

La visión de la diplomacia brasileña sobre Europa: De las tentativas de aproximación hasta las complejidades de la asociación estratégica

Miriam Gomes Saraiva

>> Desde 1993 la política exterior brasileña está concentrada en dos iniciativas simultáneas que guardan conexiones entre sí: la búsqueda de una mayor proyección internacional y la construcción de un liderazgo regional en América del Sur. Estas dos iniciativas van de la mano con el esfuerzo de utilizar la política exterior como instrumento de apoyo al desarrollo nacional. En el marco de estos objetivos, Brasil firmó, en 2007, un acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea. Teniendo en cuenta que Brasil está construyendo su liderazgo regional y su rol como *global player*, este *policy brief* presenta las percepciones y expectativas que la diplomacia brasileña tiene respecto de la relación con la Unión Europea.

EXPECTATIVAS DE ASOCIACIÓN EN LA CONVERGENCIA DE VALORES

Durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, la diplomacia brasileña estuvo marcada por el ascenso de los institucionalistas pragmáticos dentro de Itamaraty. Este grupo otorgaba mayor importancia al respaldo de Brasil a los regímenes internacionales en vigencia y defendía la idea de una inserción internacional del país a partir de una “autonomía por la integración” en la que prevalece la defensa de los valores vigentes en el orden internacional. Esta postura no significó una alianza a priori con países industrializados sino la identificación de las relaciones internacionales como un escenario favorable al desarrollo económico.

Dentro de esta perspectiva, el concepto de soberanía fue revisado, dando lugar a la adopción de la idea de “soberanía compartida”. Esta

CLAVES

- La diplomacia brasileña tiene una clara preferencia por las relaciones intergubernamentales con países miembros de la Unión.
- La UE es identificada como un actor que, sistemáticamente, genera para Brasil complicaciones en el campo comercial
- La diplomacia brasileña mantuvo la búsqueda de una aproximación con países europeos en el marco del proyecto brasileño de *global player*.

»»»»» visión identificaba un mundo marcado por un “concierto” de países con un discurso homogéneo en defensa de valores universales y la tendencia a la formación de regímenes para garantizarlos. En este escenario, el liderazgo norteamericano tendría que compartir su gestión con potencias más tradicionales (Europa) o emergentes (Brasil). En relación a América Latina, la aplicación de la idea de “soberanía compartida” no se concretó. A partir de una perspectiva de apoyo a los regímenes y valores internacionales, el gobierno brasileño buscó hacer una revisión moderada de los principios de no intervención con vistas a construir su liderazgo a partir del binomio seguridad y estabilidad democrática, estableciendo vínculos fuertes con los países vecinos y actuando como mediador en situaciones de crisis cuando era llamado a hacerlo.

La visión brasileña de la Unión Europea durante el gobierno de Cardoso estuvo ligada, por un lado, a la convergencia con los valores vigentes en el orden internacional y, por otro, a la necesidad –percibida desde la diplomacia brasileña– que Estados Unidos aceptara compartir su gestión con potencias menores. Entretanto, con los norteamericanos se hicieron sentir las divergencias (mantenidas en perfil bajo) en relación a la integración sudamericana y a la construcción del liderazgo brasileño en la región.

Las percepciones de la diplomacia brasileña sobre la UE, sin embargo, no fueron claras. La Europa comunitaria tiene tres canales distintos de relaciones con Brasil: UE-Brasil, relaciones bilaterales con uno (o más) de los Estados miembros y UE-Mercosur. Para la diplomacia brasileña, de tradición realista, algunos países miembros de la UE –en especial Alemania, Francia, Italia, España y Portugal– son considerados socios importantes, en tanto la UE colectivamente es identificada como un actor que sistemáticamente genera complicaciones para Brasil en el campo comercial. La diplomacia brasileña tiene una clara preferencia por las relaciones intergubernamentales.

En lo que respecta a la relación UE-Brasil, en el campo económico, las áreas de cooperación,

inversión directa y acceso a tecnología de punta, fueron consideradas relevantes. En 1995 fue firmado un acuerdo marco de cooperación entre la UE y el Mercosur, cuyas negociaciones de hecho tuvieron inicio en 1999. El acuerdo integraba la liberalización comercial, la cooperación económica y el diálogo político. A pesar de las proximidades históricas y culturales, algunas áreas de interés en el campo comercial resultaron conflictivas y obstaculizaron la evolución de las negociaciones. En el campo político, los espacios abiertos por el Acuerdo fueron aprovechados y el diálogo fue llevado adelante a pesar de la ausencia de institucionalización. La tónica explícita de las relaciones políticas entre los dos socios durante el período de Cardoso fueron los valores compartidos, defendidos especialmente a través de los regímenes internacionales. Un elemento importante e impulsor del interés brasileño en aproximarse de la UE fue que esta última era identificada por el gobierno brasileño como una alternativa frente a las negociaciones del Alca con los Estados Unidos, que no le interesaban.

Paralelamente al diálogo con el Mercosur, la diplomacia presidencial de Cardoso apostó a una aproximación bilateral mayor con países europeos basada en un conjunto de principios como la defensa de la democracia, preocupaciones por la paz regional e internacional, construcción de mecanismos de integración con los países vecinos e identidad cultural originada en el pasado histórico. La diplomacia presidencial buscó activamente una aproximación con líderes europeos, con el propósito de construir una alianza basada en principios de acción internacional, que acompañaran una reforma del orden internacional dentro de los regímenes internacionales vigentes. La expectativa de recibir respaldo de países europeos para la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue muy importante. La firma por parte de Brasil del Tratado de No Proliferación y del Régimen de Control de Tecnología Misilística procuraba, entre otras cosas, crear confianza de los europeos en la proyección internacional del país. Expectativas, en estos casos, orientadas hacia países y no hacia la UE como ente colectivo.

La búsqueda de mayor aproximación de Brasil en términos individuales con la UE llevada adelante a través de la diplomacia presidencial de Cardoso se limitó a la interacción del presidente, como académico, con sus pares europeos defensores de una tercera vía para el desarrollo de la economía y de la sociedad capitalista. Aunque se trató de un momento en que la opción brasileña de apoyo a los regímenes internacionales podría haber fortalecido una alianza estratégica UE-Brasil, la prioridad europea se orientaba, en ese entonces, hacia el inter-regionalismo.

EL ASCENSO DE BRASIL EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL Y EL PAPEL DE EUROPA

Con la llegada de Lula al gobierno tuvo lugar una modificación importante al interior de Itamaraty, por la que los institucionalistas pragmáticos del gobierno Cardoso cedieron su lugar en la formulación e implementación

de la política exterior al grupo de los autonomistas. En términos económicos, los autonomistas son favorables al modelo desarrollista, con un Estado más fuerte y actuante en la política industrial y más comprometido con la proyección externa de las industrias nacionales. En el campo de la política exterior, defienden una proyección más autó-

nomia y activa en la política internacional; tienen preocupaciones de carácter político-estratégico sobre los problemas Norte-Sur; dan mayor relieve a la perspectiva brasileña de participar en el Consejo de Seguridad de la ONU; y procuran un papel de mayor liderazgo brasileño en América del Sur.

Aunque haya habido continuidad en algunos principios generales, los autonomistas trajeron

una discontinuidad en la visión del mundo y en las estrategias adoptadas, lo que llevó al país a fortalecer su presencia internacional en el papel de *global player*. Un escenario internacional multipolarizado post 11 de septiembre (y todavía más después de la crisis de 2008) abrió caminos para el ascenso brasileño.

La proyección brasileña en el escenario internacional se hizo sentir, primeramente, en el refuerzo de la candidatura brasileña al Consejo de Seguridad. Como credenciales para ello, la diplomacia optó por defender aspectos distributivos del comercio internacional y los problemas de la pobreza que podrían afectar la estabilidad internacional. El país tuvo un desempeño activo en la defensa de la perspectiva brasileña en las negociaciones realizadas en la OMC a través de la acción conjunta con otros países en desarrollo. El G-20 se tornó un instrumento importante para lanzar iniciativas. El Foro de Diálogo IBSA (India, Brasil y África del Sur) fue creado con el propósito de debatir cuestiones relacionadas al orden internacional, a las Naciones Unidas y a la tecnología. Itamaraty buscó aprovechar los espacios abiertos por la categorización de Brasil como parte de los BRIC's. El activismo en el sentido de una mayor presencia internacional creció de forma significativa con la participación proactiva de Brasil en foros multilaterales.

La diplomacia de Lula introdujo en el abanico de las iniciativas externas una estructura compleja de cooperación con países del hemisferio sur. Con los socios emergentes de otros continentes, se incrementó el intercambio tecnológico y las acciones conjuntas en foros multilaterales. En estas relaciones, la defensa de la no intervención en asuntos domésticos es un pilar importante. En relación a socios más pobres, la prioridad fue asignada a la cooperación técnica y financiera, al bilateralismo y a una no-intervención relativa denominada como "no indiferencia" por el canciller Amorim.

La construcción del liderazgo brasileño en América del Sur está siendo marcada por este segundo tipo de cooperación, dentro de las pautas de



La política exterior de Brasil se concentra en la construcción de su liderazgo regional y la ampliación de su proyección internacional

»»»»» *soft power*. El gobierno brasileño busca articular un proceso de cooperación/integración regional de baja institucionalidad. Unasur es un mecanismo que atiende bien este objetivo ya que es un canal a través del cual la diplomacia brasileña actúa con el propósito de construir posiciones comunes con los países vecinos frente a situaciones de crisis. Progresivamente, se está aceptando que Brasil ejerza el papel de *paymaster* en la región, cargando con algunos de los costos de un proceso de integración. La cooperación al desarrollo comienza a ser implementada con países vecinos —en este caso, se trata de la cooperación como instrumento de política exterior. El papel de *paymaster* y este tipo de cooperación con países vecinos son temas que provocan resistencias internas. Pero, en la práctica, el debate ya se tornó público y ya existe una asociación entre el liderazgo brasileño y sus costos por parte de miembros de las agencias de gobierno. Este cuadro no es favorable a la alianza estratégica entre Brasil y Argentina, y viene generando un vaciamiento del Mercosur.

En relación a los Estados Unidos, no existe convergencia en lo que se refiere a la integración sudamericana, por lo tanto no existe la posibilidad de construir una actuación articulada. Las negociaciones para la formación del Alca fueron obstaculizadas y terminaron en fracaso. La participación más autónoma de Brasil en la política internacional y sus impulsos reformistas crean nuevas áreas de fricción entre los dos países, que son tratadas con bajo perfil político.

Dentro de este contexto, la percepción de la diplomacia brasileña en relación a la UE experimentó una inflexión. En el campo comercial, las negociaciones para la firma de un acuerdo de asociación UE-Mercosur continuaron teniendo lugar pero sin éxito. La UE siguió sin atender la principal área de interés del Mercosur —abrir su mercado agrícola para las exportaciones del bloque— en tanto Brasil no se interesó por atender las reivindicaciones europeas.

En términos políticos, la diplomacia brasileña mantuvo la búsqueda de una aproximación con países europeos en el marco del proyecto brasile-

ño de *global player*, en el que no sería considerada una alianza con los Estados Unidos. Por un lado, Europa es identificada por la diplomacia brasileña como un aliado importante en una revisión del orden internacional liderado por los Estados Unidos. Y desde la perspectiva europea, Brasil pasó a ser percibido como posible líder de los países sudamericanos, capaz de frenar las iniciativas de Hugo Chávez y de contribuir a una mayor estabilidad en la región. Este movimiento de los dos actores presentó resultados concretos como la participación de representantes brasileños en reuniones con europeos con vistas a discutir temas referentes a las negociaciones económicas internacionales y que concluyeron, en 2007, con la firma del acuerdo de asociación estratégica Brasil-UE. Esta asociación estratégica incluye formalmente el refuerzo del multilateralismo y la búsqueda de acciones conjuntas en temas de derechos humanos, pobreza, cuestiones ambientales, energía, Mercosur y estabilidad en América Latina.

La asociación estratégica con la UE es vista por la diplomacia brasileña como un instrumento capaz de traer beneficios en términos de prestigio y reconocimiento internacional, así como un canal importante para la aproximación de Brasil a países europeos. Desde la perspectiva brasileña, la aproximación en términos bilaterales parece ofrecer más beneficios en la búsqueda de aliados para la inserción internacional del país y su refuerzo en el papel de *global player*, así como en la transferencia de tecnología. Sin embargo, la UE continúa siendo un organismo con el cual el gobierno brasileño mantiene claras diferencias tanto en las negociaciones comerciales UE-Mercosur como en los regímenes internacionales de comercio.

LEGADO

Durante el gobierno Cardoso hubo un esfuerzo de aproximación con países de la UE en el campo político. Entre tanto, la UE demostró clara preferencia por las relaciones interregionales como los diálogos UE-Mercosur, UE-Grupo de Río y UE-América Latina y Caribe. Un foro privilegiado UE-Brasil no prosperó. En la esfera económica,

hasta el final del gobierno de Cardoso, fueron realizadas diversas rondas de negociación dedicadas al acuerdo de asociación interregional que no obtuvieron éxito alguno.

El acercamiento entre UE-Brasil durante el gobierno de Lula fue una iniciativa derivada del nuevo activismo de Brasil en el escenario internacional como así también de su rol emergente como potencia regional. La nueva opción europea sobre bilateralización de sus relaciones con la región abrió espacios para este tipo de asociación.

El liderazgo buscado por la diplomacia brasileña es individual y el papel de Brasil de *global player* se sustenta fuertemente en las ideas de autonomía y de universalismo muy presentes en Itamaraty. Su visión de la UE es compleja: por un lado, existen posiciones enfrentadas en cuestiones comerciales, y por otro, existen relaciones estrechas con países miembros de la Unión. A pesar de esta complejidad es muy probable que, en el futuro, los distintos gobiernos brasileños continúen trabajando para estrechar sus relaciones con la UE.

*Miriam Gomes Saraiva
Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais/Universidade do
Estado do Rio de Janeiro
miriamsaraiva@uerj.br*