

## Brasil y la UE: ¿socios en materia de seguridad y derechos humanos?

Susanne Gratius y Giovanni Grevi

»» Brasil y la Unión Europea (UE) son “actores en transición”. La cuestión es si la fluida posición de ambos en un entorno internacional en continuo proceso de cambio contribuirá a acercar o alejar a los socios en cuestiones políticas y de seguridad. A pesar de la reciente desaceleración, tras una década de crecimiento económico y avances sociales, Brasil se ha convertido en una gran potencia, llena de autoconfianza y con una creciente proyección global. Durante los últimos años, Brasil ha seguido una estrategia multi-vectorial de “inserción” en los mercados globales y de liderazgo en diversos clubs de gobernanza, aprovechando sus múltiples identidades como tradicional representante del Sur (G77), potencia comercial pragmática en el nuevo G4, centro neurálgico económico en el G20 y potencia emergente con voz entre los países miembros del IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

Tras décadas de crecimiento sostenido e integración política basada en los valores de la democracia y los derechos humanos, la crisis económica ha afectado a la reputación internacional de la UE y la ha empujado hacia una fase de auto-reflexión. La Unión está intentando reposicionarse en un sistema internacional policéntrico, donde su peso tradicional en el diseño de la agenda global se cuestiona cada vez más. Los europeos han tardado en responder a las crecientes presiones para que aborden su (sobre)representación en los principales foros internacionales. No obstante, al mismo tiempo, la UE y sus Estados miembros han buscado entablar relaciones con potencias emergentes como Brasil en distintos

### CLAVES

- Brasil y la UE están redefiniendo su posición en un sistema internacional cambiante.
- A pesar de las diferentes experiencias y percepciones, hay espacio para un mayor diálogo en materia de seguridad y derechos humanos.
- La cooperación en cuestiones específicas es la mejor forma de construir la confianza en el terreno y en los foros multilaterales.

*Este documento cuenta con el apoyo del proyecto de investigación integrado UE FP7, GR:EEN-Global Re-ordering: Evolution through European Networks (Proyecto de la Comisión Europea Número: 266809)*

**2**

»»»»» niveles, incluso a través de formatos minilaterales como el G20 y mediante el establecimiento de asociaciones estratégicas bilaterales.

**OPORTUNIDAD Y AMBIGÜEDAD**

Ahora Brasil y la UE deben enfrentarse al desafío de construir la confianza mutua y entablar un diálogo eficaz sobre la agenda global, a pesar de las diferentes experiencias históricas y las percepciones muy arraigadas. Sobre la base de su extraordinario desempeño a nivel interno, Brasil busca desempeñar un papel destacado construyendo puentes en ciertas áreas políticas. Varias iniciativas apuntan en esa dirección, desde los esfuerzos para crear un régimen de emisiones post-Kioto que tenga “fuerza legal” hasta el intento fallido de mediar en un acuerdo sobre el enriquecimiento de uranio iraní propuesto conjuntamente con Turquía en 2010.

Dicho papel en la interconexión de diferentes agendas, prioridades y percepciones supone una oportunidad pero también implica cierta ambigüedad. Brasil y la UE comparten los mismos valores democráticos y ambos apoyan el multilateralismo. Los dos abogan por el fortalecimiento del sistema de derechos humanos de la ONU, la prevención de conflictos y la resolución pacífica de disputas. Al contrario de Estados Unidos, Brasil y los Estados miembros de la UE han firmado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI). Asimismo, Brasil y la UE han organizado consultas regulares sobre los derechos humanos, y en la cumbre bilateral celebrada en enero de 2013 acordaron establecer un diálogo de alto nivel sobre cuestiones de paz y seguridad, incluidos el mantenimiento y la construcción de la paz.

No obstante, Brasil y la UE difieren en dos aspectos en particular. Primero, Brasil sigue ligado a los principios de la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos. Tradicionalmente, ha sospechado de los intentos del Norte (o de Occidente) de influir en las agendas políticas o económicas en el mundo en vías de desarrollo y,

en particular, de avanzar o proteger los derechos mediante la fuerza, incluso a través de la intervención militar. Segundo, mientras que Europa y Estados Unidos tienen una alianza militar y trabajan para mejorar sus relaciones económicas mediante un nuevo acuerdo de comercio e inversiones, en la última década la estrategia general de Brasil ha consistido en contrarrestar el peso de Estados Unidos, entre otras acciones uniéndose al grupo de los BRICS. La cooperación entre la UE y Brasil en la formulación de una agenda de seguridad progresiva, centrada en los derechos humanos y en la buena gobernanza como requisitos para una paz duradera, ha sido limitada. Este documento aborda las tres dimensiones principales de esa agenda: el espacio para la cooperación triangular en el mundo en vías de desarrollo, el debate sobre la implementación del principio de la responsabilidad de proteger y la posición de Brasil en materia de derechos humanos y seguridad en la ONU.

**EL NEXO ENTRE DESARROLLO Y GOBERNANZA**

Durante su campaña presidencial, la presidenta brasileña Dilma Rousseff definió 13 prioridades, entre ellas la expansión y el fortalecimiento de la democracia política, social y económica, y la defensa de la soberanía nacional y del principio de la no injerencia mediante una presencia internacional activa y autónoma. Según el ministro de Asuntos Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, los cuatro conceptos de democracia, seguridad, derechos humanos y desarrollo están intrínsecamente vinculados y no pueden considerarse por separado. Este enfoque integrado es altamente compatible con el de la UE, que también aboga por una agenda integral de desarrollo humano y seguridad. El énfasis en la interdependencia entre desarrollo, derechos humanos y seguridad (sin bien con distintos acentos por parte de ambos socios) sugiere que hay espacio para la cooperación en esta área entre la UE como donante tradicional y Brasil como nuevo donante.

El compromiso de Brasil hacia la cooperación Sur-Sur y triangular se basa en su propia experiencia en materia de democracia y desarrollo. En América Latina, Brasil promueve el llamado “Consenso de Brasilia”, que consiste en una política macroeconómica estable y una inversión pública sostenida. El ascenso de Brasil de la décima a la sexta mayor economía mundial entre 1990 y 2012 es prueba de que esta fórmula ha funcionado, si bien el ritmo de crecimiento se ha desacelerado en los últimos dos años y Brasil necesita diversificar su economía que depende de la exportación de *commodities*. La estabilidad macroeconómica ha ido de la mano de exitosas políticas para reducir la pobreza y la desigualdad. En los últimos diez años, más de 40 millones de brasileños han entrado en la clase media, y la presidenta Dilma Rousseff ha prometido erradicar

la pobreza extrema antes de terminar su mandato.

Para Brasil, su experiencia interna es relevante para la promoción del desarrollo, los derechos y la buena gobernanza en terceros países, en particular a través del intercambio de

conocimiento y capacidades mediante la cooperación técnica. Al contrario de México, Brasil no se ha unido a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y, en su lugar, ha preferido un enfoque desligado de la ayuda condicionada de los donantes tradicionales. A nivel multilateral, Brasil ha buscado cooperar en cuestiones de desarrollo dentro del formato IBSA, mediante el establecimiento de un fondo común y la cooperación triangular en terceros países. El grupo de los BRICS dedicó su quinta cumbre, celebrada en marzo de 2013 en Durban, a la cooperación al desarrollo y la infraestructura en África y acordó medidas adicionales para crear un nuevo banco de desarrollo con un capital inicial de \$100 mil millones.

Según el Overseas Development Institute (ODI), en 2010 el gasto total de Brasil en materia de ayuda rondaba los \$1.000 millones, incluyendo la asistencia técnica, las contribuciones en especie al Programa Mundial de Alimentos (PMA) y los costes de la misión de mantenimiento de la paz de la ONU en Haití (MINUSTAH), la cual lidera. La cooperación técnica brasileña se centra, sobre todo, en la agricultura, la educación, la salud y el medio ambiente. De momento, 58 países se han beneficiado de la llamada cooperación Sur-Sur de Brasil, la mitad de ellos africanos y un tercio latinoamericanos.

El enfoque brasileño y europeo en África presenta oportunidades para una mayor cooperación en materia del nexo entre desarrollo y gobernanza. La cooperación triangular es parte de su plan de acción conjunto (2012-2014) y es considerada como “una de las principales áreas de la Asociación Estratégica”. Brasil ya ha firmado varios acuerdos de cooperación triangular con una serie de socios, en particular Japón, pero también con la Comisión Europea, Alemania, España y el Reino Unido, lanzando proyectos comunes en diferentes países de África y América Latina. La cooperación triangular implica que los dos socios implementen proyectos complementarios sobre cuestiones de interés común y de acuerdo con el país receptor.

Hasta el momento, sólo se han dado pasos tentativos en esa dirección, lo que refleja cierto nivel de reticencia por ambas partes. En particular, la UE y Brasil han iniciado la cooperación triangular en 2010 con vistas a desarrollar plantaciones para la producción de biocombustibles en Mozambique. En 2013, la Comisión Europea y el Tribunal Supremo Electoral brasileño firmaron la Carta de Brasilia, estableciendo el marco para la cooperación triangular en el apoyo a los procesos electorales (seminarios, formación y observación electoral) en los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP) y en Timor Oriental. Es todavía pronto para decir si este nivel de colaboración, aún modesto, contribuirá a construir la confianza y conducirá a una mayor



## Brasil busca desempeñar un papel destacado construyendo puentes en ciertas áreas políticas

**4**

»»»»» cooperación en el futuro, traduciendo la proximidad normativa en proyectos conjuntos concretos.

**“RESPONSABILIDAD AL PROTEGER”**

El debate sobre el concepto de “responsabilidad al proteger” (RwP, en sus siglas en inglés) es un interesante ejemplo del potencial y las limitaciones de la empresa normativa de Brasil. Al igual que China, India, Rusia y Alemania, Brasil se abstuvo en la votación sobre la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que autorizó el uso de la fuerza en aplicación del principio de la “responsabilidad de proteger” (RdP) para proteger a los civiles en Libia contra los ataques por parte de las fuerzas del régimen. La subsiguiente operación militar liderada por la OTAN, que derrocó al régimen libio, resultó ser muy controvertida. Brasil y los demás países se resentieron con lo que consideraron un abuso del principio de la RdP por parte de las fuerzas de la coalición. No obstante, Brasil no se limitó a expresar su frustración, sino que también presentó una serie de propuestas basadas en el principio de la RdP en lugar de simplemente descartarlo como una herramienta para la hegemonía occidental.

En el debate abierto celebrado en noviembre de 2011 en el Consejo de Seguridad sobre la protección de civiles en los conflictos armados, se entregó una nota conceptual del ministro brasileño de Asuntos Exteriores que hacía referencia a dos puntos en particular: secuenciar y monitorear. Primero, los tres pilares de la RdP (la responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones, la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a hacerlo, y la responsabilidad de la comunidad internacional de actuar ante el fracaso de los Estados de hacerlo) deberían ser subordinados políticamente los unos a los otros y considerados de manera sucesiva. Las medidas coercitivas sólo deben aplicarse como último recurso, una vez se hayan agotado todas las alternativas. Segundo, una vez que el Consejo de Seguridad haya autorizado el uso de la fuerza, la acción militar

debe atenerse estrictamente a la carta y el espíritu del mandato y se deben establecer procedimientos adicionales para monitorear su implementación. En febrero de 2012, se llevó a cabo un debate informal sobre la iniciativa RwP en Nueva York. La participación del ministro Patriota indicó el compromiso político de alto nivel de Brasil.

Sudáfrica fue el único integrante de los BRICS que apoyó abiertamente el concepto, mientras que para Estados Unidos y Europa la RwP supone limitaciones cuestionables a la implementación del tercer pilar de la RdP. Algunos diplomáticos señalaron que la mayoría de los principios mencionados en la propuesta brasileña ya se encontraban en la formulación original de la RdP, incluidas la centralidad de la prevención y la proporcionalidad del uso de la fuerza. Al mismo tiempo, se creyó que secuenciar a raja tabla los tres pilares de la RdP sería inviable. Las situaciones de crisis agudas requieren de flexibilidad para movilizar distintas herramientas de asistencia y coerción, y éstas últimas no necesariamente implican la acción militar, que de todas formas requeriría la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. Además, mientras que se aplica como último recurso, la acción militar no implica necesariamente que no se puedan seguir adoptando iniciativas políticas y diplomáticas en paralelo.

La UE respondió de manera constructiva a las preocupaciones de Brasil con relación a la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de la fuerza bajo el mandato de la ONU, una cuestión que se siguió debatiendo en el diálogo informal celebrado en septiembre de 2012 en el seno de la Asamblea General sobre la respuesta oportuna y decisiva (tercer pilar de la RdP). Se ha alcanzado un amplio consenso sobre que la RwP no pretende modificar los parámetros de la RdP, sino complementarlos para mejorar su implementación. La iniciativa brasileña sigue estando en la agenda y se podría considerar una útil contribución a la construcción de la confianza sobre una cuestión sensible y contradictoria. Al mismo tiempo, demuestra que hay poco espacio para la codificación de un concepto esencialmente político y

para acercar las diferentes interpretaciones sobre lo que podría o no desencadenar el uso de medidas coercitivas en casos específicos.

### UN ENFOQUE DISTINTO SOBRE DERECHOS HUMANOS

Bajo la administración Rousseff, Brasil ha aumentado, tanto a nivel nacional como internacional, su compromiso hacia los derechos humanos, incluido en el Preámbulo de la Constitución del país. El Gobierno brasileño ha aceptado 69 de las 70 recomendaciones presentadas por el Consejo de Derechos de la ONU en 2012 y ha firmado todos los acuerdos y convenciones al respecto. En estrecha cooperación con la sociedad civil, Brasil ha lanzado iniciativas especiales para combatir el racismo y se ha centrado en el balance de género, la protección del menor, de los ancianos y de los discapacitados. Brasil y la UE se han unido a otros actores para celebrar una conferencia de alto nivel sobre el empoderamiento de la mujer al margen de la 22ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU celebrada en febrero de 2013.

La creación de una Comisión Nacional de la Verdad en 2012 para investigar crímenes cometidos durante el régimen militar en Brasil (1964-1985) y el plan para desarrollar hasta 2015 un Sistema Nacional de Indicadores de Derechos Humanos también son ejemplo del fuerte compromiso de la presidenta Rousseff con los derechos humanos en el país. La lucha contra la corrupción es otra prioridad: ocho ministros han renunciado y el Gobierno ha aprobado una ley de transparencia que otorga acceso a los documentos públicos a todos los ciudadanos.

Según el ministro de Asuntos Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, los derechos humanos son un principio rector de la política exterior brasileña. A principios de 2011, Brasil promovió un debate en el Consejo de Seguridad sobre la “interdependencia” entre seguridad y desarrollo para alcanzar la paz sostenible. En la sesión del Consejo de Derechos Humanos

celebrada en febrero de 2013, el ministro Patriota hizo hincapié en que Brasil busca “un enfoque equilibrado y no selectivo”, con el fin de evitar la “polarización” del debate sobre derechos humanos. Brasil apoya una amplia definición de derechos humanos, poniendo el acento en la dimensión social y económica. Desde la creación del Consejo de Derechos Humanos en 2006, Brasil ha sido elegido tres veces como miembro (primero por un mandato de dos años y posteriormente por dos mandatos de tres años). En la última votación, en noviembre de 2012, Brasil logró el apoyo de 184 de los 193 Estados miembros de la ONU.

El récord de los últimos dos años demuestra la existencia de un enfoque más abierto y progresista respecto de los derechos humanos en comparación con las posiciones y el discurso controvertidos de la anterior administración Lula. Pero hay una mezcla. En 2009, Brasil se abstuvo de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en Corea del Norte e Irán. La presidenta Rousseff criticó esas decisiones, pero el 25 de marzo de 2011 su Gobierno aprobó una resolución del Consejo de Seguridad para nombrar a un relator especial de derechos humanos para Irán y apoyó una resolución condenatoria a Corea del Norte. En 2013 Brasil también votó a favor de la creación de una Comisión de Investigación sobre abusos de derechos humanos en Corea del Norte, promovida por la UE y Japón.

En 2011, Brasil no apoyó una resolución del Consejo de Seguridad, promovida por la UE, sus Estados miembros y Estados Unidos, para condenar la violencia del régimen de al-Assad contra los protestantes en Siria. Pero en la medida que la situación empezó a deteriorarse aún más, Brasil cambió su enfoque y apoyó las resoluciones de la Asamblea General de febrero y agosto de 2012 condenando las violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas del Gobierno sirio y pidiendo la transición política. En 2011, se nombró a un brasileño, Paulo Sergio Pinheiro, presidente de la Comisión Independiente de Investigación de la ONU para Siria creada por el

**6**

»»»»» Consejo de Derechos Humanos. No obstante, en enero de 2013, Brasil no apoyó la petición de 57 países (incluyendo 26 Estados miembros de la UE) para que el Consejo de Seguridad refiriese los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos en Siria a la CPI, una medida contemplada en las recomendaciones de la propia Comisión de Investigación de la ONU en su último informe en febrero de 2013.

**CONCLUSIÓN**

La revisión del diálogo y la cooperación entre Brasil y la UE sobre cuestiones de seguridad basadas en los derechos indica que hay lugar para un mayor acercamiento en términos de las divisiones ideológicas y políticas. Asimismo, sugiere que para convertir este potencial en prácticas reales lo mejor es construir una cooperación tangible desde abajo y buscar la convergencia en cuestiones específicas en lugar de cuestionar paradigmas normativos. Brasil continuará siguiendo una política exterior autónoma, reflejando su nuevo estatus y autoconfianza

en los asuntos internacionales. Probablemente la democracia y los derechos humanos estarán cada vez más presentes en la identidad internacional de Brasil, pero ésta seguirá estando caracterizada por la particular experiencia interna del país, su reticencia a contemplar limitaciones a la soberanía y el interés nacional. Hay que evitar las posturas dogmáticas; los dos socios deben buscar plataformas y cuestiones que faciliten la construcción de la confianza y avances concretos. La UE y Brasil son actores internacionales en transición y cada vez más ambos necesitarán socios fiables para avanzar sus valores e intereses en la escena mundial.

*Susanne Gratius es investigadora senior en FRIDE.  
Giovanni Grevi es director interino de FRIDE.*

**e-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)**

