

De Europese Unie en Brazilië: eindelijk een (strategisch?) partnerschap

Van via-via naar face to face: het strategisch partnerschap EU-Brazilië, in 2007 gesloten, heeft een voortdurende, rechtstreekse dialoog gecreëerd tussen de Latijns-Amerikaanse gigant en het Europese vasteland; voorheen verliep dat via Mercosur. Gezien de verschillen in inzicht binnen het bilaterale partnerschap wordt getwijfeld aan de slagvaardigheid ervan. Hoe strategisch is het strategisch partnerschap EU-Brazilië nu eigenlijk?

Nieuw is de diplomatieke band tussen de EU en Brazilië niet. De aanzet tot verdieping van de bilaterale betrekkingen dateert uit de jaren zestig van de vorige eeuw, toen Brazilië als eerste Zuid-Amerikaanse staat de Europese Economische Gemeenschap (EEG) 'erkende' en een permanente vertegenwoordiging in Brussel vestigde. Dit mondde uit in een reeks bilaterale overeenkomsten, die bekend staan als overeenkomsten van de 'eerste' (van kracht in 1974) en 'tweede generatie' (getekend in 1980). Deze betrekkingen vielen onder de noemer 'niet-prefereentieel', d.w.z. dat het een beperkte uitbreiding van handelsbetrekkingen betrof en het niet om handelsakkoorden ging. Hoewel de Braziliaanse industrie in de jaren 'zestig en zeventig profiteerde van de investering van Europese bedrijven,¹ kwamen de bilaterale betrekkingen tijdens de Koude Oorlog niet helemaal van de grond.

Dit komt omdat de meeste aandacht van de EEG destijds uitging naar het aanhalen van banden met andere regio's. Het ontwikkelen van relaties met de ACS-landen (landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan) als gevolg van de in 1975 gesloten Overeenkomsten van Lomé, het tot stand brengen van een dialoog met landen rond de Middellandse Zee (de Euro-Arabische dialoog in de jaren zeventig) en met landen in het Oostblok over veiligheidsbeleid en ontspanning

hadden de meeste aandacht. Dat er medio jaren zestig in Brazilië een militaire junta aan de macht kwam, heeft de politieke dialoog met Europa bovendien doen stagneren. In machtscentrum Brasilia was men meer in het opbouwen van relaties met Washington en Afrikaanse landen geïnteresseerd. Toenadering tussen de EU en Brazilië werd ook bemoeilijkt door het protectionistische landbouwbeleid in Europa en de structuralistische theorieën (protectionisme en importsubstitutie) die ten grondslag lagen aan het Braziliaanse economische beleid.

Het naderende einde van de bipolaire wereld bracht gunstige ontwikkelingen voor bilaterale toenadering mee: het politieke en economische liberalisme in Brazilië breidde zich uit, Brasilia streefde naar diversificatie van zijn internationale betrekkingen, terwijl de Europese lidstaten het externe optreden van de EU wilden ontwikkelen en versterken. Met een nieuwe impuls voor hun bilaterale relatie als doel tekenden Brazilië en de EEG in 1992 een overeenkomst van de 'derde generatie' (*Framework Cooperation Agreement*), die een democratische clausule en een herzieningsclausule bevatte. De eerste ging over het respecteren van de democratie en de mensenrechten, de tweede gaf de partijen de mogelijkheid de verhoudingen aan te vullen en uit te breiden in een later stadium.

Sebastian Santander

is hoogleraar aan de Universiteit van Luik. Hij werkt op de Faculteit Rechten, Politieke Wetenschappen en Criminologie en is verantwoordelijk voor het onderzoekscentrum CEFIR (*Center for International Relations*) van de universiteit.

Steun voor de post-statelijke wereldorde

Toch was het opbouwen van exclusieve, individuele strategische relaties met Brazilië op dat moment geen prioriteit. Het ontwikkelen van relaties met Brasilia verliep voor de EEG idealiter via de Zuidelijke Gemeenschappelijke Markt, ofwel Mercosur.² Het *Framework Cooperation Agreement* met Brazilië van 1992, die dezelfde kenmerken heeft als vergelijkbare akkoorden die met andere Zuid-Amerikaanse landen werden gesloten, werd door de EG beschouwd als middel om een associatieovereenkomst (die zou berusten op politieke dialoog, ontwikkelingssamenwerking en een vrijhandelszone) met Mercosur te sluiten.

Waarom had een overeenkomst met Mercosur prioriteit? Uit economisch oogpunt was de EU geïnteresseerd in de schaalvoordelen die Mercosur het Europese bedrijfsleven kon bieden. Ook strategisch lagen er bij een overeenkomst kansen voor Europese autoriteiten: in Mercosur zagen ze de weerspiegeling van hun eigen regionale ervaring. Door het regionale integratieproject te steunen, zagen autoriteiten de mogelijkheid hun eigen regionale *governance* te exporteren en zo hun internationale identiteit en rol te versterken. Vanaf begin jaren negentig droeg de Europese Commissie hieraan bij door Mercosur financieel, technisch en politiek-institutioneel te steunen.

Deze steun is bedoeld als stimulans voor regionale blokken die intraregionale liberalisering combineren met liberalisering van handel met de buitenwereld, het opstellen van gemeenschappelijke strategieën en instellingen, alsmede de oprichting van supranationale structuren.

Het ontwikkelen van bilaterale betrekkingen met Brazilië paste niet in dit stramien. Door het ondersteunen van de ontwikkeling van regionale integraties, zoals Mercosur, hoopte de EU bij te dragen aan het ontstaan van een multiregionale en post-statelijke wereldorde.

Partnerschap als gevoel van erkenning

Na de eeuwwisseling werd getracht een bilaterale relatie tussen EU en Brazilië tot stand te brengen, met als doel een directe politieke dialoog te voeren over mondiale, re-

Door de ontwikkeling van regionale integraties als Mercosur te ondersteunen, hoopte de EU bij te dragen aan het ontstaan van een multiregionale en post-statelijke wereldorde



Bilaterale banden met Brazilië? Europese autoriteiten wilden liever een overeenkomst met Mercosur, als weerspiegeling van hun eigen regionale ervaring. Foto: presidencia.gov.ar

gionale en bilaterale kwesties van gemeenschappelijk strategisch belang. De eerste EU-Brazilië Top in Lissabon (juli 2007) vormde de kiem van het strategisch partnerschap. Daar werd besloten dat een dergelijk partnerschap betrekking moet hebben op multilateralisme, handel, samenwerking op het gebied van mensenrechten, klimaatverandering, duurzame energie, armoedebestrijding, veiligheid, cultuur, onderwijs en het integratieproces van Mercosur.³

Het partnerschap van 2007 heeft tot diverse ontmoetingen geleid. Zo kwamen de regeringsleiders al zes keer bijeen en vinden er periodiek bijeenkomsten van ministers en hoge ambtenaren plaats. Voorts is de associatie EU-Brazilië uitgebreid met twee gemeenschappelijke actieplannen voor de duur van drie jaar, met een uitbreiding van gespreksonderwerpen als gevolg. Om deze nieuwe bilaterale relatie verder te ontwikkelen, heeft de Europese Commissie voor de periode 2007-2013 een bijdrage van 61 miljoen euro voorzien.

De ontwikkeling van een directe politieke dialoog tussen de EU en Brazilië kan niet los worden gezien van de veranderingen van de internationale machtverhoudingen en de toenemende multipolarisering van de wereld. Brazilië is de laatste jaren, net als China, India en Zuid-Afrika, aan een aanzienlijke internationale economische en politieke opmars bezig. Het heeft zijn economie geïnternationaliseerd, zijn bedrijven geïnternationaliseerd, een spaarpot van meer dan 200 miljard euro opgebouwd; en, niet te vergeten, het land is zelfvoorzienend in olie geworden. Ook al voelt Brazilië begin 2014 de gevolgen van de recessie,⁴ het is in het algemeen zonder kleerscheuren de mondiale crisis doorgelopen. Brazilië is bovendien op mondiaal niveau assertiever geworden: het draagt bij aan vredesmissies, is een donor van ontwikkelingshulp en speelt een actieve rol in multilaterale instellingen.

Voor de EU was het, aan het begin van de huidige crisisperiode, noodzakelijk betrekkingen met opkomende mogendheden zoals Brazilië te ontwikkelen. De Unie hoopte er economische voordelen mee te behalen en haar zichtbaarheid op het wereldtoneel mee te vergroten.⁵ Vanuit Braziliaans oogpunt is het sluiten van het strategisch partnerschap een erkenning van zijn nieuwe status als opkomende wereldmogendheid. Dat gevoel van erkenning is des te belangrijker, nu Brazilië moeite heeft als regionale leider erkend te worden door zijn Zuid-Amerikaanse bureaus.⁶

Desillusie Mercosur

Het directe partnerschap tussen de EU en Brazilië kan ook verklaard worden door de stagnerende betrekkingen tussen Europa en Latijns-Amerika in regionaal verband, in het bijzonder de moeilijkheden in de interregionale verhoudingen tussen de EU en Mercosur. Eigenlijk heeft Mercosur de Europese verwachtingen op het gebied van regionale integratie niet waar kunnen maken. De EU verwijt de lidstaten van Mercosur dat er, ruim twintig jaar na oprichting van de douane-unie, nog geen gemeenschappelijk onderhandelingsorgaan (zoals de Europese Commissie) is opgericht. Teleurstellend is verder dat de EU en Mercosur op diverse onderhandelingsgebieden (diensten, investeringen, overheidsopdrachten) geen gemeenschappelijke strategieën hebben ontwikkeld.

Met het onderhouden en doorontwikkelen van de bilaterale betrekkingen gebeurt nu het tegenovergestelde van twintig jaar geleden: de EU heeft Brazilië aangewezen als tussenpersoon van Mercosur in plaats van *vice versa*. Zo hoopt Europa nieuwe dynamiek te creëren voor interregionale relaties en het afsluiten van onderhandelingen over een vrijhandelsovereenkomst met Mercosur te vergemakkelijken.⁷

Geen consensus over belangrijke thema's

Het partnerschap wordt dus beschouwd als middel om de betrekkingen tussen de EU en Mercosur vooruit te helpen. Heeft de Euro-Braziliaanse dialoog, die nu al zeven jaar gevoerd wordt, de interregionale onderhandelingen over handel uit het slop kunnen trekken? Het antwoord is simpelweg nee; het partnerschap heeft immers nog niet geleid tot een associatieakkoord tussen de EU en Mercosur.

Vanuit Braziliaans oogpunt is het sluiten van het strategisch partnerschap een erkenning van zijn nieuwe status als opkomende wereldmogendheid



Een suikerrietfabriek in São Paulo. In onderhandelingen over de uitstoot van broeikasgassen botsen Brussel en Brasilia: ze stellen verschillende eisen over de verantwoordelijkheid voor klimaatverandering. Foto: Wikipedia / Mariordo

Dit kan verklaard worden door het feit dat Brazilië, net als de andere lidstaten van Mercosur, posities verdedigt die moeilijk verenigbaar zijn met die van de EU. De Zuid-Amerikaanse landen hebben een offensieve positie ten opzichte van de landbouwpolitiek en een defensieve positie wat betreft industrie, diensten, investeringen, overheidsopdrachten en rechtszekerheid voor investeringen van buitenlandse bedrijven. Als de EU een vrijhandelsakkoord met Brazilië voorstelt, zou dit de onderhandelingen op bilateraal niveau ook niet gemakkelijker maken. Bovendien zouden er meerdere juridische obstakels uit de weg moeten worden geruimd om zulke onderhandelingen te beginnen: de Europese Commissie zou een nieuw onderhandelingsmandaat met de Raad moeten overeenkomen en Brazilië zou zich terug moeten trekken uit de douane-unie.

Kan men de EU en Brazilië dan wel als strategische partners beschouwen wat multilateralisme betreft? Eigenlijk wijken hun posities in een aantal onderhandelingsdossiers op multilateraal niveau af, zoals bij de onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Dat verschil is ook te zien bij de multilaterale klimaatonderhandelingen; daar bepleit de EU voor alle landen bindende streefcijfers voor de uitstoot van broeikasgassen, terwijl Brazilië een “gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid” voorstelt. De Zuid-Amerikanen vinden, net als andere nieuwe grootmachten die onder BRIC worden geschaard, dat het niveau van ontwikkeling

door de jaren heen mee moet wegen in de verantwoordelijkheid die voor klimaatverandering moet worden genomen. In die optiek moet de EU een grotere bijdrage leveren dan Latijns-Amerika – en dat weigert Brussel.

Met het strategisch partnerschap werd ook beoogd de EU en Brazilië te laten samenwerken in kwesties als de internationale economische *governance*. De EU aarzelde dan ook niet om Brussel en Brasilia voor te stellen als bondgenoten in de zoektocht naar oplossingen voor de economische recessie.⁸ Als er echter over gemeenschappelijke oplossingen wordt gediscussieerd, liggen de visies ver uit elkaar: Europa pleit voor streng bezuinigen, terwijl Brazilië crisisbestrijding door middel van groei voorstaat.

Niettemin is het interessant te zien dat internationale factoren kunnen leiden tot toenadering tussen deze twee schijnbaar geopolitieke tegenpolen. Een recent voorbeeld betreft de cyberoorlog en de wereldomvattende spionagepolitiek van de Verenigde Staten. Om de spionage van de *National Security Agency* (NSA) te ontwijken, zijn de EU en Brazilië op hun zevende gezamenlijke top van februari 2014 overeengekomen nauwere relaties te ontwikkelen op het gebied van informatietechnologie. Op de top is besloten een onderzeese kabel aan te leggen van de Portugese hoofdstad Lissabon naar de Braziliaanse kuststad Fortaleza, om zo het Amerikaanse internet te omzeilen.

Conclusie: gebrek aan strategische diepgang

De bilaterale relatie tussen Brussel en Brasilia kan niet los worden gezien van de verhouding tussen de EU en Mercosur. De EU heeft immers officiële betrekkingen met de Latijns-Amerikaanse douane-unie waar Brazilië deel van uitmaakt. Het strategisch partnerschap met Brazilië heeft voor spanningen – zelfs tegenstellingen – gezorgd tussen twee Europese strategieën, namelijk interregionalisme en bilateralisme. Sinds de EU haar voorkeur voor interregionale relaties na twintig jaar heeft opgegeven en exclusieve relaties ontwikkelt met opkomende landen die deel uitmaken van regionale blokken, is de angst voor destabilisatie van het Zuid-Amerikaanse regionalisme gegroeid.

Of het zo ver komt? Bij de strategische diepgang van het 'strategisch' partnerschap tussen de EU en Brazilië kunnen vraagtekens worden geplaatst. De posities die de 'partners' innemen lopen bij veel (gezichtsbepalende) thema's zo ver uit elkaar, dat veel doelstellingen op de gemeenschappelijke agenda de afgelopen zeven jaar moeilijk te verwezenlijken waren. Wél heeft het partnerschap een directe en frequente dialoog over internationale, interregionale en bilaterale kwesties tot stand gebracht tussen twee belangrijke spelers op het wereldtoneel.

NOTEN

- 1 Maria das Graças Rua, 'Brazil's Foreign Policy towards the European Union', *Institute for European-Latin American Relations*, WP 41/99, 1999.
- 2 Mercosur werd opgericht in 1991, naar aanleiding van het Asunción Verdrag. De oprichters zijn Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay. In 2012 werd Venezuela het vijfde lid.
- 3 Europese Commissie, 'Naar een strategisch partnerschap tussen de EU en Brazilië', *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad*, Brussel, 30 mei 2007.
- 4 Daling van export; er worden minder leningen verstrekt; de industrie wordt geconfronteerd met een afnemende vraag en lagere prijzen; de Braziliaanse munt is overgewaardeerd; de druk van de internationale (in het bijzonder de Chinese) concurrentie is groot.
- 5 Zie ook: Sebastian Santander, 'The EU and the shifts of power in the international order: challenges and responses', *European Foreign Affairs Review*, jrg. 19, nr 1, 2014, blz. 65-81.
- 6 Zie ook: Sebastian Santander, 'Le Brésil et ses aspirations au statut de puissance: autoperception, capacités, reconnaissance internationale', in: Sebastian Santander (coörd.), *L'émergence de nouvelles puissances: vers un système multipolaire?*, Parijs: Ellipses, 2009, blz. 51-88.
- 7 Zie ook: Sebastian Santander, 'L'idéalisme européen à l'épreuve de la réalité internationale du Mercosur au "partenariat stratégique" avec le Brésil', in: Sebastian Santander (coörd.), *Puissances émergentes: un défi pour l'Europe?*, Parijs: Ellipses, 2012, blz. 185-207.
- 8 EEAS, 'Climate change and economy top EU-Brazil agenda', *European External Action Service*, 13 juli 2010 (<http://eeas.europa.eu/>).