constantemente en la política exterior, hasta el punto de que se hable de la doble inserción internacional del país. De algún modo, esa dicotomía externa es reflejo de la interna. Puesto que la política exterior de un país es la expresión o proyección de sus capacidades internas, es también evidente esa dicotomía en lo doméstico: la existencia de grandes fortalezas (democracia, recursos naturales, unidad nacional, identidad multicultural,...) convive con la permanencia de grandes debilidades (ocupa una bochornosa segunda posición en el índice de distribución de riqueza en América Latina, y la octava en el mundo; tiene una justicia lenta, corrupta e ineficiente³⁴; o está entre los países más violentos del mundo³⁵).

Sin embargo, como apunta GRAÇAS RUA, ese énfasis nacionalista y la postura tercermundista han ido perdiendo importancia a partir de la década de los 90, debido a la necesidad de impulsar la integración competitiva y gradual de Brasil en la economía mundial³⁶.

En conclusión, podemos hablar de dos objetivos primordiales: uno político, de búsqueda de autodeterminación y autonomía para ejercer cierto liderazgo internacional; y otro económico, para alcanzar el desarrollo interno. Al margen de ciertas interrupciones (tras 1964 con la instalación del gobierno militar; el pragmatismo responsable del gobierno Geisel, 1974-78; y el Gobierno Collor, con la implantación de medidas

³¹ DANESE, Sergio: “Diplomacia e Estado nacional em epoca de mudança”, O Estado de São Paulo, 14 de febrero de 2002, citado en AYLÓN, Bruno: óp. Cit.

³² En la Ronda de Doha, en la lucha contra el cambio climático (Río-92), a través de la cooperación sur-sur (Foro IBSA; Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, BRIC).

³³ DAS GRAÇAS RUA, Maria: óp. cit., p. 5

³⁴ GRATIUS, Susanne: óp. Cit., p. 8

³⁵ “Desde los años ochenta ha aumentado el índice de criminalidad hasta un promedio diario de 1.849 delitos registrados. La tasa de homicidios por año y cada 100.000 habitantes se elevó a 27, con lo cual Brasil ocupa la cuarta posición en el ranking global. En el período entre 1973 y 2003 murieron más de medio millón brasileños por armas de fuego, la mayoría de ellos hombres menores de 25 años procedentes de las favelas de las metrópolis o de los barrios marginados en el nordeste del país, en GRATIUS, Susanna y JONH DE SOUSA, Sarah-Lea: “Brasil: Inseguridad en Democracia”, Comentario FRIDE, Madrid, julio de 2007.

³⁶ DAS GRAÇAS RUA, MARIA: óp. Cit., p. 5

liberalizadoras y de apertura comercial conocidas como el neoliberalismo de taberna³⁷) se han mantenido tanto en las políticas bilaterales, regionales y multilaterales del país.

1.3. Ejes de la Política exterior brasileña. Autonomía y universalismo

Como recoge AYLLÓN, las relaciones internacionales de Brasil han alternado entre dos ejes gravitatorios: uno asimétrico, con aquellas potencias de mayor poder, respecto a las cuales existía un gran desequilibrio (es el caso de las potencias europeas o de la UE en su conjunto, así como de Estados Unidos); y otro simétrico, un eje que hace referencia a las relaciones con Estados de recursos similares a los de Brasil, como son sus vecinos de América Latina o los países del Tercer Mundo³⁸.

Estos dos ejes no son excluyentes entre sí, sino que se superponen y se relacionan, si bien ha habido momentos en los que las relaciones con sus vecinos han quedado supeditadas a la dependencia de Estados Unidos.

En cuanto al eje asimétrico, en él se incluyen tanto las relaciones bilaterales como multilaterales a través de la presencia de Brasil en numerosos foros y tratados internacionales. La tónica general ha sido el intento continuado de Brasil por mantener su independencia y autonomía respecto a Estados Unidos y ello le ha llevado a diversificar sus relaciones, en particular orientándose hacia las potencias europeas, pero también asiáticas, o africanas en el eje simétrico.

Como señala SARAIVA, el universalismo y la autonomía son dos factores constitutivos de la política exterior brasileña. El universalismo corresponde a la idea de estar abierto para mantener relaciones con todos los países, independientemente de su localización geográfica, tipo de régimen u opción económica. En definitiva, se trata de un comportamiento de independencia respecto a la potencia hegemónica y que puede ser vinculado al comportamiento de *global player*³⁹. Por su parte, la autonomía sería disponer de voluntad propia, sin ataduras con posibles aliados que puedan limitar alternativas futuras. Se trata, pues, de un margen de maniobra en el que el país pueda actuar libremente.

Para LIMA, las experiencias internacionales de un país mediano que aspira a un papel protagonista sugieren tres modelos arquetipos o también paradigmas⁴⁰: el modelo inglés o de relación especial con Estados Unidos o paradigma americanista⁴¹; el modelo francés o de autonomía, y el modelo alemán o de profundización de la inserción regional⁴².

El primero de ellos, de “relación especial”, ejemplifica lo que el realismo define como *bandwagoning*, alineamiento a la potencia para compensar la fragilidad en el plano regional. Mientras que la autonomía o el paradigma universalista o global ilustra el comportamiento opuesto de *balancing*, en el que las alianzas regionales y extra-regionales se conciben como mecanismos equilibradores de poder⁴³.

³⁷ LIMA, María Regina S.: óp. cit., p. 12; y GUILHERME MOTA, Carlos y LÓPEZ, Adriana: *Historia de Brasil: una interpretación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009

³⁸ AYLLÓN, Bruno: óp. Cit., pp. 27-30

³⁹ GOMES SARAIVA, Miriam: óp. Cit., p.3

⁴⁰ Según PINHEIRO, se entiende por paradigma: las teorías de acción diplomática formadas por el conjunto de ideas que constituyen la visión de la naturaleza del sistema internacional por parte de los formuladores de política de cada época; en PINHEIRO, Leticia: “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira”, Contexto Internacional, Río de Janeiro, vol.22, nº 2, julho-dezembro, 2000, pp.305-335. Citado en AYLLÓN: óp. cit.

⁴¹ El objetivo inicial de la aproximación de Brasil a Estados Unidos radicaba en su deseo de desplazar su eje prioritario en las relaciones internacionales de Londres a Washington. AYLLÓN PINO, Bruno: óp. Cit., p. 35.

⁴² SOARES DE LIMA, Maria Regina: óp. Cit., p. 11

⁴³ WALTZ, Kenneth: *Theory of international relations*, Addison-Wesley Publishing Comapany, 1983, pp. 102-128, citado en ibid.

Esa relación especial se caracteriza por un alto nivel de interdependencia económica de Estados Unidos, por la alianza militar con este país y por la baja identidad con los vecinos en el ámbito regional y una autoevaluación como diferente y distante de los mismos. Este último factor se correlaciona con el síndrome de exclusión⁴⁴ que minimiza ADENUR, y que suele ser propio de países con carácter continental.

Detrás de los factores de independencia y autonomía, está latente la idea de la misión de Brasil de convertirse en una gran potencia, partiendo del hecho de que tiene todos los recursos para serlo. Esta idea que viene ya de principios de siglo (Barón del Rio Branco) entronca perfectamente con las constantes referencias al país, tanto de escritores, politólogos, periodistas, como el eterno emergente, el eterno país del futuro; Brasil, el gigante despierta; Brasil, cansado de ser emergente, etc⁴⁵. La aspiración de Brasil de convertirse en un actor relevante en la política internacional es parte inherente a su identidad nacional, está respaldada por las elites brasileñas y tiene base “en un territorio de proporciones continentales, con diez vecinos contiguos, gran población, una economía diversificada, y una notable uniformidad cultural y lingüística⁴⁶”.

En los últimos años, en el discurso diplomático del Itamaraty está presente, cada vez más, la idea de “universalismo selectivo”, también conocido como “*parcerías* estratégicas”, “opción preferencial por el bilateralismo” y “estrategias regionalistas”⁴⁷, donde se enmarcaría la Asociación Estratégica con la UE.

Este universalismo selectivo representa el pragmatismo de la diplomacia brasileña. La selección de las regiones, países y asuntos más importantes para el país responde a un intento de hacer coincidir sus aspiraciones globales con sus limitaciones internas. Como señala AYLLÓN, “la selectividad del universalismo le proporciona un carácter instrumental y lo renueva ante los cambios y dinámicas del sistema internacional, facilitando la inserción de Brasil en el mundo”⁴⁸.

De este modo, Brasil intenta obtener los elementos indispensables para la expansión económica (inversiones, préstamos, tecnología y mercados); diversificar sus contactos e integrarse en la economía internacional; aumentar su influencia en los temas globales y enfrentar su vulnerabilidad⁴⁹.

En la plasmación de este universalismo selectivo se pueden diferenciar dos inclinaciones: entre 1945-1990 se opta por la vertiente europea con la constitución de *parcerias* o asociaciones estratégicas como reacción defensiva a las excesivas vinculaciones con Estados Unidos. Ejemplo de ello es la *parceria* con la República Federal de Alemania en la década de los 70. De 1990 hasta la actualidad, las asociaciones se vuelcan en el aspecto económico, dejando a un lado lo ideológico o militar, con el objetivo de insertarse en la economía internacional.

“Se descartan las relaciones excluyentes y se parte hacia la definición de los cinco ejes prioritarios de actuación geográfica: el eje regional Caracas-Buenos Aires, con la constitución de una “*parceria*” privilegiada con Argentina; el eje norteamericano centrado en Washington; el eje europeo que incorpora en la segunda mitad de los noventa “*parcerias*” renovadas con España y Portugal, desplazando la tradicional orientación hacia Alemania; el eje del Pacífico, con base en Tokio; el eje de las potencias regionales en torno al cuadrilátero Rusia-China-India-África del Sur.”⁵⁰

⁴⁴ ABDENUR, Roberto: “A política externa brasileira e o sentimento de exclusão”, en FONSECA Jr., Gelson y CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (orgs.): Temas de política externa brasileira II, vol.1, 2ª edición, São Paulo/Brasília, Paz e Terra/FUNAG-IPRI, 1997, pp.31-46.

⁴⁵ HOBBSBAWN, Eric; RODRÍGUEZ, Jesús; ESTEFANÍA, Joaquín.

⁴⁶ DE SOUZA, Amaury; y LAMOUNIER, Bolívar: As elites brasileiras e o desenvolvimento nacional: fatores de consenso e dissenso, Sao Paulo, Relatorio de Pesquisa, 18/10/2002, pp. 26-27. Traducción propia.

⁴⁷ AYLLÓN PINO, Bruno: óp. Cit.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 33

⁴⁹ LESSA, Antônio: “A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desevolvimentismo (1974-1979)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 38 (1995), pp. 24-39. Citado en BRUNO: óp. cit., p. 33

⁵⁰ AYLLÓN PINO, Bruno: óp. Cit., p. 34

2. Brasil en el escenario internacional (1995-2010)

En el segundo capítulo se presenta la posición de Brasil en el escenario internacional, prestando atención tanto a sus relaciones bilaterales como multilaterales, asimétricas y simétricas. El período de estudio se limitará a los dos gobiernos de Cardoso y los dos de Lula, es decir desde 1995 hasta 2010, con el fin de establecer diferencias y similitudes entre las PE de ambos mandatarios, y comprender el lugar de Brasil en el SI en la actualidad.

2.1. El Gobierno de Cardoso (1995-2002)

Fernando Henrique Cardoso (FHC) estuvo al frente de la presidencia brasileña durante dos legislaturas, cuyo balance se puede resumir en el asentamiento de los cimientos para la estabilidad y el crecimiento económico. En el Primer Plan Plurianual de su etapa (1996-1999) se fijaban tres objetivos claves: estabilización económica, reforma del Estado y privatizaciones⁵¹. Estos objetivos se concretaban en 23 estrategias, ninguna de las cuales hacía referencia a la política exterior, sino que esta se ponía a disposición de los objetivos económicos.

En el siguiente PPA de 2000-2003, la política exterior ganó mayor peso bajo las directrices de apostar por el multilateralismo, impulsar las negociaciones comerciales y girar el foco hacia América Latina y la Unión Europea (a través del inicio de las negociaciones del acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR, a las que nos referiremos en el siguiente capítulo).

En una primera etapa, se intentó borrar la imagen tercermundista de Brasil, con el fin de ganar credibilidad y confianza en los mercados mundiales. Por lo tanto, la política económica fue el instrumento utilizado para adentrarse en el escenario internacional, si bien se hizo de manera tímida, a través de foros multilaterales y evitando responsabilidades. Para ello, se pusieron en marcha reformas liberalizadoras que atendían al “consenso de Washington” (privatizaciones, política fiscal restrictiva, etc.)⁵².

Este modelo de acción responde al institucionalismo pragmático del que habla SARAIVA: una corriente de pensamiento y acción favorable a un “proceso de liberalización condicionada” y apoyo a los regímenes internacionales en vigencia, desde una perspectiva pragmática.

Esta corriente se consolidó con el gobierno de Cardoso, y su canciller Luiz Felipe Lampreia, y formaría parte de la identidad del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). No significaba una alianza automática con los grandes poderes, sino la búsqueda del cumplimiento de las reglas internacionales por parte de todos los países, incluidos los ricos, para permitir el desarrollo del país en un escenario justo. Se trata, por tanto, de una autonomía por la integración (donde los valores globales deben ser defendidos por todos: “soberanía compartida”). En este caso, se busca un liderazgo discreto en América del Sur⁵³.

Justamente Cardoso entendió que América del Sur y no América Latina era “el área donde el país se proyectaba como potencia regional y donde encontraba su *locus* ideal”⁵⁴. Tras la creación del NAFTA (*North American Free Trade Area*, Área de Libre Comercio de Norte América) y la inclusión de México y la probable incorporación de Centroamérica, FHC consideró que sería más funcional económicamente la proyección sudamericana del nuevo modelo desarrollista brasileño y de las aspiraciones políticas de búsqueda y reclamación de mayor cuota de poder internacional para el país.

⁵¹ LESSA, Antônio; FREITAS, Leandro; y SOUZA FARIAS, Rogério de: óp. Cit., p. 91

⁵² LESSA, Antônio C.; FREITAS, Leandro; y SOUZA FARIAS, Rogério de: óp. cit., p. 92

⁵³ GOMES SARAIVA, Miriam: óp. cit. Ver también GOMES SARAIVA, Miriam: “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas”, ARI 46/2010, Río de Janeiro, Real Instituto Elcano, 13/3/10.

⁵⁴ AYLLÓN, Bruno: *Las relaciones hispano-brasileñas*, óp. cit., p. 68

Entre las prioridades de actuación internacional seguía estando la tradicional reclamación de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU⁵⁵ y la conclusión de las rondas de negociación de la OMC. No se logró ninguno de los objetivos. Sin embargo, el haber jugado la baza de “*global player*”, supuso para Brasil un nuevo estatus al que contribuyó el “activismo presidencial”. Cardoso se encargó de transmitir la visión brasileña de las relaciones internacionales en todos los escenarios, defendiendo una globalización más justa, avisando del riesgo de la especulación del sistema financiero, así como de los problemas que reportaban a los países pobres el proteccionismo de los ricos. En este sentido, Brasil también jugó como “*global trader*”: además de su participación activa en la Ronda de Doha, hizo también valer el mecanismo de solución de diferencias de la OMC cuantas veces fue necesario.

En cuanto a las relaciones bilaterales, por lo que respecta a EEUU, como señala AYLLÓN, se intentó “desdramatizar” la agenda bilateral, de forma que se estableciese una nueva etapa de relaciones, sin subordinaciones ni resentimientos, aunque ello no evitase nuevos enfrentamientos por cuestiones comerciales⁵⁶.

En relación a los países vecinos, en el segundo gobierno de Cardoso, pasaron a ser vistos como socios importantes para el fortalecimiento de la actuación brasileña como actor global, ya que la integración regional podría servir para fortalecer la posición negociadora de Brasil. En palabras de CORRÊA (Secretario General del Ministerio das Relaciones Exteriores brasileño):

“Na América do Sul, o Brasil trabalhou com êxito pela manutenção do ambiente de paz, estabilidade e entendimento que a distingue de modo tão favorável na comparação com outros continentes. Juntamente com os parceiros do MERCOSUL, atuamos em favor da consolidação do regime democrático no Paraguai. O Presidente Fernando Henrique Cardoso liderou pessoalmente os entendimentos que levaram à celebração de acordo de paz entre o Equador e o Peru, em outubro de 1998, em cerimônia realizada em Brasília. No plano multilateral, o Brasil – utilizando uma expressão do Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia – “resgatou hipotecas” que ainda pesavam sobre nossa presença no mundo. A ratificação em 1998 do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) foi a iniciativa de maior relevância e visibilidade nesse sentido”.⁵⁷

Saltando al plano multilateral, como señala AYLLÓN, esa ratificación del TNP supuso un cambio importante en la política exterior brasileña, dadas las reticencias del país a comprometerse en tratados de limitación del uso de armas nucleares hasta a aquel momento⁵⁸.

Otra novedad fue la inclusión de nuevos temas en la agenda exterior brasileña. De forma pragmática, se hizo un llamamiento para encontrar soluciones a los problemas de medio ambiente, derechos humanos y democracia, como una forma de llamar la atención de los países desarrollados sobre los problemas de aquellos en desarrollo⁵⁹. Y, a su vez, constituía un medio para abandonar su estatus tercermundista y pasar a hacer suyas las preocupaciones de los países desarrollados.

El gobierno de Cardoso se implicó con la democracia más allá de sus fronteras “y se manifestó en el liderazgo para el fortalecimiento de los fundamentos democráticos del sistema interamericano, en el empeño por la inclusión de cláusulas democráticas en los acuerdos regionales y en la lucha contra las amenazas a la democracia en la región (Paraguay, Perú, Venezuela, Ecuador)⁶⁰”. No obstante, esta defensa de la democracia resulta paradójica si

⁵⁵ Brasil está disconforme con la estructura del organismo internacional desde su misma creación en 1945, dado que tras haber apoyado a las potencias aliadas en la IIGM se sentía con derecho a mayor representación.

⁵⁶ AYLLÓN PINO, Bruno: óp. cit. p. 66.

⁵⁷ SEIXAS CORREA, Luiz F.: “O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento”, en *Revista brasileira de política internacional* (online), vol.42, num. 1, 1999, pp. 5-29. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-291999000100001&lng=en&nrm=i>so; (consultado El 11/03/10)>.

⁵⁸ AYLLÓN: óp. cit. p. 67.

⁵⁹ ABDENUR, Roberto: óp. cit.

⁶⁰ AYLLÓN PINO, Bruno: *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, Madrid, Ediciones Universidad de Salamanca, 2007

tenemos en cuenta los casos iraní, chino o cubano, de los que se ha abstenido completamente bajo el principio de no intervención, actitud que ha seguido Lula al pie de la letra.

2.2. El Gobierno de Lula da Silva (2003-2010)

La política exterior ocupó un lugar predominante en los gobiernos del líder obrero y ex sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva. Este cambio se manifiesta en los dos PPA correspondientes a sus dos legislaturas. En el primero de 2004-2007, ya se establecía “una articulación regional que buscaba la complementariedad, y así favorecer un desarrollo armónico de Brasil y de los demás países del continente”⁶¹. Asimismo se destacaba la diversificación de sus relaciones, a través de los BRICS⁶², los países de África, en particular los de habla portuguesa y, en general, la cooperación sur-sur. En el segundo y actual de 2008-2011, se vuelve a hacer hincapié en la prioridad de la integración regional, sobre todo a través de proyectos de infraestructura; la cooperación sur-sur, especialmente en el contexto del foro IBSA⁶³, y, en general el acercamiento a Asia, aunque sin mencionar explícitamente a Rusia y China; y una apuesta absoluta por los combustibles renovables, con el foco puesto en el mercado del etanol. El objetivo transversal seguiría siendo el desarrollo nacional y, a pesar de los temores que suscitaba un líder de izquierdas, Lula respetó e impulsó una política económica de derechas, garantizando la estabilidad y el crecimiento.

Como apunta SARAIVA, el gobierno Lula encarnó la corriente autonomista a diferencia de su antecesor que había apostado por el institucionalismo pragmático. Este giro se tradujo en ciertos matices: se priorizó mucho más la reivindicación de un puesto permanente en el Consejo de Naciones Unidas⁶⁴.

“Todos concordamos que es necesaria una mayor participación de los países en desarrollo en los grandes foros de decisión internacional, en particular el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es hora de pasar de las intenciones a la acción. Notamos, con mucho agrado, las recientes propuestas del presidente Sarkozy, de reformar el Consejo de Seguridad, con la inclusión de países en desarrollo.”⁶⁵

La misión liderada en Haití por Brasil, conocida como MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, por sus siglas en francés), a la que contribuía (antes del terremoto) con 1.213 personas entre militares y policías⁶⁶, es un ejemplo perfecto de la campaña brasileña a favor del puesto en la ONU. Cabe decir que dicha misión no fue del todo bien acogida en el Estado brasileño. Numerosos intelectuales, académicos y políticos, incluso del PT, criticaron el coste que suponía; la acusaron de ser una misión al servicio de EE.UU.; y también reprocharon que se antepusiesen los problemas internos de otro país a los propios.

En el siguiente cuadro puede apreciarse que la misión de Haití supone una excepción a la escasa participación brasileña en misiones de la ONU, y se compara con sus socios del IBSA:

⁶¹ LESSA, Antônio C.; COUTO, Leandro Freitas; y FARIAS, Rogério de Souza: Óp. cit., pp. 89-109

⁶² Acrónimo creado por Goldman&Sachs para designar a las cinco grandes potencias emergentes: Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica. En mayo de 2008 se ha consolidado como foro de diálogo político cuadrilateral.

⁶³ El Foro IBSA fue lanzado en 2003 y reúne a Brasil, India y Sudáfrica para la cooperación científica, tecnológica y política. En 2006 los tres países del IBSA lanzaron en cooperación con China, México y la República Democrática del Congo un posicionamiento común con ocasión de la cumbre de los países del G8 en San Petersburgo. Este documento destaca varios desafíos internacionales en las áreas de energía, educación y salud pública y recomienda una cooperación internacional más fuerte para lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

⁶⁴ GOMES SARAIVA, Miriam: “A diplomacia brasileira e as ...”, óp. cit.

⁶⁵ Luiz Inácio Lula da Silva en el discurso de apertura del Debate-General de la 62ª. Asamblea-General de las Naciones Unidas, Nueva York, 25/09/2007

⁶⁶ JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea: “India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?”, Comentario FRIDE, abril de 2007

Misiones	India	Brasil	Sudáfrica
Burundi (ONUB)	9		918
Costa de Marfil (ONO CI)	12	7	
Etiopia y Eritrea (UNMEE)	1564		4
Haití / MINUSTAH		1213	
Líbano (UNIFIL)	648		
Liberia (UNMIL)		1	
Rep. Dem. Congo (MONUC)	3550		1394
Sudan (UNMIS)	337	7	
Timor Oriental (UNMISSET)		2	
Total	6120	1230	2316

(Fuente: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la paz de Naciones Unidas)⁶⁷

Además de la participación en Haití, Brasil ha escalado puestos como contribuyente del organismo y mejoró su posición del puesto 45 al 15 entre 2004 y 2007⁶⁸.

En esta línea, la mediación de Brasil, en calidad de miembro no permanente del Consejo de Seguridad, en el conflicto nuclear iraní el pasado mes de mayo de 2010⁶⁹ (al margen de las pautas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y sobre todo de Estados Unidos), representa su voluntad de demostrar sus capacidades para actuar como mediador, a través del diálogo, en vez de con sanciones económicas o con potenciales medidas militares que barajan los cinco miembros permanentes.

La apuesta por el multilateralismo fue reforzada también en el ámbito económico: en el seno de la OMC, lideró el grupo G-20⁷⁰; y junto con China e India, consiguió que se incorporasen al G-8 los países emergentes (lo que daría lugar al más reciente G-20⁷¹) como foro para discutir la nueva arquitectura financiera tras la crisis financiera y económica de 2008.

“En el punto 18 de la Declaración de Pittsburgh se dice: “Hemos designado el G-20 para ser el principal foro de nuestra cooperación económica internacional. Establecimos el Foro de Estabilidad Financiera para incluir así a las principales economías emergentes y dar la bienvenida a sus esfuerzos para coordinar y supervisar programas de fortalecimiento de la regulación financiera.”⁷²

Asimismo, el respaldo de Lula a la reunión de los BRIC también debe entenderse desde esa búsqueda del multilateralismo en la gobernanza mundial. La primera reunión fuera del contexto de la ONU tuvo lugar en mayo de 2008 en Ekaterimburgo, Rusia, y a ella acudieron los ministros de Asuntos Exteriores ruso Sergei Lavrov, brasileño, Celso Amorim; chino, Yang Jiechi; e indio, Pranab Mukherjee.

En la cita, se pusieron de manifiesto los tres pilares que centran la agenda de los BRICs hasta la actualidad: reducir el papel del dólar como moneda de referencia, democratizar las organizaciones internacionales, especialmente la ONU, configurando un sistema mundial multilateral, y construir un nuevo modelo de comercio internacional. Desde entonces, este foro ha vuelto a reunirse anualmente, la última vez el pasado 15 de abril en Brasilia, y a pesar de sus enormes diferencias (políticas, culturales, históricas, religiosas,

⁶⁷ JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea: “India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?”, Comentario FRIDE, Madrid, abril de 2007, p. 13

⁶⁸ LIMA, Maria Regina S.: “El papel de Brasil como potencia intermedia: Los dilemas del reconocimiento mundial y regional”

⁶⁹ TEJERO, Luis: “Lula, el aliado rebelde de Obama”, Río de Janeiro, *El Mundo*, 31/05/2010.

⁷⁰ Grupo integrado por: Argentina, Bolivia, Brasil, China, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Guatemala, India, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia, Venezuela

⁷¹ En su composición se encuentran cinco países de África (Egipto, Nigeria, Suráfrica, Tanzania y Zimbabue), seis de Asia (China, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán y Tailandia) y 10 de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

⁷² ESTEFANÍA, Joaquín: “Brasil, un país cansado de ser emergente”, Madrid, *El País*, 5/10/2009

geoestratégicas), el crecimiento de sus economías hace que, tal como pronosticó el analista de Goldman Sachs, Jim O'Neil, en "*Building Better Global Economic BRICs*", a medio plazo (2050), estos países desequilibren el panorama mundial.

Las relaciones sino-brasileñas son una de las más llamativas en los últimos años. Estas forman parte de la estrategia brasileña de su proceso de inserción internacional, tanto a nivel político como económico. Sin embargo, como advierte ALTEMANI, cabe preguntarse si Brasil y China son socios en trayectoria de colisión. Por un lado, destaca que en 2009 China haya arrebatado la posición de principal socio comercial a EE.UU. y la UE. En general, Asia se ha convertido en el principal destino de las exportaciones brasileñas (25,8%), desplazando a la UE (23,1%). Esta reorientación comercial se entiende si vemos que el principal origen de las importaciones brasileñas es el continente asiático (28,3%)⁷³.

Sin embargo, el comercio con China está basado en grandes asimetrías, por lo que su socio en los BRIC puede ser considerado más bien un competidor por tres motivos: Brasil apenas participa en la venta de los productos que llegan de China; las exportaciones brasileñas son esencialmente productos básicos, de bajo valor agregado y las importaciones chinas son esencialmente productos manufacturados; y las exportaciones brasileñas a algunos mercados están siendo desplazadas por la mayor presencia china, especialmente en América Latina, pero también en África y Oriente Próximo⁷⁴.

No obstante, cabe matizar que esta aproximación responde a la lógica de que son estados con intereses similares (desarrollo económico, seguridad y prestigio internacional) que quieren hacer contrapeso a EEUU, y, como señala KHANNA, ese intercambio comercial es bastante complementario:

“Desde que comenzó la avalancha de importaciones de China en la década de 1990, las economías del gigante asiático y el gigante sudamericano han demostrado ser extraordinariamente complementarias: Brasil exporta mineral de hierro, madera, zinc, carne de vacuno, leche, cereales y soja, y China invierte en centrales hidroeléctricas, fundiciones de acero y refinerías. Pero estos vínculos han destruido el sector juguetero y del calzado, y el textil se está resintiendo”⁷⁵.

Por otro lado, se profundizó en la "*suramericanización*" de la política exterior de Brasil. Este aspecto será uno de los más interesantes bajo la perspectiva europea, ya que la UE ve en Brasil un socio mediador en la región latinoamericana, como analizaremos en la parte tres.

Esta profundización de las relaciones con América del Sur se concretó en varios proyectos como el acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina o la participación del Banco Nacional de Desarrollo en proyectos de infraestructuras en los países vecinos, aunque siempre capitaneados por empresas brasileñas⁷⁶. Pero, sin duda, el más destacado fue la iniciativa CASA (Comunidad Sudamericana de Naciones), lanzada en diciembre de 2004, para la integración económica y de infraestructuras de la región, y el refuerzo de los regímenes democráticos. Esta daría origen a la *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana* (IIRSA), un proyecto que había sido presentado en el año 2000 bajo presidencia de Cardoso, y que se acompañaba de un plan de acción que incluía carreteras, ferrovías, hidrovías, telecomunicaciones y energía⁷⁷.

En la I Cumbre Energética Sudamericana (Isla Margarita, Venezuela, abril de 2007), CASA pasó a denominarse Unión de Naciones del Sur (UNASUR) por capricho de Chávez, y sin el cuestionamiento de ningún líder presente.

⁷³ ALTEMANI, Henrique: Brasil y China: ¿socios en trayectoria de colisión?, en *Economía Exterior*, nº52, Madrid primavera 2010, p. 95

⁷⁴ Ibidem, p. 96-97.

⁷⁵ KHANNA, Parag: *El segundo Mundo*, Paidós, Barcelona, 2008, p. 218-219

⁷⁶ GOMES SARAIVA, Miriam: "O Brasil entre a União Européia e a América do Sul...", óp. Cit.

⁷⁷ GIACALONE, Rita: "La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?", *Nueva Sociedad*, núm. 202, 11-12-2005.

Sin embargo, se fracasó al no conseguir que el motor de la integración fuese la energía. Precisamente los conflictos de Brasilia con Bogotá, Quito y Asunción en 2008 tuvieron sus raíces en problemas con los recursos energéticos.

En este contexto, se prefirió desviar la atención hacia la seguridad con la creación del Consejo Suramericano de Defensa de la UNASUR, que lejos de ser un mecanismo u órgano militar de resolución de conflictos, se conforma con ser un foro para discutir las necesidades de defensa comunes basado en principios generales como la consolidación de la democracia y la paz, la no intervención en los asuntos internos y el respeto a la soberanía de los países de la subregión, la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial. Por lo tanto, el producto no resultó ser nada parecido a una OTAN latinoamericana, “aunque Brasil pudo vincular el futuro del Consejo a la industria regional de armamentos que, no casualmente, resulta ser mayoritariamente brasileña”⁷⁸.

Dichos principios de no intervención y de respecto a la autodeterminación han jugado un papel ambiguo en la posición brasileña respecto a varios asuntos. En algunos conflictos ha optado bien por mantenerse al margen, bien por simpatizar con gobiernos dictatoriales o incluso negarse a reconocer a un gobierno elegido democráticamente tras un golpe de Estado, como son los casos cubano, iraní, y hondureño respectivamente. En otros ha hecho valer su papel mediador o pacificador, con iniciativas como la del “Grupo de Amigos de Venezuela”⁷⁹ del año 2003 para facilitar el diálogo entre Hugo Chávez y los grupos de oposición en la búsqueda de una solución política que no violase los principios democráticos⁸⁰. De igual forma, intercedió en busca de una solución dialogada en los conflictos internos de Bolivia de carácter independentista.

En general, puede afirmarse que el papel de Brasil en la región se debate entre ejercer un liderazgo evidente, disimulado o, en ocasiones, hasta evitarlo. De ahí que haya surgido el debate sobre si Brasil debería ser una potencia “del Norte” o debería permanecer como un gran actor “del Sur”; y sobre si son compatibles los dos roles, o si es posible ser un líder global sin serlo a escala regional primero.

Por un lado, Brasil teme desempeñar el rol de poder hegemónico, similar al de Estados Unidos. Según el presidente Lula, algunos países vecinos han seguido la doctrina de ver a Brasil “como un imperio, un adversario” e incluso los empresarios latinoamericanos han tenido “más miedo” de las industrias brasileñas que de las estadounidenses. Por eso, no quieren ser líderes de nadie sino ser tratados como iguales, “en igualdad de condiciones y, gracias a Dios, los países de Suramérica están descubriendo que Brasil es un socio y no el coco”.

Así, en determinados conflictos de la región, Brasil se inhibió completamente como puede ser el contencioso por la papelería del río Uruguay, entre Montevideo y Buenos Aires; o bien, el silencio de su gobierno ante el fraude del gobierno sandinista en las elecciones locales de Nicaragua o ante la reforma venezolana de la constitución con la que Chávez se aseguraba la reelección.

Incluso, su respecto por el líder venezolano fue más allá cuando en un reportaje en *Der Spiegel*, en mayo de 2008, Lula lo calificó como “el mejor presidente que ha tenido Venezuela en los últimos cien años”. A lo que añadiría: “Las victorias de Hugo Chávez, Evo Morales en Bolivia y de otros, el último Fernando Lugo en Paraguay, son señales de avance democrático. Era hora de que fueran elegidos presidentes que provienen verdaderamente del pueblo”⁸¹.

⁷⁸ MALAMUD, Carlos: “Brasil: ¿actor global sin ser potencia regional?”, en “Leadership without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and the Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, preparado para el foro de los BRIC, organizado por el Observatorio de Análisis de Tendencias de la Fundación Marcelino Botín, noviembre de 2009, p. 241

⁷⁹ Conformado por la OEA (Organización de Estados Americanos), México, Chile, Colombia, España y Portugal.

⁸⁰ HIRST, Mónica: “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva sociedad*, núm. 205, 2006, pp. 131-140. Disponible en www.nuso.org

⁸¹ MALAMUD, Carlos: óp. cit. p. 229

Por otro lado, Brasil también ha dado un paso importante al compaginar su rol de receptor neto de Ayuda Oficial al Desarrollo con el de socio para el desarrollo (“Brasil se niega a ser considerado un donante”⁸²). Esta aproximación a los Países en Vías de Desarrollo (PVD) se ha focalizado en América Latina y África, además del foro IBSA que recientemente fundó un Centro para la cooperación al desarrollo en el marco del programa del PNUD para la cooperación sur-sur (CSS). Con el apoyo económico de este último, el fondo lleva actualmente a cabo dos proyectos: uno de recogida de residuos en Puerto Príncipe (Haití), en el que también ha participado Argentina⁸³, y que recibió el premio de las Naciones Unidas a la mejor iniciativa de CSS en 2006; y otro de asistencia agrícola en Guinea-Bissau⁸⁴.

En América Latina, Brasil apoya proyectos de integración regional (como el Fondo MERCOSUR o su participación en el Banco Interamericano de Desarrollo) y programas de desarrollo bilaterales. De la ayuda destinada a estos últimos, un 38% va a los países sudamericanos menos adelantados, sobre todo a Paraguay y a la región andina, a través de proyectos para la mejora de infraestructuras y los sectores de la educación y la salud (prevención y tratamiento del SIDA, en el que Brasil tiene destacada experiencia).

Otra apuesta importante están siendo los programas de cooperación triangular como los que lleva a cabo en Haití, por un lado, junto con Canadá en programas de inmunización, de educación, de salud (campañas de vacunación); con España, en la recuperación ambiental y el desarrollo agroforestal, o con el Banco Mundial, en la distribución de meriendas escolares⁸⁵.

Los países africanos de habla portuguesa reciben otro tercio de la mencionada AOD bilateral, a través de proyectos de mejora de la agricultura, de inversiones directas en el sector minero y también de combate al VIH.

Toda esta actividad regional e internacional estuvo capitaneada por Lula. En siete años de mandato, el líder del PT realizó más de 285 viajes al exterior, casi el doble que su predecesor (115). Según Lula, “en este mundo globalizado, un país con el potencial productivo de Brasil no puede quedarse sentado en una silla esperando que la gente venga a descubrirlo”⁸⁶.

Su diplomacia presidencial fue la artífice de conseguir que Brasil sea la sede del Mundial de Fútbol de 2014 y Rio de Janeiro de los Juegos Olímpicos de 2016. Detrás de esta victoria, se reconocía la importancia brasileña en la escena internacional y se recompensaba a la región, puesto que será la primera vez que los juegos se celebren en el continente sudamericano. Brasil ya lo había intentado en 2004 y 2012, y en aquellas ocasiones ni siquiera había conseguido vender su proyecto al caer en las primeras votaciones⁸⁷. Esta vez, Lula conquistó y venció.

En definitiva, Cardoso y Lula han sembrado un camino de éxitos tanto económicos como políticos en la esfera internacional. En la dimensión económica, Lula ha seguido la estela de su predecesor apostando por la credibilidad, la estabilidad macroeconómica, las privatizaciones, y ha despejado cualquier duda sobre los temores de la llegada de un gobierno populista de izquierdas.

⁸² JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea: “Brasil como nuevo actor del Desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA”, Comentario FRIDE, Madrid, julio de 2008, p. 1

⁸³ En este caso, se trata de una cooperación triangular sur-sur

⁸⁴ JOHN DE SOUSA: óp. cit. p. 4

⁸⁵ AYLÓN, Bruno: “El eje sur-sur en la política exterior del gobierno Lula: cooperación e intereses”, Madrid, Infolatam, 22 diciembre 2009

⁸⁶ DA SILVA, Lula, citado en MALAMUD, Carlos: óp. cit., p. 243.

⁸⁷ RODRÍGUEZ, Jesús: “Río tiene alma, corazón”, *El País*, Copenhague, 3/10/2009

Como observa LIMA, la estrategia de los dos líderes ha sido similar: revitalización y ampliación del MERCOSUR, intensificación de la cooperación con América del Sur y los países africanos; “relaciones maduras” con Estados Unidos; importancia de las relaciones bilaterales con potencias regionales como China, India, Rusia y Sudáfrica; ampliación del número de miembros permanentes en el Consejo de Naciones Unidas; así como participación en los principales ejercicios multilaterales en curso (Ronda de Doha, negociación del ALCA y entre la UE y el MERCOSUR)⁸⁸.

Ahora bien, entre los dos existe una diferencia esencial: tienen una perspectiva distinta del orden internacional. El gobierno Cardoso reconocía un orden mundial marcado por la globalización, en el que la superioridad militar, económica y tecnológica de los Estados Unidos era indiscutible; y su aproximación a este escenario se basó en consolidar las relaciones con las grandes potencias económicas (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón), alejándose de cualquier orientación tercermundista. Esta visión parte de la creencia de que el auto-interés de Estados Unidos le llevará a crear y consolidar instituciones multilaterales que serían funcionales de cara a la gestión internacional y al mantenimiento de su hegemonía.

Por su parte, la visión de Lula y su gobierno, aún reconociendo el predominio militar de Estados Unidos, presta más atención al mayor equilibrio que se ha producido en el campo económico desde la entrada del euro. La nueva moneda debilitó el poder del dólar y fortaleció el peso de la Unión Europea. De ahí que Brasil haya visto la oportunidad de diversificar más sus relaciones bilaterales y buscar aliados (India, China, Rusia, la UE) que actúen como contrapunto de Estados Unidos, y permitan contener los impulsos unilaterales de la potencia y atenuar su primacía.

Si bien las relaciones con la UE serán abordadas con más detenimiento en la parte segunda, adelantamos que la principal diferencia entre Cardoso y Lula respecto al bloque europeo es que para el primero la UE era el socio más importante del MERCOSUR, mientras que para Lula es apenas un socio importante. FHC veía posible establecer relaciones cooperativas con la UE, pero sin llegar al extremo de hacer del Viejo Continente una palanca estratégica. Por su parte, Lula ve a la UE como un socio estratégico para frenar el unilateralismo hegemónico de la superpotencia solitaria⁸⁹.

En el plano regional, el gobierno de Cardoso había apostado por profundizar la inserción de Brasil, mientras que el de Lula dio un paso más al apostar por ejercer algún tipo de liderazgo en América del Sur.

También se pueden establecer matices respecto a la visión de ambos líderes sobre el papel que Brasil debería ocupar en la cancha global: si para FHC el reconocimiento internacional vendría de la identificación del país como “el último entre los primeros”, para Lula sería “el primero entre los últimos”⁹⁰.

La incógnita ahora reside en qué papel jugará en la escena internacional el nuevo presidente de Brasil, que será elegido en las elecciones de octubre de 2010. Como nos comentó Joao Marcelo, secretario primero de la Embajada de Brasil en España⁹¹, el dinamismo de la actividad presidencial depende mucho de la personalidad de quien ocupe el cargo y dejó intuir que, a primera vista, parece que el perfil de la candidata que respalda Lula para sucederle, Dilma Roussef, es mucho más bajo.

⁸⁸ LIMA, Maria Regina: óp. cit.

⁸⁹ AYLLÓN, Bruno: AYLLÓN, Bruno: “A política externa do Brasil e suas relações com a Uniao Européia: uma avaliação do primeiro governo Lula (2002-2006)”, en HOLFMEISTER, Wilhelm (org.): *Anuario Brasil-Europa 2006*, Río de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, pp. 82. Traducción propia.

⁹⁰ LIMA, Maria Regina: óp. cit., p. 19

⁹¹ Entrevista realizada en la Embajada brasileña de Madrid el 15 de abril de 2010

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES BRASIL-UE (1957-2010)

3. De la constitución de las Comunidades Europeas al ingreso de España y Portugal (1957-1986)

El capítulo presenta un recorrido histórico de los principales acontecimientos en las relaciones Brasil-UE desde 1957, cuando se firman los Tratados de Roma y se crea la CEE y el EURATOM, hasta 1986 cuando tiene lugar la entrada de la Península Ibérica en la CEE. El objetivo es mostrar, por un lado, el inicial confinamiento de Brasil, al igual que el resto de países de América Latina, al último peldaño del escalafón en la agenda de prioridades exteriores de la UE; y, por otro, el continuo empeño brasileño por acercarse al eje asimétrico europeo, siendo el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con las Comunidades (1960), hasta lograr un acuerdo bilateral de primera generación (1974), un acuerdo de segunda generación (1980), y el último hito de esta etapa, con el establecimiento de una representación permanente de las CE en Brasil (1984).

3.1. Relaciones Brasil-UE (1957-1986)

Las relaciones con la Unión Europea corresponden al otro eje asimétrico en el que la política exterior brasileña se ha movido históricamente. Precisamente Brasil ha recurrido a la “opción europea” para desligarse de la dependencia respecto a Estados Unidos, el otro eje asimétrico. Sería en 1976 cuando la idea de diversificación de vínculos externos se hizo más evidente en el discurso diplomático. El ministro de Relaciones Exteriores brasileño Francisco Azeredo da Silveira hablaba de accionar “la opción europea”⁹² y caminar hacia un universalismo en sus relaciones, que ampliase la acción internacional del país, desvinculándose del control ejercido por Washington. La nueva relación podría resumirse como una historia de búsqueda de cooperación, a pesar de las múltiples discrepancias, especialmente comerciales, entre los dos actores.

Desde la creación de las Comunidades Europeas⁹³ (CEE y EURATOM) con la firma de los Tratados de Roma en 1957, Brasil mostró su oposición a la nueva organización. Para el país americano, las Comunidades eran incompatibles con el Acuerdo General de Tarifas y Comercio, GATT, y con su espíritu (el principio general de aplicación de Cláusula de Nación más Favorecida), al considerar que la política agrícola comunitaria sería perjudicial para el comercio internacional, y dañina para los países menos desarrollados⁹⁴.

⁹² LESSA, Antônio C.: “No canteiro das idéias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz das suas relações com a União Européia”, Rio de Janeiro, EUSA, 2009

⁹³ La CECA se cuenta entre ellas, pero es anterior. El Tratado por el que se constituyó fue firmado el 18 de abril de 1951. Los países miembros de las tres Comunidades fueron Francia, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo.

⁹⁴ CAVALCANTI, Geraldo H.: “O Brasil e a CEE: 30 anos de relações”, en GUILHON, José A., *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)* Diplomacia para o desenvolvimento, São Paulo, Cultura/NUPRI-USP, 1996, pp. 169-199.

A pesar de las continuas denuncias brasileñas y su radical oposición dentro del GATT, la PAC (Política Agraria Común) se constituyó en 1961. Asimismo, Brasil se opuso frontalmente al sistema de preferencias generalizadas (SPG) otorgado a los países ACP, por el que se facilitaba su entrada en el mercado comunitario sin contrapartida alguna y restringía la competitividad de otros países que también querían hacerse un hueco.

Fiel a su estilo pragmático y resignado ante la evidencia, Brasil no dudó en solicitar desde un primer momento (1958) un diálogo directo con las Comunidades para resolver sus diferencias. La Comisión, sin embargo, rechazó la propuesta brasileña de crear una Comisión Mixta que fuese un foro permanente de consulta. Desde la perspectiva europea, el interlocutor válido latinoamericano podría ser la CEPAL, la cual era vista como inapropiada por Brasil, puesto que era un órgano de Naciones Unidas⁹⁵. En la misma línea pragmática de actuación, debe ser entendido el establecimiento de relaciones diplomáticas de Brasil con la Comisión de la CEE en 1960, bajo el gobierno de Juscelino Kubitschek, siendo el primer país de América Latina (AL) en hacerlo. Las relaciones con la CECA serían un poco más tardías: en 1963 se extendía la acreditación brasileña a esta Comunidad, en vista de una creciente demanda comunitaria del hierro brasileño.

Como señala CAVALCANTI, todos los embajadores brasileños destinados en Bruselas tendrán la siguiente misión:

“Vossa Excelência deverá alertar os países da Comunidade sobre o perigo que constituiu ignorar as aspirações ao desenvolvimento econômico e social das populações da América Latina, área em que os países da Europa Ocidental encontram herdeiros de sua cultura e aliados naturais de causa ocidental”⁹⁶

En general, las actuaciones brasileñas se enmarcarán en una estrategia conjunta latinoamericana para defender los intereses comerciales de la región. El primer asunto importante que se trató de forma coordinada fue la protesta a la imposición tarifaria, introducida por Alemania, al café procedente de AL (la Tarifa Externa Común que supondría el aumento del 100% del precio). El embajador brasileño Augusto Federico Schmidt fue quien la llevó a cabo⁹⁷.

Precisamente, esta forma de actuar conjunta era la que esperaba y buscaba la CEE. Como parodia MALAMUD⁹⁸ “*Who do I call if I want to call Latin America?*”, la CEE buscará siempre un único teléfono al que llamar en AL, y de ahí su especial interés en promover movimientos de integración regional, entre ellos el MERCOSUR más adelante.

En 1961, con el cambio de gobierno en Brasil (Jânio Quadros toma posesión de la presidencia), se produce el cambio de la delegación en Bruselas. La prioridad ahora será regularizar las relaciones económicas y financieras con todos los países del mundo. En el caso de la CEE, el embajador Roberto Campos intentó solicitar financiamiento comunitario para el proyecto hidroeléctrico de Urubupungá, en el Río Paraná, pero la oposición de Alemania que lo prefería financiar bilateralmente, frustró el resultado. También en ese año, Brasil se convertía en el cuarto país que firmaba un acuerdo de cooperación con el EURATOM, a pesar de que aún no mantenía relaciones diplomáticas con esta Comunidad. Como señala CAVALCANTI, la Misión Brasileña en Bruselas era consciente de que no debía confinarse en una actitud defensiva, sino que debía buscar ventajas a través de distintas modalidades de cooperación.⁹⁹

⁹⁵ Ibídem.

⁹⁶ CAVALCANTI, Geraldo H.: óp. cit., p. 162

⁹⁷ Ibídem.

⁹⁸ MALAMUD, Andrés: “Between Wishful Thinking and Late Realism”, EUSA *European Union Studies Association*, 2010. Disponible en: http://www.eustudies.org/publications_review_winter10.php#list-4

⁹⁹ CAVALCANTI, Geraldo H.: óp. cit., p. 176

Ya durante el gobierno militar, la nueva embajadora para la CEE describió, a través de la imagen de los círculos concéntricos, el papel que asumía AL: el primer círculo de intereses estaba compuesto por los propios integrantes de la Comunidad; en el segundo, estaban las relaciones con la comunidad atlántica (EE.UU. y Gran Bretaña), el resto de países que componen el EFTA (Noruega, Suecia, Dinamarca, Austria, Suiza y Portugal), los países asociados (Grecia y Turquía), o potenciales asociados (España), y los del Este Europeo; en el tercero, los Estados africanos y Malgache Asociados (EAMA), con los cuales se acababan de institucionalizar las relaciones a través de la Conferencia de Yaoundé; en el cuarto, las relaciones con los países del África negra de lengua inglesa (Nigeria, Tanzania, Ghana y Kenia); en el quinto, los países mediterráneos (los del Magreb, Líbano, Israel); y en el sexto y último lugar, las de los países del Oriente subdesarrollado y AL¹⁰⁰.

La embajadora Odette de Carvalho Souza, consciente de las dificultades, se esforzó por coordinar las diferentes misiones latinoamericanas desplazadas en Bruselas. Para el Itamaraty era esencial una actuación técnica y política conjunta para incrementar el poder de negociación de AL.

El descontento general con las políticas de la CEE también era canalizado a través de otros foros como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo o las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Kennedy. El mensaje era siempre el mismo: el comercio internacional debería ser un instrumento eficaz para el desarrollo económico y la CEE causaba distorsiones graves que afectaban a los intereses de los países de AL.

Mientras tanto no cesaban los intentos brasileños por institucionalizar algún mecanismo de diálogo. En 1971 los países latinoamericanos reunidos en el seno de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) propusieron, a través de la Declaración de Buenos Aires, el establecimiento de un sistema de cooperación entre AL y las Comunidades que englobase la consulta ministerial. El Consejo de Ministros de las Comunidades reunido en París en 1972¹⁰¹ puso de manifiesto la necesidad de ampliar la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea centrada hasta entonces en África. Así decidió poner en marcha una cooperación permanente, pero tan solo a nivel de embajadores, frustrando así las expectativas del GRULA¹⁰².

Los resultados más inmediatos fueron los acuerdos de comercio bilateral o también conocidos como de Primera Generación, de carácter no preferencial, con cuatro países: Argentina (1971), Uruguay (1973), Brasil (1974) y México (1975)¹⁰³.

Como relata CAVALCANTI, las negociaciones para el acuerdo brasileño no fueron nada fáciles. Además, coincidieron con la entrada del Reino Unido en la Comunidad (1973) y ello traía consecuencias negativas para las exportaciones brasileñas. Además, también había diferencias internas en el Itamaraty respecto a si la cuestión comercial debía ser tratada en el acuerdo bilateral o en el marco multilateral del GATT. Finalmente, se impondría la primera opción, y con la toma de posesión de Ernesto Geisel en Brasil (1974) se allanaría el terreno para la firma del acuerdo. Más allá de la retórica europea, el interés económico prevaleció, y el acuerdo no se vio truncado por las incipientes críticas del Parlamento Europeo (PE) en torno al problema de los derechos humanos y la cuestión ambiental en Brasil¹⁰⁴.

En 1976, se aprobó el primer programa de cooperación para los países de Asia y América Latina (PVD-ALA) con base en la Resolución del Consejo de 16 de junio de 1974¹⁰⁵. No obstante, a pesar de irse avanzando en el

¹⁰⁰ CALVANCANTI: óp. cit. , pp. 177-8

¹⁰¹ BENEYTO, José M., y DíEZ, Jaime: "Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Una perspectiva europea", en BENEYTO y ARGEREY: *Europa y América Latina. El otro diálogo trasatlántico*, Madrid, Biblioteca Nueva IEE, 2006

¹⁰² Grupo Latinoamericano, formado para responder las demandas comunitarias de la necesidad de un portavoz común para AL. La sede se estableció en Caracas y se procedió a suscribir los primeros acuerdos con países latinoamericanos.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 67

¹⁰⁴ CAVALCANTI: óp. cit. , pp. 186-87

¹⁰⁵ BENEYTO, José M., y DíEZ, Jaime: *Ibidem* pp. 60-61

plano político, las polémicas comerciales eran una constante. A las denuncias brasileñas por los efectos que tienen las preferencias sobre sus exportaciones de café, cacao y mantequilla, les siguieron las reclamaciones europeas *anti-dumping* por la cuestión del calzado y las oleaginosas. En definitiva, cada interlocutor buscaba defender sus intereses comerciales que, normalmente, eran contrarios al del otro.

El Embajador brasileño Souto Maior describía así la situación:

“Devemos estar preparados para uma longa série de escaramuças protecionistas com os países industrializados. A CEE, que representa o maior mercado importador do mundo e o ponto de convergência das forças protecionistas de algumas das principais economias industrializadas, deverá, nessa hipótese, converter-se em nosso adversário mais freqüente e menos flexível”¹⁰⁶.

En aquellos años, Brasil se estaba convirtiendo en un peligroso competidor, especialmente a nivel industrial. Gracias al “milagro brasileño”, el gobierno se animó a buscar nuevas formas de cooperación con sus socios. En el caso de la CEE, se propuso la creación de un Consejo Empresarial Brasil-CEE, pero este no se contemplaría hasta una década más tarde.

A nivel comunitario, en 1979 los embajadores del GRULA propusieron un diálogo renovado CEE-AL. Este se instituiría con representantes del Consejo de Ministros, de la Comisión y del GRULA. También en esos años se amplió el SGP para los países latinoamericanos, pero en unas condiciones insatisfactorias para ambas partes¹⁰⁷.

El siguiente paso importante fue la firma de los Acuerdos de Segunda Generación, que incluían aspectos como la cooperación empresarial y científica, que aunque no satisfacía todas las aspiraciones brasileñas, sí muchas de ellas. Con Brasil se firmó en 1980 (entraría en vigor en 1982), con el Pacto Andino en 1984, y con los Estados Miembros del Tratado General de Integración Centro-Americana y con Panamá en 1986.

En esos años también habían surgido nuevos campos de cooperación, como la energía y el mineral del hierro. En cuanto a la energía, a raíz de las crisis del petróleo, la Comunidad mostró interés en el proyecto brasileño para desarrollar alcohol como fuente renovable y así diversificar su dependencia energética, especialmente del petróleo. Aunque, pasada la crisis, el mencionado interés también decayó. Además en 1980, se creó el programa horizontal *Sinergy*, que financiaba proyectos en Asia, África y América Latina de apoyo a la definición, formulación e implementación de la política energética¹⁰⁸. En cuanto al mineral de hierro, la delegación brasileña consiguió el financiamiento de la CECA para el proyecto de la Vale do Rio Doce. Inmediatamente, surgieron fuertes críticas, que persisten hasta hoy, por las consecuencias que tendría sobre el medio ambiente y la población indígena. A ellas se sumaron también las preocupaciones del Parlamento Europeo respecto a la deforestación del Amazonas y sus consecuencias para el clima mundial.

En 1984, a pesar de las reticencias iniciales de Brasil, se establecía una Representación Permanente de la CEE en Brasilia. La intención comunitaria ya se había anunciado en 1981, pero la respuesta brasileña se había hecho esperar debido a problemas protocolares. Como apunta CAVALCANTI, la Cancillería brasileña no aceptaba dar al Representante de la Comunidad el estatuto diplomático completo, deseando atribuirle el tratamiento normalmente concedido a Representantes de organismos multilaterales internacionales, alegando que el artículo 14 de la Convención de Viena sobre privilegios diplomáticos se aplicaría tan solo a Jefes de Misión. Finalmente, Brasil accedía a firmar un acuerdo sobre el establecimiento de privilegios e inmunidades para la “Delegación de la Comisión de las Comunidades”¹⁰⁹.

Entretanto, en abril de 1982, tenía lugar la guerra de las Malvinas/Falklands entre Argentina y Gran Bretaña, por lo que se tuvieron que suspender los encuentros a nivel formal CEE-AL. Argentina no consiguió una

¹⁰⁶ CAVALCANTI: óp. cit. , p. 189

¹⁰⁷ RIBEIRO HOFFMANN, Andrea: “EU-MERCOSUR relations...”, p. 67

¹⁰⁸ RIBEIRO HOFFMANN, Andrea: “Relações políticas entre o Brasil e a União Européia...”, p. 105

¹⁰⁹ CAVALCANTI: Óp.cit., p. 195

declaración conjunta del GRULA condenando a la Comunidad, pero Brasil se solidarizó con su vecina y protestó contra la prorrogación de las sanciones impuestas por la Comunidad al no estar avaladas por la Resolución 502 de las Naciones Unidas¹¹⁰. No sería hasta junio cuando se levantaron finalmente las sanciones, aunque el reinicio del diálogo con Brasil para la entrada en vigor del Acuerdo bilateral tendría que esperar hasta agosto.

En 1986 se produciría un hecho esencial que marcaría a partir de entonces las relaciones CEE-AL: la entrada de España y Portugal en la Comunidad Europea. La vinculación histórica de la Península Ibérica con AL influiría en una mayor aproximación entre los dos continentes, como se verá en el capítulo siguiente.

4. De los antecedentes del MERCOSUR a la Asociación Estratégica (1986-2010)

El capítulo presenta las relaciones Brasil-UE desde 1986 hasta el año 2010 a través de dos apartados. En el primero, se examinan las relaciones en el plano multilateral, atendiendo: a. al nacimiento del MERCOSUR y las relaciones birregionales UE-MERCOSUR desde 1992, con el primer acuerdo interinstitucional entre ambas, hasta la última Cumbre, celebrada en Madrid en 2010; y b. al surgimiento de la OMC y las continuas confrontaciones entre Brasil y la UE en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha. El segundo apartado presenta los avances conseguidos en las relaciones bilaterales desde 1986 hasta la firma de la Asociación Estratégica en 2007, prestando atención al Acuerdo comercial de Tercera Generación firmado en 1992, y al Acuerdo de Cooperación científica y tecnológica de 2005. Los objetivos son, por un lado, reflejar el cambio producido en las relaciones euro-mercosureñas a raíz de la entrada de España y Portugal en la CEE, y el interés europeo puesto en el MERCOSUR; y, en relación con lo anterior, analizar el fracaso del acuerdo UE-MERCOSUR hasta el momento e incorporar posibles perspectivas de futuro. Por otro lado, se quiere reflejar la falta de entendimiento a nivel comercial y las consiguientes disputas en el marco de la OMC.

4.1. Dimensión multilateral de las relaciones Brasil-UE

1986 marca un antes y un después en las relaciones América Latina y Caribe-Unión Europea. El dato fundamental fue la incorporación de la Península Ibérica a la Comunidad Europea, y con ella un renovado interés hacia la región latinoamericana. Segundo, comenzaba la Ronda de Uruguay en Montevideo, de la que saldría ocho años después la Organización Mundial del Comercio, donde se dirimen las diferencias comerciales euro-brasileñas. Tercero, se ponían las bases para el futuro Mercado Común del Sur con el Acta de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina. Cuarto, se conformaba el Grupo de Río¹¹¹, el más importante Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de América Latina y el Caribe, en el que se reunirían los Jefes de Estado y de Gobierno, y los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes, como alternativa a la Organización de Estados Americanos (OEA), dominada por Estados Unidos. Además, todo ello tiene lugar en pleno proceso democratizador de Brasil que hacía un año que dejaba atrás un gobierno dictatorial, que había cumplido ya veinte años de existencia.

En cuanto al primer punto, mientras que Portugal jugó un perfil bajo, España quiso tomar la iniciativa y desempeñar un papel protagonista en la aproximación comunitaria a la región latinoamericana, puesto

¹¹⁰ CAVALCANTI, Geraldo: óp. Cit., p. 198

¹¹¹ El Grupo de Río tiene su origen en el Grupo de Contadora y Grupo de Apoyo a Contadora, nacidos para promover la paz, especialmente en Centroamérica. En 1990 pasó a denominarse de esta forma, y en la actualidad está integrado por los siguientes países y bloques, en orden de adhesión: Argentina (1986), Brasil (1986), Colombia (1986), México (1986), Panamá (1986), Perú (1986), Uruguay (1986), Venezuela (1986), Chile (1990), Ecuador (1990), Bolivia (1990), Paraguay (1990), Caricom (1990), Centroamérica (1990-1999), Costa Rica (2000), El Salvador (2000), Guatemala (2000), Honduras (2000), Nicaragua (2000), República Dominicana (2000), Belice (2005), Haití (2008), Guyana (2008) y Cuba (2008).

que esta constituía una de sus prioridades en política exterior. Sin embargo, los Estados Miembros de las Comunidades no respaldaban esta idea, a la vez que algunos países latinoamericanos también recelaban de la actitud paternalista del gobierno de Madrid.

Ahora bien, las relaciones CEE-América Latina despegaron a partir de entonces. Así, en 1987, el Consejo de Ministros adoptó el primer documento de la historia comunitaria sobre América Latina: “Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros Sobre las Relaciones entre las Comunidades y América Latina”¹¹², en el que se abogaba por implementar una estrategia conjunta que reforzase las relaciones y la cooperación entre los dos continentes, tanto a nivel político como económico¹¹³.

En cuanto al segundo punto, el contexto internacional había hecho que los países miembros del GATT se diesen cuenta de que estos acuerdos comerciales que venían del fin de la Segunda Guerra Mundial ya no eran suficientes para regular el comercio mundial. Las crisis de los años 70 habían hecho resurgir las medidas proteccionistas y proliferaban por doquier acuerdos bilaterales entre países, contrarios al espíritu de la cláusula de nación más favorecida. Además, existían muchos aspectos como los derechos industriales o de propiedad que quedaban fuera. Como consecuencia, se iniciaron las negociaciones de la Ronda de Uruguay. En ellas, Brasil jugó un papel determinante junto con la India. El país emergente consiguió que se incorporara por primera vez la liberalización agrícola bajo el marco regulatorio¹¹⁴. Desde entonces, las relaciones UE-Brasil en el plano comercial estarán delimitadas por los avances en las negociaciones multilaterales.

En tercer lugar, la creación en 1991 del Mercado Común del Sur por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay supondrá un cambio radical en las relaciones bilaterales Brasil-UE. El MERCOSUR constituía un proyecto de integración regional que respondía a tres objetivos desde la perspectiva brasileña. En el plano regional, ponía las bases para la creación de un área de libre comercio, a la vez que intensificaba la cooperación con su principal y tradicional competidora, la vecina Argentina, (a semejanza de la relación Francia-Alemania en la UE) y evitaba que Buenos Aires cayese en la órbita de Estados Unidos. En el plano continental, serviría de contrapeso al Plan Bush (1990) que proponía un área de libre comercio hemisférica¹¹⁵, a través del NAFTA con la presencia de Estados Unidos, Canadá y México. En tercer lugar, constituía un interlocutor colectivo con carácter institucional para negociar con la UE en pie de igualdad¹¹⁶. Gracias a este acercamiento al eje trasatlántico, se ganaba autonomía respecto a Estados Unidos.

Desde la perspectiva europea, el MERCOSUR despertaba su interés por dos motivos, como señalan ALMEIDA MEDEIROS y LEITAO: los países de los dos bloques compartían raíces históricas, culturales y políticas, lo que creaba lazos de identidad y solidaridad entre las regiones; y segundo, un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR abría espacio para la creación de una alianza estratégica y posibilitaba un mayor poder negociador de la UE en la región frente a los Estados Unidos¹¹⁷.

En ese contexto, se firmaron “los acuerdos de Tercera Generación con Argentina (1991), Chile (1991), Uruguay (1991), México (1991), Paraguay (1992), Brasil (1992), Centroamérica (1993) y el Grupo Andino (1993)”¹¹⁸.

¹¹² CONSEJO DE MINISTROS UE: “Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros sobre las Relaciones entre las Comunidades y América Latina”, 7120/87 (Presse 110), de 22/06/1987.

¹¹³ PATRÍCIO, Raquel: “As relações entre a União Européia e a América Latina- O Mercosul neste enquadramento”, Río de Janeiro, EUSA, 2009, p. 68

¹¹⁴ STEINBERG, FEDERICO: “Brasil en la OMC y el futuro de la Ronda de Doha”, Madrid, *Economía Exterior*, nº52, primavera 2010, p. 107

¹¹⁵ ALMEIDA, Marcelo; LEITAO, Natália: “*Bridge over trouble waters: Brasil, Mercosul e União Européia (1980-2008)*”, en REZENDE MARTINS, Estevao C.; GOMES SARAIVA, Miriam (Eds.): *Brasil - União Européia - América do Sul. Anos 2010- 2020*, Rio de Janeiro 2009, Fundación Konrad Adenauer, pp.12-39.

¹¹⁶ PATRICIO, Raquel: óp. Cit., p. 69.

¹¹⁷ DE ALMEIDA, Marcelo; LEITAO, Natália: óp.cit., p. 29

¹¹⁸ BENEYTO, José M., y DÍEZ, Jaime: óp. Cit., p. 63

También en 1992, el 29 de mayo, la Comisión Europea firmó un Acuerdo interinstitucional con el MERCOSUR para suministrar apoyo técnico e institucional a las nuevas estructuras institucionales del MERCOSUR.

Dos años más tarde, el Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994, debatía la posibilidad de la creación de una zona de libre comercio entre los dos bloques. Detrás de este ambiente favorable a la firma de Acuerdos de Cuarta Generación, estaba el impulso dado por la diplomacia española y la actuación del Vicepresidente de la Comisión responsable de las relaciones con América Latina, Manuel Marín. La propuesta de un Acuerdo interregional entre la UE y MERCOSUR ya venía de la IV Reunión Ministerial Unión Europea-Grupo de Río, celebrada el 22 y 23 de abril de 1994¹¹⁹, pero tendría que esperar a 1995 para materializarse.

Finalmente, el 15 de diciembre de 1995 se firmaba el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC) entre la UE y el MERCOSUR, que tenía como objetivo esencial la preparación del comercio interregional, y fue la base para lanzar el Acuerdo de Asociación con el Mercado Común del Sur. El AMIC supuso un éxito de la Presidencia española de la UE, a cargo del Presidente de Gobierno español Felipe González¹²⁰, y del Presidente Brasileño Fernando Henrique Cardoso que reconocía a la UE como el socio más importante para el MERCOSUR¹²¹. A partir de entonces, se intensificarían los contactos bilaterales.

El Acuerdo abordaba cuatro vertientes: el diálogo político; la cooperación económica; el fortalecimiento de la integración y la cooperación interinstitucional y las cuestiones mercantiles. En cuanto al aspecto comercial, el acuerdo creaba también un consejo de cooperación, una comisión mixta y una subcomisión mixta comercial.

“Con más de 200 millones de habitantes, el MERCOSUR representa la mitad de la población de América Latina y más de la mitad del PIB del subcontinente. Ese bloque atrae el 70% de todas las inversiones europeas directas en la región. Cuando se imagina un eventual fortalecimiento de la presencia de EE.UU. en la región y la posibilidad de un acuerdo de libre comercio para todo el hemisferio, o mismo la expansión del MERCOSUR para el conjunto de América del Sur, el Comité Económico y Social observa la necesidad preeminente de un acuerdo con el MERCOSUR, con vista a consolidar la presencia de la UE en América Latina, y de garantizar su acceso privilegiado a uno de los mayores mercados mundiales”¹²².

En 1999 se celebró la primera cumbre UE-Grupo de Río, con el objetivo de convertirse en la plataforma más importante para el diálogo birregional. Paralelamente, desde ese mismo año, también se celebraron Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-MERCOSUR con el objetivo de reforzar el diálogo político. La primera tuvo lugar el 28 de junio de 1999 en Río de Janeiro. En ella se decidió abrir las negociaciones para lograr una asociación estratégica entre ambas regiones, a través de una liberalización gradual y recíproca del comercio, sin que quedara excluido ningún sector. También se acordó que las reuniones del I Consejo de cooperación, instituido por el AMIC se celebrarían en noviembre de 1999. En esta primera reunión, la Unión Europea subrayó la voluntad de no asumir compromisos concretos con el Mercosur, hasta que no estuvieran claramente definidas las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC¹²³. Este supondría el principal escollo en las futuras negociaciones.

Además de la OMC, desde entonces, la postura brasileña tendría en cuenta el avance en las negociaciones del ALCA con Estados Unidos para determinar el desarrollo de las mantenidas con la UE a través del MERCOSUR. Como se afirma desde el Itamaraty:

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 63.

¹²⁰ DÍAZ-SILVEIRA, Chyntia: “El Mercosur y la Unión Europea en la Asociación Estratégica birregional UE-ALC” en DÍAZ FARRADO, Castor; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. y ZAPATERO MIGUEL, Pablo: *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, 2008, pp. 299-317

¹²¹ AYLÓN, Bruno: “La política exterior de Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea”, ARI nº 22, Real Instituto Elcano, 24-2-2006, p. 2

¹²² VENTURA, Deisy: “*As assimetrias entre o Mercosul e a Uniao Europeia: os desafios de uma associacao inter-regional*”, Barueri, SP:Manole, 2003. En ALMEIDA, Marcelo; LEITAO, Natália: *óp. Cit.* 2009, pp. 30.

¹²³ DÍAZ-SILVEIRA, Chyntia: *óp. Cit.*, pp. 299-317

“El éxito de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE constituye para Brasil objetivo de la mayor relevancia estratégica. Delante de la perspectiva de aceleración de las negociaciones para la creación del ALCA, Brasil desea mantener el patrón de equilibrio de nuestra inserción en la economía internacional. Se trata de asegurar que las negociaciones en el marco hemisférico no impliquen disminución de nuestros fuertes y tradicionales vínculos con Europa. De esa forma, es deseable la coincidencia de un saludable paralelismo entre ambos procesos negociadores”.¹²⁴

Esta estrategia brasileña fue muy evidente en la Ronda de negociaciones de Montevideo en julio de 2001, en la que los negociadores europeos ofrecieron ofertas sustanciosas sobre aranceles y servicios. MERCOSUR no estaba preparado (Argentina) o dispuesto (Brasil) para presentar una contraoferta, prefiriendo discutir la metodología para retrasar cualquier progreso¹²⁵.

El resultado de la Ronda de Montevideo quedaba pendiente de valoración hasta verse la contraoferta que el MERCOSUR debía presentar a finales de octubre. Hay que decir que la oferta europea había sido histórica: cubría el 90% del comercio agrícola y el 100% del industrial, en línea con las reglas de la OMC para las áreas de libre comercio¹²⁶. Este gesto suponía, una vez más, reafirmar el apoyo de la UE a la organización, y evidenciaba que estaba dispuesta a negociar todos los temas arancelarios, incluyendo los agrarios.

Sin embargo, la oferta había cogido desprevenida a la parte brasileña que no esperaba que fuese tan buena, y que además siempre había pensado que el acuerdo con la UE llegaría después del ALCA. De ahí que la contraoferta del MERCOSUR, presentada en la VI Ronda de negociaciones en octubre de 2001, fuese muy limitada puesto que solo cubría un tercio del comercio UE-MERCOSUR.

A esta Ronda, le siguió la Cumbre celebrada en Madrid el 17 de mayo de 2002, en la que los condicionantes internos y externos limitaron el alcance de las negociaciones. Así los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EE.UU. desviaron la agenda europea hacia temas de seguridad internacional. El MERCOSUR, por su parte, atravesó por problemas internos como la falta de coordinación de políticas comunes de carácter macroeconómico, y la crisis interna argentina de diciembre de 2001. Además, la UE tuvo que enfrentarse con retos históricos, como la entrada de una moneda única y común, la reforma del Tratado de la UE y la previsión de la ampliación a 25 Estados miembros.

En septiembre de ese año, la Comisión aprobó el Programa Indicativo Regional de la cooperación UE-MERCOSUR durante el período 2002-2006 por un importe de 48 millones de euros. En él se priorizaban la consolidación del mercado interior de MERCOSUR, el refuerzo del proceso regional de integración y el apoyo a la sociedad civil.

La siguiente reunión se celebró el 28 y 29 de mayo de 2004 en Guadalajara, México, bajo la presidencia de Lula da Silva. La llegada del líder obrero fue recibida con gran entusiasmo por la sociedad y los líderes europeos. “Anthony Giddens no dudaba en afirmar que “Lula podía cambiar el mundo” y Eddy Stols, catedrático de historia de América Latina en Lovaina, destacaba que “encarnaba el espíritu libertador que muchos en Europa sueñan para un continente marcado por las injusticias sociales”¹²⁷.

La prioridad de su gobierno se focalizó en la integración regional, y esto repercutió en la profundización del MERCOSUR. En este contexto, se entiende que la Cumbre de Guadalajara profundizase en tres temas principales: la cohesión social, la integración regional y la reforma para el desarrollo de una postura común frente a los sistemas multilaterales.

¹²⁴ Prólogo del embajador Marcelo Jardim al libro de KINOSHITA, Fernando; AYLLÓN, Bruno; HENKES, Silviana: *Guía de fuentes bibliográficas y de recursos para la investigación en Internet de las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea*, Río de Janeiro, Papel Virtual, 2001. En AYLLÓN: óp. cit., 2004, p. 164

¹²⁵ KLOM, Andy: “MERCOSUR and Brazil: a European perspective”, *International Affairs*, núm. 79, 2, 2003, pp. 362.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 364

¹²⁷ AYLLÓN, Bruno: “La política exterior de Lula y las relaciones...”, p.2

Justamente esta Cumbre tenía lugar tras el fracaso de la V Ronda de Doha, celebrada en Cancún, en septiembre de 2003, por la espinosa cuestión agraria. Brasil, al frente del G-20, defendió férreamente el acceso pleno a los mercados agrícolas de los países ricos, lo que implica la eliminación de los aranceles y los subsidios en todos ellos; la reducción o eliminación de los barreras tarifarias y no tarifarias; y, a su vez, el mantenimiento de políticas proteccionistas en las manufacturas. Además, al igual que los demás países en desarrollo y en desacuerdo con los países avanzados, en especial la UE, Brasil se opuso enérgicamente a que se ampliase la agenda de la OMC a temas como la regulación de los estándares laborales y medioambientales, la política de defensa de la competencia, la de compras públicas o la de inversiones. Para ellos, la inclusión de estos temas reduciría “su ventaja comparativa al incrementar sus costes de producción, supondría nuevos costes de implementación de los acuerdos y, lo que es más importante, reduciría la autonomía política, la flexibilidad y el margen de maniobra para poner en práctica políticas activas de desarrollo”¹²⁸.

El cruce de acusaciones y las disputas entre la UE y Brasil en el seno de la OMC tuvieron su repercusión en la parálisis de las negociaciones euro-mercosureñas¹²⁹. En conclusión, la Cumbre de 2004 supuso un alto en el camino y como consecuencia se rompió el *timing* negociador, y la fecha de 2005 para anunciar la creación de un área de libre comercio interregional fue postpuesta.

Durante estos años, fueron continuas las denuncias contra la UE llevadas por Brasil ante el tribunal de resolución de diferencias de la OMC. Brasil triunfó en sus reclamaciones sobre la reducción de los subsidios de la UE a la producción de la banana, el azúcar y el pollo. Estas victorias contribuyeron todavía más a enfriar el clima entre la UE-Brasil.

En realidad, hay que señalar que las relaciones con la UE fueron matizadas en su importancia durante el primer mandato de Lula. Ahora el bloque europeo pasó a ser tan solo un socio más, y como señala AYLLÓN:

“Un ejercicio analítico de los discursos presidenciales y de las entrevistas del ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim revela claramente que Europa, sea bilateralmente o como bloque, fue relegada a un segundo o tercer plano en las prioridades brasileñas, confirmando así la tendencia y el sesgo tercermundista de la política externa de Lula”¹³⁰.

Las fuertes discrepancias comerciales volvieron a ponerse de manifiesto en la Cumbre de Hong Kong de la OMC, en diciembre de 2005. En esta ocasión, la UE se quedó sola desde las reuniones previas, al llevar una oferta de mínimos que fue rechazada tanto por Estados Unidos, como India y el G-20. El cruce verbal entre Brasilia y Bruselas, analizado por AYLLÓN, ilustra perfectamente el grado de tensión al que llegaron ambas posturas:

“Amorim, en clara referencia a la UE, acusó a los países ricos de “intentar vender al resto del mundo una Ronda barata”, añadiendo que “después de tantos años –¿debería decir décadas o siglos?– resquicios de feudalismo permanecieron junto a otras formas de privilegios inaceptables”. Días antes, Amorim había calificado la actitud de la UE en las reuniones previas de Hong-Kong como “inmoral”, transfiriendo la responsabilidad del fracaso de la Ronda del Desarrollo a los europeos, a la vez que elogiaba la oferta de EEUU al estimar que, por lo menos, dieron un primer paso con nuevas propuestas en el sector agrícola.

La escalada verbal no se hizo esperar y, en días siguientes, varios negociadores europeos iniciaron una contraofensiva. Mandelson, aseguró en referencia a Brasil que “hacer progresos requería negociación, y no posar”; la ministra de Comercio Exterior de Francia, Christine Lagarde, afirmó que tanto EEUU como los países

¹²⁸ STEINBERG, FEDERICO: óp. cit, p. 110

¹²⁹ Las diferencias fundamentales se concentran en las cinco que subraya MADURO: “*los niveles de las cuotas agrícolas propuestas por el MERCOSUR fueron consideradas muy superiores a lo que la UE podría ofrecer, además de la imposición de vinculación con la negociación de Doha (ya eliminada); en NAMA (productos no-agrícolas), la UE indicó una lista de 353 productos considerados prioritarios para la desgravación tarifaria, además de exigir una oferta mejor en el sector del automóvil; el tema de las denominaciones geográficas todavía encontraba posiciones divergentes por la demanda europea de negociar a un nivel superior los compromisos definidos en TRIPS; las ofertas en servicios de MERCOSUR fueron consideradas insuficientes por Europa; y la UE volvió a insistir en que el MERCOSUR garantizase la libre circulación dentro del bloque de los productos beneficiados por el acuerdo. Este tema está vinculado a las propias deficiencias del proceso de integración de los países del Cono Sur*”. En MADURO, Lucía: óp. Cit.

¹³⁰ AYLLÓN, Bruno: “A política externa do Brasil e as súas...”, p. 88.

en desarrollo “nos quieren quitar todo, hasta la ropa interior”; y un alto funcionario de la UE declaró que el G-20, liderado por Brasil y la India, habían hecho “un matrimonio de conveniencia con los EEUU”. Con esta tensión no extraña que Mandelson y Amorim mantuviesen duros enfrentamientos, así como agrios intercambios de acusaciones que llegaron a su paroxismo cuando el comisario europeo golpeó en la mesa y dirigiéndose a Amorim, al representante norteamericano Robert Portman y al director general de la OMC, Pascal Lamy, les acusó de estar conspirando contra él: “You are ganging up to beat me” (“Os estáis uniendo para atacarme”)¹³¹.

En medio de este ambiente frío y tenso, no fue de extrañar que la Cumbre ALC-UE de 2006, celebrada en Viena, fuese de nuevo un fracaso en el aspecto comercial. A sabiendas de las dificultades para avanzar en este tema por el enroque de las dos posturas, la Declaración de la Cumbre de Viena desvió sus esfuerzos a temas como la Democracia y los Derechos Humanos, la Paz, la Estabilidad y el respeto del Derecho Internacional, el Terrorismo, las Drogas y la Delincuencia organizada, la lucha contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, el rechazo a la ley Helms-Burton estadounidense, o la reciente nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia¹³².

De la Reunión Ministerial Europea-MERCOSUR, de 13 de mayo de 2006, salió un Comunicado Conjunto en el que los representantes de la UE y los Ministros de Asuntos Exteriores del Mercosur no realizaron grandes avances; solo recordaron las prioridades para alcanzar el Acuerdo de Asociación, discutieron sobre la situación actual de cada una de las regiones, destacaron la importancia de la observancia al Programa de Doha y al Sistema de las Naciones Unidas, y revisaron los avances producidos en cada uno de los tres pilares del futuro Acuerdo: el político, el comercial y el destinado a la cooperación¹³³. El logro más destacado fue la constitución de una Asamblea Parlamentaria Euro-Latino Americana (EUROLAT), cuya sesión inaugural tuvo lugar en noviembre de 2006¹³⁴ y a la que se sumaron parlamentarios del MERCOSUR en 2009.

En diciembre de 2007, la Comisión Europea y el MERCOSUR emitieron un comunicado conjunto con el objetivo de confirmar el deseo político de concluir las negociaciones y resolver los temas pendientes para el acuerdo de asociación. En el año 2008, se celebró la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Latinoamérica, Caribe y la Unión Europea. De ella salió la Declaración “Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos”, en la que se fijaba la agenda para los dos siguientes años, centrada en la lucha contra la pobreza y el cambio climático. Además, los mandatarios se comprometieron a “proseguir activamente” las negociaciones encaminadas a la firma de acuerdos de asociación regionales. En el mismo encuentro, se estableció que se deberían explorar oportunidades para lanzar proyectos en áreas de energía renovable, infraestructura, ciencia y tecnología¹³⁵.

Actualmente, la UE da asistencia al MERCOSUR a través del Programa Regional 2007-2013, adoptado en 2007, en el ámbito de la estrategia regional para el Mercado Común del Sur. El programa asciende a 50 millones de euros para dar apoyo a proyectos en tres áreas diferentes: 1) fortalecimiento institucional del MERCOSUR; 2) apoyo al Mercado Común del Sur en los preparativos para la aplicación del acuerdo de asociación, y 3) promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del MERCOSUR¹³⁶.

¹³¹ AYLLÓN, Bruno: “La política exterior de Lula y las relaciones de Brasil...”, óp. Cit.

¹³² DÍAZ-SILVEIRA, Chyntia: óp. Cit., pp. 299-317

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ Está compuesta por 120 parlamentarios, 60 del Parlamento Europeo y 60 de los parlamentos Latino-Americanos, y se reúne dos veces por año. Véase el Acta Constitutiva en: http://www.futuroeu-feurope.parlament.gv.at/intcoop/eurolat/assambly/20061108_brussels/documents/constituentact_pt.pdf. En RIBEIRO HOFFMANN: óp. Cit., 104

¹³⁵ DE ALMEIDA, Marcelo; LEITAO, Natália: óp. Cit.

¹³⁶ COMISIÓN EUROPEA: “Documento Estratégico Regional 2007-2013”, (E/2007/1640), Comisión Europea-Mercosur, 2-08-2007. Disponible en: www.europa.eu/es

Por último, el pasado 17 de mayo tuvo lugar la VI Cumbre UE-MERCOSUR celebrada en Madrid. Tal como nos habían comentado el diplomático brasileño Joao Marcelo Montenegro Pires (primer secretario de la Embajada de Brasil en España)¹³⁷ y el diplomático español Manuel Lejarreta (general de países del MERCOSUR y Chile)¹³⁸, en esta reunión se decidió el relanzamiento de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio birregional, paralizadas desde el año 2004.

Debe señalarse que el desbloqueo de las negociaciones fue posible, en parte, por la coincidencia de la presidencia española de la UE, con José Luis Rodríguez Zapatero, y de la presidencia argentina pro t mpore del MERCOSUR. Por un lado, España, además de Portugal, es el país de la UE con mayor interés en la región latinoamericana, además de por lazos comerciales, también por lazos históricos y culturales. Y, por otro lado, a Argentina también le interesaba cerrar un acuerdo antes del cambio de gobierno en Brasil, ante el temor de que gane las elecciones presidenciales de octubre de 2010 el candidato conservador José Serra, y este prefiera el acuerdo bilateral con la UE. Además, el posible acuerdo supondría una victoria internacional para los Kichner, cuya popularidad pasa por horas bajas en su país.

Las negociaciones para el acuerdo de libre comercio estaban suspendidas desde 2004 porque los europeos no querían desmantelar su sistema de protección del sector agrícola (la Política Agraria Común) ni los sudamericanos permitir que Europa los inundara con sus productos industriales (especialmente son sensibles las industrias brasileña y argentina). Si bien hay otros puntos de fricción, estos son los asuntos más espinosos de la negociación, y todavía vigentes, que probablemente impidan el cierre del acuerdo. Los propios mandatarios lo reconocían en el comunicado conjunto que emitieron al finalizar el encuentro:

“Con ocasión del reinicio de las negociaciones con vistas a un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, los Jefes de Estado y de Gobierno han recordado la importancia de las mismas a la hora de lograr un ambicioso y equilibrado acuerdo entre ambas regiones, que llevaría a unas relaciones más profundas y ofrecería grandes beneficios políticos y económicos para ambas Partes. Los mandatarios son conscientes de los importantes esfuerzos que habría que hacer y han insistido en que se comprometían plenamente a emprender esas negociaciones. Ambas Partes han hecho hincapié en su compromiso por tratar de llegar a una conclusión de las negociaciones sin demora. A primeros de julio a más tardar tendrá lugar una primera ronda de negociación”¹³⁹.

Su relanzamiento fue posible por el visto bueno dado por la Comisión Europea, el 4 de mayo de 2010¹⁴⁰, y también por una serie de reuniones formales e informales que tuvieron lugar previamente, en Buenos Aires, el 18 y 19 de marzo, y en Bruselas, el 26 y 27 de abril de 2010.

Sin embargo, en el seno de la UE no existe un acuerdo total al respecto, y así lo han dejado claro una diez países, encabezados por Francia (principal beneficiario de las subvenciones de la UE en agricultura) que consideran que el acuerdo perjudicará a sus agricultores. Los ministros de agricultura de Irlanda, Grecia, Hungría, Austria, Luxemburgo, Polonia, Finlandia, Rumania, Chipre y Francia han señalado que las pérdidas pueden ascender a 5.000 millones de euros al a o¹⁴¹, y firmaron una declaración en la que rechazan nuevas cesiones agr colas¹⁴²; mientras que el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Dur o Barroso, calcula que el beneficio para las dos partes ascendería a 4.000 millones de euros por el incremento de las exportaciones.

El acuerdo quiere ser muy ambicioso e ir más allá de las obligaciones en la OMC. Este abarcaría servicios, inversión, adquisición pública de bienes y servicios, y cláusulas de comercio y desarrollo sostenible. El acuerdo también quiere proteger los derechos de propiedad intelectual y las denominaciones de origen

¹³⁷ Entrevista realizada en la Embajada brasileña de Madrid el 15 de abril de 2010.

¹³⁸ Entrevista realizada en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación el 26 de marzo de 2010.

¹³⁹ CONSEJO DE LA UE: “Comunicado conjunto IV Cumbre Unión Europea-MERCOSUR”, Bruselas, Prensa del CE, 17 de mayo de 2010, p.2

¹⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA: “La Commission européenne propose de relancer les négociations commerciales avec les pays du Mercosur”, COM. IP/10/496, Bruselas, 04/05/2010.

¹⁴¹ CALDER N, Mónica: “MERCOSUR y la Unión Europea reanudan el diálogo para un acuerdo comercial”, Madrid, *El País*, 17/05/2010.

¹⁴² PRESIDENCIA ESPAÑOLA EU: “El Consejo de Agricultura abord  el reinicio de la negociación con Mercosur”, Madrid, 17/05/2010.

(por ejemplo, el vino Rioja español o el queso Roquefort francés), e incluiría un acuerdo especial respecto a medidas sanitarias y fitosanitarias. Asimismo, se establecería un mecanismo efectivo y vinculante de resolución de disputas para resolver los problemas comerciales.

¿Una nueva etapa?

A raíz del relanzamiento de las negociaciones cabe preguntarse si se ha iniciado una nueva etapa o un cambio de ciclo en las relaciones birregionales; si ha cambiado algo que haya favorecido el desbloqueo de las negociaciones; y también por qué estas llevaban paralizadas tanto tiempo.

En realidad, parece que nada ha cambiado en las posturas euro-mercosureñas y lo conseguido en la cumbre de Madrid ha sido simplemente un lavado de cara, que respondía más a la necesidad de ofrecer algún resultado productivo del encuentro, y evitar la imagen de los mandatarios saliendo con las manos vacías. En definitiva, un nuevo ejercicio de retórica que no va acompañado de cambios significativos en las voluntades políticas de las dos regiones.

Esto nos lleva a adelantar el fracaso de las negociaciones o, al menos, su nuevo estancamiento en un futuro próximo. La razón principal es que los motivos del anterior estancamiento siguen vigentes tanto en el contexto internacional, como en el europeo y en el brasileño.

En primer lugar, en el escenario mundial siguen siendo prioritarios ciertos factores que hacen que la región latinoamericana pierda peso e interés para la UE: “la actual crisis económica mundial, la política internacional de Estados Unidos, la crítica situación que viven Oriente Medio, el creciente peso estratégico, político y económico de Asia-Pacífico; la primacía que han tenido las negociaciones comerciales multilaterales, especialmente en los primeros años del siglo XXI, en el marco de la Ronda de Doha, impulsada por la OMC; y el nuevo consenso internacional en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas”¹⁴³ que ponen el foco en los países más pobres de Asia y África.

Precisamente, la creciente presencia política y económica de India y, especialmente, China en América Latina ha reducido la urgencia por cerrar el acuerdo comercial. El gigante asiático ha avanzado posiciones en el continente americano y está cerca de convertirse en el segundo socio comercial después de Estados Unidos. Esta diversificación de mercados reduce la dependencia del MERCOSUR y, claramente, de Brasil de sus tradicionales ejes comerciales.

En cuanto al contexto europeo, el MERCOSUR sigue sin ocupar un puesto relevante en la agenda internacional de la UE, con la excepción de Brasil por su creciente peso económico. Las principales razones son: 1. la ampliación de la UE a 27 países: ninguno de los doce nuevos Estados¹⁴⁴ tiene especial interés en la región latinoamericana en general; 2. La crisis institucional de la UE, provocada precisamente por dicha ampliación; 3. La “*securitization*” de la agenda internacional, orientada hacia los Balcanes (cuestión de Kosovo), Oriente Próximo, Rusia y el Magreb; 4. La creciente atención e interés de la UE por la región Asia-Pacífico, para la que sí tiene una estrategia definida; 5. Los ODM de la ONU; 6. La ausencia de un cohesionado y eficaz *lobby* latinoamericano, ni tampoco mercosureño, en Bruselas y en los países miembros de la UE, lo que hace que cada país defienda sus propios intereses y les resta voz en las negociaciones; 7. América Latina no se encuentra en la agenda del diálogo trasatlántico.

Por último, el papel brasileño tampoco ha ayudado por varios motivos: en primer lugar, en el propio seno del MERCOSUR, Brasil ha sido muy reacio a la pérdida de soberanía, y dado su peso económico (representa el 75% del PIB mercosureño), podría decirse que el MERCOSUR está hecho por y para Brasil. En sus orígenes, el Mercado Común del sur nacía como un modo de equilibrar las fuerzas de Argentina y Brasil en la región,

¹⁴³ DEL ARENAL, Celestino: “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?”, Madrid, Real Instituto Elcano, DT 36/2009, 09/07/2009.

¹⁴⁴ Polonia, Hungría, Eslovaquia, La República Checa, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania en 2004 y Rumanía y Bulgaria en 2007.

y evitar su enfrentamiento directo. Sin embargo, en la actualidad, Buenos Aires no hace sombra ni de lejos a Brasilia, por lo que el país brasileño ha tomado las riendas de la organización.

La llegada de Lula a la presidencia situó a MERCOSUR en la cima de las prioridades en política exterior, para crear un área de convergencia en industria y agricultura, para crear infraestructuras comunes, para integrar las políticas de ciencia y tecnología, y para crear un banco regional de desarrollo. Así, Brasil intentaría servirse de un MERCOSUR más fuerte para fortalecer su posición respecto al resto de América, Europa y el mundo.

Sin embargo, esta sudamericanización de su política exterior también ha impulsado nuevos procesos de integración que compiten con el propio MERCOSUR y le restan protagonismo. Entre ellos, hay que señalar el mencionado UNASUR (2007), circunscrito a Sudamérica, y el lanzamiento, a mediados de diciembre de 2008, de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), “ampliada a Centroamérica, México y el Caribe, liberada de tutelajes ajenos a la región, sean de EEUU, Europa o España, con vocación de institucionalización y de coordinación de las múltiples instancias de integración regional y subregional”¹⁴⁵.

En segundo lugar, Brasil ha llevado la batuta en las negociaciones del acuerdo de libre comercio birregional a su campo, de manera que ha retrasado un posible acuerdo porque veía las negociaciones del MERCOSUR con la UE como el medio de ralentizar las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de las Américas, promovido por Estados Unidos, como se ha visto anteriormente en este capítulo.

En tercer lugar, otra de las dificultades, por parte brasileña, es el hecho de que, con Lula, Brasil se ha erigido portavoz de los países en vías de desarrollo a través del G-20 en el seno de la OMC, con el que se enfrenta a Estados Unidos y a la Unión Europea, lo que ha derivado en el estancamiento de las negociaciones de la ya citada Ronda de Doha para el desarrollo.

En cuarto lugar, como veremos en la siguiente parte, otro obstáculo de cara al acuerdo ha sido la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica entre Brasil y la Unión Europea en 2007. A pesar de que este deje fuera expresamente la cuestión comercial, se ha entendido esta aproximación bilateral como una posible solución ante la falta de un acuerdo EU-MERCOSUR.

4.2. Dimensión bilateral de las relaciones Brasil-UE

En este apartado se señalan los hitos importantes en las relaciones bilaterales, dejando fuera el aspecto comercial, al que ya se ha hecho referencia en las relaciones UE-MERCOSUR.

Para describir la perspectiva brasileña respecto a la UE, tomamos las palabras del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, en una conferencia sobre integración brasileña y europea, organizada en Londres por el Royal Institute of International Affairs (Chatham House) en 1993. Como recoge GRAÇAS RUA, Cardoso declaró que la integración europea juega un rol central en las políticas económica y extranjera, y resumió las que pueden ser consideradas las percepciones de la política exterior brasileña sobre la Unión Europea: un modelo, un desafío, un aviso sobre los riesgos de aislamiento, un socio importante, pero también un competidor¹⁴⁶.

A priori, ya podemos decir que las relaciones en el plano bilateral, a pesar de no haber sido la prioridad, debido al acaparamiento de protagonismo del MERCOSUR, han sido más fructíferas en tanto que se han cerrado varios acuerdos. Sin embargo, también es cierto que ha sido el MERCOSUR la fuerza impulsora del acercamiento de Brasil a la Unión Europea bilateralmente.

¹⁴⁵ DEL ARENAL, Celestino: 2009, óp. cit. p. 8

¹⁴⁶ DAS GRAÇAS RUA, MARIA: Óp.Cit, p. 30. Traducción propia.

En el año 1992, la Comunidad Económica Europea y la República de Brasil firmaban el Acuerdo Marco de Cooperación de tercera generación¹⁴⁷ (que entraría en vigor en 1995), el cual suponía una evolución respecto al acuerdo de 1982. Los acuerdos de tercera generación significan una profundización de las relaciones industriales y financieras, y un mayor grado de cooperación política, además de la cooperación en el dominio comercial (primera generación) y en el científico y tecnológico (segunda generación). Este paso fue posible porque Brasil había vivido un proceso democratizador y estaba adoptando políticas orientadas a la modernización de sus estructuras administrativas y económicas¹⁴⁸, lo cual permitía cumplir las cláusulas democrática, evolutiva y de cooperación avanzada que se incluían en dichos acuerdos. De esta forma, por un lado, el acuerdo quedaba supeditado al respeto a los principios democráticos y a los Derechos Humanos; por otro, la cláusula evolutiva permitía ampliar las áreas de aplicación del acuerdo sin necesidad de renegociarlo íntegramente¹⁴⁹.

El acuerdo ampliaba la cooperación a nuevas áreas (asuntos sociales, salud y propiedad intelectual), proporcionaba una mayor cooperación económica y recogía el objetivo de impulsar el comercio lo máximo posible, así como promover la cooperación industrial. Otros asuntos importantes eran la dimensión regional, la protección medioambiental y la cooperación en el sector minero, del turismo y el transporte (especialmente el marítimo), así como la lucha contra la droga.

Además el acuerdo mantenía la existencia de la Comisión mixta establecida en 1982, compuesta por representantes de la CE y del gobierno brasileño, cuya tarea es asegurar el correcto funcionamiento del Acuerdo y la coordinación de las actividades dispuestas en este. Además, las dos partes también decidieron mantener la Subcomisión de ciencia y tecnología instaurada en 1987 y la Subcomisión de cooperación industrial de 1989.

Un año antes de que dicho acuerdo entrase en vigor (en 1994), Brasil firmó un Acuerdo-Marco de Cooperación Financiera con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que promovería la cooperación financiera en proyectos para el desarrollo. De modo bilateral, el capital privado de países miembros de la UE, como Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia han contribuido decisivamente a la industrialización brasileña en los últimos 40 años¹⁵⁰.

En general, las relaciones de Brasil con los países miembros de la UE han sido muy intensas y más productivas que con la UE en su conjunto, especialmente con Alemania, Francia, Italia, Portugal y, recientemente, con España. Si bien este aspecto no es objeto de estudio del presente trabajo, es recomendable señalar la gran sintonía que surgió entre el líder brasileño Lula da Silva y los mandatarios europeos con la llegada al poder del primero en 2002. Lejos de las diferencias comerciales, que no desaparecieron, podría hablarse de convergencia política, como señala AYLLÓN:

“Entre as primeiras visitas de Lula como presidente ao exterior, destacaram se as realizadas em fevereiro de 2003 à França e à Alemanha, e a sua presença em Davos e Evian como convidado do presidente Chirac na reunião do G-8 para debater temas da realidade internacional. Em julho de 2003, participou em uma reunião da Terceira Via, em Londres, e a diplomacia brasileira chegou a intervir na redação do documento final de uma referência à criação de um fundo internacional de combate à fome. Nessa mesma ocasião, encontrou-se com Tony Blair para abordar a reforma da ONU e solicitar o apoio britânico à candidatura brasileira de um posto permanente no Conselho de Segurança. [...] Poucos meses depois, voltaria à Espanha para receber o prêmio Príncipe de Astúrias de Cooperação Internacional, reflexo de sua boa imagem entre a opinião pública espanhola e entre a classe política e econômica, por seu trabalho de combate à pobreza, à desigualdade e à corrupção e por seu admirável passado de luta pela justiça”¹⁵¹.

¹⁴⁷ DIARIO OFICIAL EUR-LEX: “Acuerdo Marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las República Federativa de Brasil”, nº L 262 de 01/11/1995 p. 0054-0065. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21995A1101\(01\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21995A1101(01):ES:HTML)

¹⁴⁸ CAVALCANTI: Óp. cit. , p. 199

¹⁴⁹ DE ALMEIDA, Marcelo; LEITAO, Natália: Ibid., p. 19

¹⁵⁰ DAS GRAÇAS RUA, MARIA: Óp.Cit, p. 25. Traducción propia.

¹⁵¹ AYLLÓN, Bruno: “A política externa do Brasil e suas relações...”, pp. 83-84

También en 2002, la Comisión adoptaba una nueva estrategia quinquenal (2002-2006) de cooperación al desarrollo con Brasil¹⁵². El principal objetivo era respaldar los esfuerzos del Gobierno brasileño para reformar la economía, luchar contra la pobreza y preservar el medio ambiente, pero lo que se acordó un importe de 64 millones de euros para la financiación de dicha estrategia.

Otro asunto destacado fue la realización de la propuesta que hicieron parte de los ministros de educación iberoamericanos, en concreto, los de Brasil, Argentina, Venezuela, México y otros, en la 47ª Reunión Internacional de la Oficina Internacional de Educación¹⁵³, Unesco, celebrada en Ginebra en 2004: la conversión de la deuda externa por educación.

En 2005 se dio un nuevo paso adelante en la cooperación científica y tecnológica gracias a un nuevo acuerdo¹⁵⁴ que señalaba las siguientes áreas de interés común: biotecnología; tecnologías de la comunicación y la información; bio-informática; el espacio, micro y nanotecnología; investigación de materiales; tecnologías limpias; gestión sostenible y uso de recursos del medio ambiente; medicina y salud; aeronáutica; y ciencias humanas.¹⁵⁵

Por supuesto, el avance más significativo en las relaciones llegaría en 2007 con el Acuerdo de Asociación Estratégica, objeto de estudio de la tercera parte. Ese mismo año la Comisión aprobó el nuevo *Country Strategy Paper (2007-2013)* por un importe de 61 millones de euros, en el que se incluye como primera prioridad el refuerzo de las relaciones bilaterales, a través de tres acciones: apoyar los diálogos sectoriales (9,15 millones, 15% del total); intercambios académicos de educación superior (30,5 millones, 50% del total); y la fundación de un Instituto de Estudios Europeos en Brasil (3,05 millones, 5% del total). Este último es muy importante dado el gran desconocimiento que tienen los brasileños de la UE. De acuerdo al Latino Barómetro de junio de 2004, el nivel de conocimiento de la UE en los países del MERCOSUR había caído entre 1995 y 2000; un gran porcentaje de la población se mostraba incapaz de valorar la actividad de la UE, bien fuese positiva o negativamente¹⁵⁶.

¹⁵² COMISIÓN EUROPEA: "La Comisión adopta un nuevo marco para la cooperación con Brasil", Bruselas, IP/02/1190, 2/08/2002.

¹⁵³ OLMOS GIUPPONI, María Belén: Ponencia en el II Foro "Iberoamérica en la escena económica Internacional: Inversiones y Educación para el desarrollo", celebrado en la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid (España), 14 De Diciembre de 2005; recogido en *Revista Iberoamericana de Educación* (ISSN: 1681-5653) n.º 41/3, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); 25 de enero de 2007

¹⁵⁴ EUROPEAN COUNCIL: "Agreement for scientific and technological cooperation between the European Community and the Federative Republic of Brazil: OJ L" 295 de 11/11/2005, p. 37

¹⁵⁵ V. d. más información del acuerdo en la Parte Tercera, Plan de Acción de la AE.

¹⁵⁶ COMISIÓN EUROPEA: "Brazil: Country Strategy Paper 2007-2013", CE, 14/05/2007 (E/2007/889), p. 22

Resumen: El presente trabajo analiza la Asociación Estratégica establecida entre la Unión Europea y Brasil en el año 2007, bajo el prisma brasileño. La AE debería haber supuesto el broche de oro a cincuenta años de relaciones, pero esta ha llegado tarde y coja. Por un lado, la diversificación comercial brasileña y el perfil ideológico de Lula orientado hacia una política exterior que mira al Sur, han hecho que el peso de la UE en la agenda exterior brasileña se haya reducido o, al menos, no sea prioritario. Por otro lado, al excluir el área comercial, la AE nace debilitada pues no responde al principal interés de ambos socios. Ahora bien, sin duda, el acuerdo supone un total espaldarazo al papel internacional de Brasil y, a pesar de las divergencias bilaterales, este abre nuevos caminos de cooperación muy importantes para el conjunto del país latinoamericano.

Palabras clave: Relaciones Brasil-Unión Europea, Asociación Estratégica, Política Exterior Brasileña, Relaciones Internacionales.

Abstract: This paper analyzes the Strategic Partnership (SP) established between the EU and Brazil in 2007, from a Brazilian perspective. The SP should have been the finishing touch to a fifty-year relationship, but it came as an effort that proved to be too little and too late. On the one hand, the Brazilian diversification on trading and Lula's ideological profile towards a foreign policy that looks to the South, have reduced the EU's weight in the Brazilian foreign policy agenda or, at least, has made it so that the EU is no longer a priority for Brazil. On the other hand, by excluding trading, the SP is weak from the get-go because it does not reflect the main interest of both partners. However, undoubtedly, the agreement would mean a boost to Brazil's international role and, despite the bilateral oppositions it would open up the pathways of cooperation between both factions, which is very important for Brazil.

Keywords: Brazil-European Union relations, Strategic Partnership, Brazilian Foreign Policy, International Relations.