

Brasil y Europa hacia 2015

Susanne Gratius

»» La presidencia de Dilma Rousseff podría abrir una nueva etapa en las relaciones cordiales pero distantes entre Brasil y Europa. Primero, ambos se han comprometido a firmar, en 2011, un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea (UE). Segundo, la UE ha anunciado que profundizará las relaciones con sus socios estratégicos, incluido Brasil. Tercero, el origen búlgaro de la presidenta brasileña, su interés por los temas energéticos y su sensibilidad hacia los derechos humanos prometen un mayor énfasis en Europa, que durante el Gobierno Lula ocupó un lugar secundario. De aquí a 2015, cuando Dilma Rousseff haya concluido su mandato, ambas partes deberían convertir su relación en estratégica, en base a intereses y valores compartidos y una mayor coherencia entre los diferentes ejes de cooperación. En este sentido, se abren tres ventanas de oportunidad. En el ámbito bilateral, una mayor convergencia en energías renovables. A nivel interregional, hay que encontrar una fórmula para firmar un acuerdo de libre comercio. En la agenda global, Brasil y la UE podrían estrechar su cooperación en África y acercar posiciones en materia de democracia y derechos humanos.

LA UE EN LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL

El ascenso global de Brasil es un hecho. Durante los dos mandatos de Lula, la economía brasileña creció por encima del 27 por ciento, con un balance del 7,5 por ciento en 2010. Si esta tendencia continúa, en 2015 Brasil sería no la octava sino la sexta economía mundial, llegando a reemplazar al Reino Unido. El ascenso del país ha sido posible gracias a la estabilidad económica, la continuidad política y la diversificación de las relaciones exteriores. En sus ocho años de Gobierno, Lula ha cam-

CLAVES

- En los últimos años, Brasil ha diversificado sus prioridades y ha cambiado los fundamentos de su política exterior.
- Es necesario armonizar la asociación estratégica con la dimensión interregional y bilateral de las relaciones entre Brasil y la UE.
- Bajo la presidencia de Dilma se abren perspectivas más favorables para una alianza de valores.
- En los últimos cuatro años, Brasil y la UE deberían firmar un acuerdo de libre comercio, convertir las energías renovables en un tema clave y lograr una mayor concertación global.

»»»»» biado los fundamentos de la política exterior brasileña y su tradicional enfoque hacia Argentina, EEUU y la UE:

- Desde 2009, China es el principal destino de exportación de Brasil y su tercer socio comercial (12,7 por ciento, frente a un 13,4 por ciento de EE UU). En los últimos años, los intercambios con India se han cuadruplicado y Asia ya representa un 20 por ciento del comercio de Brasil, casi el mismo porcentaje que la UE.
- Insignificante en el pasado, Sudamérica aporta hoy una quinta parte del comercio del país, y la inversión extranjera directa (IED) brasileña se concentra en los diez países vecinos agrupados en Mercosur y Unasur.
- Lula “redescubrió” el continente africano y creó nuevas embajadas y firmó acuerdos de cooperación con diversos Estados africanos. También estrechó relaciones con la Liga Árabe y con Irán.
- Al representar más del 16,2 por ciento de las exportaciones brasileñas, los BRIC e IBSA representan nuevas alianzas económicas y políticas que sirven para fomentar la cooperación bilateral y elevar la cuota de poder global.

La nueva política Sur-Sur de Brasil ha servido para profundizar las relaciones tanto con países autoritarios como China, Irán, Rusia y Venezuela, como con sus aliados democráticos India y Sudáfrica. Este enfoque indica un alejamiento de la visión tradicional del país, anclada en el eje atlántico. Además, ha conllevado un declive de las relaciones comerciales con la UE, cuyas compras y ventas con Brasil cayeron un 23,7 por ciento en 2009. Ello se debe tanto a la crisis financiera como al fracaso de las negociaciones de libre comercio con la UE, lo que ha motivado a Brasil a buscar mercados alternativos.

Al ser la plataforma para el ascenso internacional y regional del gigante sudamericano, Dilma Rousseff no cambiará las prioridades sentadas por Lula, que delegan a Europa a un segundo plano. En el primer discurso de Rousseff como presidenta, la UE apareció en el último lugar. El nuevo ministro de Relaciones Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, tampoco tiene una agenda europea:

entre otras posiciones, ha sido Embajador en Washington y ha servido en las Misiones de Brasil en Ginebra, Caracas y Pekín. Sin embargo, Dilma Rousseff necesita poner acentos propios en su política exterior y balancear la creciente influencia de Asia. Desde esta perspectiva, es de mutuo interés desarrollar el potencial que ofrecen los ejes bilateral, interregional y global de las relaciones entre Brasil y los Veintisiete.

BRASIL COMO SOCIO BILATERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La escasa atención que recibe Europa en la política exterior brasileña contrasta con su peso económico: con un 22,9 por ciento, la UE es el principal socio comercial de Brasil y su primer inversor. Para la Unión Europea, Brasil constituye su principal mercado en América Latina. En 2009, fue su décimo socio comercial y un proveedor clave de productos agrícolas, que representaron un 12,4 por ciento de sus importaciones. Además, Brasil es el país BRIC que más inversión directa ha recibido de Europa.

En 2007, la UE definió una asociación estratégica bilateral con Brasil, que incluye cumbres anuales y un plan de acción. El objetivo era responder al estancamiento de las negociaciones con el Mercosur y al peso regional y global de Brasil. El país es un actor bilateral fuerte, que tiende a actuar sólo (al ampliar su cuota en el FMI o a la hora de reclamar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad) o a veces en concordancia con los miembros del Mercosur (en la OMC) o de Unasur (para resolver conflictos regionales).

Uno de los resultados de las hasta ahora cuatro cumbres Brasil-UE es el compromiso de una mayor cooperación en energías alternativas y cambio climático. Es una relación complementaria: la UE ofrece tecnologías “limpias” (eólica y solar), Brasil biocombustibles, y ambos empujan hacia un régimen global contra el cambio climático. Brasil dispone de la mayor superficie de bosques tropicales del mundo y cuenta con un 45 por ciento de energías renovables por el uso de biocombustibles. La

UE se ha comprometido a usar hasta 2020 un 20 por ciento de energías renovables y un 10 por ciento de biocombustibles. Por tanto, Brasil es un socio imprescindible para usar energías limpias, que en la actualidad sólo representan un 7,8 por ciento del consumo energético europeo. En cuanto al cambio climático, ambos defienden posiciones similares y Alemania es uno de los principales contribuyentes al Fondo Amazónico. Al haber sido en tres ocasiones responsable de energía, Dilma Rousseff cuenta con amplia experiencia en este ámbito. Hasta 2015, es necesario definir proyectos específicos y una agenda concreta en esta área hasta ahora poco explorada.

De aquí a 2015, Brasil y la UE deberían convertir su relación en estratégica

Otro desafío de la relación bilateral es armonizar la nueva relación Bruselas-Brasil con la de los Estados miembros de la UE. Así, Alemania (2002) y España (2003), entre otros, han definido asociaciones estratégicas con Brasil. En cuanto a agendas nacionales, cabe destacar la fuerte relación económica y medioambiental con Alemania; la agenda iberoamericana y económica que comparte con España; la estrecha cooperación militar con Francia y los lazos culturales con Portugal. Si la UE quiere presentarse como un actor más unificado ante Brasil, que hasta ahora percibe Europa bajo el prisma bilateral, es necesario incluir estas relaciones especiales en la asociación estratégica UE-Brasil.

LA DIMENSIÓN INTERREGIONAL: ¿ES VIABLE UN ACUERDO UE-MERCOSUR?

Formular una política más coherente requiere también armonizar la asociación estratégica con el formato interregional. En primer lugar, implica concluir las negociaciones Mercosur-UE, reanudadas en mayo de 2010. No deja de ser paradójico que la UE haya firmado acuerdos de libre comercio con Centroamérica, Chile, Colombia, México y Perú, pero no con su principal socio

latinoamericano. Ello se debe tanto al formato de negociación UE-Mercosur como a la larga disputa sobre subsidios agrícolas, aranceles industriales y el sector de servicios.

El papel secundario que juega Europa en la política exterior brasileña tiene mucho que ver con el fracaso de las negociaciones comerciales. Fue a partir de 2003-4 –cuando se decidió congelar el proceso y delegarlo a la OMC– que Brasil empezó a construir alianzas alternativas con otros países. Ya se había perdido la ocasión en 1999, cuando España empujó a los demás países a celebrar en Río de Janeiro una cumbre europeo-latinoamericana en vez de una cumbre UE-Mercosur, como inicialmente había propuesto Francia. Si esta última idea hubiera prosperado, quizás ya se hubiera firmado un acuerdo.

Hoy, los problemas son los mismos, pero el contexto ha cambiado. En primer lugar, el formato UE-Mercosur ya no responde a la realidad sudamericana, que privilegia la concertación política de Unasur ante la agenda económica del Mercosur. El próximo ingreso de Venezuela, reacio a firmar acuerdos de libre comercio, no facilitará el proceso. Si el formato inter-bloque se ha roto con la Comunidad Andina, ¿por qué no aplicar la misma lección a un Mercosur que está lejos de ser el mercado común que promete su sigla? Hasta ahora, los riesgos políticos han prevalecido ante los intereses: Brasil teme perder credibilidad como potencia regional comprometida con la integración y la UE como “exportador” de su propio modelo. Sin embargo, si la fórmula interregional no funciona, la alternativa sería negociar un acuerdo bilateral, siguiendo el ejemplo de otros socios estratégicos de la UE (India, México, Sudáfrica).

Segundo, el panorama económico ha cambiado. El PIB de Brasil supera al de Corea del Sur, India o Rusia. Además, China ha entrado en el mercado sudamericano, a través de la firma de acuerdos de libre comercio con países de la región, entre ellos Chile, país asociado al Mercosur y miembro de Unasur. A raíz de la crisis, la UE tiene que abrirse a nuevos mercados y, desde esta perspecti-

4

»»»»» va, el crecimiento de Brasil y la entrada de China ofrecen nuevos incentivos para un acuerdo. También Brasil necesita contrarrestar su relación con China y parece menos reacio a bajar los aranceles industriales e incluir el sector de servicios.

En tercer lugar, se abren mejores perspectivas en el sector agrícola, que representa casi la mitad de las exportaciones de Brasil a la UE y ha sido el mayor obstáculo para un acuerdo. A partir de 2013, los Veintisiete reformarán su Política Agrícola Común (PAC), incluyendo productos sensibles como el azúcar, la carne bovina, las hortalizas, la leche y el vino. Al no abarcar la disputa comercial más que el 14 por ciento de los intercambios —y teniendo en cuenta que la OMC permite excluir temporalmente un 10 por ciento de los productos en los acuerdos de libre comercio— no debería ser tan difícil lograr un compromiso. Si no se consigue el consenso con el Mercosur, se podría importar la fórmula de la Comunidad Andina, definiendo un acuerdo marco con el bloque y firmando acuerdos de libre comercio bilaterales.

**INTERESES Y VALORES COMPARTIDOS
A NIVEL GLOBAL**

Para la UE, las asociaciones estratégicas son un instrumento para fortalecer el multilateralismo eficaz. En principio, Brasil es el socio ideal para la Unión Europea. Representa los mismos valores (democracia, paz, desarrollo), es una potencia civil y cree en un sistema multilateral basado en reglas e instituciones. No obstante, en la práctica, Brasil y la UE raras veces han jugado en el mismo campo y tampoco han votado de la misma manera en la ONU.

Cabe citar cuatro ejemplos concretos. Primero, la votación contraria en el Consejo de Seguridad sobre Irán en junio de 2010 (Brasil en contra de las sanciones, la UE a favor). Segundo, la ampliación del Consejo de Seguridad donde Brasil reclama, igual que Alemania, un asiento permanente para su país. Tercero, el debate sobre la distribución de poder en el FMI, donde Brasil presionó al lado de los BRIC para ampliar su cuota y una

Unión Europea sobre-representada cedió cuotas. Cuarto, en la OMC Brasil denuncia regularmente los estándares medioambientales de la UE, como el proteccionismo encubierto, y exige a las tradicionales potencias una reducción de sus emisiones sin hacer demasiadas concesiones en la preservación de sus bosques tropicales.

Pese a estas divergencias, se abren dos oportunidades de colaboración a nivel global. La primera es la cooperación al desarrollo, especialmente en el África subsahariana. Mientras que la UE gastará cada vez menos recursos en cooperación, Brasil es uno de los donantes futuros. Igual que la UE, la cooperación de Brasil y su agencia ABC se concentra en África (23 acuerdos de cooperación firmados), continente con el que comparte estrechos lazos culturales. La UE y Brasil podrían aprovechar su actuación conjunta en África para poner en marcha proyectos de cooperación triangular con la Comisión Europea, siguiendo el ejemplo de Alemania y el Reino Unido. Asimismo, podrían coordinar su actuación en materia de resolución de conflictos.

La segunda oportunidad reside en el ámbito de la democracia y los derechos humanos. Aunque por razones económicas se mantendrán estrechas relaciones con China, hay indicios de que Dilma Rousseff podría modificar la política de Lula de cercanía a países no democráticos como Cuba, Irán, Rusia o Venezuela. Al haber sido prisionera política durante la dictadura militar, la presidenta tiene un compromiso personal con los derechos humanos y ya ha afirmado que tendrán un lugar central en su política exterior. En alusión al caso de Shakiné Mohammadi Ashtiani, condenada a muerte en Irán, Dilma ha rechazado prácticas medievales como la lapidación de mujeres y ha dejado entrever que hubiera votado a favor de la última resolución de Naciones Unidas sobre los derechos humanos en Irán. Esta posición coincide con las encuestas nacionales, según las cuales un 65 por ciento de los brasileños está a favor de las sanciones contra Irán. En cuanto a Cuba y Venezuela, por el simple hecho de ser mujer es poco probable que su relación con los presidentes Castro y Chávez se base en la amistad personal

que caracterizó la política de Lula. Bajo su presidencia se abren perspectivas más favorables a una alianza de valores y una mayor coincidencia del voto tanto en el Consejo de Derechos Humanos como en el Consejo de Seguridad, donde Brasil coincide en 2011 con Alemania y Portugal como miembros temporales, además de Francia y el Reino Unido como permanentes.

EL CAMINO HACIA 2015

En los próximos cuatro años, Brasil y la UE tienen tres tareas principales por delante: firmar un acuerdo de libre comercio, convertir las energías renovables en un tema bilateral clave y lograr una mayor concertación global. Intensificar esa agenda estratégica es de mutuo interés. Desde Europa, la relación especial con Brasil refleja la intención de integrar las políticas de los Estados miembros con las de Bruselas y de construir una relación especial con la única potencia de las Américas que puede salir de la sombra de Washington. Brasil utiliza su relación con la UE para seguir diversificando su política exterior y como contrapeso frente a China.

El ejemplo de los socios estratégicos más recientes de la UE señala que los acuerdos de libre comercio forman parte de la asociación estratégica. Si de aquí a 2015 Brasil y la UE no resuelven sus divergencias comerciales, sea mediante un convenio interregional o bilateral, sus relaciones económicas pasarán a ser irrelevantes. Brasil es el principal motor del Mercosur y, por tanto, la agenda bilateral debe incluir las cuestiones comerciales. Por otro lado, las relaciones especiales de Alemania, España, Francia y Portugal con Brasil no deberían ser tratadas al margen, sino dentro de la asociación estratégica. En el plano global, ambos deberían abrir un diálogo a la misma altura, consensuar posiciones y afrontar sus diferencias en relación a Irán y otros conflictos. En este proceso, África debería ocupar un mayor espacio en las relaciones.

Para ello es necesario cambiar las percepciones mutuas. Brasil ve a la UE bajo la óptica de sus

relaciones con determinados países, mientras que durante mucho tiempo, la Unión ha percibido a Brasilia no como la gran potencia que es sino como un país Mercosur o latinoamericano más. Estas percepciones siguen pesando en las relaciones y obstaculizan su pleno desarrollo. Finalmente, la tradicional impronta española en las relaciones europeo-latinoamericanas ha perjudicado a Brasil frente a México que –al tener un acuerdo de libre comercio y compartir una asociación estratégica con la UE– ha sido el principal socio de Europa en América Latina. Corregir estos desequilibrios es un primer desafío que afronta la UE en su compleja y hasta ahora no muy estratégica relación con Brasil.

Susanne Gratius es investigadora senior en FRIDE

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