

BRASIL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y BRICS

LAS PROMESAS Y RIESGOS DE UN LIDERAZGO NO ALINEADO

Por LIC. AGOSTINA CAVASOTTO

Palabras Clave:

- > Brasil
- > Política exterior brasileña
- > BRICS
- > Unión Europea
- > Ucrania
- > Autonomía
- > Sur Global
- > Multipolaridad

Introducción

La relación de Brasil con la Unión Europea (UE) está inserta en un entramado de tensiones y lazos que involucran principalmente a los países del bloque BRICS, la propia UE y Estados Unidos en un escenario atravesado por la guerra en Ucrania, los conflictos económicos y la rivalidad creciente entre las grandes potencias.

Históricamente, la diplomacia de Itamaraty –el Ministerio de Relaciones exteriores de Brasil– ha puesto como primer objetivo en lograr la autonomía, con tres enfoques practicados a través de las décadas y los diversos gobiernos, que son: *distancia*, *participación* y *diversificación* (Vigevani y Cepaluni, 2009, p. 30). Busca ser un jugador independiente, no alineado ni con Occidente ni con sus opositores, en pos de resguardar sus intereses nacionales, fortalecer su economía más allá de tensiones geopolíticas y construir su rol como líder regional, como interlocutor del llamado

Sur Global y mediador pacífico en conflictos internacionales. En breve, ha adoptado una estrategia de *hedging*¹ o estrategia de cobertura, un concepto tomado del campo financiero y popularizado por Goh (2005): “El *hedging* se define aquí como un conjunto de estrategias orientadas a evitar —o a planificar contingencias ante— una situación en la que los estados no pueden optar por alternativas más directas como el equilibrio de poder (*balancing*), la adhesión al bando más fuerte (*bandwagoning*) o la neutralidad. En su lugar, cultivan una posición intermedia que posterga o evita tener que elegir un bando a costa evidente del otro” (Goh, 2005, p. viii, traducción propia). Esto le permite navegar la relación entre EEUU (vecino de la región), China (su gran socio comercial), y la UE (una potencia económica y diplomática).

También cultiva asociaciones estratégicas en organizaciones multilaterales como BRICS y el



G20 y relaciones bilaterales con lógicas geopolíticas y/o económicas. El diálogo con Rusia, a su vez, tiene una vertiente comercial y otra diplomática, ya que le da un lugar para posicionarse como mediador en la mesa de las grandes potencias; la cual, como se verá más adelante, quizás sea un campo minado para Brasil.

Como notan Vigevani y Cepaluni sobre la autonomía por diversificación –que en 2011 aplicaban al primer gobierno de Lula da Silva, pero que puede plausiblemente extenderse a su tercer período como presidente–, el estado asegura su autonomía a través de la participación en instituciones liberales (o multilaterales) y alianzas Sur-Sur (planteadas como herramienta de posicionamiento y cambio estructural). El objetivo, según los autores, es “reducir las asimetrías y aumentar la capacidad de negociación internacional del país en sus relaciones con países más poderosos [...]. Una característica

importante es la capacidad de negociar con estos últimos sin rupturas, con la perspectiva de romper el unilateralismo y buscar la multipolaridad y un mayor equilibrio” (p. 36. Traducción propia).

La política de autonomía, entonces, dicta un delicado balanceo entre poderes e intereses. Sin embargo, la guerra en Ucrania y la intensificación de la rivalidad entre EEUU y China han puesto en jaque el sistema multilateral y dejan un margen de acción crecientemente acotado para potencias medias como Brasil y la UE, mientras que la dinámica del sistema las arrastra hacia un polo o el otro y pone en entredicho la independencia de sus políticas exteriores. Ya en 1993, en una coyuntura internacional muy diferente, Waltz señalaba que, en un mundo bipolar, “cada [estado] se ve obligado a concentrar sus temores sobre el otro [...]. La competencia entre estados se agudiza cuando su número se reduce a dos” (Waltz, 1993, p. 45) (traducción propia).

Como resultado, las potencias medias, que no pueden pasar bajo el radar como las potencias pequeñas, se ven arrastradas hacia lógicas de alineación. Incluso si no se considera que el mundo vive una nueva bipolaridad (EEUU-China), como quieren Kupchan (2021) y Lind (2024), entre otros, la rivalidad geopolítica y comercial entre EEUU y China incrementa la presión sobre Brasil y la UE para posicionarse cerca de uno de los polos.

La relación de Brasil con la Unión Europea

Históricamente, Brasil ha desarrollado una relación cercana con la UE, gracias a sus valores compartidos y a los beneficios mutuos que el comercio les

1. “Hedging is defined here as a set of strategies aimed at avoiding (or planning for contingencies in) a situation in which states cannot decide upon more straightforward alternatives such as balancing, bandwagoning, or neutrality. Instead they cultivate a middle position that forestalls or avoids having to choose one side at the obvious expense of another”

proporcionaba. La UE es la tercera economía del mundo y Brasil es la más grande de América Latina. Hoy en día, continúan compartiendo intereses clave, entre ellos, evitar la dinámica de una guerra fría entre EEUU y China, blindar cadenas de suministro independientes, tejer relaciones con terceros países e impulsar la transformación verde.

Algunas áreas de cooperación son la energía renovable, la democracia, el orden basado en reglas, el medioambiente. Ambos tienen dependencia económica de China y buscan autonomía frente EEUU, aunque con estrategias diferentes.

En lo referido a la economía, en 2024 la UE fue el segundo socio comercial de Brasil (15.9%) después de China, mientras que Brasil fue el décimo socio de la UE (1.8%) (Comisión Europea). Según las últimas cifras disponibles del Banco Central de Brasil, Europa sigue siendo el mayor poseedor de stock de inversión extranjera directa en Brasil, con 61,5% del total. América del Norte ocuparía el segundo lugar, con el 23,3% (Santander Trade, 2025a).

La relación entre Brasil y la UE está facilitada por numerosos mecanismos y foros multilaterales, además de estrechas relaciones bilaterales con diversas naciones. El acuerdo Mercosur-UE, impulsado por Brasil, daría un nuevo impulso a las relaciones. Sin embargo, al no haber sido ratificado aún, excede el alcance de este artículo. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en su colaboración con la UE en el *Global Gateway*, también provee un camino de cooperación, particularmente para la inversión en el desarrollo sustentable. En la Cumbre UE-CELAC 2023, la declaración final tenía una cláusula sobre la integridad territorial y la solución de controversias por medios pacíficos. A pesar de estar geográficamente lejos de los países de América Latina, la cuestión de Ucrania encendió debates fuertes, hasta tal punto que el anuncio de nuevas inversiones europeas y otros temas quedaron en un segundo plano. El posicionamiento frente a Rusia y

Ucrania se ha hecho insoslayable en la relación con la UE.

Esto conduce a las diferencias entre Brasil y la UE. Algunas de las principales se refieren a los conflictos de Ucrania y de Gaza, a la aplicación de sanciones como herramienta política y la aplicación extraterritorial de legislación europea, particularmente en lo referido a regulaciones medioambientales, etc.

Adicionalmente, los lazos de Brasil con China pueden causar preocupación en la UE y generar falta de confianza y complicaciones en EEUU (de quien la UE depende por su seguridad).

Brasil y BRICS

BRICS inició como una plataforma para generar reformas en un sistema geopolítico y financiero internacional considerado injusto, generar centros alternativos a EEUU y la UE, des-dolarizar, reforzar el multilateralismo, posibilitar otras cadenas de suministro y canales de comunicación política y dialogar con el Sur Global. Estos objetivos



no alcanzan por sí solos para crear una identidad geopolítica firme, ya que priman los intereses individuales de cada estado por sobre una política conjunta; sin embargo, Rusia ha enfatizado el rol de BRICS como proyecto anti-Occidental, como se puede entrever en la lista de nuevos integrantes. Brasil, por el otro lado, se opone a esta expansión, porque considera que diluye su identidad y la posición de Brasil dentro de BRICS. En la cumbre de julio de 2025 celebrada en Rio de Janeiro –a la cual no fueron ni Putin ni Xi–, Lula y Modi intentaron evitar antagonizar a EEUU. El enfoque estuvo en reformar la gobernanza global, la transición verde y la cooperación Sur-Sur. También se debe tomar en cuenta que, por aquel momento, pesaba en el aire la amenaza de Trump de aplicar aranceles adicionales del 10% a los países del BRICS que tomaran políticas antiamericanas (Sabanadze, 2025).

A pesar de la reticencia de Brasil e India a lanzarse a un camino opuesto a los EEUU en esta cumbre, después de la imposición de aranceles americanos del 50% en julio 2025, Lula da Silva tomó una posición fuerte. Los aranceles del 50% también alcanzaron a la India de Modi, quien se reunió en China con Putin y Xi para el *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) del 31 de agosto al 1 de septiembre. Al ver cómo se fortalecen esos lazos en detrimento de EEUU, se hace más plausible que BRICS se convierta en un “club” de adversarios de EEUU, donde China (y en menor medida Rusia) dictan las estrategias y objetivos. También pareciera que EEUU mismo empuja a países como India y Brasil hacia una alineación que le hubiera quedado incómoda poco tiempo antes. En una situación así, peligran los beneficios del multilateralismo y se atrofia el *hedging*.



Brasil y Rusia

La relación comercial de Brasil con Rusia, si bien no tan grande como la que tiene con la UE, significa la considerable suma de 10.000 millones de dólares anuales.

Ante todo, es una asociación estratégica. Brasil exporta productos agropecuarios, particularmente alimentos, y Rusia provee petróleo y fertilizante, esenciales para las industrias brasileñas, particularmente en la agroindustria, que constituye más del 20% del PBI brasilero y que generó el 48.9% de la exportación de Brasil en 2024 (Santander Trade, 2025b). Rusia provee el 20-25% de fertilizantes o componentes clave a Brasil, por alrededor de 4.000 millones de dólares al año (Lorimer, 2025; Magdyk, 2025) y fue también la fuente del 21% de las importaciones de combustible en Brasil en julio-agosto 2025 (Lorimer, 2025b). Por un lado, la baja de precios de la energía americana favoreció la importación desde EEUU, pero los aranceles americanos y la desviación de buena parte de la producción americana a Europa favorecieron las exportaciones

CV

AGOSTINA CAVASOTTO

Analista en el Centro de Estudios de Gobernanza Global de la Universidad Austral (Buenos Aires), donde investiga factores geopolíticos y geoeconómicos vinculados a la política exterior de los países del Mercosur, Rusia y Ucrania. Es candidata a Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Austral, con la tesis en curso, y Licenciada en Letras por la Universidad Católica Argentina. Realizó estudios de posgrado como estudiante visitante en la Universidad de Varsovia (Polonia). Se desempeña como profesora adjunta en la Universidad Austral. Contacto: mcavasotto-ext@austral.edu.ar

Gracias a las sanciones contra Rusia, se abrieron oportunidades comerciales para Brasil, tanto por mercados que se ampliaron como en comercio directo con Rusia.

rusas, particularmente de diésel, que Rusia provee en un 65% (Malheiros, 2025). La energía barata es clave para controlar la inflación, factor que cobra una gran importancia en el año anterior a elecciones nacionales.

Gracias a las sanciones contra Rusia, se abrieron oportunidades comerciales para Brasil, tanto por mercados que se ampliaron como en comercio directo con Rusia, que pasó los 11.000 millones de dólares por primera vez en 2022 (Shevchenko, 2024).

Es interesante notar que Lula da Silva fue a los actos por el Día de la Victoria en Moscú en mayo 2025, también estaban Xi, Maduro y Lukashenko (Zupello, 2025), en lugar de las celebraciones en la UE, lo cual tiene un peso simbólico significativo, aunque faltaría perspectiva para constatar si es un gesto pasajero o un alineamiento a largo plazo.

Brasil y Ucrania

Para Ucrania, a pesar de la complejidad de la postura del

gobierno brasileño, Brasil es un socio comercial clave en América Latina. Además, Brasil tiene la comunidad ucraniana más grande de América Latina (600 mil descendientes), con foco en el estado de Paraná. Sin embargo, en mayo 2025 Ucrania envió a Andriy Melnyk, embajador a Brasil, a Nueva York como representante permanente de Ucrania ante la ONU, y en octubre 2025 todavía no hay noticias sobre su reemplazo en Brasil.

Los dos países tienen una historia con ciertos hitos interesantes. En 2003, iniciaron un proyecto, el Cyclone-4, para colaborar en desarrollo de tecnología espacial. EEUU y Rusia, sin embargo, se opusieron y el proyecto se canceló, con diversas razones alegadas (Shevchenko, 2024).

En 2014, Brasil se abstuvo en la Resolución de la Asamblea General 68/262 que condenaba el referéndum ruso en Crimea y la subsiguiente invasión. También se abstuvieron otros 58 países más, incluyendo Argentina, Paraguay y Uruguay.

En términos de comercio, en 2011-2012, Brasil y Ucrania llegaron a tener 1.200 millones de dólares en comercio bilateral, pero su comercio cayó en 2014 y nunca se recuperó (Shevchenko, 2024). Antes del 2022, mantenían unos cientos de millones de dólares de comercio anual, pero desde entonces, ha caído





drásticamente, a menos de 100 millones de dólares anuales. En contraste, Brasil mantiene más de 10.000 millones de dólares en comercio anual con Rusia, como se ha mencionado arriba. Además, como la zona del sur de Ucrania, donde están los puertos, es zona de guerra, la exportación sufrió considerablemente (Shevchenko, 2024).

La relación Brasil-Rusia en el contexto de la guerra en Ucrania:

El 16 de febrero de 2022, ocho días antes de la invasión, Bolsonaro estaba en Rusia y habló en esa ocasión de la importancia de la cooperación con Rusia (Marcondes y Almeida Silva, 2023). Ante el inicio de la guerra, Brasil mantuvo una posición neutral y se opuso a las sanciones impuestas por EEUU y la UE, con el raciocinio de que no fueron impuestas por el Consejo de Seguridad (CS) y por ende eran ilegales (Marcondes y Almeida

Silva, 2023). Bolsonaro, además, criticó a su par ucraniano.

Brasil apoyó la resolución de la Asamblea General del 2 de marzo del 2022, que condenaba la agresión, pero no votó a favor de las resoluciones de apoyo a Ucrania (Shevchenko, 2024). Tampoco apoyó la declaración de la Organización de Estados Americanos (OEA) en febrero 2022 que censuraba la invasión. Argentina tampoco firmó la declaración. Brasil se abstuvo cuando la OEA suspendió a Rusia como observador en la organización (Marcondes y Almeida Silva, 2023).

Por el otro lado, el 23 de febrero, 2023, Brasil fue el único miembro de BRICS en votar a favor de UNGA A/ES-11/L.7, que exige la retirada de todas las fuerzas militares rusas de Ucrania y la cesación de las hostilidades (Marcondes y Almeida Silva, 2023).

El plan de seis puntos entre Brasil y China (promovido por Brasil en la Asamblea General de la ONU en mayo 2024) proponía congelar el conflicto. Ucrania objetó que no respetaba su integridad territorial y que no incluía la retirada de las tropas rusas (Shevchenko, 2024), mientras que en agosto 2025 Putin lo apoyó explícitamente en una llamada telefónica con Lula da Silva, ante la visita de Zelensky a Washington (Ivanov, 2025). En el contexto de la puja con Trump, Lula ha criticado a EEUU por excluir a Ucrania de la mesa de negociaciones, lo cual se puede mirar como un comentario oportunista o como una adecuación a un escenario cambiante.

Brasil no firmó la declaración en la Cumbre sobre la Paz en Ucrania (Suiza, junio 2024). En esa oportunidad, Bolivia y Cuba boicotearon la declaración final, Petro salió al último momento, y Brasil y México no firmaron la declaración argumentando que

no se había incluido a Rusia en las discusiones (Berg, Hidalgo y Ziemer, 2025).

El 24 de febrero de 2025, en el aniversario de tres años del comienzo de la guerra, la Asamblea General aprobó dos resoluciones en apoyo a Ucrania, ES-11/7 y ES-11/8, con la abstención de Brasil en ambas. A través de las diversas votaciones en la ONU y otras organizaciones, se puede observar que Brasil ha tendido a apoyar condenas a la agresión y la búsqueda de una solución pacífica, pero sin expresar apoyo a Ucrania ni votar a favor de ayuda económica o militar.

En 2022-23, Brasil era miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Esta circunstancia le daba una plataforma privilegiada para impulsar su voz. Al mismo tiempo, el estado esperaba que este posicionamiento fundamentara su pedido de un lugar permanente en CS, a la vez que la guerra ofrecía razones para criticar la falta de acción del Consejo y plantear la necesidad de reformas.

Los intereses de Brasil no son necesariamente ideológicos, sino económicos y geopolíticos, y reflejan no solamente las posiciones del gobierno actual, sino políticas de estado a largo plazo. Brasil prioriza la autonomía, cultiva la relación comercial con Rusia y China al mismo tiempo que con la UE, conserva su estatus de aliado extra-OTAN mientras mantiene un camino independiente de Occidente y busca fortalecer su voz como mediador. En esta jugada delicada, sin embargo, corre el riesgo de acercarse demasiado a Rusia, profundizar las diferencias con Occidente y debilitar su posicionamiento como voz independiente.

Conclusiones

En 2022, la voz de Brasil a favor de una solución pacífica y en contra del uso político de las sanciones económicas lo posicionaba como líder, conectando voces de América Latina y el Sur Global con las potencias del G20 y la UE,

buscando una paz “posible” antes que “perfecta”, como propuso el asesor de Lula da Silva, Celso Amorim (Shevchenko).

En 2025, sin embargo, Brasil ha quedado relegada en las negociaciones en torno a Ucrania. En primer lugar, muchos perciben que su posicionamiento diplomático es excesivamente próximo a China y Rusia, en un momento en que el sistema internacional tiende a obligar a los estados a tomar partido. En segundo lugar, las negociaciones Trump-Putin y Trump-Zelensky han dejado incluso a la UE, geográficamente contigua al conflicto e involucrada desde el inicio en apoyo financiero, humanitario y en menor medida militar, en segunda fila. Brasil, por su parte, no ha logrado un puesto en la mesa chica.

Cuando la rivalidad más abierta entre las grandes potencias dificulta el *hedging* y el balanceo estratégico, los aranceles agresivos de EEUU, sumados a razones geopolíticas y económicas, hacen que la política de Itamaraty pueda



parecer menos un sutil balance que un “lado”. Asimismo, esta lógica polar da la clave para leer las acciones de los estados: las acciones anteriormente inocuas se leen ahora como un posicionamiento geopolítico. A través del camino de las asociaciones estratégicas, Brasil

ha podido balancear presiones en la arena internacional. Esto es más difícil en tiempos de tensión entre las grandes potencias, cuando se juega, no solamente el comercio, sino principalmente la confianza y la seguridad nacional.

En Argentina, estas constataciones pueden despertar

algunas preguntas: ¿es posible tener una relación económica con China y Rusia más allá del alineamiento político, sea dentro o fuera de BRICS? En BRICS, ¿es inevitable la deriva anti-EEUU y anti-Occidente? ¿El posicionamiento en los conflictos de las grandes potencias es jugar con fuego o trae oportunidades? ■

BIBLIOGRAFÍA

Berg, R., Hidalgo, N., Ziemer, H. (2025). *How Does Latin America and the Caribbean View the Ukraine Conflict After Three Years of War?* CSIS. <https://www.csis.org/analysis/how-does-latin-america-and-caribbean-view-ukraine-conflict-after-three-years-war>

- Comisión Europea. (s/f). *Brazil. EU trade relations with Brazil. Facts, figures and latest developments*. [consultado el 20 octubre, 2025] https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/brazil_en

- Goh, E. (2005). *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies* (M. Alagappa, ed.). East-West Center. <http://www.jstor.org/stable/resrep06541>

- Ivanov, A. (2025, agosto 21). BRICS NEWS: Россия и Бразилия иницируют альтернативный мирный процесс по Украине в рамках БРИКС. Наша версия. <https://versia.ru/brics-news-rossiya-i-braziliya-zapuskayut-alternativnyj-mirnyj-process-po-ukraine-v-ramkax-briks>

- Kupchan, C. (2021). Bipolarity is Back: Why It Matters. *The Washington Quarterly*, 44(4), 123-139. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2021.2020457>

- Lind, J. (2024). Back to Bipolarity: How China's Rise Transformed the Balance of Power. *International Security*, 49(2), 7-55. <https://www.belfercenter.org/research-analysis/back-bipolarity-how-chinas-rise-transformed-balance-power>

- Lorimer, L. (2025a, agosto 19). *Brazil's fertilizer imports hit July record amid*

rising global prices. DatamarNews. <https://datamarnews.com/noticias/brazils-fertilizer-imports-hit-july-record-amid-rising-global-prices/>.

- Lorimer, L (2025b, agosto 22). *U.S. diesel overtakes Russian imports in Brazil over past 45 days*. DatamarNews. <https://datamarnews.com/noticias/u-s-diesel-overtakes-russian-imports-in-brazil-over-past-45-days/>

- Magdyk, N. (2024, mayo 5). Росія посилює партнерство з Бразилією, з початком війни воно стало стратегічним — посол. Телевізійна служба новин (TCH/TSN). <https://tsn.ua/politika/rosiia-posyliuye-partnerstvo-z-brazylieiu-z-pochatkom-viyny-vono-stalo-stratehichnym-posol-2822039.html>.

- Malheiros, G. (2025, enero 8). *Diesel Imports To Remain High in Brazil in 2025*. DatamarNews. <https://datamarnews.com/noticias/diesel-imports-to-remain-high-in-brazil-in-2025/>

- Marcondes, D. y Almeida Silva, A. R. (2023). The Role of Brazil in the Russia-Ukraine Conflict: A Potential Peace Enabler? En *Journal of International Affairs* (Columbia), 75(2), “War in Ukraine: The World Responds”. <https://jia.sipa.columbia.edu/content/role-brazil-russia-ukraine-conflict-potential-peace-enabler>

- Sabanadze, N. (2025, julio 8). *The Rio summit showed that BRICS is less anti-Western than Russia would like it to*. Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2025/07/rio-summit-showed-brics-less-anti-western-russia-would-it-be>

- Santander Trade. (2025a). *Brasil: Inversión extranjera*. <https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/brasil/inversion-extranjera>

- Santander Trade. (2025b). *Brasil: Política y economía*. <https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/brasil/politica-y-economia>

- Shevchenko, N. (2024). *Ukraine-Brazil: From “Strategic Partnership” to “Resetting Relations”*. Ukrainian Prism. <https://prismua.org/en/english-ukraine-brazil-from-strategic-partnership-to-resetting-relations/>

- UE y CELAC condenan la guerra en Ucrania, menos Nicaragua. (2023, julio 18). *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/ue-y-celac-condenan-la-guerra-en-ucrania-menos-nicaragua/a-66278300>

- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2011). *A política externa brasileira. A busca da autonomia, de Sarney a Lula*. Editora UNESP.

- Waltz, K. N. (1993). The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, 18(2), 44-79. <https://doi.org/10.2307/2539097>

- Zupello, M. (2025, mayo 10). *En su visita a Moscú, Lula mostró sus prioridades políticas y comerciales con Putin en medio de los cuestionamientos globales*. INFOBAE. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/05/10/en-su-visita-a-moscu-lula-mostro-sus-prioridades-politicas-y-comerciales-con-putin-en-medio-de-los-cuestionamientos-globales/>