

Introducción

En 1 de enero de 2011 Dilma Rousseff se convirtió en la primera mujer en asumir la Presidencia de Brasil, un país de dimensiones continentales que, en la última década, se ha colocado en primera fila de los países emergentes con influencia creciente en el sistema internacional. La nueva mandataria fue catapultada a las más altas responsabilidades de gobierno de la mano del presidente saliente, Luis Inácio *Lula* da Silva, quien la nombró su heredera *in pectore*. Tras completar dos mandatos, el carismático líder del Partido dos Trabalhadores (PT) dejó su cargo con unos inusitados índices de popularidad del 80%, con un amplio reconocimiento internacional como líder regional y global, y consiguió proyectar una imagen de éxito y una política exterior proactiva de Brasil. El presidente saliente dejaba un balance muy positivo de transformación del país hacia un desarrollo más inclusivo y un mayor protagonismo internacional y regional.

La presidenta Rousseff asumió los retos de mantener los logros, impulsar la profundización de las transformaciones y las responsabilidades del creciente liderazgo brasileño en un contexto menos halagüeño que el de la década anterior. La crisis económica internacional, que afectó sobre todo a las principales economías del norte, ha colocado a los países emergentes en el punto de mira, pues se les considera un factor fundamental para la recuperación y la estabilidad económica y política internacional. En el caso de Brasil eso requiere, por una parte, la consolidación de un modelo de desarrollo que conduzca a la reducción de los grandes desequilibrios socioeconómicos entre la población y los distintos territorios del país; y, por la otra, reposicionarse hacia el exterior en el concierto internacional para ganar autonomía y protagonismo internacional, lo cual implica reforzar la red de complicidades y asumir nuevas responsabilidades.

Después de superar una dura campaña electoral en la primera vuelta, el triunfo claro de la candidata oficialista en la segunda vuelta le otorgó el respaldo popular, pero también la tarea de dar continuidad a la trayectoria nacional ascendente iniciada ya durante el mandato de Fernando Henrique Cardoso, antecesor de Lula. Esta labor no se limita a mantener el modelo, sino que requiere impulsar nuevas reformas que hagan frente a los grandes retos de desarrollo aún pendientes y a las presiones derivadas de la reconfiguración del contexto internacional y regional. Al mismo tiempo, Dilma debe consolidar un liderazgo político propio frente a las voces que lo han cuestionado, no solo desde la oposición, sino incluso desde algunos sectores *petistas* y de otros partidos socios de la coalición que garantizó la gobernabilidad en las dos anteriores legislaturas y siguen siendo precisos dada la fragmentada configuración parlamentaria de las dos cámaras legislativas.

En el discurso de investidura, Dilma Rousseff enfatizó su voluntad de ser la presidenta del conjunto de los brasileños y, para ello, pidió el apoyo de todos. Retomó el eslogan de campaña “un país rico es un país sin miseria” como objetivo prioritario de su Gobierno, ya que según su visión la pobreza avergüenza al país. Su compromiso fue el de no descansar hasta garantizar la igualdad de oportunidades, pero controlando la inflación, evitando el gasto insostenible y buscando un desarrollo de largo plazo. La erradicación de la extrema pobreza es la lucha que Rousseff ha fijado como prioridad de su Gobierno, pero su popularidad ante la opinión pública ha crecido gracias a su firmeza en una batalla que no ha sido de su elección: la de enfrentar la corrupción de altos cargos y funcionarios públicos. Las endémicas prácticas corruptas han salpicado los sucesivos gobiernos brasileños de diferentes signos sin excepción. Incluso Lula, aunque no fue acusado directamente, vio dañada su imagen por su tolerancia ante prácticas irregulares cuyo punto álgido fue el escándalo del *mensalao* (pagos a los representantes parlamentarios a cambio de su voto) que saltó en 2005. En el tiempo que lleva de legislatura Dilma Rousseff, han dimitido seis ministros acusados de corrupción, incluido el jefe de la Casa Civil, Antonio Palocci¹, a los que la presidenta rehusó dar apoyo a pesar de hacer tambalear el complejo equilibrio con los partidos que conforman la coalición gubernamental.

Esta actitud le ha valido aumentar su aprobación entre sectores de las clases medias que no son votantes tradicionales del PT y que, por otra parte, es el sector social del cual procede la propia presidenta. Sin embargo, las heridas que han abierto los árboles caídos pueden derivar hacia una crisis de gobierno si se rompe la baraja por parte de alguno de los socios importantes y así convertirse en un arma de doble filo a manos de la oposición. Para mantener los equilibrios que garanticen la gobernabilidad, Rousseff ha recibido el apoyo de Lula da Silva, que cuenta con las dotes de estrategia de las cuales se acusa a la presidenta de carecer. Sin embargo, a medida que avanza la legislatura, Dilma ha ido posicionando a personas de su confianza en los puestos que considera estratégicos y en ello se observa también un incremento del equilibrio de género en el gabinete gubernamental.

En su proyección internacional, Dilma Rousseff volvió a hacer historia al ser la primera mujer mandataria en hacer el discurso inaugural en la apertura del 66 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de septiembre de 2011. Allí, tras expresar el “justificado orgullo de mujer” por ser la primera voz femenina en inaugurar el mayor foro mundial, demandó para hacer frente a la crisis económica “sustituir teorías desfasadas, de un mundo viejo, por nuevas formulaciones para un mundo nuevo”.

1. Además del mencionado Palocci, dimitieron por acusaciones de corrupción, Carlos Lupi (Trabajo), Wagner Rossi (Agricultura), Pedro Novais (Turismo), Orlando Silva (Deportes) y Mario Negromonte (Ciudades). El séptimo en dimitir, Nelson Jobim (Defensa), lo hizo por diferencias políticas.

Por ello reclamó reformas en las instituciones financieras para incrementar el papel de los países emergentes. Reconociendo la necesidad de una respuesta global a la crisis sistémica, expresó su voluntad y la capacidad del país para ayudar en la búsqueda de soluciones más equitativas y establecer medidas de control preventivas. Brasil, que en 2006 canceló sus préstamos del FMI ha pasado a ser un miembro acreedor al tiempo que ha acumulado un importante volumen de reservas financieras en divisas, particularmente en dólares. Por ello, en el seno del G-20 Brasil ha sido uno de los principales activistas en reclamar una mayor cuota de participación en las instituciones financieras y, consiguientemente, en la toma de decisiones. La presidenta de Brasil también clamó en su discurso por el largamente anhelado estatuto de miembro permanente del Consejo de Seguridad para Brasil y recordó su papel estabilizador en la región y su compromiso en el mantenimiento de la paz internacional, demostrado por su papel de líder en la Misión de estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Con la intervención internacional en Libia aún en caliente, Rousseff instó a discutir y madurar el concepto de “responsabilidad de proteger”. Recordó también el compromiso de Brasil con el desarrollo sostenible y con el éxito de la próxima Conferencia Río+20 que tiene la responsabilidad de organizar.

Para hacer balance de los logros del presidente Lula da Silva y analizar los retos del primer año como presidenta de Dilma Rousseff, CIDOB organizó, en febrero de 2011, un seminario internacional con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Un año después, este número de la *Revista CIDOB d'afers internacionals* presenta actualizadas las ponencias allí presentadas haciendo una primera evaluación del arranque del desempeño gubernamental. Si bien el seminario se centró en analizar las transformaciones del país y su proyección internacional, este volumen ha incorporado algunas visiones complementarias externas, regionales y extrarregionales.

DESAFÍOS PARA LA GOBERNABILIDAD DE BRASIL

El primero de los grandes bloques del monográfico trata sobre los desafíos internos para la gobernabilidad de Brasil, especialmente en el ámbito socioeconómico, pero atendiendo también a la configuración de las alianzas políticas. Abre este eje temático el texto de Renato Flores, profesor de la EPGE-Fundação Getulio Vargas (FGV) de Río de Janeiro, en el cual se expone que el mayor dilema en clave económica para el Gobierno de Dilma Rousseff consiste en bien primar la relación con el sector más tradicional de la izquierda y aumentar el gasto social incrementando el proteccionismo para contentar al

sector empresarial, bien adoptar medidas más liberalizadoras que favorezcan la internacionalización y la mejora de la competitividad aun a costa de que el camino de la inclusión social sea más largo. Aunque el autor no ofrece una respuesta concluyente acerca de cuál de las dos opciones prevalecerá, se decanta hacia la segunda por considerar que es el camino de la sostenibilidad. Sin embargo, admite que se perfilan grandes resistencias por parte del sector más tradicional del capitalismo brasileño que históricamente se benefició de las ventajas de escala que proporciona el gran tamaño del mercado nacional; la concentración de los recursos en una elite oligopólica; y la estrecha connivencia entre esta y el poder central y territorial a través de una red clientelar. A su juicio, el surgimiento de un nuevo capitalismo moderno e internacionalizado que aspira a ser competitivo en el mercado global (y que cuenta incentivos y crédito públicos) genera un nuevo escenario con demandas cada vez más complejas que será necesario compatibilizar. En un contexto de crecimiento económico entre el 4% y 5%, habría margen para abordar las diferentes demandas, pero un recrudescimiento de la crisis económica internacional pondría en riesgo los objetivos marcados.

El siguiente artículo corresponde a Sonia Fleury, profesora de la EBAPE-FGV, quien identifica tres grandes reformas aún pendientes: la política, la tributaria (que incluye el pacto federativo) y la profundización de las reformas sociales. Respecto a la primera, analiza las debilidades del actual sistema de “presidencialismo de coalición” en el cual la autoridad presidencial debe confrontarse con los liderazgos regionales y los riesgos de prácticas patrimoniales de distribución de prebendas. La autora señala tres novedades que van en la buena dirección: en primer lugar, la movilización de la sociedad civil para hacer valer el derecho constitucional de iniciativa popular (que dio lugar a la ley de “ficha limpia”); en segundo lugar, la capacidad de construir consensos desplegada por Lula; y, finalmente, la actitud de la presidenta en relación con la corrupción y el juego habitual del reparto de parcelas de poder entre los partidos. En todos estos aspectos, según las palabras de la ministra de la Casa Civil citadas por la autora, “la gobernabilidad es la que define los límites”.

En relación con la reforma tributaria y el pacto federativo, la Constitución federal de 1988 no ha conseguido revertir las fuertes asimetrías entre las regiones del país, además las regiones y municipios siguen siendo muy dependientes de las transferencias de recursos fiscales por parte del Gobierno central. Aunque en los últimos años ha habido un aumento de la carga tributaria, se hizo sobre todo a través de las contribuciones y estas aumentan la regresividad del sistema. De momento, la presidenta ha dirigido los esfuerzos, como sus antecesores, a racionalizar y mejorar la eficacia del sistema tributario, pero queda pendiente una verdadera reforma tributaria que requerirá de un pacto fiscal federal. Respecto a las reformas sociales, los esfuerzos hechos hacia una universalización de los derechos, se han expresado en un aumento del gasto social, pero este ha crecido más en componentes no progresivos, como la seguridad social. Sin menospreciar los

avances en reducción de la pobreza, la autora hace hincapié en las deficiencias de los sistemas universales de salud o educación, esenciales para garantizar la mayor igualdad de oportunidades y que precisan de una financiación adecuada.

En su apartado sobre las bases del crecimiento y la estabilidad de la economía brasileña desde el final de los años noventa, Enestor dos Santos, economista de la Unidad de Economías Emergentes del BBVA Research, señala que se trata de un modelo asentado sobre tres pilares: la lucha contra la inflación, la responsabilidad fiscal y la flexibilidad cambiaria. El autor señala que dicha estabilidad es la que ha permitido que el país pudiera adoptar políticas anticíclicas por primera vez durante la crisis de 2008-2009, ya que Brasil acumuló un colchón de liquidez en moneda extranjera. Dos Santos también constata la importancia del crecimiento del mercado de bonos privados y de acciones e incluso los préstamos al sector privado. Sin embargo, advierte de la urgencia de la reducción del tipo de interés, que está entre los más altos del mundo, aunque eso puede entrar en conflicto con el estricto control de la inflación. Por ello, defiende que una política monetaria menos estricta debería acompañarse de una política fiscal menos expansionista que aumente el ahorro público y contribuya a fomentar el privado. No obstante, a su parecer, el ajuste al alza del salario mínimo, las necesarias inversiones en infraestructuras (incluyendo las de la Copa del Mundo 2014 y los Juegos Olímpicos 2016) y el déficit del sistema de seguridad social dificultan la reducción del gasto.

Lena Lavinas, profesora de la Universidade Federal do Rio de Janeiro, describe en profundidad el camino recorrido en la lucha contra la pobreza y la erradicación de la miseria y lo que queda por hacer respecto a la prioridad número uno de la presidenta Rousseff. Destacan como factores más positivos conseguidos durante el mandato del presidente Lula la revaloración del valor del salario mínimo, la creación de empleo formal junto con la reducción del desempleo a tasas inferiores al 7% y la política de transferencias condicionadas. Todo ello contribuyó a la disminución sostenida del índice Gini de desigualdad. Una de las primeras medidas de la nueva presidenta fue reconocer la necesidad de ampliar la línea de las personas consideradas en situación de pobreza, dado que esta no se limita a la falta de ingresos sino a la exclusión de derechos ciudadanos. Con ello se amplió el alcance de las transferencias monetarias. Sin embargo, estas siguen limitadas por un techo de gasto que impide que sean consideradas un derecho garantizado a cualquiera que reúna las condiciones establecidas. En relación con el empleo, la autora advierte que, si bien se ha ampliado la base laboral, aún hay una gran cantidad de empleos de mala calidad. De hecho, un 70% de los adultos que reciben la Bolsa Familia trabaja pero son pobres. Aunque se han adoptado medidas tendentes a favorecer la formalización del trabajo e incentivar al microempresario, estas no alcanzan a las clases más desfavorecidas. Su incorporación al mercado laboral requiere mejorar los servicios básicos universales de calidad en educación y salud para aumentar la capacidad redistributiva del gasto social.

EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL Y LAS RELACIONES HEMISFÉRICAS

El segundo bloque aborda las relaciones regionales de Brasil, que incluye tanto las iniciativas de cooperación regional como las relaciones con los principales actores de las relaciones hemisféricas. En su artículo Miriam Saraiva, profesora de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro, trata sobre el papel de Brasil en los procesos de integración, específicamente los casos del Mercosur y la Unasur. En su análisis la autora identifica varias corrientes ideológicas que han guiado la integración suramericana y se proyectan de forma diversa según los sucesivos gobiernos de los países de la región. Así la corriente dominante durante los noventa tuvo su base en el liberalismo ortodoxo y puso su acento en el libre comercio y la inserción internacional. Sin embargo, en la actualidad, prevalecen las corrientes heterodoxas que han acompañado la llegada al poder de gobiernos de izquierda y que se califican de desarrollistas. Estas son las dominantes en Brasil, aunque con lecturas propias, que distinguen entre un sector más autonomista cercano al PT y el sector progresista, más partidario de una integración institucionalizada y abierta a la sociedad civil. Durante los gobiernos de los Kirchner en Argentina y Lula en Brasil ha dominado la corriente autonomista relegando la profundización de la integración comercial en favor de una concertación de políticas, la integración física y la ampliación a otros países. Esta corriente identificó el fortalecimiento de América del Sur como bloque capaz de ganar influencia internacional. Así el proyecto de la Unasur ha ido adquiriendo protagonismo en la política de integración brasileña. Si bien la presidenta Rousseff ha seguido una línea continuista es posible apreciar, según la autora, un mayor pragmatismo y menor afán de protagonismo.

Desde un enfoque hemisférico, Paulo Sotero, director del Brazil Institute (Widrow Wilson Center for Scholars), analiza la ambigua posición de Brasil respecto a la Organización de Estados Americanos (OEA). Tras la recuperación de la democracia, Brasil tuvo un acercamiento positivo a la organización, sobre todo en relación con los derechos humanos. Pero en las dos últimas décadas ha habido un progresivo alejamiento que ha pasado de una posición inicial defensiva a una posición cada vez más asertiva. Los desencuentros respecto a decisiones de órganos interamericanos que Brasil considera injerencias han tenido dos episodios recientes que han llevado a una situación crítica. Por una parte, la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la Ley de Amnistía de 1979 (base de la transición democrática) ha sido desoída por el Tribunal Supremo Federal que reafirmó la legalidad vigente. Por otra parte, la exigencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de paralizar las obras de la central hidroeléctrica de Belo Monte, considerada prioritaria para el proyecto de desarrollo nacional, provocó la suspensión de la cuota anual brasileña a la organización.

Aunque el conflicto se ha reconducido, la petición de Brasil de la reforma de la CIDH se ha sumado a la de otras voces disidentes. Estos dos desencuentros vienen a sumarse a la fallida actuación de la OEA durante la crisis que sucedió al golpe de Estado en Honduras y que situó a Brasil en una posición incómoda. No obstante, según el autor, aunque Brasil esté cada vez más alejado de la OEA, abandonarla tendría más costes políticos que ventajas, pues pondría en duda su proclamado multilateralismo y alimentaría las reticencias de los países menores acerca de su liderazgo en la región.

Dentro del enfoque regional y hemisférico, Marcel Fortuna Biato, actual embajador de Brasil en Bolivia, expone la cooperación en un sector estratégico como es la lucha contra la violencia y el crimen organizado. Durante el mandato de Lula, Brasil dio un salto cualitativo en la lucha contra la violencia organizada traducido tanto en medidas de orden interno destinadas a la pacificación y dignificación de las favelas, como a medidas regionales tendentes a introducir cambios en las fallidas políticas impuestas durante decenios por la estrategia antidrogas de los Estados Unidos y basada fundamentalmente en la reducción de la oferta y la criminalización del consumo. Para la progresiva aplicación efectiva del principio de responsabilidad compartida en la lucha contra el narcotráfico, Brasil ha desarrollado una serie de políticas bilaterales y regionales. Entre ellas destaca, en primer lugar, el Plan de Acción firmado con Bolivia en 2010, que incluye la capacitación policial, operaciones conjuntas de inteligencia, combate al lavado de dinero, vigilancia de fronteras y regularización de las migraciones. Esta experiencia se está regionalizando, por una parte mediante la trilateralización, incorporando en algunos aspectos a Perú, pero también a Estados Unidos y la OEA. Por otra parte, se pretende socializar las experiencias de buenas prácticas a través del Consejo Suramericano sobre el problema Mundial de las Drogas creado en el seno de la Unasur. Todas estas experiencias deben contribuir a desarrollar una agenda más eficaz que incorpore un conjunto de políticas complementarias más allá de la represión e incluyan la prevención y reducción de daños.

Juan Pablo Soriano, profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, analiza las complejas relaciones entre Brasil y México y cómo se han concretado durante el primer año de mandato de Rousseff, que se solapa con el último del presidente Calderón. Los desencuentros protagonizaron el inicio con el bajo perfil de la representación mexicana a la toma de posesión de Dilma en respuesta a la falta de interés de Brasil por la conferencia sobre cambio climático celebrada en Cancún en el mes anterior. A esto se unió la falta de apoyo de Brasil a la candidatura mexicana al Fondo Monetario Internacional, donde prefirió alinearse con los BRIC (Brasil, Federación Rusa, India y China). Estos episodios muestran cómo se mantiene la rivalidad entre los dos países aumentada desde la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en los años noventa. El autor señala que, a pesar del diferente modelo de inserción internacional de ambos países, las perspectivas que ofrece la mejora de sus relaciones han llevado a un progresivo acercamiento. Así, en diciembre de 2011, se anunció la reapertura de

negociaciones del Acuerdo estratégico de asociación económica entre ambos países congeladas desde enero del mismo año. Por otra parte, ambos países han sido impulsores de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que incluye a todos los países del continente excepto a Estados Unidos y Canadá. Con ello se contribuye a reforzar una identidad latinoamericana en un momento en que las relaciones de México con Estados Unidos se ven enturbiadas por las consecuencias de la crisis económica y la insuficiente colaboración estadounidense en la lucha contra el narcotráfico y la violencia, según las autoridades mexicanas

LA PROYECCIÓN GLOBAL DE BRASIL

El tercer bloque hace referencia a la proyección global de Brasil y comienza con el análisis de su inserción económica internacional a cargo de Ricardo Sennes, profesor de la Universidade de São Paulo. El autor identifica cuatro desafíos económicos fundamentales para su proyección económica. Los dos primeros están relacionados con la agenda doméstica y son, por una parte, la necesidad de aumentar la tasa de inversión pública y privada sobre el PIB que apenas llega al 18% y está muy por debajo de otros BRIC. El otro gran reto interno, relacionado con el anterior, es la mejora de la competitividad dada la falta de innovación tecnológica. Todo ello requiere de una política industrial de largo plazo. En el ámbito exterior, los dos principales desafíos son, por un lado, adaptar sus políticas a las presiones de demanda y oferta de China, que se ha convertido en su principal importador pero también en un fuerte competidor y empuja hacia una reprimarización de la economía brasileña; por el otro, el autor señala que el mercado regional debe seguir siendo un eje estratégico de la internacionalización por varias razones: en primer lugar porque genera superávit; en segundo lugar, porque se trata de exportaciones de productos industriales de tecnología media y alta (al contrario de lo que pasa con China y la UE), y, en tercer lugar, porque es el espacio natural de internacionalización de las empresas brasileñas aún con una experiencia limitada en el mercado exterior.

En el plano político, Alcides Costa Vaz, profesor de la Universidade de Brasília, analiza los cambios recientes en la política de coaliciones internacionales de Brasil. Se señala que, después de una primera generación de coaliciones dentro del marco del Movimiento no Alineado y el G-77 en el cual se mantuvo en un perfil de bajo protagonismo, al final de la década de los noventa se inició una nueva generación de coaliciones más específicas pero aún heterogéneas. Entre estas destacan los BRICS, el IBSA y el G-20 comercial y financiero, todos ellos grupos que surgen de una transformación de la distribución del

poder internacional como resultado de tres procesos: la creciente interdependencia, la erosión del poder de las potencias occidentales y el ascenso de los denominados países emergentes. En opinión del autor, aunque tienen objetivos diversos y los intereses de sus miembros no siempre son coincidentes, todas las coaliciones mencionadas han sido útiles para el incremento de la capacidad de influencia de Brasil en los asuntos globales. Sin embargo, mientras en el plano económico ha habido avances en los aportes a la agenda internacional, tanto en el ámbito comercial, financiero y de desarrollo, en el plano político y de la seguridad internacional los logros son menos evidentes. Brasil y el resto de los BRIC no siempre comparten visiones sobre temas como la reforma del Consejo de Seguridad, la no proliferación y el uso de la energía nuclear.

La ampliación de la agenda de política exterior brasileña desde la perspectiva Sur-Sur es explicada por Bruno Ayllón. La cooperación al desarrollo se ha convertido durante los gobiernos de Lula y de Dilma Rousseff en una herramienta fundamental de “poder blando” que acompaña una agenda exterior cada vez más diversificada. El fortalecimiento de las relaciones políticas con África, donde se abrieron diecinueve nuevas embajadas, se ha complementado con un incremento del comercio y de la presencia de las empresas brasileñas, así como con la cooperación en proyectos de desarrollo en los que Brasil aporta transferencia de tecnología adaptada a países en desarrollo y de clima tropical a través de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). En el ámbito regional, Brasil también ha puesto en marcha proyectos que pretenden asumir su papel de *paymaster* de los procesos de integración y contribuir al tratamiento de las asimetrías, por ejemplo, el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) o las líneas de crédito de infraestructuras del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) bajo el paraguas de la Unasur. El autor señala que, sin negar el componente solidario, la cooperación brasileña está vinculada a la política exterior, la promoción de su imagen, la defensa de valores normativos y la proyección de su agenda social nacional. Aunque la cooperación brasileña es aún joven y está en proceso de definición, ha habido avances en su planificación e innovaciones entre las que destacan el incremento de la cooperación triangular con donantes tradicionales.

Siguiendo con la proyección global de Brasil, el artículo de Elizabeth Sanches Rochas, de la Universidade Estadual de São Paulo, desarrolla dos aspectos claves para que Brasil pueda desarrollar plenamente su potencialidad y protagonismo internacional: la educación y la cultura. La autora señala que gran parte de las deficiencias institucionales de Brasil están relacionadas con una estructura social clientelar y conectadas con la falta de cultura política que, a su vez, se deriva de las deficiencias del sistema educativo. En este sentido, los datos del Informe PISA de la OCDE sobre el nivel educativo sitúan a Brasil en el puesto 53 de los 65 países participantes. En estos resultados influye la mala calidad de la formación de algunos docentes en la formación primaria, sobre todo la pública. La mala enseñanza que reciben las clases menos favorecidas les limita su acceso

a la universidad y, por tanto, sus posibilidades de ascenso social. En la buena dirección, se mencionan políticas inclusivas como el Programa Cultura Viva y los Puntos de Cultura como espacios de diálogo que tratan de estimular la difusión de la diversidad cultural del país y promocionarla internacionalmente. Otro dato satisfactorio es el incremento del mercado literario brasileño y el aumento del consumo de libros por las nuevas clases medias. Se concluye señalando que en el futuro esas nuevas clases serán demandantes de mejoras y cambios profundos en el sistema educativo.

LAS RELACIONES DE BRASIL CON LA UNIÓN EUROPEA Y CON ESPAÑA: HASTA DÓNDE LLEGA LA RELACIÓN ESTRATÉGICA

El cuarto y último apartado trata de las perspectivas de las relaciones entre Brasil, la Unión Europea y España. Inicia el bloque Andres Malamud, de la Universidade de Lisboa, con un texto sobre la Asociación estratégica de la UE con Brasil lanzada en la cumbre de Lisboa de 2007. Para el autor este acuerdo tuvo un impacto político negativo en la dinámica de relación bloque a bloque y promoción de la integración latinoamericana tradicionalmente defendida por la UE. Se señala que este acuerdo, otorgó a Brasil, por un lado, el mismo estatus que las demás potencias emergentes, pero también lo diferenció de otros países latinoamericanos. Este trato privilegiado contribuye además a alimentar las tensiones en el liderazgo regional, especialmente con Argentina y México, pero también Venezuela. En la política exterior que se perfila por parte de la presidenta Rousseff, la relación con América del Sur y Argentina sigue siendo central, pero el rechazo al ejercicio de una soberanía compartida a través de acuerdos supranacionales también es patente. Por otra parte, ha habido señales de agotamiento de la denominada “paciencia estratégica” cultivada por Lula respecto a las exigencias e incumplimientos de sus vecinos. Malamud prevé un descenso del interés de Brasil por la integración regional, dado que prevalecerá el interés nacional y esta ya no es necesaria para su proyección internacional.

Por su parte, Susanne Gratius explica el impacto de la pujanza de Asia en las relaciones entre la UE y Brasil. Para Brasil China es su primer mercado de exportación y para la UE su primer mercado de importación. En 2010 China fue también el principal inversor en Brasil. Según la autora, la UE ya no es un socio privilegiado para Brasil, sino uno más. La frustración por la falta del acuerdo en las negociaciones Mercosur-UE y en

la Ronda de Doha donde han sido incapaces de acercar sus posiciones han incrementado el distanciamiento y los efectos de la crisis económica en la zona euro abonado el convencimiento sobre el declive europeo. Para Brasil, China ya no es solo un socio comercial, sino un aliado en la política global a través del Grupo BRICS y dentro del G-20. La autonomía y la no injerencia en los asuntos internos son principios compartidos por ambos, pero hay diferencias relacionadas con el régimen político y los derechos humanos. En cambio con la India, Brasil comparte su condición de democracia pluricultural y están incrementando los lazos de cooperación comercial y de cooperación en el marco del IBSA (junto a Sudáfrica). India y Brasil también comparten su demanda de ser candidatos a ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad y se refuerzan mutuamente. Brasil, a diferencia de México, se ha alejado de su tradicional alianza con Occidente y se ha alineado con los BRIC, aunque con matices, pero desde una perspectiva Norte-Sur.

José Antonio Sanahuja, profesor de la Universidad Complutense de Madrid, analiza las relaciones de cooperación entre Brasil y España en el marco de la Cooperación Iberoamericana y las relaciones de la UE. Según el autor, el creciente liderazgo de Brasil en América del Sur y la progresiva europeización de la política exterior española introducen problemas de coherencia de agendas que requieren de un ajuste de la estrategia de la “alianza estratégica” entre ambos países establecida en 2003. Las relaciones bilaterales estuvieron inicialmente impulsadas más por los agentes privados que por la acción diplomática, razón por la cual se caracterizaron por el pragmatismo y la ausencia de controversias políticas. A pesar de la ampliación de la agenda de cooperación en la última década, el dinamismo sigue siendo económico, pero el fuerte impacto de la crisis en España supone un cambio importante en las posiciones relativas. En relación con la cooperación iberoamericana, Brasil junto con México tuvieron un papel fundamental en el establecimiento del sistema de cumbres en un momento en que no existían muchos foros intergubernamentales regionales. Los intentos de liderazgo hegemónico durante los gobiernos de Aznar reavivaron el tradicional recelo de Brasil ante el activismo español en la región. A partir de 2004 el liderazgo del secretario general de la SEGIB y el “giro social” de la cooperación recuperaron impulso, pero no revirtieron el creciente distanciamiento de Brasil, el cual no hizo más que aumentar tras la creación de la Unasur y CELAC como espacios regionales sin actores extrarregionales. Para el autor el desafío fundamental es lograr un enfoque integral combinando la relación bilateral y las agendas regionales que coexisten no siempre de forma armónica.

Como cierre del monográfico, Alfredo Arahetes, de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, explica el comercio y las inversiones directas de España en Brasil durante el último decenio. Las relaciones comerciales antes de 1995 eran casi inexistentes, pero tras un período inicial de incremento, que se truncó con la crisis brasileña de 2001, se reactivaron en 2005. Desde entonces Brasil y México se han alternado como los principales socios comerciales de España en la región. El saldo comercial pasó a ser

negativo para España en 2002, aunque el déficit se ha ido reduciendo tras la crisis del 2008. Las exportaciones españolas se concentran en el sector del automóvil, bienes de equipo y semifacturas, aunque con variaciones de importancia entre ellos. En cambio, las importaciones españolas son fundamentalmente alimentos y, en menor medida, materias primas. Las inversiones españolas también se vieron afectadas por los ciclos de las dos crisis mencionadas. El despegue de la inversión fue a partir de 1995 y se caracterizó por la importancia de las telecomunicaciones y el sector financiero y a más distancia las eléctricas, el gas y el agua. Brasil se convirtió en el principal destino de las inversiones españolas y desplazó así a Argentina. A partir de 2001 las inversiones cambiaron de perfil y se dirigieron mayoritariamente a las manufacturas, además de un notable incremento de la construcción. Brasil se ha convertido en el noveno socio económico para España, y dadas sus buenas perspectivas de crecimiento seguirá siendo un socio estratégico en los próximos años.

La amplitud de los temas que se abordan en este monográfico y la pluralidad de visiones que se aportan dan idea de la complejidad de los procesos, pero también de la magnitud de las transformaciones en curso tanto en el interior de Brasil como en relación con su posición como actor emergente. Brasil es hoy una historia de éxito, pero también un laboratorio de los cambios que se están produciendo en el mundo. Europa tiene que reinventarse y adaptarse a la nueva realidad. Algunos estados miembros antes alejados están volviendo sus ojos hacia Brasil y la región con una nueva mirada. España, que durante una década fue avanzadilla en su relación estratégica, deberá repositionarse en un contexto de creciente competitividad y mayor exigencia.

Anna Ayuso, Investigadora principal de CIDOB
aayuso@cidob.org