

Un Brasil suramericano y una España europeizada: relaciones en el marco iberoamericano

A South American Brazil and a Europeised Spain: relations within the Ibero-American framework

José Antonio Sanahuja

Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Investigador del
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)
sanahuja@cps.ucm.es

RESUMEN

Este artículo examina las relaciones entre Brasil y España en el plano bilateral, en la Comunidad Iberoamericana y en el marco interregional de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Las relaciones bilaterales se han caracterizado por un rápido desarrollo, así como por su continuidad y pragmatismo pese a las visibles diferencias ideológicas entre los gobiernos de ambas partes. Sin embargo, el creciente liderazgo de Brasil en América del Sur y el proceso de europeización de la política exterior española introducen nuevos elementos en la relación que debilitan el compromiso iberoamericano de Brasil y suponen crecientes problemas de coherencia de política para España y la UE. A partir de una conclusión exitosa de las negociaciones UE-Mercosur, el artículo identifica estrategias para profundizar la alianza estratégica entre España y Brasil.

Palabras clave: Brasil, España, política exterior, Comunidad Iberoamericana, Unión Europea

ABSTRACT

This article analyses the relationship between Brazil and Spain, by considering the bilateral level, the Ibero-American Community and the European Union-Latin America and the Caribbean interregional frameworks. Bilateral relations have been characterised by rapid development, as well as by continuity and pragmatism which is visible despite the ideological differences between the governments of both parties. However, Brazil's growing leadership in South America and the Europeanisation process of Spain's foreign policy have introduced new elements into the relationship, which weaken the Ibero-American commitment in Brazil, and point to an increase in policy coherence problems for Spain and the EU. Bearing in mind an eventually successful negotiation between EU and Mercosur, the article identifies strategies to strengthen the "strategic alliance" between Spain and Brazil.

Keywords: Brazil, Spain, foreign policy, Ibero-American Community, European Union

Desde el inicio de sus respectivos procesos de democratización, Brasil y España han vivido de forma paralela rápidos procesos de maduración política e institucional, de cambio social y de crecimiento económico, que han reforzado su papel en sus respectivas regiones y su presencia internacional. La intensificación de las relaciones, antes casi inexistentes, y el acercamiento entre ambos países han sido el resultado natural de esos procesos, y han estado impulsados, en gran medida, por actores privados, más que por un diseño político o la actuación deliberada de la diplomacia o de los actores gubernamentales. Ello explica, en gran medida, que esas relaciones se hayan caracterizado por la continuidad, el pragmatismo y la ausencia de controversias significativas. De hecho, no se han visto afectadas negativamente por las diferencias ideológicas entre los respectivos gobiernos, a veces muy notables. Cuando ha existido mayor afinidad, ello ha contribuido a potenciarlas, ampliando las agendas y el alcance del diálogo político y la cooperación sectorial. El establecimiento en 2003 de una “asociación estratégica” entre España y Brasil –la primera de este tipo que España acordó con un país latinoamericano– constituye, en buena parte, un reconocimiento de esa realidad.

Sin embargo, reconocer la intensidad y alcance de esas relaciones bilaterales no debería ser motivo de complacencia. Como se verá más adelante, son muchos los ámbitos en los que esa relación está por debajo de su potencial. Por otra parte, la relación no es inmune a los cambios que está atravesando el sistema internacional y la posición relativa de cada actor, que suponen un reequilibrio de la relación bilateral de Brasil con España y con la Unión Europea (UE), así como un replanteamiento del compromiso brasileño con la Comunidad Iberoamericana. La emergencia de un *Brasil suramericano* caracterizado por un creciente liderazgo regional y global, así como la construcción de un renovado regionalismo suramericano y latinoamericano plantea obvios interrogantes sobre el futuro del espacio iberoamericano. De igual manera, una España cada más europeizada se enfrenta a crecientes dilemas entre sus objetivos en Brasil y en el conjunto de América Latina, y su anclaje en las políticas adoptadas en el marco de la UE. En gran medida, como se argumenta en este artículo, el futuro de la asociación estratégica entre España y Brasil dependerá de una solución satisfactoria a esos dilemas, que haga compatible las agendas bilaterales y la actuación y objetivos de cada una de las partes en sus respectivos agrupamientos regionales, siendo el acuerdo UE-Mercosur uno de los elementos clave para ello.

LA RELACIÓN BILATERAL Y LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ESPAÑA-BRASIL

De la democratización a la agenda económica: orígenes y desarrollo de la relación bilateral

Las relaciones bilaterales entre España y Brasil se han desarrollado de manera muy rápida e intensa a partir de tres factores: los procesos de transición y el desarrollo, en ambos casos, de una política exterior democrática; los respectivos procesos de integración regional, en la UE y en América del Sur; y el crecimiento económico y las oportunidades de comercio e inversión que ello ha generado. Como ha señalado Ayllón (2007: 127-135), hasta finales de los años setenta esa relación bilateral se caracterizó por la “mutua irrelevancia”. Son quizás las visitas a Brasil del presidente español Adolfo Suárez en 1979 y del Rey Juan Carlos en 1983, así como las visitas a España del presidente Figueiredo en 1984, y del primer presidente electo, Tancredo Neves, en 1985, los hitos que dan inicio a una nueva etapa de rápido acercamiento. En ellas tuvieron un papel importante las transiciones democráticas, primero en España, y desde mediados de los ochenta en Brasil, para el que la experiencia española fue un referente importante, probablemente más que el caso de Portugal. Ambos países, que tuvieron que redefinir su política exterior en el nuevo marco democrático, encontraron amplios puntos de coincidencia en las agendas de democratización de América Latina, y en particular en las iniciativas de concertación que se pusieron en marcha en esa década –el Grupo de Río, y el diálogo que este entabla con la UE– para promover la resolución pacífica de los conflictos en Centroamérica. En ese contexto, tuvo especial significación la visita a Brasil en 1987 del presidente Felipe González, un gesto de claro apoyo a un Brasil entonces sumido en la crisis económica y en pleno proceso constituyente, que también buscaba apoyo para el proyecto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Con los presidentes González y Collor de Melo la relación alcanza el mayor grado de intensidad y concertación. Este último visitó España en febrero de 1990 como presidente electo, y como presidente en 1991 y de nuevo en 1992, en esta última ocasión con motivo de la II Cumbre Iberoamericana. Este intercambio dio lugar a la firma del Tratado General de Amistad y Cooperación de 1992, en vigor dos años después, que situó a Brasil en el marco de la naciente política española de cooperación al desarrollo. El resultado más importante de este acercamiento se dio, no obstante, en el ámbito iberoamericano. Brasil, junto con México y España, formaron la *troika* sobre la que tejieron los delicados equilibrios y acuerdos iniciales que hicieron posibles el lanzamiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y las tres primeras cumbres: en Guadalajara (México) en 1991; en Madrid (España) en 1992 y en Salvador de Bahía (Brasil) en 1993.

Desde finales de los ochenta, la inserción de ambos países en sus respectivos grupos regionales también aumentó el interés mutuo, sumando intereses económicos a una relación cuyas motivaciones iniciales se encontraban en mayor medida en el terreno político, dado el bajo nivel de los flujos comerciales y de inversión. La escala del mercado brasileño podría generar por sí mismo esos intereses, pero su integración en el Mercosur suponía un importante valor añadido tanto en términos económicos como en estabilidad política. En el caso español, la adhesión a las comunidades europeas le otorgó, junto a Portugal, un nuevo papel como valedor de intereses latinoamericanos y *ventana* ante las instituciones de la UE. Contribuyó, además, a superar el larvado antagonismo hispano-portugués que suscitó el fortalecimiento de la relación bilateral con Brasil (Arenal, 2011: 269). Que España reinsertara su política latinoamericana en el marco europeo, en especial en lo referido a los conflictos centroamericanos, además de aumentar su influencia, ayudó también a superar los recelos iniciales de Brasil respecto al activismo español en esa subregión.

A mediados de los noventa, se inicia una segunda etapa de la relación bilateral con un claro acento económico. Las políticas de estabilización y apertura de Fernando Henrique Cardoso, iniciadas con el “Plan Real”, llevado a cabo cuando era ministro de Hacienda de Itamar Franco, y que continuó como presidente desde 1995, abrieron el país a las inversiones de las nacientes multinacionales españolas. En el período 1995-2000 se produce un rápido crecimiento de las mismas, especialmente en los sectores de telecomunicaciones, energía, finanzas, agua e infraestructuras, y construcción¹. En poco tiempo, Brasil se convirtió en el primer destino de las inversiones españolas en América Latina, por delante de Argentina y México, y España se situó en el segundo lugar como origen de inversión extranjera directa (IED) en Brasil en la UE-15 y el tercero en el *ranking* mundial, por detrás de Estados Unidos y los Países Bajos. A partir de 2001 se inicia una segunda fase, en la que los flujos de inversión son de menor cuantía, se observa una mayor diversificación, con inversiones en nuevos sectores como metalurgia o componentes de automóviles, y se registran crecientes flujos de inversión hacia España por parte de las nacientes *multilatinas* brasileñas, en sectores como el textil o el metalúrgico² (Santiso, 2011: 215-220).

El crecimiento del comercio, aunque ha sido también notable, no ha tenido el alcance de la IED. Entre 1995 y 2006 las exportaciones de España a Brasil se multiplicaron por dos, mientras que las exportaciones brasileñas a España se triplicaron. Ese aumento es lige-

1. En particular, con la llegada de Telefónica a partir de 1998-1999, la adquisición de Banespa por parte del Banco de Santander, y la implantación en Brasil de Gas Natural, Agbar y la constructora ACS. Véase Audera, 2003; Arahuetes e Hiratuka, 2007; y Arahuetes *et al.*, 2011.

2. Con empresas como el Grupo Camargo Correa, la siderúrgica Gerdau o la empresa de construcción e ingeniería Odebrecht.

ramente superior al promedio latinoamericano, pero está por debajo del mejor desempeño que tuvo el comercio bilateral con México. Salvo en el período 1997-2002, el saldo de esos intercambios ha sido siempre deficitario para España, y se ha caracterizado por las mismas asimetrías que se observan en las relaciones con el conjunto de América Latina en cuanto a su composición sectorial: Brasil suministra a España sobre todo materias primas y en menor medida bienes semimanufacturados, mientras que las exportaciones españolas a Brasil están dominadas por manufacturas con mayor valor añadido. En términos generales, ambas partes han considerado que las relaciones comerciales son insatisfactorias y están por debajo de su potencial. Un futuro acuerdo UE-Mercosur contribuiría a aumentar los intercambios, pero las barreras existentes al comercio no son el único obstáculo, y se ha señalado que por parte de Brasil la escasa diversificación de su oferta exportable también incide negativamente.

La alianza estratégica España-Brasil y los gobiernos de Aznar y Zapatero

La fluidez, continuidad y pragmatismo que han caracterizado las relaciones bilaterales desde mediados de los noventa, más allá de los respectivos cambios de Gobierno, están relacionadas con la intensificación de estas interdependencias y los intereses mutuos que emergen de esta agenda, eminentemente económica. Las excelentes relaciones entre los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y José María Aznar tuvieron continuidad, tras unos titubeos iniciales, con la Presidencia de *Lula da Silva*, dado que esta mantuvo el rumbo ortodoxo de la política económica de su antecesor. Al obviarse por ambas partes las diferencias ideológicas –dejando a un lado, incluso, las relacionadas con Irak y la “Guerra global contra el terror”–, las relaciones bilaterales de este período pueden calificarse como “instrumentales” (Ayllón, 2007: 178) o “pragmáticas”. Muestra de ello fue la visita a España en 2003 del presidente Lula, poco después de acceder a la Presidencia, en la que se le otorgó el premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional. Esta visita conduciría a uno de los más importantes hitos de la relación: la firma de la alianza estratégica España-Brasil en noviembre de ese mismo año, en la Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra. Para subrayar su importancia, hay que recordar que Brasil fue el primer país de América Latina con el que se establecía un instrumento de este tipo, que supone un importante salto cualitativo en la relación al incluir una cumbre presidencial anual; un mecanismo de concertación en las cumbres iberoamericanas, y ante foros multilaterales; y la intensificación de la cooperación bilateral en ámbitos económicos, educativos, científicos y culturales.

El establecimiento de nuevas alianzas estratégicas con otros países de la región –Argentina, Chile, Colombia, México y Perú– por parte del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero no diluyó el significado de la existente con Brasil. Como se ha indicado, la mayor afinidad política con el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero

significó un reforzamiento de la concertación política entre ambos países en ámbitos como la Cumbre Iberoamericana, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe y, sobre todo, el multilateralismo y la agenda social de la globalización, en la que existía una fuerte coincidencia, que subrayaron las visitas del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en junio de 2004, y del propio presidente Zapatero en enero de 2005, en la que se adoptó la Declaración de Brasilia, que ampliaba la alianza estratégica con un nuevo capítulo sobre cooperación al desarrollo. Con todo ello, Brasil se convirtió en un interlocutor privilegiado para la política exterior del Gobierno socialista, que hizo del multilateralismo eficaz y de la lucha contra la pobreza dos de sus ejes estratégicos. España se integró en la Alianza contra la pobreza y contra el hambre, impulsada por los presidentes de Brasil, Chile, Francia y el secretario general de Naciones Unidas, asumiendo su agenda de estudio y propuesta de mecanismos innovadores de financiación del desarrollo. El diálogo y la cooperación se extendieron a las misiones de paz de Naciones Unidas, con la participación de un contingente español bajo el mando brasileño de la Misión de Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH), y el aumento de la ayuda española a ese país, hasta convertirse en el primer donante de la UE. A ello se sumó la implicación española en la iniciativa de mediación entre Colombia y Venezuela de la Cumbre de Ciudad Guyana de marzo de 2005. Brasil también se incorporó a la propuesta española de la Alianza de Civilizaciones, y fue anfitrión de alguna de sus reuniones (Moratinos, 2009, 2010). En 2008 ambos países también decidieron dar inicio a un programa de cooperación triangular de cierta envergadura³.

De particular importancia para la relación bilateral fue la adopción en 2005 de la llamada “Ley del español”, por la que esta lengua tendría que ser ofertada como materia optativa en todos los centros de enseñanza media del país. Esta ley, que respondía tanto a una demanda social, como al mayor estatus internacional y la creciente proyección regional y global de Brasil, abrió nuevas posibilidades de cooperación en el ámbito cultural y educativo y, en particular, impulsó nuevos programas de cooperación educativa por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la expansión de la presencia y actividades del Instituto Cervantes. En poco más de una década desde el inicio de sus actividades en Brasil en 1998, este organismo había establecido en Brasil la mayor red de centros en todo el mundo (Martínez-Cachero, 2009). Esta agenda política, social y cultural amplió y *repolitizó* una relación bilateral hasta

3. El inicio de esta cooperación data de la IV Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación, en agosto de 2008, que conduce a la firma del Memorando de entendimiento entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Federativa de Brasil para la realización de actividades de cooperación con terceros países, de 4 de agosto de 2009, y el posterior Memorando de Entendimiento para la creación de un programa de cooperación triangular con Brasil, de 26 de mayo de 2011.

ese momento muy centrada en los intereses económicos. Sin embargo, estos últimos han mantenido su importancia. La visita del presidente Lula a España en septiembre de 2007 tuvo un fuerte contenido económico, con la presentación en Moncloa, ante un nutrido grupo de empresarios, del Plan de Aceleración del Crecimiento 2007-2010 (PAC), que previó inversiones públicas y privadas por unos 250.000 millones de dólares en sectores de interés para las empresas españolas de energía, comunicaciones e infraestructuras. Las visitas de Zapatero a Brasil en mayo de 2008 y de Lula da Silva a España en octubre de ese mismo año también tuvieron un marcado contenido económico.

Nuevos equilibrios en la relación bilateral

A la hora de evaluar la alianza estratégica y su ampliación a través de la Declaración de Brasilia, se observa que algunos de los compromisos no se han materializado. Tal vez algunos de los objetivos fueron demasiado ambiciosos y no se definieron prioridades claras. Pero también se puede alegar que, al estar centrados en una agenda económica protagonizada por actores privados, se dejaron a un lado otras agendas de índole social o política. Parte de los grupos de trabajo sectorial previstos no se pusieron en marcha (Costa, 2009), no se han realizado las reuniones anuales de la sociedad civil previstas y desde 2008 han surgido tensiones bilaterales en materia migratoria por el trato recibido por ciudadanos brasileños en los controles migratorios españoles. Ante esta situación, el Gobierno brasileño ha anunciado posibles restricciones de entrada a los ciudadanos españoles invocando el principio de reciprocidad. El acuerdo para prestar apoyo a las respectivas candidaturas en los organismos internacionales se ha enfrentado a los límites que impone la pertenencia de España a la Unión Europea y, en el caso de Brasil, a una estrategia de liderazgo regional y global que ha llevado a una política exterior más asertiva. En 2005, España apoyó a Pascal Lamy, candidato europeo para la dirección general de la Organización Mundial de Comercio (OMC), frente al brasileño Seixas Correia. En junio de 2011, Brasil arrastró a la mayor parte de los votos latinoamericanos en apoyo de la candidatura de José Graziano, arquitecto del programa “hambre cero”, como director general de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), frente al candidato español, el exministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación Miguel Ángel Moratinos. Brasil también se impuso a España y otros países en la pugna por la sede de los Juegos Olímpicos de 2016, con el triunfo de la candidatura de Río de Janeiro frente a la de Madrid.

Todo ello se sitúa, a partir de 2009, en un contexto de crisis económica que supone un profundo reequilibrio de las relaciones entre la UE y América Latina y, de forma mucho más marcada, entre España y Brasil. Mientras que este último ha podido capear la crisis y sigue creciendo con rapidez, el *milagro español* parece haberse disipado. Esto puede suponer un reajuste significativo de las percepciones mutuas y un reequilibrio de las relaciones y el

interés recíproco. La importancia de Brasil para España aumenta, como parece indicar el peso creciente de ese país y del conjunto de América Latina en los beneficios de las empresas del IBEX, frente a un mercado doméstico en caída libre, o que la participación de España en el G-20 haya requerido de intensas gestiones diplomáticas ante Brasil para lograr su apoyo. Al mismo tiempo, se asume que Europa en general y España en particular son ahora menos relevantes para un Brasil más confiado, y que percibe el declive de España y de la UE —ahí radica la importancia simbólica de la victoria de su candidatura olímpica— como afirmación de su propio ascenso internacional.

MÁS ALLÁ DE LA RELACIÓN BILATERAL: LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como es obvio, las relaciones entre España y Brasil no solo discurren en el plano bilateral, sino también en el marco suramericano, iberoamericano y eurolatinoamericano, donde ambos países se enfrentan a dilemas y dificultades crecientes. Asuntos de gran relevancia, como la posición relativa de cada actor en su respectiva región, o las reglas para el comercio y la inversión mutua no se sitúan en el ámbito bilateral, sino en el regional o interregional, y son difíciles de conciliar. A la larga, las relaciones bilaterales pueden verse afectadas por esas dificultades. Varias cuestiones reclaman la atención en este ámbito: el ascenso de Brasil como líder regional, la crisis europea y los cambios que se observan en las relaciones entre la UE y América Latina, las dificultades que todo ello plantea para con el proyecto iberoamericano, así como los dilemas que supone la creciente europeización de la política exterior española en sus relaciones con América Latina.

La relación España-Brasil y la Comunidad Iberoamericana

La pertenencia de Brasil a la Comunidad Iberoamericana es inherentemente problemática debido a su pertenencia a la lusofonía, a las asimetrías que existen en su relación con Portugal, y a su aislamiento relativo de los asuntos de América Latina. Tradicionalmente, España ha sido vista con recelo desde Brasil en la medida que su política, basada en una vinculación identitaria, dejaría a Brasil a un lado al tiempo que podría interferir en su política suramericana o latinoamericana. Puede decirse que, varios siglos después, aún se proyecta

la imagen del Tratado de Tordesillas. Ello no ha impedido que Brasil haya sido un activo participante de la Comunidad Iberoamericana, en particular en su creación y desarrollo inicial. Al calor de la mejora e intensificación de la relación bilateral, y tras superarse las reticencias iniciales de México, Brasil se sumó a una *troika* con ese país y con España, que organizó las tres primeras cumbres. Brasil dio inicio así a ese proyecto, aportando su peso específico y la dimensión lusófona como rasgo distintivo. En un momento en que no se había iniciado el proceso de cumbres de las Américas ni las cumbres UE-América Latina y el Caribe y con un Mercosur incipiente, la Comunidad Iberoamericana se erigió como único espacio de interlocución entre presidentes y como ejemplo de “diplomacia de cumbres”. Por ello, este proyecto respondía también a los intereses de Brasil y de su incipiente política exterior democrática: en primer lugar, constituía un foro regional único y un escenario idóneo para la proyección inicial de Brasil, que en aquel momento, tras la dictadura y en medio de la crisis económica, se encontraba claramente por debajo de su potencial. En segundo lugar, era un útil mecanismo de interlocución con Estados Miembros de la UE –España y Portugal– que en aquel momento también se erigían como valedores de las visiones e intereses latinoamericanos ante la Unión.

A partir de 1996 se empieza a observar una actitud más reticente de Brasil, provocada en gran medida por los intentos de politización de las cumbres por parte del Gobierno de José María Aznar y sus pretensiones de ejercer lo que Celestino Arenal (2011: 390) denomina el “liderazgo hegemónico” español. La gestión poco hábil del Gobierno de Aznar en el proceso de creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) entre 1996 y 1999 no ayudó a eliminar esos recelos (Sanahuja, 2006). Esas reticencias, compartidas por otros países, limitaron el alcance de la Secretaría al ámbito de la cooperación y retrasaron, en la Cumbre de La Habana de 1999, el acuerdo final sobre su estructura y contenido. Posteriormente, el unilateralismo español volvió a aparecer cuando el Gobierno de Aznar nombró al entonces expresidente brasileño como autor del “Informe Cardoso” para la creación de la Secretaría General Iberoamericana. El giro social y la estrategia de liderazgo compartido que el Gobierno de Rodríguez Zapatero introdujo en las cumbres iberoamericanas a partir de 2004, unido al empuje y liderazgo del secretario general iberoamericano (SEGIB), lograron insuflar un nuevo impulso a las cumbres iberoamericanas. Con su reforzamiento, España obtuvo un canal eficaz y flexible para sus relaciones con América Latina, y un instrumento para aumentar su peso específico respecto tanto de la región como de sus socios de la UE. A través de las cumbres se han promovido propuestas que afectan a la cooperación Sur-Sur o a la política migratoria, como el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, que supone el reconocimiento mutuo de las contribuciones previsionales, que no son factibles en el marco europeo debido a la ausencia de políticas comunes en esas áreas o a otros obstáculos legales o políticos.

Sin embargo, ello no impidió el visible distanciamiento de un Brasil que desde 2000, y especialmente durante los gobiernos de Lula da Silva, ya había optado por promover un marco de concertación regional –primero la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) y después la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)–, que permitiera ganar autonomía tanto a Brasil como a la región, sin la participación de actores externos, ya fuera Estados Unidos o, en su caso, España, y reforzara así su liderazgo regional e internacional. Acontecimientos como la crisis de Honduras, que fracturaron la Comunidad Iberoamericana, han mostrado de manera traumática los riesgos que comporta ese liderazgo. Aunque las posiciones iniciales de Brasil y de los países de la Unasur no eran muy diferentes a las de España y la UE a la hora de condenar el golpe de Honduras, el Gobierno español se vio pronto presionado por la necesidad de “normalizar” la relación con Honduras para que la conclusión del Acuerdo de Asociación UE-América Central coincidiera con la Cumbre UE-América Latina de mayo de 2010, durante la Presidencia española. Aunque al final del proceso Brasil y la Unasur también terminaron aceptando el Gobierno de Porfirio Lobo, las discrepancias fueron una amenaza para la Cumbre de Madrid, y dañaron la cumbre iberoamericana de Estoril (Malamud, 2010).

Se puede afirmar que el difícil encaje de un Brasil en ascenso en la Comunidad Iberoamericana es uno de los factores de la crisis que parece afrontar este foro tras la Cumbre de Asunción (Paraguay) de 2011 (Malamud, 2011). La aparición de las Cumbres UE-América Latina y el Caribe a partir de 1999, y posteriormente la Unasur y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), constituida en diciembre de 2011, han ido mermando la relevancia de las cumbres iberoamericanas, cuya agenda se ha ido reduciendo a expensas de otros foros interregionales o regionales, como los antes citados. Es significativo observar que en un período en que Brasil ha aumentado fuertemente los recursos destinados a cooperación al desarrollo, tanto bilateral como regional y multilateral, ha mostrado también un compromiso muy bajo con los programas de cooperación iberoamericana que se han promovido desde las cumbres y la SEGIB.

Nuevos equilibrios en la relación UE-América Latina

Desde finales de los noventa, tanto España como la SEGIB han pretendido que las cumbres iberoamericanas complementen y/o apoyen el proceso interregional entre la UE y América Latina, con el propósito de darle mayor relevancia y contenido a su agenda. Sin embargo, este empeño parece haber tenido un éxito limitado en un período en el que la región –no así países concretos como Brasil– parece haber perdido relevancia para las relaciones exteriores de la UE. Para la política exterior española, ello plantea un difícil dilema: si se logra reactivar la relación UE-América Latina y el Caribe, como ocurrió durante la Presidencia española de 2010, con la Cumbre de Madrid de mayo de ese año, que fue un éxito a la vista de los importantes resultados alcanzados, la importancia de la

agenda *europaea* de las cumbres iberoamericanas se reduce. A lo anterior hay que añadir la firma de *asociaciones estratégicas* como la establecida entre Brasil y la UE en 2007, que ha permitido establecer un canal directo de interlocución entre ambos actores, basado entre otros elementos en cumbres anuales al máximo nivel. Este vínculo bilateral, aunque sin una agenda económica substantiva –esa agenda sigue tratándose en las negociaciones *grupo a grupo* UE-Mercosur– ha reducido para Brasil el atractivo de los marcos interregionales, como las cumbres UE-América Latina y el Caribe y, en mayor medida aún, las cumbres iberoamericanas.

Hay que resaltar que de la misma manera que América Latina parece haber perdido importancia para la UE, también parece que se haya asumido que la UE es menos relevante para América Latina. En el ámbito económico, la UE sigue siendo la principal fuente de IED, pero como destino de las exportaciones latinoamericanas, la participación europea ha descendido del 25% al 13% del total entre 1990 y 2010. Según las previsiones de Naciones Unidas, a mediados de la segunda década del siglo XXI, China puede situarse por delante de la UE como segundo destino más importante de las exportaciones latinoamericanas, solo por detrás de Estados Unidos (CEPAL, 2011: 31). Teniendo en cuenta que España ha sido especialmente dañada por la crisis del euro, ahora se cuestiona una de las principales motivaciones de la relación. América Latina tiene ahora otras opciones para diversificar sus relaciones económicas exteriores en el área Asia-Pacífico, que aparece como una opción más atractiva, en especial en países en los que China ya ha superado a la UE como destino de las exportaciones, como es el caso de Brasil, Chile, Perú o Uruguay.

La crisis del euro a partir de 2009 y las serias fracturas políticas que afectan a la eurozona y a otros países europeos también están dañando a la UE en su condición de actor internacional. Las autoridades económicas y financieras de la Unasur se reunieron, de forma urgente en julio y en noviembre de 2011, para afrontar los riesgos globales que podía comportar una fuerte recaída de la economía mundial –la temida *double dip recession*–, originada tanto por el eventual ajuste *duro* de la economía estadounidense si no se lograba un acuerdo sobre el techo de deuda, como por la posible quiebra de la zona euro, cuyos mercados de deuda pública atravesaron sus peores momentos entre julio y diciembre de ese año. Esas reuniones revelaron el vuelco sin precedentes que había experimentado la relación entre la UE y América Latina: en vez de ser fuente de soluciones, esta vez la UE era vista como origen y causa de problemas para la región, y, según los términos utilizados por sus propios dirigentes, América Latina debería *blindarse* frente al posible contagio de la recesión y de las turbulencias financieras procedentes de Europa (Sanahuja, 2012).

Estos cambios parecen haber alterado profundamente los equilibrios y la tradicional asimetría que durante décadas caracterizó la relación birregional. Desde los años setenta, América Latina buscó y en parte encontró en Europa apoyo, inspiración y estímulos para afrontar sus crisis y problemas seculares. Además del apoyo a los procesos de paz, y a la democratización de la región de los años ochenta, la UE fue vista desde América

Latina –quizás exageradamente– como un contrapeso político e ideológico al Consenso de Washington de los noventa, y al unilateralismo estadounidense que se afirmó tras el 11-S. Si bien la UE nunca se distanció de los principios del internacionalismo liberal clásico –el fomento de la democracia representativa y el libre comercio–, también ha promovido otros valores *europesos*, como la cohesión social, la integración regional y una política exterior basada en valores democráticos y la defensa de los derechos humanos. La UE, por ello, parece no ser ya la opción por defecto para la diversificación de las relaciones exteriores de América Latina. También parece diluirse su papel como *actor normativo* y referente político para la región, y con ello, su poder e influencia se desvanecen. Ello se explica, en parte, por los cambios que se han producido en América Latina. La región atraviesa un ciclo político con fuerzas sociales y gobiernos progresistas para los que la UE ya no es un referente político, salvo para distanciarse de él, sobre todo en aquellas ocasiones en las que se percibe como un actor *neoliberal*.

La europeización de España y su posición ante América Latina y Brasil

En este contexto, hay que subrayar que la posición de España en la UE también ha cambiado. La apuesta *européista* de España, que apuesta por la profundización de la integración europea, significa que España se encuentra mucho más profundamente *europeizada* (Arenal, 2011; Barbé, 2011; Sanahuja, 2012). Ello significa que las políticas internas y la política exterior española están ahora mucho más alineadas con las propias de la UE, limitando el alcance de las relaciones bilaterales o las que puedan situarse en el ámbito iberoamericano y, lo que es más significativo, planteando crecientes dilemas, contradicciones y problemas de (in)coherencia de políticas entre los intereses y objetivos de España, y los condicionantes que imponen los intereses, objetivos y políticas de la UE. Desde mediados de 2000, los intereses y las políticas adoptadas por España en una serie de cuestiones empezaron a mostrar visibles divergencias con su supuesto papel de valedor de los intereses latinoamericanos ante la UE, lo que a menudo ha llevado a tomar posiciones contradictorias, asumiendo costes políticos elevados en sus relaciones con América Latina. Esas contradicciones son muy visibles en ámbitos como la agricultura y el comercio, con el proteccionismo agrícola de la UE; política migratoria, que tiende a ser más restrictiva conforme se europeiza y deja de estar ubicada en el ámbito de los Estados Miembros; o ayuda al desarrollo, donde se observa una clara desviación de la ayuda hacia África, como consecuencia de los compromisos europeos con la lucha contra la pobreza global. Para España, *europeización* supone también asumir cada vez más una política exterior europea más orientada hacia el Mediterráneo y el este de Europa.

Algunos ejemplos son el acuerdo UE-Mercosur o la posición común hacia Cuba: son el resultado de iniciativas y/o del respaldo español, pero una vez situadas en el marco europeo, es difícil arrastrar a otros Estados Miembros y/o modificarlas si la situación lo requiere. En el ámbito migratorio, España presiona a favor de una política común que, al tener un sesgo restrictivo, contradice las propuestas que sobre estos temas ha planteado el propio Gobierno español en las cumbres iberoamericanas o en su relación con América Latina, como puso de manifiesto la directiva de retorno (Ayuso, 2009). Otras políticas europeas también apuntan en esta dirección: la reducción de la ayuda a países de ingreso medio, que puede hacerse efectiva a partir de 2014; o el caso de Cuba, en el que el éxito español para lograr la aprobación de la posición común en 1996 explica el fracaso de 2011, cuando otro Gobierno español no pudo lograr la unanimidad requerida para su modificación. Sin embargo, es en el ámbito del proteccionismo agrícola donde todo ello ha sido más evidente. A pesar de su apoyo declarado a las negociaciones UE-Mercosur, el Gobierno español apoyó las coaliciones dirigidas por Francia contrarias a esa negociación y/o que han bloqueado la reforma de la política agrícola que es precondition de ese acuerdo, lo que llevó a la suspensión de las negociaciones en 2004. Para las relaciones con Brasil, esta cuestión es clave, y las relaciones bilaterales, por muy buenas que sean, no pueden sustituir, mucho menos obviar, los límites que supone no contar con este acuerdo.

Como consecuencia de lo anterior, la capacidad española para promover los intereses latinoamericanos se reduce, en la medida que la indiferencia o en ocasiones la oposición de otros Estados Miembros lo impide, o aparecen límites derivados de las políticas comunes en ámbitos como agricultura o comercio, la falta de recursos financieros o las prioridades de la política exterior y de seguridad común en otras áreas. Si en otros períodos la política europea hacia América Latina coincidía y reforzaba la política bilateral española, en la actualidad hay muchos ámbitos donde estas son incompatibles. La posición española, más alineada con la UE, debilita su política latinoamericana y pone en cuestión su pretendido papel de *mejor socio europeo* para América Latina.

PERSPECTIVAS FUTURAS PARA LAS RELACIONES ESPAÑA Y BRASIL

Las relaciones entre España y Brasil, que ya han alcanzado un nivel más que satisfactorio, tienen aún muchas posibilidades de desarrollo. Sin embargo, el principal desafío de la alianza estratégica deriva del papel, muy relevante, que cada país tiene dentro de su respectivo grupo regional y en el conjunto del sistema internacional. En el ámbito

político existen amplias posibilidades de concertación y diálogo dado el creciente liderazgo y capacidad de mediación de Brasil en los ámbitos subregional (Unasur), regional (CELAC), interregional (UE-América Latina y el Caribe), y global (G-20). Ambos países son parte de las estructuras emergentes para la gobernanza del sistema internacional, y esta dimensión también puede contribuir a un diálogo político más activo y relevante.

Aunque el mayor grado de europeización limita el margen de acción española en las políticas europeas, también ha supuesto una mayor capacidad de influencia en su conformación. Ya se ha indicado que el grado de *delegación* de la formación de la política europea hacia América Latina es menor allí donde hay intereses de otros Estados Miembros, pero no supone que España haya perdido relevancia en ese ámbito. A pesar del aletargamiento en el que se encontraban las relaciones birregionales, entre 2008 y 2010 España logró conformar las coaliciones que hicieron posible el inicio y conclusión exitosa de las negociaciones para la firma de Acuerdos de Asociación con los países andinos y con América Central. También se logró reabrir las negociaciones UE-Mercosur, a pesar de que rápidamente reapareció el grupo de bloqueo liderado por Francia. Significativamente, en esta ocasión España mantuvo una posición más coherente y no se sumó a ese grupo. Con estos antecedentes, la Cumbre de Madrid logró cerrar un ciclo de estrategia interregionalista en las relaciones entre ambos grupos. Ello reafirmó tanto su compromiso con la región, como su liderazgo en el seno de la Unión en la formación de las políticas hacia América Latina. Para Brasil, eso significa que España sigue siendo relevante de cara a promover sus agendas en la UE. La asociación estratégica UE-Brasil, aunque proporciona a Brasil una interlocución directa con la Unión y sus instituciones, no sustituye el diálogo político bilateral en esta materia.

En el ámbito económico, el proceso de crecimiento de Brasil sigue ofreciendo posibilidades para los sectores empresariales. Las perspectivas positivas de crecimiento de una economía que representa el 40% del PIB latinoamericano se ven reforzadas por la implementación de la segunda fase del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC II), los programas de vivienda social y las inversiones asociadas al Mundial de Fútbol de 2015 y los Juegos Olímpicos de Río de 2016. El desarrollo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura regional en Suramérica (IIRSA) y sus corredores bioceánicos refuerzan el atractivo de Brasil como plataforma hacia Europa y Asia. Por parte de las autoridades económicas españolas se han identificado diversos sectores de oportunidad para las inversiones y las exportaciones españolas que incluyen los ya establecidos, y otros como la energía renovable (hidroeléctrica, eólica, solar fotovoltaica), automóviles y componentes de automoción, la industria farmacéutica, nanotecnología, biotecnología, turismo y desarrollo urbano, incluyendo tecnologías de medio ambiente. El desarrollo de los nuevos yacimientos de petróleo del *pre-sal*, que cambiará la fisonomía del país, abre también grandes posibilidades en las industrias auxiliares y en las inversiones en infraestructuras que requerirán su explotación (Arahuetes *et al.*, 2011: 16-17). El desarrollo

de las *multilatinas* brasileñas supone un potencial significativo para el crecimiento de los flujos de inversión brasileños hacia España, y la conformación de España como *hub* latino, si se promueve el establecimiento de las sedes europeas de estas compañías en Madrid o Barcelona, frente a la actual tendencia que han mostrado por ciudades como Londres (Santiso, 2011: 195-200).

La acción pública no debería limitarse a allanar o facilitar el camino a los actores privados que tendrán el protagonismo en este campo. Hay dos ámbitos de cooperación de particular relevancia para el futuro de la alianza estratégica España-Brasil: el cultural, educativo y científico, y la cooperación al desarrollo. Respecto al primero de ellos, en Brasil concurren dos circunstancias que lo hacen especialmente relevante: por una parte su condición de país de renta media, para el que la cooperación científica y tecnológica tiene una importancia capital, por ser uno de los “cuellos de botella” de su desarrollo, y a la vez su capacidad y potencial en este campo. Un importante seminario sobre esta materia (FLACSO, 2011) destacó el reducido nivel de intercambio y cooperación en esta materia y las posibilidades de una actuación más intensa para avanzar hacia un espacio común de educación superior en Iberoamérica, basado en la movilidad de estudiantes y docentes, en el reconocimiento de titulaciones, y la búsqueda de soluciones a los problemas de calidad y competitividad internacional de sus respectivos sistemas educativos. El desarrollo de la enseñanza del español, así como las posibilidades de cooperación educativa y cultural que ello comporta, son también campos donde la cooperación puede y debe incrementarse. En materia científica se destacó la necesidad de un enfoque estratégico, basado en la planificación conjunta de iniciativas en el marco de los respectivos programas nacionales de I+D+I, que promueva la creación de redes conjuntas y una mayor participación de equipos investigadores de ambos países en las redes del Programa Marco de I+D de la UE.

En materia de cooperación, Brasil se ha convertido en uno de los países líderes en la cooperación Sur-Sur, y cuenta con una importante experiencia en cuanto a cooperación triangular, con países como Alemania, Canadá o Japón. Con España, esa cooperación triangular se inicia en 2009 y cuenta en su haber con distintos proyectos en Bolivia, Haití, Honduras, Paraguay y Uruguay, en campos como el medio ambiente, el fortalecimiento institucional y la ayuda humanitaria y de emergencia. Hay otros ámbitos en los que las capacidades y pericia brasileña constituyen una importante ventaja comparativa: desarrollo social, con la experiencia acumulada por Hambre Cero y otros programas de transferencias condicionadas; la investigación y extensión agraria, a través de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); o la lucha contra el VIH-sida, a través de la Fundación Osvaldo Cruz y los laboratorios Fiocruz (Grupo de Trabajo). En este contexto, es importante mencionar que las propuestas de reforma de la cooperación de la UE para el período 2014-2020 excluyen a Brasil como destino de ayuda, dado su mayor nivel de renta, pero incluirán instrumentos presupuestarios para hacer posible la cooperación triangular con este país. Todo ello abre amplias posibilidades de trabajo conjunto.

El desafío más relevante se encuentra, para ambos países, en la búsqueda de un enfoque integrado que permita combinar los enfoques bilateral, subregional e interregional. Es inevitable que existan desajustes, pero ninguna de las partes debe asumir que el desarrollo de alguna de estas dimensiones se haga a expensas de otra, planteándose en términos de competencia o liderazgo excluyente, como puede ocurrir con la actuación brasileña en CELAC y la Unasur respecto de las cumbres iberoamericanas, o en el caso de España, entre la Comunidad Iberoamericana y el marco interregional UE-América Latina y el Caribe, o las asociaciones estratégicas España-Brasil o UE-Brasil. El caso de prueba más inmediato y relevante se encuentra, obviamente, en las relaciones UE-Mercosur. Se trata del imperativo, asumido por ambas partes, de una conclusión exitosa de estas negociaciones, que el contexto de crisis hace más necesarias que en el pasado, aunque también pueda suponer resistencias más enérgicas. Para España, en pleno proceso de revisión de la política iberoamericana, supone situar a Brasil como socio estratégico de un Plan Iberoamérica y de la correspondiente estrategia-país para Brasil (Arenal, 2011: 541), nunca antes elaborados, que conduzcan a repensar esas relaciones en términos más estratégicos, a partir de una relación más simétrica y equilibrada y de los importantes cambios que ha experimentado el sistema internacional en la última década.

Referencias bibliográficas

- ARAHUETES, A. y HIRATUKA, C. *Relaciones económicas entre España y Brasil*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2007.
- ARAHUETES, A.; GOMES, J. S.; MOREIRA, A. *La internacionalización de la empresa española en Brasil*. Madrid: ICEX/ICO/Real Instituto Elcano, 2009.
- ARENAL, C. "La política exterior de España después de Irak". *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo (2004)*, Madrid: Política Exterior, FRIDE, Real Instituto Elcano, p. 71-88.
- *Política exterior de España y relaciones con América Latina*. Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina, 2011.
- AUDERA, V. "Relaciones económicas y comerciales con Brasil". *Información Comercial Española*, n.º 810 (octubre-noviembre 2003), p. 47-69
- AYLLÓN, B. *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2007.
- AYLLÓN, B.; PUERTO, L. M.; NOGUEIRA, L. *Asociados para el Desarrollo: propuestas para la cooperación España-Brasil*. Madrid: Fundación Carolina, 2007.
- AYLLÓN, B. "La asociación estratégica Brasil - España: del eje sentimental al eje instrumental". En: Lessa, A. C. y Altemani, E. (coords.) *Parcerias Estratégicas do Brasil*. Belo Horizonte: Argumentum/Fino Trapo, 2012 (en prensa).
- AYUSO, A. *Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Bruselas: European Parliament. Directorate for External Relations, Study DG EXPO/B/PolDep/AFET/2009_19, 2009.

- BARBÉ, E. "Spain and Europe: Mutual reinforcement in Foreign Policy". En: HILL, C. y WONG, R. (eds.) *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*. Londres: Routledge, 2011, p. 131-148.
- CEPAL. *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América latina y el Caribe de las Naciones Unidas, 2011.
- COSTA, T. *As duas Espanhas e o Brasil*. Río de Janeiro: Topbooks, 2009.
- DEHESA, G. "La presencia de las empresas españolas en Brasil". *La Vanguardia Dossier*, n.º 36 (2010), p. 46-53.
- MALAMUD, A. "La Cumbre Iberoamericana de Estoril: mucha Honduras pero poca profundidad". *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI, n.º 14 (2010).
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. "Seminario internacional la cooperación cultural, educativa y científica entre Brasil y España". *Série Cadernos FLACSO* n.º 6 (2011).
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR. *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. París: CAD/OCDE.
- MALAMUD, C. "La Cumbre de Asunción y el futuro de las Cumbres iberoamericanas". *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI, n.º 157 (2011).
- MARTÍNEZ-CACHERO, A. "La enseñanza del español en el sistema educativo brasileño: situación y posibles actuaciones". *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI, n.º 140 (2009).
- MORATINOS, M. A. "Iberoamérica y España ante la crisis económica". *Expansión* (24.07.2009).
- "La UE y Brasil hablan del presente y del futuro". *El Mundo* (16.02.2010).
- PROCOPI (Programa de Apoyo a la Cooperación y la Política Iberoamericana). "Las relaciones entre España y Brasil: reflexiones para el 'redescubrimiento' del gigante iberoamericano". En: MALLO, T. (ed.) *España e Iberoamérica: fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*. Madrid, AIETI, 2001, p. 109-127.
- SANAHUJA, J. A. "El viraje *neocon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina". *Pensamiento Propio*, n.º 23 (enero-junio 2006), p. 9-36.
- "Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR". *EUI Working papers*, n.º 2012/05 (2012a). Florencia: European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS).
- "Spain: Double track Europeanization, and the search for bilateralism". En: RUANO, Lorena (ed.) *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America*. Londres: Routledge, 2012b (en prensa).
- SANTISO, J. *La década de las multilaterales*. Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina, 2011.