

AUTOR

**Bruno Ayllón
Pino****

brunespa@gmail.com

*Autor de contacto

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (España). Realizó su pos-doctorado en el Núcleo de Pesquisa en Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo (Brasil). Docente e investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid

De la asociación estratégica a la crisis: las relaciones hispano-brasileñas en un contexto de cambios estructurales

Da associação estratégica a crise: as relações hispano-brasileiras
em um contexto de mudanças estruturais

From strategic association to the crisis: Spanish-Brazilian relations
in a context of structural change

RESUMEN

Después de varias décadas de mutua irrelevancia, las relaciones entre España y Brasil se intensificaron en la última década del siglo XX, dando paso a una nueva fase de asociación estratégica. Sin embargo, a partir de 2010, en el contexto de la crisis que castiga a España y del ascenso internacional de Brasil, las relaciones bilaterales se han ido redefiniendo para traducir a la realidad las respectivas prioridades de los países, enfatizándose aspectos cruciales como la ciencia y la tecnología, las infraestructuras y la identificación de sectores potenciales para el incremento de los intercambios comerciales.

RESUMO

Depois de várias décadas de mútua irrelevância, as relações entre Espanha e Brasil intensificaram-se na última década do século XX, abrindo caminho a uma nova fase de associação estratégica. De todo modo, a partir de 2010, no contexto da crise que castiga a Espanha e da ascensão internacional do Brasil, as relações bilaterais foram se redefinindo para traduzir em realidade as respectivas prioridades dos países, enfatizando-se aspectos cruciais como a ciência e a tecnologia, as infraestruturas e a identificação de setores potenciais para o incremento dos intercâmbios comerciais.

ABSTRACT

After decades of mutual irrelevance, political relations between Spain and Brazil intensified in the last years of twentieth century, leading to a new phase of strategic partnership. However, since 2010, in the context of deep crisis that Spain is undergoing, and due to the international rise of Brazil, bilateral relations have been redefined in order to come to terms with the new priorities of both countries, emphasizing crucial aspects such as science and technology, infrastructures, and identification of potential sectors for the growth of commercial exchanges.

1. Introducción

En un breve espacio de tiempo de apenas doce años, el que transcurrió entre el inicio del primer gobierno de Cardoso (1995) y el final del primer mandato de Lula (2006), las relaciones entre España y- Brasil pasaron de una situación de irrelevancia mutua y ausencia de intereses a otra muy distinta de fuerte y acelerada intensificación que se materializó, en 2003, en la constitución formal de una asociación estratégica con mecanismos de diálogo político, concertación multilateral y cooperación reforzada en diversos ámbitos (inversiones, comercio, ciencia y tecnología, cultura, etc.).

La mutua irrelevancia y la ausencia de intereses comunes fueron los principales factores que permitieron construir un marco explicativo de la historia de las relaciones hispano-brasileñas, por lo menos hasta el final de la década de los noventa del siglo XX. La mutua irrelevancia no significaba ausencia de relaciones ni de posiciones encontradas. Por el contrario, existieron múltiples contactos, más cooperativos que conflictivos, entre las sociedades y los gobiernos que, además, compartían lazos históricos y culturales. También hubo momentos de deterioro de las relaciones, sobre todo en el ámbito multilateral, como la disputa, en 1921 y 1926, por un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la Sociedad de las Naciones o el voto brasileño desfavorable a España en Naciones Unidas, en 1946, en el contexto del aislamiento internacional del régimen franquista. Pero ello no impide afirmar que las relaciones entre los dos países hayan presentado, durante más de siglo y medio, un perfil de baja intensidad.

Entre las propuestas por caracterizar las relaciones de Brasil con los países de Europa Occidental, se han destacado un conjunto de investigaciones que han puesto el énfasis en la construcción del sistema brasileño de relaciones bilaterales y en el concepto de asociaciones estratégicas, en el contexto más amplio de la universalidad como vector de la Política Exterior Brasileña (PEB). Según estos autores, la lenta y gradual constitución de un impresionante acervo de contactos bilaterales es uno de los patrimonios más sólidos de Brasil y la diversidad de esos contactos, esparcidos por los cinco continentes y expresados en lazos más o menos efectivos entre sociedades aproximadas por circunstancias políticas, económicas y culturales, sirvió en diversos momentos a la sociedad brasileña para la realización de su interés nacional. (LESSA, 1995 y 1998; LESSA y ALTEMANI, 2013).

En la segunda mitad del siglo XX, la PEB se orientó al establecimiento de relaciones con países que pudiesen propiciar el acceso a los insumos necesarios para dinamizar el desarrollo nacional en forma de tecnologías, capitales, mano de obra cualificada y apoyo político. Este interés primordial se concretaba en asociaciones estratégicas y relaciones privilegiadas con aquellos países de Europa Occidental que poseyesen la capacidad suficiente para favorecer el desarrollo brasileño (LESSA, 2000). Desde esta perspectiva España no podía ocupar en la pirámide de preferencias de Brasil un lugar privilegiado¹ y, por esta razón, las relaciones bilaterales se mantuvieron en niveles modestos con una agenda muy limitada.

¿Cómo se explicarían entonces las relaciones hispano-brasileñas que, presididas por una tradicional amistad y cordialidad, no ofrecían posibilidad de concreción en el terreno económico o de las estrategias de desarrollo para los respectivos intereses? ¿Serían acaso unas relaciones inexistentes, casi de indiferencia? ¿Habría conflictos reseñables frutos de asimetrías en cuanto a poder y recursos materiales? ¿Conformarían unas relaciones instrumentales en términos de inversiones, comercio y acceso a tecnología? Todo parece indicar que no.

PALABRAS CLAVE

España, Brasil,
asociación
estratégica,
relaciones
bilaterales, crisis

PALAVRAS-CHAVE

Espanha, Brasil,
associação
estratégica,
relações bilaterais,
crise

KEYWORDS

Spain, Brazil;
strategic
partnership;
bilateral relations;
crisis

Fue en el eje sentimental, esto es, en la fuerte simpatía entre los pueblos, en la presencia de emigrantes (750.000 españoles llegaron a Brasil desde finales del siglo XIX) y en una identidad cultural primaria (resultado de un sustrato común y de un pasado histórico compartido) donde sería más factible hallar explicaciones para las relaciones entre España y Brasil. En la medida que la orientación evidentemente pragmática y al servicio del desarrollo nacional de la PEB tendía a concentrarse en el establecimiento de relaciones intensas con los países del denominado eje instrumental, los países incluidos en el eje sentimental se veían relegados a un segundo plano. Sin embargo, a partir de 1995, las características de las relaciones hispano-brasileñas se modificaron sustituyéndose el eje sentimental por el instrumental.

En este artículo consideraremos las relaciones hispano-brasileñas en tres etapas:

1) Desde 1834 hasta finales de los años setenta del siglo XX, es decir, entre el reconocimiento por Madrid de la Independencia brasileña y la muerte del dictador Franco, que dio paso a la transición democrática. La mutua irrelevancia se expresaría como característica principal, en un contexto de relaciones amistosas sin conflictos reseñables, pero configurando un modelo relacional inocuo, sin realización de intereses vitales.

2) Entre 1979 y finales de la década de los noventa cuando se produce un proceso gradual de transformación que sienta nuevas bases en las relaciones bilaterales, a partir de dinámicas como la democratización española y la apertura política brasileña, que tuvieron en la visita del presidente Adolfo Suárez un momento simbólico. A estos fenómenos se unen, posteriormente, los procesos de integración (España en la Unión Europea – UE – y Brasil en el MERCOSUR) y la estabilidad económica proporcionada por el Plan Real, que posibilita la participación española en el proceso de apertura económica brasileño.

3) Desde 1995 hasta 2014, con un punto de inflexión en 2008 por el impacto de la crisis en España. Este periodo de intensificación y consolidación de las relaciones hispano-brasileñas, ha estado marcado por la fuerte interconexión económica y por el pragmatismo en la relación que llevó a supeditar las posiciones políticas divergentes en el campo internacional durante el gobierno Aznar (política exterior española en Venezuela, Cuba y Argentina, guerra de Irak, reforma de Naciones Unidas, proteccionismo europeo, etc.) al avance en los asuntos vinculados a la inversión española y al crecimiento del comercio bilateral. En esta fase la relación entre España y Brasil aparece presidida por un carácter instrumental (o funcional a los respectivos objetivos de política exterior) que se materializa en la constitución formal de una asociación estratégica, a través de la Declaración de Santa Cruz (2003), durante el segundo gobierno de Aznar y el primero de Lula. Posteriormente, con la llegada del gobierno socialista de Zapatero, la asociación se reformula con la Declaración de Brasilia (2005) para incorporar con más énfasis dimensiones como el desarrollo social y la lucha contra la pobreza. Durante los respectivos gobiernos de Dilma Rousseff y de Mariano Rajoy (2011) las relaciones bilaterales se guían por el objetivo de buscar caminos conjuntos de cooperación económica que permitan a España superar su crisis y a Brasil maximizar su papel de potencia emergente. En concreto, las visitas se orientarán en el caso español a crear un clima favorable a la inversión española en Brasil, considerada una tierra de oportunidades para las empresas, pero también para los miles de jóvenes científicos y profesionales españoles que buscan huir de la crisis. En el caso brasileño, la visita de Dilma Rousseff a España, en noviembre de 2012, permitió una reorientación de la asociación estratégica hacia el campo de la ciencia, la innovación y la tecnología y hacia otros sectores novedosos (defensa, energías renovables, infraestructuras, cooperación triangular, etc.).

En las próximas páginas recorreremos las fases descritas y profundizaremos en los factores explicativos del cambio de grado en las diferentes etapas de las relaciones entre España y Brasil. Aunque se priorizará la dimensión política y económica se hará referencia a otras dinámicas sociales y de conocimiento mutuo que son decisivas para el aprovechamiento del potencial, aún no suficiente explotado, de las relaciones hispano-brasileñas. Concluiremos con una evaluación de la asociación estratégica y algunas perspectivas sobre el rumbo de estas relaciones en los últimos tres años, coincidiendo con el periodo más álgido de la crisis económica que sacude a España.

2. La perspectiva histórica en las relaciones España - Brasil

Las relaciones hispano-brasileñas se han caracterizado históricamente por su limitado carácter instrumental y por su escasa densidad política y económica. Apenas las relaciones culturales dotaron a las relaciones bilaterales de cierta intensidad constituyéndose en uno de los motores que, junto a las cuestiones derivadas de la emigración española a Brasil y de los problemas recurrentes en torno a los desequilibrios comerciales, contribuyeron a mantener viva la llama de los contactos entre las sociedades y los gobiernos. El examen de la correspondencia diplomática disponible en Río de Janeiro, Brasilia y Madrid ratifica la anterior afirmación. Se puede constatar que no han existido problemas específicos en las relaciones hispano-brasileñas, ya que el interés político permanente de las dos diplomacias fue mantener el clima de cordialidad. No han existido en los últimos ciento cincuenta años problemas o áreas de conflicto político reseñables que hiciesen peligrar las relaciones bilaterales con excepción del contencioso en torno a la no admisión y posterior expulsión desde el aeropuerto de Barajas de centenares de ciudadanos brasileños, a partir del año 2008. En ese año, las relaciones hispano-brasileñas experimentaron un punto crítico debido al

enrarecimiento del clima político-diplomático bilateral generado por la aplicación estricta a los ciudadanos brasileños de los criterios del espacio Schengen para la admisión de extranjeros en la UE, en una serie de episodios que tuvieron gran repercusión mediática y social en Brasil, deteriorando gravemente la imagen de España.

Si la ausencia de conflictos no condujo al surgimiento de desavenencias, tampoco generó aproximaciones profundas, delineándose unas relaciones insustanciales, carentes de contenidos importantes y, en definitiva, irrelevantes. La gestión de los temas migratorios y las discusiones en torno al comercio bilateral nunca llegaron a configurar situaciones conflictivas durante el siglo XX. Tan pronto surgían discrepancias, se encontraban soluciones amistosas. En el ámbito político las relaciones bilaterales siempre conservaron su carácter tradicional de menor densidad relativa, como consecuencia de las distintas motivaciones regionales y geopolíticas y de las diferentes direcciones prioritarias de las proyecciones exteriores española y brasileña.

En realidad, el bajo perfil de las relaciones entre España y Brasil es comprensible desde la consideración de los intereses que cada país tenía en el otro. En un primer momento, entre 1822 y 1834, la monarquía brasileña deseaba el rápido reconocimiento de su Independencia por el gobierno de Fernando VII. Sin embargo, la solidaridad monárquica no bastó. España recelaba que su gesto significase la legitimación de los movimientos independentistas de las ex - colonias españolas. El reconocimiento llegaría en 1834, facilitado por el retorno de D. Pedro I a Portugal (1831) y por la subida al trono español, en 1833, de Isabel II. A partir de ese momento, y hasta la proclamación de la República en Brasil y su rápido reconocimiento por España, las relaciones se van a caracterizar por la gestión de los temas rutinarios (reclamaciones comerciales por la restitución de derechos aduaneros, cuestiones consulares, primeras llegadas de emigrantes españoles, etc.) y por la firma de una serie de convenios bilaterales de inmunidades, extradición y correspondencia. En el siglo XX puede señalarse una línea de continuidad en las

relaciones hispano-brasileñas que se manifiesta en tres vertientes que componen el panorama de su historia: la política, comercial y social.

La vertiente política, se revela en su dimensión conflictiva entre la década de los años treinta y los años setenta del siglo XX, en función del signo político de los diferentes gobiernos. Estas tensiones recorren las relaciones bilaterales, oscilando entre el conflicto y la sintonía de las sociedades y de sus dirigentes, en el fragor del debate ideológico motivado, primero, por la ascensión del fascismo y del comunismo en la escena internacional y, posteriormente, por el orden internacional bipolar de la Guerra Fría. Después de la Segunda Guerra Mundial, el régimen franquista perseguía como principal objetivo su aceptación en el concierto internacional. Puesto que, políticamente, la influencia del régimen de Franco en el mundo era casi nula y que, económicamente, la situación española era de debilidad y dependencia, fue sobre todo en el campo cultural y, principalmente, en lo referente a América Latina que Franco procuró alcanzar sus objetivos. Sin embargo, España siempre tuvo problemas en la América de colonización lusa porque la política cultural diseñada para los países de habla hispana encontraba obstáculos, resistencias y tropiezos operacionales para su implementación en Brasil. La actividad española en América Latina despertaba dudas y desconfianzas en los diplomáticos brasileños por las interferencias que España podía crear en el sistema interamericano y por sus repercusiones económicas y comerciales, constituyendo un motivo latente de conflicto, con capacidad de contaminar el buen estado de las relaciones bilaterales.

La vertiente comercial supuso la existencia de un factor que deterioró, de forma constante, la agenda hispano-brasileña, independientemente del signo político de los sucesivos Gobiernos o de la situación positiva de las relaciones político-diplomáticas. Este factor se agudizará por las diferentes coyunturas económicas en cada país, manifestándose en el objetivo perseguido de alcanzar el equilibrio en los intercambios bilaterales, para lo cual era fundamental conseguir la eliminación de los

obstáculos y causas que impedían la nivelación de la balanza comercial. Repasando las estadísticas comerciales de la mayor parte del siglo XX puede constatar que, salvo en años puntuales, la tendencia general fue el desequilibrio de la balanza a favor de Brasil.

Esta tendencia se revirtió a partir de 1997, año en el que las importaciones de productos españoles superaron las exportaciones de mercancías brasileñas hacia España. Sólo a partir de 2002, la balanza volvió a favorecer a Brasil. Las dificultades para alcanzar un deseable equilibrio entre importaciones y exportaciones han estado siempre presentes en la agenda hispano-brasileña generando, en ambas partes, la sensación de que el comercio bilateral se encuentra por debajo de sus posibilidades reales. Junto a esta cuestión, la necesidad de incrementar el flujo de intercambios, diversificar la pauta comercial y eliminar obstáculos de todo orden que impedían una fluida relación mercantil ha salpicado continuamente los contactos, algo palpable en las visitas de autoridades, discursos oficiales, trabajos de comisiones bilaterales o informes de los sectores comerciales de las Embajadas.

Por último, pero no menos importante, la vertiente social, se condensa en los problemas y en las iniciativas de cooperación desarrolladas bilateralmente con la finalidad de regular entre el final del siglo XIX y la década de los 70, los flujos migratorios de España hacia Brasil. Posteriormente, la cuestión perdió importancia en la agenda bilateral pero volvió con fuerza al final de los noventa, si bien en el sentido contrario, como consecuencia del progreso económico de España que atrajo a un apreciable contingente migratorio de Brasil y, con inusitada virulencia, a partir del año 2008, como consecuencia del conflicto bilateral por las expulsiones de brasileños a su llegada a España por vía aérea.

En las décadas de cincuenta y sesenta, las relaciones bilaterales estarán presididas por los elementos tradicionales pero a los que se añadirá el énfasis en las relaciones económicas y las contribuciones recíprocas a los planes nacionales de desarrollo. Esta nueva dinámica

arrancará con la visita a España del presidente electo de Brasil, Juscelino Kubitschek (JK), en 1956, que constituyó la prueba más palpable de la normalización de las relaciones hispano-brasileñas después del paréntesis de los años de aislamiento internacional. Se puede hablar, sin duda, de intensificación en las relaciones a partir del momento simbólico de la visita de JK. Contribuyeron a ello el carisma del presidente brasileño, su simpatía y la admiración que su figura suscitó.

El gobierno de Franco intentó instrumentalizar la visita y demostrar a la opinión pública que se estaba superando la fase del aislamiento. Desde la perspectiva brasileña, el viaje a España de JK se enmarcaba en el contexto más amplio del carácter instrumental de la PEB, en relación con el Programa de Metas de Desarrollo. El viaje del presidente electo servía para la finalidad de realizar la presentación de su programa de Gobierno, orientado a la profundización del desarrollo industrial y la infraestructura del país, mostrando a los potenciales socios internacionales que su proyecto tenía legitimidad y creatividad, dentro de los estrechos márgenes que las circunstancias imponían. Aunque los resultados de la visita fueron en el corto plazo más retóricos que prácticos, la intensificación de las relaciones bilaterales en las décadas siguiente confirmaron la intuición de Kubitschek en el sentido de identificar en España un socio potencial para el programa desarrollista de Brasil.

El golpe militar de 1964 supuso la coincidencia en los tipos de regímenes políticos vigentes en España y Brasil, entre 1964 y 1975. Con un marcado carácter anticomunista, privilegiando el desarrollo industrial como estrategia para insertarse en la economía internacional y teniendo al autoritarismo dictatorial en la figura de jefes de Estado militares como fundamento del sistema político y del poder, todo apuntaba hacia un perfecto entendimiento entre España y Brasil. Si la buena sintonía y la cooperación en la dimensión política se mantuvieron en todo este periodo, lo relevante para las relaciones bilaterales fue la materialización de intereses económicos comunes en el contexto de la convergencia de las respectivas estrategias de desarrollo.

La Embajada de Brasil siguió atentamente la evolución de España en su proceso de industrialización, identificando las posibilidades que se abrían para el proceso de desarrollo brasileño que, en 1967, había alcanzado las metas del programa de estabilización de 1964. En consecuencia, la coincidencia de un “milagro” económico español y brasileño parecía, en 1968, desbrozar la senda para la cooperación económica, industrial y comercial:

“(…) España viene dando pasos positivos en su desarrollo industrial, presentando índices de los más elevados en el panorama mundial (...) en el periodo 1964/1967, el Producto Nacional Bruto tuvo un crecimiento anual de 7 % situándose en torno del 31 % en el referido cuatrienio. Es digno de nota, aún, el hecho de que el I Plano de Desarrollo tuvo sus metas sobrepasadas, originando algunos problemas de orden desarrollista: demanda superior a la producción, elevación del coste de vida, elevación de salarios, etc. (...) Brasil podrá coger resultados positivos (...) cabe analizar con objetividad lo que España tendría para ofrecer”.²

Por las condiciones de complementariedad en sus etapas de desarrollo, las relaciones hispano-brasileñas ofrecían en esos años una oportunidad única de materializar en intereses económicos comunes las relaciones bilaterales. Sin embargo, este objetivo sólo se consiguió en parte, como consecuencia del deterioro de la economía internacional por la crisis del petróleo, de las políticas proteccionistas en las respectivas economías, por los numerosos obstáculos burocráticos que imposibilitaban la realización de los diferentes proyectos y por la mayor competitividad de otros países, rivales directos de España en licitaciones internacionales en el área de infraestructuras y maquinaria.

3. La transformación gradual de las relaciones España-Brasil a partir de 1979

Sobre la base generada en las décadas anteriores asistiremos, a partir de 1979, al surgimiento gradual de una serie de procesos (democratización, integración y apertura y estabilidad económica) señalados como procesos favorecedores de las relaciones. Estos procesos fueron capitales en la medida que presentaron tres claras funcionalidades.

La primera, referida al ámbito doméstico, permite superar el conflicto interno y las divisiones existentes en las respectivas sociedades, creando un ambiente propicio de estabilidad democrática, que constituirá un eslabón de unión e identidad entre España y Brasil en el terreno de las ideas y de los valores políticos. Es lo que sucede con la democratización de la vida política y social española, a partir de 1975, y con el proceso de transición que conduce a la promulgación de la Constitución de 1978; es lo que acontece también con la lenta redemocratización de la vida política y social brasileña, a partir de 1974, con la distensión del Gobierno Geisel y las primeras medidas aperturistas de Figueiredo, en un lento proceso que llevará a las elecciones de 1984 y a la retirada de los militares de la dirección de los destinos políticos de Brasil.

El hecho simbólico que identifica este momento, como punto de arranque modificador de la historia de mutua irrelevancia descrita, fue la visita de Suárez a Brasil en 1979, la primera que un presidente español efectuaba en la historia de las relaciones bilaterales. Esta visita fue el punto de partida de un constante seguimiento que se realizó desde Brasil del proceso de transición español, convirtiéndose en referencia fundamental en el propio proceso democratizador brasileño. En adelante, España y Brasil intensificarán sus contactos, fundamentalmente en el terreno político, compartiendo experiencias, similitudes y dificultades en el tortuoso camino hacia la democracia. En este periodo, Brasil sigue de cerca los intentos españoles por modificar las bases de la política franquista hacia Iberoamérica que habían repercutido negativamente en las percepciones mutuas.

La segunda, referida al ámbito internacional, considera los procesos de integración regional en los que España y Brasil se embarcan. Para España su ingreso en 1986, en la Comunidad Económica Europea (CEE) supuso el comienzo de una etapa de prosperidad económica que permitió al país pasar de receptor de inversiones y de ayuda oficial al desarrollo a inversor y donante de fondos de cooperación dirigidos, especialmente, hacia América Latina. En el caso de Brasil el acercamiento bilateral a Argentina, en 1986, con la firma del Protocolo de Integración y Cooperación Económica (PICE) desembocará, en 1991, en el MERCOSUR, que ocupó desde entonces una clara función catalizadora del proyecto nacional de desarrollo. En efecto, mediante la ampliación de los mercados y la diversificación productiva se generaron las condiciones para la industrialización, el cambio tecnológico y el surgimiento de ventajas competitivas. Por consiguiente, la consecución de los objetivos de estructuración del tejido social y productivo, innovación tecnológica e industrialización aumentaría la capacidad competitiva de Brasil, contribuyendo a implementar las estrategias de desarrollo.

La integración propició el aumento del poder de negociación en otros foros, regionales o multilaterales, tanto para España como para Brasil, y contribuyó a conferir a los países un papel de relevancia en la escena internacional, constituyendo un marco de referencia para estar en el mundo. Los efectos de la integración en las relaciones hispano-brasileñas deben medirse desde una doble perspectiva: interna y externa. En virtud de la primera perspectiva, la integración contribuyó, a la consolidación de los procesos democráticos en España y Brasil. Así la integración se configura como causa y efecto generador de estabilidad política. En segundo lugar, la integración fortaleció económicamente a los países dentro de sus bloques, en el comercio y en la atracción de inversiones, con ingentes llegadas de capital, en unos casos a través de procesos de privatización y en otros con fondos estructurales y de cohesión. La integración impulsó la adaptación de las dos economías a las demandas de la globalización, exigiendo la inmersión de los países en un proceso de aprendizaje enriquecedor.

La tercera, de carácter económico, tendrá la virtud de sentar las bases para la estabilización económica de Brasil, convirtiendo al país en un mercado confiable para la llegada de inversiones extranjeras e integrándolo en las demandas de la economía internacional. El instrumento para ello será el Plan Real y las medidas liberalizadoras, privatizadoras y aperturistas que favorecen la intensificación de las relaciones económicas con España. En el caso español, la superación del secular atraso del país será auspiciada por amplias reformas económicas que van a replantear el papel del Estado, por la integración en la CEE y por los efectos beneficiosos derivados de la pertenencia al primer bloque económico mundial. Este conjunto de factores va a dotar al país ibérico de recursos suficientes para plantearse la internacionalización de sus empresas –muchas de ellas antiguas empresas estatales privatizadas– dirigiendo por diferentes razones de orden estratégico (oportunidad, factores culturales, saturación del mercado comunitario, etc.) sus inversiones y negocios hacia el ámbito latinoamericano (Argentina, Brasil, México y Chile mayoritariamente).

La llegada masiva de inversiones españolas a Brasil fue favorecida por el programa de privatizaciones y concesiones que los gobiernos brasileños implantaron a partir de 1990. Es cierto que ese proceso había sido puesto en marcha por el presidente Collor en 1991, aunque restringido a ciertos sectores, especialmente el industrial (siderúrgica y petroquímica) pero alcanzó su punto álgido, a partir de 1995, con la llegada de Cardoso al poder. Las grandes empresas españolas supieron aprovechar las oportunidades surgidas con el programa de privatizaciones, siendo Telefónica, en 1996, la primera en inaugurar la larga lista de corporaciones de capital español que se instalarían en Brasil y llevarían a España a ocupar, en el año 2000, el primer puesto entre los inversores mundiales en el país, con el 22'8 % del total de inversiones. Apenas un año antes, España ocupaba el vigésimo lugar con unas inversiones totales de 250 millones de dólares y un porcentaje ínfimo en el total de las inversiones del 0'6 %.

En definitiva, sin el éxito que alcanzaron los procesos de democratización, integración, estabilidad y apertura económica, se puede afirmar que, difícilmente, las relaciones hispano-brasileñas hubiesen avanzado, entre 1979 y 1995, de la forma en que lo hicieron. Sin democracia, los entendimientos políticos se hubiesen antojado más difíciles y las resistencias en las opiniones públicas hubiesen constituido acaso un factor añadido de complicación. Sin la integración, ni España ni Brasil, hubiesen podido presentarse de forma diferente en el mundo, ni aprovechado las oportunidades brindadas por las nuevas formas de inserción internacional, quedando relegados los dos países a lugares secundarios en la escena internacional. Además, sin la integración, la agenda hispano-brasileña no hubiese incorporado un valor añadido y un ámbito de interés común como son aún las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR. Sin la estabilidad económica y la apertura al exterior, posiblemente, las relaciones bilaterales en el ámbito económico continuarían tropezando con los viejos obstáculos impuestos por el proteccionismo, la burocracia y la autarquía. Ni España hubiese podido modernizar su economía y ocupar los primeros puestos como inversor extranjero en tierras brasileñas, ni Brasil habría conseguido crear las condiciones para tornar su mercado atractivo, rentable y seguro.

Bien es verdad que el enfoque desregulador y las tendencias liberalizadoras, con el énfasis en la pérdida del papel protagonista del Estado como motor de la actividad económica, han introducido otras dinámicas y generado demandas diferentes a las habituales en las relaciones económicas bilaterales. Piénsese en las exigencias españolas de garantía y seguridad jurídica para sus inversiones y las tensiones con las agencias reguladoras que fueron relevantes durante los gobiernos de Aznar (1996 – 2004). Pero no es menos cierto que la constitución de la asociación estratégica entre España y Brasil reposaba sobre la base de la proliferación y diversificación de intereses económicos comunes que abarcaban desde los intercambios comerciales, a las inversiones de grandes multinacionales españolas, pasando por la presencia creciente

de medianas empresas que acudieron atraídas por las oportunidades del mercado brasileño. En la dirección contraria, aún faltaba mucho por avanzar, pero es cada día más creciente la presencia de empresas brasileñas en el mercado español con inversiones cercanas, en el año 2005, a dos mil millones de dólares.

En resumen: ¿Por qué se produjo un redimensionamiento en las relaciones hispano-brasileñas entre 1979 y el final de la década de noventa? La respuesta debe procurarse en la preocupación común por la defensa de la democracia, por la búsqueda de soluciones para equilibrar el comercio bilateral, por la introducción de nuevas modalidades de cooperación y por la intensificación de las ya tradicionales. También, porque desde España se comenzó a tener noción de las posibilidades que ofrecía el mercado brasileño y se empezó a percibir la necesidad de tratar a Brasil de forma diferenciada respecto a los otros países de América Latina. Por otra parte los tres procesos descritos contribuyeron a aproximar a los dos países, vinculando a sus elites políticas y empresariales, creando una tupida red de intereses y habilitando cauces de conocimiento que eliminaron obstáculos y dinamizaron los contactos. La irrelevancia se mostraba superada. La hora de la realización de los intereses comunes y de la asociación estratégica estaba próxima.

4. España en el eje instrumental: consolidación de las relaciones y "asociación estratégica"

Brasil siempre consideró las posibilidades ofrecidas por los países de Europa Occidental para alcanzar con mayor precisión y menos dependencia de las grandes potencias, principalmente los Estados Unidos, los insumos necesarios para la realización de su interés nacional: el anhelado desarrollo. De ese modo, se establecieron tres ejes

principales que contenían las características más generales de las relaciones de Brasil con Europa Occidental. Ejes organizados en función del sentimentalismo, el carácter instrumental o la indiferencia que presidían el modelo de relaciones bilaterales y la PEB hacia Europa. Desde la perspectiva de la construcción de la asociación España - Brasil, la afluencia masiva de inversiones españolas, a partir de 1996, es el elemento que permite sustentar el argumento de este artículo, según el cual las relaciones bilaterales deben explicarse más por el "eje instrumental" que por el "eje sentimental".

Efectivamente los cambios experimentados en el grado de intensidad de las relaciones hispano-brasileñas han determinado el paso del eje sentimental al instrumental, de acuerdo a una coyuntura que permitió a España convertirse en socio estratégico de Brasil, gracias al aporte masivo de capitales españoles. Tal cambio responde, en el plano teórico-conceptual, al hecho de que las líneas generales o ejes que explican las relaciones exteriores de Brasil no sean estáticas sino apenas predominantes y, en consecuencia, las características de las relaciones bilaterales pueden cambiar, demostrando su adaptabilidad a las nuevas circunstancias (LESSA, 2000).

Lo que permite en definitiva defender el tránsito del "eje sentimental" al "eje instrumental", es la convergencia en las condiciones necesarias para la inédita afluencia de capitales españoles al Brasil. Por una parte, la estabilización y la modernización de la economía española, integrada en las demandas de competitividad del proyecto europeo de integración, creando condiciones para el establecimiento de actores económicos aptos para actuar en espacios extra-continenciales. Por otra parte, el avance de la estabilización, la apertura comercial y la liberalización económica en Brasil generaban oportunidades atractivas para la inversión en sectores en vías de privatización, especialmente en los servicios públicos.

Si hubiese que sintetizar en una sentencia los factores explicativos de esta nueva realidad, podría aseverarse que las transformaciones que se produjeron en la economía española

y brasileña fueron decisivas para la internacionalización de las empresas de España y para que existieran las ventajas de localización de Brasil, de forma que en la década de los noventa se encontró, por el lado de la oferta (España), una importante disponibilidad de capitales y, por el lado de la demanda (Brasil), unas políticas económicas con apertura externa necesitadas de enormes flujos de capitales.

La definitiva superación del “eje sentimental” y el tránsito hacia el “eje instrumental”, puede constatare en indicadores como el volumen de inversiones de empresas (Telefónica, Banco Santander, Iberdrola, Endesa, Repsol-YPF, Santillana, Planeta, Sacyr, OHL, Sol Meliá, Gamesa, etc.); la intensidad de los contactos políticos; el aumento del número de visitas al más alto nivel; los vínculos cooperativos, educativos y culturales. Todos ellos permiten defender la hipótesis que encuentra en el “eje instrumental” una herramienta adecuada para la comprensión y explicación de las relaciones hispano-brasileñas.

En este cambio de signo y de grado fueron determinantes las transformaciones que se operaron en el sistema internacional, a partir de 1989, permitiendo la ampliación de los márgenes de maniobra de los dos países con la implementación de nuevas estrategias de inserción internacional, por ejemplo, la participación en procesos de integración regional; la reformulación de las políticas exteriores y la apuesta por la creación de nuevos mecanismos de diálogo, cooperación y concertación política que no hubieran sido posibles, o poco probables, en el contexto de la Guerra Fría; la extensión de su actuación internacional a Latinoamérica donde la potencia hegemónica, Estados Unidos, ejercía una presión considerable como consecuencia de la existencia de intereses políticos, económicos, estratégicos y de seguridad nacional; el surgimiento de nuevos actores que ganaron protagonismo y ampliaron el elenco de las interacciones internacionales limitadas hasta entonces, en buena medida, y en el caso de las relaciones hispano-brasileñas más acentuadamente, a las interacciones estatales en el nivel político-diplomático.

Es precisamente en la etapa Cardoso, cuando se multiplican en el plano político los contactos regulares al más alto nivel, reflejando una nueva fase de las relaciones bilaterales. En realidad, la asociación entre España y Brasil comenzó a forjarse más intensamente a partir de 1995, momento en el que el gobierno y las empresas españolas –después de amplias reformas internas y gracias a la inyección de recursos comunitarios– redefinieron su estrategia hacia América Latina. La intensificación de las relaciones con Brasil representaría la consolidación de una estrategia de recuperación de la presencia de España en Latinoamérica y en el Cono Sur, ejecutada de forma esmerada en el exacto momento en que la UE y MERCOSUR firmaban un importante acuerdo de cooperación interregional. La política española de irradiación latinoamericana se sustentaría en una estrategia que transformó a España en uno de los mayores inversores europeos en la región (COBUCCIO, 2011). Gracias al creciente peso de estas inversiones y merced a una habilidosa actuación diplomática, España se acreditó como importante actor en el escenario regional y encontró en Brasil uno de sus más importantes, en el contexto de unas relaciones bilaterales calificadas como “inmejorables” por el presidente Cardoso³. Así, en el conjunto de los países de la UE que constituían el principal mercado de los productos brasileños, y la fuente principal de las inversiones directas en el país, España pasaba a engrosar de forma diferenciada y novedosa la lista de las asociaciones bilaterales prioritarias que Brasil mantenía históricamente en la vertiente europea de sus relaciones internacionales.

La victoria del Partido Popular en las elecciones de marzo de 1996, abrió una nueva etapa en el panorama político sin alterar sustancialmente, al menos en su primer mandato, las prioridades de la política exterior ni las áreas regionales preferentes de concentración de la diplomacia española, aunque se procediese a la realización de ajustes en el despliegue de la política hacia Latinoamérica. En las relaciones con Brasil, el Gobierno de Aznar, recogió los frutos de lo sembrado en los años anteriores por los gobiernos de Suárez y, sobre todo, del socialista Felipe González. Su etapa coincidió con la

coyuntura brasileña de apertura comercial, atracción de inversiones y oportunidades de negocio de las que supieron aprovecharse las grandes empresas españolas. Así, Cervo y Bueno, llegan a afirmar que:

“Las relaciones entre España y Brasil ponen término, en los años 1990, al distanciamiento tradicional. Políticamente, España asimiló el mundo luso y se presentó como un nexo entre Europa y América Latina. Cada país se dio cuenta de la importancia del otro en los procesos regionales de integración. En Brasil, el gobierno y, en España, los empresarios, asumieron el papel protagonista de esa nueva fase de las relaciones bilaterales. Aprovechando, con astucia, las oportunidades abiertas por la privatización, los capitales españoles hicieron la fiesta en Brasil, situándose en primer lugar en 2000, con inversiones de 9.600 millones de dólares” (CERVO y BUENO, 2002).

Una caracterización general del perfil de las relaciones de España con Brasil a partir de 1996, mostraría una mayor preocupación por los asuntos económicos. Ello se tradujo en una agenda orientada por los temas referentes a inversiones, comercio y seguimiento de las repercusiones de la crisis financiera internacional en Brasil. En algunos casos, quedó patente la subordinación de los aspectos políticos de las relaciones bilaterales a las cuestiones de orden económico, en función del volumen que iban adquiriendo los intereses españoles comprometidos en el mercado brasileño y a que la mayoría de las visitas realizadas por miembros del Gobierno de España tuvieran por finalidad dar sustento a las actividades económicas de las empresas españolas en Brasil.

Aunque en el plano económico es, sin duda, donde mayores han sido los éxitos y donde las relaciones España - Brasil presentan un carácter operativo nunca antes alcanzado, no debe desdeñarse la importancia política de estas relaciones. El éxito de este proceso se debe a la participación activa de los empresarios, al papel discreto pero efectivo de las diplomacias y al interés demostrado desde las esferas

gubernamentales por construir una asociación estratégica. Todo ello ha provocado cambios relevantes en la agenda bilateral pero también en las agendas de política exterior. Así, algunos autores brasileños, pensando en el impacto de estas inversiones, han subrayado que la irrupción de España en el panorama inversor de Brasil, provocó un cambio de prioridades de la política exterior brasileña y un periodo de adaptación y transición en sus relaciones con Europa (CERVO y BUENO, 2002). Las inversiones españolas eran sorprendentes, comparadas con el poder financiero de Estados Unidos, frente a la casi inexistente tradición de las relaciones brasileñas con España y del modesto poder financiero y tecnológico del país ibérico.

Durante el segundo mandato de Aznar y Cardoso, coincidiendo con el momento en que España alcanza el primer lugar en el ranking mundial de inversores en Brasil, proliferan en los discursos oficiales las referencias a la asociación” entre los dos países como un compromiso con firmes bases políticas, económicas, históricas y culturales. España se convirtió en socio privilegiado de Brasil gracias a la constitución de una asociación solidamente anclada en un excelente patrimonio de convergencias, intereses y relaciones institucionales que contribuyeron a maximizar la presencia de cada uno de los países en el escenario internacional.

La constitución efectiva de esta asociación, más allá de la satisfacción de los intereses mutuos, con sus características de complementariedad y búsqueda en el otro socio de recursos y capacidades, va a consolidarse definitivamente en el año 2003, enfrentando un primer desafío: ¿cómo conciliar las divergencias ideológicas evidentes entre Aznar y el nuevo presidente brasileño, Lula da Silva? ¿Afectarían estas diferencias a la buena marcha de las relaciones bilaterales? ¿Se disiparían los celos de los empresarios españoles hacia Lula?

Hoy sabemos que primó el pragmatismo y la importancia de los intereses bilaterales involucrados sobre los temores del mercado y las diversas actitudes ante cuestiones tan espinosas como el apoyo español a la

invasión de Irak, condenado por Brasil. A ello contribuyeron las primeras medidas económicas de Lula y los nombramientos en el ministerio de Hacienda de economistas moderados u ortodoxos como Antonio Palloci o Henrique Meirelles respectivamente, que aplacaron los recelos del empresariado español. Al mismo tiempo, entre la opinión pública española y la clase política y económica el presidente Lula se granjeó una imagen positiva como gobernante equilibrado, responsable, que imprimía un fuerte cuño social a las políticas públicas. Esta buena imagen se confirmó con la concesión a Lula del premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional, en junio de 2003, por “combatir la pobreza, la desigualdad y la corrupción y por su admirable pasado de lucha por la justicia”. Había un buen clima para el entendimiento bilateral, a pesar de diferencias políticas entre gobiernos, minimizadas por Lula al declarar que “ni Aznar es tan conservador ni yo soy tan izquierdista”⁴.

El año 2003 fue especialmente provechoso en la intensificación de estas relaciones con varios encuentros bilaterales que ayudaron a perfilar los contornos de un Plan de Asociación Estratégica. Éste fue anunciado, en el mes de julio, con motivo de la visita de Lula a España, representando un salto cualitativo en las relaciones bilaterales consistente en la creación de una alianza estratégica que sería implementada con la elaboración de planes bianuales de acciones, con el objetivo de estimular el comercio bilateral, las inversiones y las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR.

En octubre de 2003, Aznar visitó Brasil, presentando a Lula un documento de asociación estratégica consolidando las relaciones bilaterales. Posteriormente, en el marco de la XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), los dos gobiernos procedieron a la firma del mencionado documento. El Plan de Asociación Estratégica fue la expresión elocuente del extraordinario dinamismo de las relaciones bilaterales, sedimentadas no sólo en los elementos históricos, culturales y políticos. También en los nuevos vínculos regionales que se consolidaron entre los dos países a partir de la década de noventa, especialmente

las relaciones entre MERCOSUR y la UE y en el ámbito del diálogo iberoamericano. El documento contemplaba el fortalecimiento de las relaciones España - Brasil en cuatro dimensiones:

1.- Diálogo político bilateral con mecanismos de comunicación diplomática permanente en foros como Naciones Unidas, Cumbres Iberoamericanas, participación en Misiones de Paz, o negociaciones UE-MERCOSUR.

2.- Desarrollo de acciones conjuntas de cooperación para atajar el desempleo y promover la inclusión social. Se estableció la creación de un foro conjunto paritario de diálogo social España - Brasil y la cooperación entre el Consejo Económico y Social de España y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil.

3.- Fortalecimiento de los vínculos económicos y comerciales mediante la creación de dos grupos de trabajo que, semestralmente, analizarían las inversiones y su marco regulador así como las cuestiones comerciales bilaterales. Se acordaron distintas medidas para aumentar los intercambios como mayor cobertura en los seguros a las exportaciones, acuerdos de asistencia mutua en aduanas, iniciativas en turismo, agricultura y pesca o el fomento de las infraestructuras.

4.- La educación y la cultura, fomentando la cooperación educativa, la conservación del medio ambiente, la colaboración en materia científico-tecnológica y la recuperación del patrimonio histórico.

Con la victoria del Partido Socialista Obrero Español en las elecciones de marzo de 2004, las relaciones hispano-brasileñas se beneficiaron de una fuerte sintonía política y una mayor convergencia ideológica entre Lula y Zapatero. Si durante la etapa de Aznar y Cardoso el énfasis se colocó en los aspectos económicos, en esta nueva fase se identificaron otras prioridades que, sin relegar a un segundo plano la dimensión económica, orientaron por nuevos caminos las relaciones bilaterales. Así

se exploraron otras sendas propiciadas por la preocupación de los dos gobiernos en el desarrollo social y por una visión compartida de las relaciones internacionales más solidaria, vinculada a un multilateralismo pacífico que apostaba por el protagonismo de las Naciones Unidas y pretendía hacer de la lucha contra el hambre y del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio su bandera más representativa.

Como consecuencia de esta convergencia la agenda bilateral se incrementó (quizás en demasía) reorganizándose con nuevos temas puestos de manifiesto en la visita que realizó el ministro español de Exteriores, Moratinos, a Brasil, en julio de 2004. El ministro afirmó que el objetivo de su visita era reforzar los lazos con Brasil pues, a pesar de las inversiones españolas, la relación con este país había sufrido una cierta pasividad política. Entre los temas que Moratinos planteó al canciller Amorim, destacaba la participación española en la Iniciativa “Acción contra el Hambre y la Pobreza, lanzada por Lula en enero de 2004; el envío de un contingente militar español a Haití para apoyar las tareas de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas bajo mando brasileño; la reforma de la ONU, tema motivo de discrepancias en lo referente a la composición del Consejo; la reactivación de las negociaciones UE – MERCOSUR; la posibilidad de iniciar acciones conjuntas en el campo de la cooperación al desarrollo en terceros países; la participación española en la formación de profesores de español y la reciprocidad demandada por Brasil para la enseñanza del portugués.

En el terreno económico, preocupaban al gobierno español las indefiniciones en las regulaciones para las inversiones en el sector eléctrico y de telecomunicaciones y la dificultad para alcanzar un equilibrio en la balanza comercial bilateral que, en los últimos años, era deficitaria para España. Además se esperaba la participación de las empresas españolas en el sector de infraestructuras a través del Plan de Asociaciones Público-Privadas, y un “segundo avance español” como lo calificaba la prensa brasileña, en nuevos sectores propicios a empresas de tamaño medio.

La visita del presidente Zapatero, en enero de 2005, definió más concretamente los instrumentos y tiempos para redimensionar la asociación estratégica y confirmar la apuesta de España por Brasil en América del Sur. El resultado más visible del encuentro con Lula fue la Declaración de Brasilia para la consolidación de la relación estratégica España - Brasil, documento de relanzamiento de la asociación que pretendía dinamizar las relaciones fijando metas concretas en los campos del fortalecimiento del dialogo político, empleo y desarrollo social, crecimiento económico, educación, cultura y medio ambiente y la implementación de un plan de ejecución de la cooperación bilateral para el desarrollo. La estructura de la Declaración es igual a la del Plan de Asociación, con la diferencia esencial de incluir un punto V dedicado a la Cooperación para el Desarrollo y un anexo detallado de las actividades futuras.

¿Qué evaluaciones pueden realizarse de los documentos de asociación estratégica y de su implementación posterior? Tanto el Plan de Asociación Estratégica como la Declaración de Brasilia tuvieron un impacto limitado en las relaciones bilaterales, que son mucho más ricas por las interacciones económicas de los agentes privados y por los vínculos que unen a las sociedades española y brasileña. En realidad, las disposiciones de los textos sufrieron de un desarrollo insuficiente, lo que puede achacarse a su excesivo voluntarismo y amplitud. Tampoco hubo priorización en las metas ni se establecieron indicadores para evaluar su grado de cumplimiento. Se mostraba una fuerte carga retórica y una reiteración de temas y actividades que ya se ejecutaban ejecutando desde antes de su firma, especialmente en materia de cooperación para el desarrollo, tema sobredimensionado en la Declaración de 2005.

Por otra parte, las cuestiones económicas aparecen con mayor relevancia en el Plan de 2003, sin estimar adecuadamente que, en cierta medida, esas dinámicas escapan del control gubernamental pues dependen fuertemente de la coyuntura internacional y del dinamismo del sector privado empresarial. Puede cuestionarse la propia utilización del término “asociación

estratégica” (algo más trascendente y relevante que lo que se desprende de una lectura atenta) y la metodología por agregación superpuesta de sus contenidos, que debería haber incluido un análisis más pormenorizado, realista, empírico y participativo de las posibilidades efectivas de las relaciones hispano-brasileñas, incluyendo las limitaciones que imponen las condiciones geopolíticas, la adscripción a los respectivos bloques de integración o los escasos recursos materiales y humanos para llevar a cabo un abanico tan amplio de actividades. Confundir la mera citación de una serie de actividades y líneas de actuación con un Plan de Asociación Estratégica fue un error que puso de manifiesto la necesidad del gobierno Aznar, y después de Zapatero, de producir algún fruto con cierta visibilidad, después de años en los que las relaciones con Brasil fueron reducidas más a las cuestiones económicas que a las iniciativas políticas.

Sin duda, el Plan de Asociación Estratégica y la Declaración de Brasilia fueron la hoja de ruta que orientó las relaciones hispano-brasileñas así como la expresión más evidente del magnífico estado de las relaciones políticas, económicas y culturales. Complementan este acervo bilateral los cerca de 60 acuerdos que regulan los más diversos aspectos de las relaciones entre los dos países.

Las oportunidades para avanzar en las relaciones España – Brasil tuvieron algunas limitaciones. Tanto el Plan de Asociación estratégica como la Declaración de Brasilia no han sido aprovechados en toda su extensión. Existieron potencialidades no desarrolladas, líneas de trabajo que no salieron del papel, compromisos que no vieron la luz y, sobre todo, una cierta devaluación del mismo concepto de asociación estratégica que se diluyó por una extensión muy amplia de este instrumento en una política de “café para todos”. Brasil cuenta en Europa, al menos, con asociaciones estratégicas formalizadas bilateralmente con Alemania, Italia, Francia y Portugal, además de con la Unión Europea, desde 2007. España ha firmado en Latinoamérica acuerdos de este tipo con Argentina, Chile, México, Perú y Colombia.

En realidad, el instrumento formal de las asociaciones estratégicas es muy grandilocuente y ambicioso, pero encuentra dificultades para traducirse en acciones concretas. Podemos citar algunos ejemplos⁵. Los grupos de trabajo establecidos en el Plan de Asociación Estratégica no se reunieron semestralmente ni fue creado un foro de diálogo bilateral de la sociedad civil, con periodicidad anual, como espacio de encuentro para el intercambio de ideas sobre los asuntos de interés común, como se contemplaba en la Declaración de Brasilia. Lo mismo cabe decir de puntos poco realistas como la pretensión de que España y Brasil se apoyaran recíprocamente en foros multilaterales. El caso de la candidatura brasileña de Seixas Corrêa, a la dirección de la Organización Mundial del Comercio, en 2005, fue bastante elocuente de las limitaciones existentes para brindar esos apoyos puesto que España votó al candidato de la UE, Pascal Lamy. La dura pugna por la dirección de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en junio de 2011, entre José Graziano y Miguel Ángel Moratinos, vencida por el candidato brasileño por apenas cuatro votos, es el último ejemplo.

Tampoco puede afirmarse que la Asociación Estratégica haya conseguido tener efectos anticipatorios para evitar episodios que causaron un enorme deterioro en las relaciones bilaterales y en las imágenes recíprocas, como la crisis de febrero a marzo de 2008, en torno al conflicto por los ciudadanos brasileños no admitidos. Sin negarse las virtudes de contar con un acuerdo de estas características pueden señalarse otras limitaciones como la ausencia de convergencia en las posiciones de temas prioritarios y las divergencias derivadas de las respectivas adscripciones a bloques de integración o de posiciones muy marcadas en temas multilaterales (liberalización del comercio agrícola, reforma de Naciones Unidas, etc.). Todo ello arrojaba al finalizar la primera década del siglo XXI un saldo de la asociación estratégica España - Brasil como un proceso “en construcción pero sin plazo de maduración” (COSTA, 2009).

5. Las relaciones bilaterales durante los gobiernos de Rousseff y Rajoy

En 2010, el año anterior a la llegada al poder de Dilma Rousseff en Brasil y de Mariano Rajoy en España, la economía marcó el signo de las relaciones bilaterales. Los datos eran lo suficientemente reveladores: España era el tercer mayor inversor internacional en Brasil, con un stock acumulado próximo a los 28.000 millones de dólares, o el 33 % de toda la inversión española en Latinoamérica y el 20 % de la inversión mundial. Según el Banco Central de Brasil, en 2010, las multinacionales españolas repatriaron 2.833 millones de dólares en dividendos. El Banco de Santander, por ejemplo, repatrió 2.147 millones de dólares. El 25 % del beneficio anual mundial de este banco se concentró en Brasil. Otra muestra: en 2011, los negocios brasileños de MAPFRE fueron responsables del 28 % del beneficio del grupo asegurador. En el terreno comercial, la suma de exportaciones e importaciones bilaterales que era de 2.700 millones de euros en 2001, llegó a más de 5.000 millones en 2010, marcando un nuevo record. En ese mismo año las exportaciones españolas a Brasil crecieron un 60 %, sin duda por la fuerte apreciación del real, situando al gigante sudamericano como el primer socio comercial de las empresas españolas en el Cono Sur y el segundo en Latinoamérica.

Por otra parte, las sociedades estrecharon más sus lazos gracias al aumento del turismo, a los flujos migratorios y a la proliferación de redes (universitarias, científicas, artísticas, medios de comunicación, deportivas) que multiplicaron el conocimiento mutuo tan necesario para romper barreras, superar estereotipos y formar imágenes positivas que, a su vez, alentaron y diversificaron más todavía la gama de las relaciones hispano-brasileñas.

Una investigación del Real Instituto Elcano sobre el impacto de la crisis en la imagen de España en dos países europeos, Alemania y Reino Unido, y en dos americanos, Brasil y Estados Unidos arrojó resultados que confirmaron la sintonía bilateral⁶. En prácticamente la totalidad de las preguntas Brasil era el país que mejor valoraba la economía española, sus empresas, marcas y personalidades.

La valoración que le merece España, en general, a los ciudadanos brasileños estaba en una media del 7,05 frente a un 6,61 para los británicos, un 6,34 para los estadounidenses y un 5,80 para los alemanes. Los productos fabricados en España eran de buena o muy buena calidad para el 64,3 % de los entrevistados en Brasil, mientras que, en el otro extremo, los estadounidenses fueron quienes peor los valoraban, con un 40,2 %. Respecto a las marcas, las españolas Sol Meliá, SEAT, Banco Santander, Iberia y Telefónica eran mejor consideradas en Brasil que en los otros tres países.

En cuanto a las personalidades, la valoración positiva ocupaba el primer lugar de nuevo en Brasil, cuando se preguntó por el Rey Juan Carlos I, Fernando Alonso o Miguel de Cervantes, si bien este último y el monarca son desconocidos por el 24,7 % y el 22 % de los brasileños respectivamente. El interés por el idioma español arrasaba en Brasil, donde el 71 % de los encuestados tendrían muchas o bastantes ganas de estudiarlo, frente a un 28,1 % en Alemania, un 26,7 % en Reino Unido y un 24 % en Estados Unidos.

Ni siquiera el impacto de la crisis migratoria bilateral o de la crisis económica había afectado la imagen de España en Brasil. Sin embargo, Rousseff y Rajoy enfrentaron una primera prueba de fuego cuando el gobierno brasileño decidió ser más estricto, a partir del dos de abril de 2012, en la vigilancia y cumplimiento de los requisitos de entrada al país, que se aplicarían con más rigor a los turistas españoles. El gobierno brasileño reivindicó el principio de reciprocidad, justo en el ápice de la crisis económica española que coincidió con los primeros meses del gobierno del Partido Popular (PP).

Los meses siguientes fueron intensos en diversos frentes. El gobierno del PP y especialmente el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación José Manuel García-Margallo, fueron conscientes de la necesidad de recuperar el terreno perdido por el conflicto migratorio puesto que podía dificultar otras dimensiones de las relaciones hispano-brasileñas especialmente relevantes para salir

de la crisis. Se trataba de las posibilidades inversoras para empresas españolas en Brasil, de la necesidad de facilitar la emigración de profesionales cualificados al mercado brasileño y de la oportunidad de atraer a más turistas brasileños, entre muchas otras. Se inició una ofensiva diplomática para zanjar el conflicto migratorio de modo que, en junio de 2012, después de varias rondas de negociación de la Reunión de Alto Nivel sobre Asuntos Consulares bilaterales y de su grupo técnico, se constató que no existían reclamaciones de ciudadanos brasileños ni dificultades para los ciudadanos españoles que llegaban a los aeropuertos de Brasil. Se abrió así un periodo de “tregua en la batalla del cruce de fronteras” (AYUSO y SANCHEZ – MONTIJANO, 2012).

En paralelo, una cargada agenda de visitas llevó entre enero y junio de 2012 al rey Juan Carlos, al presidente Rajoy y al ministro Margallo (en tres ocasiones) a entrevistarse con las autoridades brasileñas en Brasilia, Río de Janeiro y São Paulo. También fue muy activa en sus visitas la ministra de Fomento Ana Pastor, bajo cuya responsabilidad se encuentra la articulación del consorcio español que aspira a adjudicarse la licitación para la construcción del Tren de Alta Velocidad entre Río de Janeiro y Sao Paulo, previsto para ponerse en marcha en 2020.

Sin embargo, fue la visita de Dilma Rousseff a España, el 19 de noviembre de 2012, con posterioridad a la celebración de la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz, el acontecimiento que marca el rumbo actual de las relaciones bilaterales. En efecto, España y Brasil suscribieron una declaración para el relanzamiento de la asociación estratégica que, a modo de hoja de ruta, señala el camino que, previsiblemente, tomarán las relaciones hispano-brasileñas⁷.

En la declaración se retoman algunos aspectos clásicos de las relaciones bilaterales, como la importancia de los vínculos históricos y culturales sobre las que se asientan y la necesidad de intensificar el diálogo político y la coordinación entre ambos gobiernos. Lo novedoso radica en los énfasis de la declaración centrados, en primer lugar, en las nuevas oportunidades que

surgen para el comercio y la inversión bilateral como consecuencia del crecimiento económico de Brasil, especialmente en el sector naval, petrolífero, infraestructuras logísticas y transportes. En segundo lugar, por la apuesta en la cooperación científica y tecnológica y en el potencial para la acción conjunta bilateral en el terreno de la innovación. En tercer lugar, por la incorporación en la agenda de temas novedosos, como la cooperación triangular, la defensa, las energías renovables, la cooperación municipal o la propuesta para celebrar un I Foro España – Brasil que congrege a las sociedades civiles de los dos países.

El año 2014 está siendo muy intenso en las relaciones bilaterales, como manifestación de una redoblada apuesta de España por Brasil, a pesar de las dudas sobre el ritmo y vigor de su crecimiento económico y sobre las claras señales de agotamiento de su modelo de desarrollo, como demuestra el creciente descontento social que tuvo su momento álgido en las manifestaciones multitudinarias en la calles de las principales ciudades brasileñas, en junio de 2013.

Cabe destacar dos acontecimientos de gran relevancia. En primer lugar, la visita del príncipe de Asturias a Brasil, el 12 de junio de 2014, con un acentuado tono económico pero en el sentido inverso al habitual. En efecto, D. Felipe hizo un llamado, en un encuentro empresarial de presentación de la Fundación Consejo España – Brasil⁸, para que “las empresas brasileñas, al igual que las españolas hace 20 años en relación con Brasil, hagan una apuesta por España y vengán a invertir a nuestro país”⁹. En las siguientes semanas, diferentes medios y estudios se hicieron eco del buen estado de las relaciones económicas bilaterales, con un stock acumulado de inversiones españolas por valor de 65.000 millones de €, siendo España el segundo inversor extranjero en Brasil y siendo el país sudamericano el primer destino de la inversión española en el mundo. En 2013, las inversiones mejoraron su comportamiento, con un total de 2.500 millones de dólares frente a 900 millones en 2012. Las relaciones comerciales también registraron un record en el flujo de importaciones y exportaciones

6. El déficit de conocimiento mutuo y el letargo del *brasileñismo español*

bilaterales, alcanzando unos 7.000 millones de €. Apenas en los diez primeros meses de 2013, las exportaciones españolas a Brasil totalizaron 3.103 millones de € (un crecimiento del 31 % respecto al mismo periodo en 2012) y las importaciones brasileñas sumaron 2.785 millones de €, pero con una caída del 7, 4 % en relación al año anterior.

En segundo lugar, la declaración conjunta de los ministros de Asuntos Exteriores de España y de Brasil, en el marco de la visita del canciller Luiz Alberto Figueiredo, el 18 de marzo de 2014. Buena prueba de la relevancia que el gobierno español concedió a esta visita fue la entrevista que el responsable de exteriores de Brasil mantuvo con el presidente Rajoy. La citada declaración supone una confirmación de los compromisos adquiridos durante la visita de la presidenta Rousseff en 2012. Entre los principales resultados señalados en la declaración, los dos gobiernos acordaron constituir la Comisión Ministerial de Diálogo Político anteriormente prevista que tendrá continuación en 2016. Asimismo, se señalaron los logros en el campo de las inversiones, el comercio bilateral, las infraestructuras y transportes, las industrias de defensa y la cooperación policial, triangular, humanitaria y científico – educativa, con especial referencia al programa brasileño “Ciencia sin Fronteras”, que ha permitido a las universidades españolas acoger desde 2011 a unos 2.900 estudiantes brasileños y beneficiarse de los ingresos correspondientes por matrículas en un momento de grave crisis financiera.

Sin duda, son señales de una cierta recuperación del grado de intensidad de las relaciones bilaterales, afectadas en 2008 por el doble impacto del conflicto migratorio de las no admisiones de ciudadanos brasileños en España y por los efectos de la crisis española y europea que sembraron incertidumbres sobre sus efectos en la economía brasileña. Conjurado aparentemente el peligro inmediato, todo parece indicar que el agua vuelve a su cauce y que los dos países vuelven a mirarse con renovada confianza.

Las visiones y el conocimiento existente en la España contemporánea del Brasil del siglo XXI han experimentado una transformación profunda en las dos últimas décadas. Lejos y superada queda aquella frase de Don Miguel de Unamuno, cuando en 1914 confesaba a un amigo que “Brasil es uno de los países de cuya vida intelectual menos sé”.¹⁰

En este proceso de generación de un conocimiento mutuo más intenso fue fundamental, (al menos durante algunos años de la primera década del siglo XXI) el surgimiento de algunos núcleos de estudiosos en Universidades españolas, en campos como la literatura, el arte, la historia, la economía, la ciencia política o las relaciones internacionales. Estos *brasileñistas* contribuyeron con su labor académica e intelectual, con sus obras y con su presencia en los medios de comunicación a transmitir una imagen y una realidad del Brasil como una sociedad altamente sofisticada, compleja, multifacética, multicultural y multiétnica. Un país que, con frecuencia, se nos presentaba en múltiples fragmentos contradictorios, en imágenes desconectadas, que exigían una interpretación asequible a la sociedad española.

No obstante, el número de especialistas y académicos españoles dedicados al estudio de Brasil fue en sus años de gloria muy escaso, una veintena siendo generosos. Las obras y artículos en medios especializados, así como el seguimiento de la realidad brasileña en prensa, ha crecido positivamente en los últimos años. El primer Centro académico de Estudios Brasileños fue fundado en el año 2000 en Salamanca, bajo la dirección del profesor de historia de Brasil, José Manuel Santos, durante el rectorado del profesor de derecho Ignacio Berdugo. Esta iniciativa fue el resultado de un acuerdo entre la Universidad de Salamanca y el Gobierno brasileño, que permitió crear la Fundación Cultural Hispano Brasileña cuya finalidad fue suplir la carencia de informaciones sobre Brasil. El embajador brasileño en aquel momento, Carlos Moreira, destacaba su importancia al afirmar que “hubo un crecimiento muy grande de la presencia española en el área económica y financiera, que sin embargo no fue

acompañado por el avance del conocimiento sobre Brasil. La presencia de *brasileñistas* en España es un factor estabilizador, en la medida en que es mejor cuando el otro lado de una relación está bien informado”.¹¹

Posteriormente se celebraron algunos encuentros de *brasileñistas* españoles y europeos y se crearon cátedras de economía, literatura e historia de Brasil en Valladolid y Madrid. Hubo gran divulgación de la cultura brasileña en España, actividades culturales y artísticas y un énfasis muy fuerte en la generación de foros de negocios, oportunidades de inversión y análisis político de Brasil. Lo paradójico es que esta efervescencia de la divulgación de Brasil en España no ha generado la deseable consolidación de un *brasileñismo* en nuestro país, al contrario, más bien se registra en los últimos cinco años una dispersión de los esfuerzos iniciados en el año 2000 y un periodo de lamentable letargo al que, probablemente, hayan contribuido la crisis económica y los errores de conducción y concepción sobre la mejor manera de impulsar los estudios brasileños en la sociedad española.

Esto es debido a una marcada preocupación por las actividades efectistas que no tienen continuidad y por una dependencia excesiva de las directrices emanadas de la Embajada de Brasil en Madrid, y de su brazo ejecutor en este campo, la Fundación Cultural Hispano Brasileña. La consecuencia ha sido la desarticulación del incipiente tejido de *brasileñistas* españoles y su desamparo para la realización de actividades divulgativas o científicas. Se puede afirmar que, simplemente, no existe *brasileñismo* en España, si entendemos como tal al conjunto de científicos sociales, de profesionales, de investigadores y académicos de diferentes disciplinas que de forma organizada, articulada y coherente se dedican de forma relativamente sistemática y con carácter preferencial, a la tarea de reflexionar, interpretar y divulgar el conocimiento de la realidad política, social y económica de Brasil, así como a promover el conocimiento de su historia y las manifestaciones de su cultura.

Quiénes nos dedicamos a interpretar Brasil en España, lo hacemos de forma individual, aisladamente en nuestros centros, generándose el síndrome del “brasileñista solitario”, término acuñado por Kenneth Serbin, de la *Brazilian Studies Association* (BRASA) de Estados Unidos. Sin un decidido apoyo de instituciones públicas y privadas de los dos países, que respeten la idiosincrasia e independencia de la actividad académica de estos especialistas consagrados al estudio de Brasil, no es posible augurar un futuro prometedor para el *brasileñismo* en España, ni garantizar el surgimiento de nuevas generaciones que den continuidad al trabajo iniciado.

7. Conclusiones

En el año 2013 celebramos el décimo aniversario de la rúbrica de la Asociación Estratégica entre España y Brasil. Sin duda, las relaciones bilaterales han experimentado una transformación profunda en las últimas décadas. Sin embargo, los dos países se encuentran en momentos vitales radicalmente diferentes. Para la sociedad española y para buena parte de sus elites políticas, económicas e intelectuales Brasil ha pasado de ser un lugar exótico, lejano y subdesarrollado, a convertirse en referencia política, cultural, económica, internacional y de transformación social que la España de hoy, sumida en una profunda crisis política, económica, identitaria y de valores, contempla entre admirada, envidiosa y esperanzada.

Como se ha recordado desde el ámbito académico español, aunque exista un nivel más que satisfactorio en las relaciones bilaterales, es necesario responder al desafío de una asociación estratégica que actualice correctamente el papel de cada país en el sistema internacional. Ello pasa, en el caso de España, por “situar a Brasil como socio estratégico de un Plan Iberoamérica y de la correspondiente estrategia-país, nunca antes elaborados, que conduzcan a repensar esas relaciones en términos más estratégicos, a partir

de una relación más simétrica y equilibrada (...)” (SANAHUJA; 2012: 260).

Lo cierto es que hoy asistimos a la inversión de los componentes de la ecuación sobre los que se basaban las relaciones entre Brasil y España, donde el primero parecía necesitar más a la segunda. Más allá de lo que nos depare el futuro por el impacto de la crisis en la sociedad española, el cambio estructural en términos de poder representado por el ascenso global de Brasil frente a una España en declive, es evidente, alterando y condicionando las motivaciones originarias y el interés estratégico recíproco del pasado.

Basta recordar la importancia de los intereses empresariales españoles en Brasil (que se ha convertido en el salvavidas de la cuenta de resultados de las multinacionales españolas)¹², el crecimiento del PIB brasileño que le sitúa como séptima potencia económica mundial superando a España (relegada al décimo tercero puesto), el hecho de que fuese el presidente Lula (junto a Sarkozy) quien intercediese ante las grandes potencias para integrar a España en el G-20 como país invitado o, no por ello menos importante, que fuese Río de Janeiro quién arrebataste en la recta final a Madrid, la celebración de los Juegos Olímpicos de 2016.

Las consecuencias de todo ello, agravadas por la concentración sucesiva de los gobiernos de Zapatero y de Rajoy en la superación de la crisis y por el cambio de prioridades internacionales de Brasil, que ya juega en un “campeonato” global, han generado una clara pérdida del impulso político de una asociación estratégica que estuvo en peligro de convertirse en irrelevante o meramente retórica. Recuperar su vigor cuando pase la crisis y rescatar su dinamismo debería ser la prioridad de España en su política exterior hacia Brasil. Todo indica que los primeros pasos de esa necesaria revigorización han empezado a darse, firmemente, en estos primeros meses de 2014.

NOTAS

¹ Entre 1945 y 1989, España participaba con un 0'39 % de todas las inversiones mundiales dirigidas a Brasil en cuanto Alemania lo hacía con el 13'20 % (2º inversor mundial en Brasil), y países como Bélgica (0'68 %), Suecia (2'09 %) u Holanda (5.59 %) contribuían con inversiones sustancialmente importantes en relación a sus escasas relaciones políticas o culturales con Brasil. (Datos del Banco Central do Brasil).

² Oficio de la Embajada de Brasil en Madrid, 22 de julio de 1968, volumen 2020 – A, Archivo Histórico del Itamaraty Brasilia (AHIB).

³ “Cardoso afirma que las relaciones entre España y Brasil son inmejorables”, *El País*, 27 octubre 2000.

⁴ Folha de São Paulo, 30 de octubre de 2003, cuaderno A, pág. 6.

⁵ Un detallado análisis del grado de cumplimiento y de los límites en la ejecución de los contenidos de la Asociación Estratégica Brasil – España puede consultarse en la obra de Tarcisio Costa (2009), diplomático brasileño que vivió en primera persona la experiencia en su etapa en la Embajada en Madrid.

⁶ Noya, Javier (2012): *Antes y después del rescate: la imagen de España en EEUU, Alemania, Reino Unido y Brasil*, Real Instituto Elcano, Madrid, DT nº 12/2012, 3 de octubre de 2012.

⁷ La declaración puede consultarse en: <http://s.libertaddigital.com/doc/declaracion-conjunta-espana-brasil-41912796.pdf>

⁸ La Fundación Consejo España – Brasil, creada en 2012, es una iniciativa público-privada enmarcada en la red de Fundaciones Consejo que promueve el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español. www.espanha-brasil.org

⁹ “El Príncipe anima a las empresas brasileñas a apostar por España”, *El País*, 12 de marzo de 2014.

¹⁰ Citado en García Morejón, Julio: “Creación y desarrollo del hispanismo en Brasil”, *Presente y Futuro de la lengua española*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica-OFINES, 1964.

¹¹ “Espanha passará a ter brasilianistas”, *Folha de São Paulo*, 25 de outubro de 2000.

¹² España es el 2º país con mayor stock acumulado de Inversión Extranjera Directa en Brasil, con 46.572 millones de euros desde 1993 a finales de 2011. Ver José Manuel García-Margallo, “Brasil. Una relación estratégica”, *Valor Económico*, 17 de mayo de 2012.

BIBLIOGRAFÍA

AYLLÓN, Bruno. *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*. Salamanca : EDUSAL, 2007.

AYUSO, Ana y SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena. Brasil y España: tregua en la batalla del cruce de fronteras. *Opinión América Latina*, Barcelona: CIDOB, julio. 2012.

CÁTEDRA NEBRIJA SANTANDER. *Brasil, un gran mercado en expansión sostenida*. 2º edición actualizada y ampliada. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Antonio de Nebrija, 2013.

CERVO, Amado y Clodoaldo BUENO. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: EDUNB, 2002.

COBUCCIO, Bruno Luiz dos Santos. *A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência*. Brasília: FUNAG, 2011.

COSTA, Tarcisio. *As duas Espanhas e o Brasil*. Río de Janeiro: Topbooks, 2009.

LESSA, Antonio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, año 41, nº especial, pp. 29-41, 1998.

LESSA, Antonio Carlos. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*. año 38, nº 1, pp. 24-39, 1995.

LESSA, Antonio Carlos. *A parceria bloqueada. As relações entre França e o Brasil (1945-2000)*. Tesis de Doctorado, Universidade de Brasília: Brasília, 2000.

LESSA, Antonio Carlos y Henrique ALTEMANI. *Parcerias Estratégicas do Brasil. Os significados e as experiências tradicionais*. vol. 1, Belo Horizonte: Traço Fino, 2013.

MALAMUD, Carlos (coord.). *Relaciones España – Brasil*. Informe Elcano nº 16, Marzo 2014.

SANAHUJA, José Antonio. Un Brasil suramericanizado y una España europeizada: relaciones en el marco iberoamericano. *Revista CIDOB d'afers internacionals*. nº 97-98, abril, pp. 245-261, 2012.