

Oscilaciones en las relaciones Brasil-España: entre el pragmatismo económico y el desconocimiento mutuo

Oscillations in Brazil-Spain relations: Between economic pragmatism and mutual ignorance

Sergio Caballero

 <https://orcid.org/0000-0002-5244-1647>

Universidad de Deusto, España.
sergio.caballero@deusto.es

Recibido: 02-02-2021
Aceptado: 15-04-2021



Resumen

En este trabajo se abordan las relaciones político-diplomáticas entre España y Brasil desde un enfoque histórico de política exterior, entendiendo la política exterior como una política pública diseñada en base a las negociaciones entre actores diversos y tendente a satisfacer el bienestar de los ciudadanos. A través de un recorrido histórico por las relaciones entre estos dos países y en aras a analizar el estado de los lazos entre Brasilia y Madrid, en este artículo se desglosa en primer lugar la naturaleza de esas relaciones en las últimas décadas. Después, se incorporan las respectivas perspectivas de política exterior desde ambas cancillerías (el Palacio de Santa Cruz e Itamaraty), enmarcándolas en sus propios procesos regionales y a la luz de los estreñimientos contextuales y estructurales que modulan o delimitan las posibilidades de actuación en el ámbito internacional. Seguidamente se diseccionan las relaciones bilaterales en el escenario actual y finalmente se extraen una suerte de conclusiones o claves que sirvan de brújula para interpretar adecuadamente estas relaciones, sustentadas en una fuerte divergencia entre los agentes que diseñan las respectivas políticas exteriores.

Palabras clave: relaciones España-Brasil, política exterior, Itamaraty-Palacio de Santa Cruz, pragmatismo, intereses-valores.

Abstract

In this paper political relations between Spain and Brazil are tackled from a foreign policy historical approach, understanding foreign policy as a public policy shaped by negotiations among different actors, and seeking to satisfy citizens' wellbeing. In order to analyze the current ties between Brasilia and Madrid and thanks to a historical tour of these relations, firstly we dive into the nature and main features throughout the last decades. Afterwards, the corresponding foreign policy perspectives from both chanceries (Palacio de Santa Cruz and Itamaraty) are added, framing them within their own regional processes. This enables us to highlight the contextual and structural constraints that shape the room of manoeuvre to act at the international level. Furthermore, the current bilateral scenario is dissected and, finally, some conclusions are drawn in order to shed light to accurately interpret this bilateral relationship, based on a strong divergence between the agents designing both foreign policies respectively.

Key words: Spain-Brazil relations, foreign policy, Itamaraty-Palacio de Santa Cruz, pragmatism, interests-values.

Sumario

1. Introducción | 2. Buceando en las relaciones entre Brasil y España | 3. Condicionantes de política exterior en España | 4. Condicionantes de política exterior en Brasil | 5. Relaciones bilaterales en base al escenario actual | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Caballero, S. (2021): "Oscilaciones en las relaciones Brasil-España: entre el pragmatismo económico y el desconocimiento mutuo", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 124-134. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.436>

1. Introducción

Brasil ha sido considerado históricamente el “país del futuro” (Zweig, 1941) y, por un lapso de tiempo, fue también idealizado como el prometedor país del presente bajo la administración de Lula da Silva (2003-2010), cuando los indicadores económicos y sociales crecían y cuando el prestigio y respeto internacional lo hacían aún más. A pesar del paulatino declive brasileño desde el gobierno de Dilma Rousseff (Caballero, 2019a) hasta el aislamiento internacional de Jair Bolsonaro en virtud de su alineamiento incondicional con el gobierno de Donald Trump (Caballero y Crescentino, 2020), Brasil sigue atesorando importantes potencialidades y condiciones estructurales (población, recursos, tamaño de mercado, etc.) que lo hacen un socio más que atractivo en el escenario internacional.

Por otra parte, desde una visión de política exterior española, América Latina ha sido siempre la región prioritaria por antonomasia, así como el espacio político donde más margen de maniobra ha tenido la diplomacia española para intentar incorporar un “valor añadido” o un sello propio a la agenda global. En este sentido, a partir de la adhesión al proyecto europeo en 1986 y una vez interiorizada la política europea, ya no como política exterior sino como una suerte de política doméstica *de facto*, y aparte del innegable interés estratégico por la vecindad sur (Mediterráneo y Magreb) como área de especial interés –lamentablemente sobre todo en términos securitarios y migratorios por su proximidad geográfica–, el principal foco de política internacional del Palacio de Santa Cruz, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, ha sido América Latina. Región esta que se ha abordado de manera políticamente interesada y ambivalente¹ y se ha tendido a simplificar y homogeneizar a pesar de su amplia diversidad, y aún más en el caso de Brasil, al ser en sí mismo una *rara avis* en la región (diferente *iter* histórico colonial, diferente proceso de independencia, diferente régimen político en sus orígenes, etc.), que lo hace aún más desconocido y suele motivar que sus análisis se reduzcan a elaboraciones de trazo grueso y poco amigo de matices.

En este trabajo se abordan las relaciones político-diplomáticas entre España y Brasil desde un enfoque histórico de política exterior. En este sentido, entendemos aquí la política exterior como una política pública tendiente a satisfacer el bienestar de los ciudadanos fomentando un mayor desarrollo, para lo cual se guía por dos variables (Beneyto, 2011: 22-23): (i) el interés nacional, definido en términos más pragmáticos, en el que cabe la oportunidad económica y el análisis del contexto geopolítico en base a elementos estructurales y coyunturales del sistema internacional; y (ii) los valores culturales, que apuntan más a elementos identitarios en el sentido de cómo se autopercebe una sociedad o un país en el mundo (democrático, multilateral, pacífico, intervencionista, etc.), reificando así sus políticas y acciones en el ámbito internacional y, en su caso, respondiendo a los giros ideológicos de sus gobernantes que puedan redefinir el papel de un país en su región o en el mundo. En ese sentido partimos de una visión de política exterior focalizada en los diversos actores que negocian, diseñan y conforman dicha política pública (Milani y Pinheiro, 2013), y no en una visión finalista que atienda solo a los objetivos últimos de la política exterior.

A través de un recorrido histórico por las relaciones entre estos dos países y en aras de analizar el estado de los lazos entre Brasilia y Madrid, en este artículo se desglosa en primer lugar los antecedentes de la naturaleza de esas relaciones en las últimas décadas, para con posterioridad abordar las etapas más recientes inicialmente desde la visión española y posteriormente desde la brasileña. Para ello, se incorporan las respectivas perspectivas de política exterior desde ambas cancillerías (Itamaraty y el Palacio de Santa Cruz), enmarcándolas en sus propios procesos regionales y a la luz de los estreñimientos contextuales y estructurales que modulan o delimitan las posibilidades de actuación en el ámbito internacional. Seguidamente se disecciona el escenario actual de relaciones bilaterales y finalmente se intentan extraer una suerte de conclusiones o claves que sirvan de brújula para interpretar adecuadamente estas relaciones.

¹ En este sentido es interesante subrayar la recurrente confusión (a veces deliberada) entre el término Latinoamérica, que englobaría toda la región desde el Río Grande hasta la Patagonia incluyendo el Caribe, y el término Iberoamérica, como concepto geográfico-político acuñado desde los actores políticos españoles (e incluso incorporado por la academia española) para subrayar los lazos e intereses de España (y Portugal) con sus antiguas colonias americanas.

2. Buceando en las relaciones entre Brasil y España

Las relaciones entre Brasil y España a lo largo de casi todo el siglo XX estuvieron mayoritariamente signadas por una cierta indiferencia recíproca. Como apunta Ayllón (2014: 26) la prioridad mutua fue evitar roces o tensiones, lo cual se vio favorecido por el hecho de la escasa interrelación, así como la ausencia de intereses compartidos. Dicho lo cual, ese mutuo perfil bajo no quita que, de un lado, hubiera ciertos lazos culturales de índole cooperativo, aunque, por otro lado, se produjeran puntuales desencuentros políticos como el rechazo brasileño a la entrada de la España franquista en las Naciones Unidas en 1946.

Los respectivos procesos de democratización en ambos países permitirán la normalización de sus relaciones internacionales, así como la ventana de oportunidad para acercarse e interesarse mutuamente. El primer hito en este proceso será la visita oficial del presidente Adolfo Suárez (Arenal, 2011: 178) en agosto de 1979, la primera de la historia de un presidente del Gobierno español a Brasil, y donde se sientan las bases para las nuevas democracias que se consolidarán en ambos países en los años venideros.

A partir de entonces, y como apunta Sanahuja: "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 Unión Europea y en América del Sur; y el crecimiento económico y las oportunidades de comercio e inversión que ello ha generado" (2012: 247).

Así, en base a la definición de política exterior que nos sirve aquí de referencia, en este punto se constata el tránsito desde la mutua irrelevancia donde la relación se basa más en una suerte de sentimentalismo apoyado en una base de valores culturales parcialmente compartidos, hacia una creciente preponderancia de los intereses nacionales que se traducirá en un marcado pragmatismo economicista. De hecho, primero de la mano de las privatizaciones y concesiones del gobierno de Collor de Melo (Ayllón, 2014: 32) y de manera aún más aguda, con la apertura económica de Fernando Henrique Cardoso (Sanahuja, 2012: 248), se facilitaron las condiciones para un importante desembarco de las inversiones económicas de las grandes compañías españolas, que empezaban su primera ola de internacionalización bajo los gobiernos de Felipe González. En solo unos años, "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" (Sanahuja, 2012: 248). A pesar de ciertas críticas por una suerte de "neocolonialismo español" de la mano de estas empresas de energía, finanzas, telecomunicaciones, etc., se cimentó una sólida sintonía política entre los gobiernos de José María Aznar y Fernando Henrique Cardoso, donde los objetivos de la política exterior de ambos se sustentaban en el ya mencionado pragmatismo y en la satisfacción de los intereses nacionales definidos en términos de crecimiento económico. De hecho, como señala Ayllón, "la fuerte interconexión económica y el pragmatismo en la relación 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" (2014: 27).

Con posterioridad y ya bajo los gobiernos de Aznar y Lula da Silva, y a pesar de las iniciales reticencias mutuas, se produjo otro de los hitos en la relación entre ambos países al intensificarse y plasmarse jurídica y políticamente en la Asociación Estratégica de 2003 (Declaración de Santa Cruz, 2003), que significativamente fue de hecho la primera que España firmó con un país latinoamericano (Sanahuja, 2012:246). El anuncio tuvo lugar "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" (Ayllón, 2014: 36). A partir del año siguiente, la victoria electoral de José Luis Rodríguez Zapatero y el buen entendimiento con su par brasileño permitió ampliar y reconfirmar el mutuo interés, más allá de que el Brasil de Lula ya aspirara a jugar en las "grandes ligas de la política mundial" (Caballero, 2011) y fuera reacio tanto a aceptar la injerencia de España en la región latinoamericana como a permitirle tener un peso específico de las Cumbres Iberoamericanas², en lo

² Esta tensión entre la aspiración brasileña "latinoamericana" y la aspiración española "iberoamericana" enmarca de manera muy nítida la idoneidad de matizar entre los dos términos que son frecuentemente utilizados de manera intercambiable por razones políticas.

que consideraba su área de influencia, máxime tras la constitución de Brasilia de 2007 que daba cobertura jurídica al surgimiento del proyecto brasileño de la Unasur (Caballero, 2019b). En la línea del entendimiento mutuo, cabe resaltar la Declaración de Brasilia sobre Consolidación de la Asociación Estratégica de 2005, que aspiraba a abrir la agenda meramente económico-empresarial, a una agenda más social, que incorporara la cooperación, el desarrollo y la lucha contra la pobreza, en consonancia con las propias políticas sociales impulsadas por ambos presidentes. Así mismo, en virtud de esta Declaración se establecía el compromiso de crear una Comisión Ministerial de Diálogo Político España-Brasil con reuniones bianuales y presididas por los ministros de exteriores de ambos países.

Tras esos años de creciente convergencia y análisis compartidos, las condiciones estructurales y coyunturales fomentarán la proliferación de divergencias entre ambos países. De manera notable, la crisis financiera internacional de 2008 y sus severos efectos en España a partir de 2010 motivaron un reforzamiento y ensimismamiento con las políticas de austeridad económica, que se recrudecerían desde la presidencia de Mariano Rajoy con iniciativas como "Marca España", en virtud de la cual la política exterior española se supeditaba a la proyección económica en una visión muy reduccionista: atracción de inversión extranjera y fomento de las exportaciones. Por el otro lado, a pesar de que en los primeros compases de la crisis financiera internacional Brasil lograra mitigar los efectos negativos gracias a sus exportaciones al área Asia-Pacífico en general y a China en particular, la posterior ralentización de la economía china que demandaba cada vez menos materias primas, unido a la inercia y bajo perfil internacional de la administración de Dilma Rousseff motivaron a su vez una política exterior brasileña exigua, pragmática y reduccionista (Caballero, 2019a). Así, en resumen, "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" (Ayllón 2014: 27).

Tras el lapso del gobierno de Michel Temer, que ascendió al poder a raíz del *impeachment* a la presidenta, la llegada al Planalto del presidente Jair Bolsonaro redefinirá gran parte de la política exterior brasileña (Caballero y Crescentino, 2020). En lo que concierne a las relaciones con España, estas pasarán a un segundo plano toda vez que la prioridad manifiesta apuntará a fortalecer la sintonía con la administración de Donald Trump, así como a redefinir el rol de Brasil en la región (por ejemplo, con su abrupta salida de la Unasur). Casi en paralelo, y como veremos con más detalle más adelante, la llegada a la Moncloa de Pedro Sánchez en junio de 2018 también recalibrará la brújula de la política exterior española, aspirando a retomar el multilateralismo que ya fuera seña de identidad del gobierno Zapatero.

Sintetizando, "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.)" (Ayllón, 2014: 26). Aunque la sintonía política permitiera en un primer momento ahondar en acuerdos más políticos, posteriormente elementos estructurales (crisis económica) y agenciales (cambios presidenciales) motivaron una nueva disminución de la intensidad de las relaciones con lo que se volvía, nuevamente, al limitado interés pragmático-económico sin capacidad para incluir otros ámbitos más ambiciosos en la agenda bilateral.

3. Condicionantes de política exterior en España

Aunque el objetivo de este trabajo no sea el análisis de la política exterior de España *per se*, sí se antoja necesario hacer una breve contextualización de la misma para entender tanto el lugar de Brasil como los rasgos y condicionantes que enmarcan dicha política pública. Siguiendo a Celestino del Arenal (2008), podemos clasificar –de manera muy telegráfica– diversas fases de la política exterior española en los primeros años de transición a la democracia: (i) una suerte de "consenso tácito" (1976-1980), en el que se fijan Europa e Iberoamérica como prioridades; (ii) una fase "constituyente en materia de política exterior" (1980-1986), en la que se fijan las relaciones con Estados Unidos vía OTAN y se culmina la adhesión al proyecto europeo; (iii) una fase de "concreción" (1986-1988), en la cual se consolidan las grandes líneas de política exterior esbozadas y se dan las condiciones de posibilidad para desplegar una política exterior democrática y europea.

Desde lo que se denomina como “política exterior normalizada”, esto es, a partir de 1988, asistimos a poco más de un lustro donde no solo prima el consenso general entre los distintos actores que definen y participan en la elaboración y ejecución de la política exterior, sino que de hecho asistimos a lo que podríamos considerar como la etapa dorada de la diplomacia española coincidiendo con los últimos años de los gobiernos de Felipe González. Esta fase exitosa se materializa tanto en la ambición en la agenda internacional y el multilateralismo (baste mencionar como ejemplos el intento de mediación en el conflicto árabe-israelí, albergando la Conferencia de paz de Madrid en 1991, así como la firma del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente concluido en Madrid en octubre de 1991), como en la capacidad para “europeizar” las específicas visiones españolas hacia sus dos regiones de máximo interés: Latinoamérica y la vecindad sur del Mediterráneo. En relación con la primera, el establecimiento de las Cumbres Iberoamericanas desde 1991, no solo permitirán un mayor acercamiento con la región, sino que generarán legitimidad para que Madrid sea un interlocutor privilegiado –y se erija en “puente”– entre Europa y Latinoamérica, al menos a lo largo de los años 90’s, que culminará con la Asociación Estratégica Birregional euro-latinoamericana en 1999 (Ayuso y Caballero, 2018; Sanahuja, 2013). Y en relación con la segunda región referida, el lanzamiento del Proceso de Barcelona en 1995 regionalizará y legitimará la mirada española hacia la cuenca mediterránea, al menos hasta la implementación de la *European Neighbourhood Policy* en 2004 y la posterior iniciativa francesa de la Unión por el Mediterráneo impulsada por el presidente Sarkozy en 2007.

Concretamente, en lo que concierne a las relaciones entre España y Latinoamérica, como ya se ha dicho, Brasil no va a ser considerado como el actor principal en un inicio. De hecho, no será casual que el impulso a las cumbres iberoamericanas se haga conjuntamente con el otro gigante latinoamericano: México –a raíz de las negociaciones personales con su presidente Carlos Salinas de Gortari–, que acogerá la primera cita en Guadalajara (1991), aunque muy pronto será interiorizado por los tres actores (Cortés Lastra, 2013:141), como denotan las sedes elegidas para albergar las dos cumbres siguientes (Madrid, 1992 y Salvador de Bahía, 1993). Como es bien sabido, con el paso del tiempo, las cumbres no solo han ido perdiendo interés por parte de muchos actores latinoamericanos que las percibían como un instrumento de penetración española en la región³, sino que así mismo se sometieron a una profunda reflexión para reevaluar la necesidad de “latinoamericanización o desespañolización de las cumbres” (Valle Gálvez, 2013:31). Un buen ejercicio en estos continuos procesos de reevaluación fue el informe encargado, precisamente, al expresidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en la Cumbre de Bávaro (República Dominicana, 2002) que “supuso una importante reflexión política sobre los valores que nos distinguen como comunidad, propugnó la profundización del diálogo político, la priorización de algunas líneas de cooperación y el establecimiento de una Secretaría permanente Iberoamericana” (Casas, 2013:131). Más allá de la idoneidad de esta “diplomacia de cumbres” como ejercicio de democracia deliberativa y, a pesar de sus limitaciones por la fatiga informalmente calificada de “cumbritis”, nos es de utilidad en el marco de esta investigación para entender no solo el foco de España en la región, sino en qué medida Brasil entra en esta ecuación. Y en este sentido hay un episodio sintomático que puede arrojar luz: la celebración de la XXII Cumbre Iberoamericana en Cádiz (2012) conmemorando el bicentenario de la Constitución de Cádiz. El esfuerzo organizativo de un evento con tamaña carga simbólica motivó la movilización de todos los resortes diplomáticos para garantizar una nutrida representación de jefes de estado latinoamericanos, máxime cuando la debilidad de España y Portugal por los rigores de la crisis económica hacían menos atractivo este foro.

En el caso de Brasil, aparte de la excesiva proliferación y solapamiento de cumbres (regionales como Unasur, Mercosur, Celac...; interregionales como la UE-Celac, que tendría lugar en enero de 2013; y globales como el G20, BRICS...), los incentivos eran escasos para un país que consideraba que estaba ya convocado a los foros de gobernanza global donde se dirimían los principales asuntos mundiales. De hecho, la ausencia

³ Es sintomático el hecho de valorar el éxito de las Cumbres por la asistencia de líderes y no por los resultados realmente obtenidos, ya no solo por parte de algunos académicos, sino desde el propio Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Sirva como ejemplo la nota del ministerio en relación con la última cumbre en Guatemala en 2018: “Esta fue una de las cumbres con mejor asistencia en la última década, contando con la presencia de 18 líderes entre jefes de Estado y de Gobierno, y con apenas tres Estados ausentes”. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Iberoamerica/Paginas/LasCumbresIberoamericanas.aspx> (último acceso 27 enero 2021).

confirmada de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, además de crecientes tensiones por una hipotética presencia del “suspendido” presidente paraguayo, Federico Franco, hizo aún más imperiosa la necesidad de garantizar la asistencia de la presidenta Dilma Rousseff, quien finalmente confirmó dicho extremo ante la invitación directa del rey de España en su visita oficial a Brasil. En definitiva, más allá de que en una primera visión simplista pueda valorarse como un éxito y prueba del interés mutuo; al contrario, una reflexión con más perspectiva crítica permite concluir que hay que interpretar que las dudas y falta de incentivo por parte brasileña, a pesar de su presencia *de facto* en la cumbre por cortesía diplomática, denotan tanto las debilidades intrínsecas a las propias cumbres iberoamericanas como la falta de engranaje político entre Madrid y Brasilia en unos años que, como ya se ha dicho, estaban principalmente sustentadas por una estrecha visión reduccionista, economicista y pragmática de política exterior.

4. Condicionantes de política exterior en Brasil

La política exterior brasileña, al igual que las del resto de países de la región latinoamericana (Briceño y Simonoff, 2017; Actis y Malacalza, 2021), ha estado históricamente marcada por la búsqueda de autonomía (Jaguaribe, 1979) y, aún hoy, se erige en la brújula para dirimir el posicionamiento brasileño en el mundo (Caballero y Crescentino, 2020). Esa idea de autonomía, aunque definida de maneras muy diversas según el período, pareciera manar de las expectativas brasileñas de liberarse de influencias externas, derivadas del período colonial y de una visión preponderantemente estructuralista del mundo donde poder ganar mayor margen de actuación para desplegar sus propias políticas y, por ende, satisfacer de mejor manera tanto sus legítimos intereses nacionales, así como amoldarse y reacomodar sus valores culturales.

Empero, el relato dominante sobre la profesionalidad diplomática y continuidad de las grandes líneas de política exterior de Itamaraty, diseñadas desde el Barón do Rio Branco (1845-1912) y con independencia del inquilino que ostente la presidencia, es cuando menos cuestionable y susceptible de ser matizada. Como analizan Caballero y Crescentino (2020), se pueden distinguir nítidamente dos explicaciones de la política exterior de Itamaraty al interior de Brasil: en virtud de las Escuelas de Brasilia y São Paulo (Vigevani y Cepaluni, 2009), una formulación más estructural e histórica que subraya la idea de continuidad y que fomenta el susodicho relato de consolidación del estado-nación brasileño; y por otro lado, en base a la Escuela de Río de Janeiro (Lima y Pinheiro, 2018), una formulación más vinculada a la ciencia política, entendiendo la política exterior como una política pública más y, por tanto, supeditada a la pluralidad de actores que actúan en la conformación de su agenda. Esta segunda explicación, como indirectamente se apuntaba más arriba de la mano de Milani y Pinheiro (2013), está más en consonancia con los cambios y diversas fases por las que han transitado las relaciones entre España y Brasil a lo largo de las últimas décadas, donde el rol del presidente –y, subsidiariamente, de los respectivos ministros de exteriores– han tenido gran relevancia a la hora de enfatizar las prioridades.

Al mismo tiempo, en el seno de Itamaraty han convivido distintas “familias políticas” (Saraiva, 2020: 9-10), donde se puede distinguir claramente entre los autonomistas y los institucionalistas pragmáticos. Por ejemplo, estos últimos tuvieron especial peso en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, lo cual coadyuvó al mencionado boom del mutuo interés hispano-brasileño en esos años y la fuerte sintonía ideológica con el gobierno de José María Aznar que, como ya se apuntó, se tradujo en grandes flujos de inversión y la internacionalización de gran parte del tejido empresarial español gracias a las condiciones favorables desplegadas por esos institucionalistas pragmáticos.

Por otra parte, en relación con los autonomistas, y aunque este concepto ha mutado e incorporado distintos adjetivos calificativos a lo largo del tiempo, sí es destacable cómo se matiza desde la llegada del Partido de los Trabajadores al poder. El presidente Lula, con su ministro de relaciones exteriores, Celso Amorim y su política exterior “activa y altiva” (Amorim, 2013), junto con el asesor presidencial para asuntos exteriores, Marco Aurelio García, y el secretario general, Samuel Pinheiro Guimarães, introdujeron un matiz regionalista –sudamericano- y de proyección global al rol de Brasil en el escenario internacional. No obstante, estos análisis de las distintas corrientes en el seno de Itamaraty, además de refutar la simplificación de la continuidad y la pretendida coherencia monolítica de la política exterior brasileña, nos permiten identificar hacia dónde se dirigen los focos desde Brasilia y qué ámbitos o países están bajo el radar.

En este sentido, una diferenciación más exhaustiva nos permitiría analizar mejor el peso de la relación con España desde una óptica brasileña. Así, siguiendo a Crescentino y Caballero (en imprenta) se puede

distinguir entre “americanistas, que subrayan la necesaria sintonía con Washington como la mejor brújula para obtener créditos en política exterior; autonomistas, que defienden una inserción activa de Brasil en las instituciones globales, diversificando sus relaciones con otros actores del Sur para contrapesar el poder de las potencias occidentales y ampliar el margen de acción en el escenario internacional; e institucionalistas pragmáticos, que apoyan la inserción brasileña de la mano de los regímenes internacionales de cariz liberal, al considerar que pueden favorecer el desarrollo económico”. En base a esto, el peso del enfoque americanista en la administración Bolsonaro explica la “nueva irrelevancia” de España para Brasilia, que en este caso no es recíproca como veremos en el siguiente epígrafe. En definitiva, más allá del evidente peso económico de la relación bilateral (Alonso Santos, 2018; ELCANO, 2014), las relaciones políticas con la Unión Europea en su conjunto se tensionan severamente tanto por las críticas a la política ambientalista de Bolsonaro (o, de hecho, por la falta de ella), como por escaladas dialécticas que no favorecen las condiciones de posibilidad para establecer foros y diálogos constructivos.

5. Relaciones bilaterales en base al escenario actual

Finalmente, la fase más reciente signada por los gobiernos de Jair Bolsonaro y Pedro Sánchez, subraya en gran parte la dimensión de agencia. Ambos países afrontan simultáneamente muchos de los desafíos comunes planteados estructuralmente en el contexto internacional: desde la crisis de la globalización, con su consiguiente creciente desafección sociopolítica y la extenuación de los recursos ambientales (Sanahuja, 2018), hasta la crisis sanitaria y la aceleración de tendencias preexistentes, pero agudizadas, por la pandemia de la Covid-19 (Haass, 2020; Rodrik, 2020). Sin embargo, la capacidad de acción y las cosmovisiones de los tomadores de decisiones difieren ostensiblemente. La política exterior, entendida como política pública sujeta a las formulaciones e intereses por parte de la pluralidad de actores que la diseñan, tiene un marcado cariz presidencialista en el contexto latinoamericano y aún más si cabe en la política exterior en Brasil (Danese, 2017; Burges y Chagas-Bastos, 2017). Del mismo modo, aunque con características diferentes también se aprecia ese rasgo presidencialista en el diseño, elaboración y ejecución de la política exterior de España (Carnero y Martín, 2011). Esto se evidencia de la mano de la presentación en el Congreso de los Diputados –mientras se escriben estas líneas en los primeros meses de 2021– de la nueva Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 (EAE), que incorpora la personal forma de entender a España y al mundo del gobierno de Pedro Sánchez. Y en ambos países, como desglosamos a continuación, los márgenes de agencia en el tablero de juego estructural, lejos de converger, subrayan las divergencias.

En el caso español, además de la apuesta por el “multilateralismo reformado y reforzado”, se reafirma la priorización de la política europea –máxime desde diciembre de 2019 con el anterior canciller, Josep Borrell, fungiendo en la actualidad como Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como Vicepresidente de la Comisión Europea–. En el susodicho documento preliminar de la EAE, además de un diagnóstico holístico e integral en base a cuatro fracturas (socioeconómica, ecológica y ambiental, tecnológica, y política y de gobernanza), se plantean dos posibles respuestas (centrífugas y de desunión, o centrípetas y de inclusión). En este sentido, los mecanismos que se detallan en esas líneas generales apuntan a una capacidad de agencia que enfatiza esta idea de inclusión y diversidad (por ejemplo, “una política exterior feminista y de promoción de la diversidad”, o también el colocar “la seguridad humana en el centro de la agenda”), en contraposición a posicionamientos como el del actual gobierno brasileño, que a los ojos de la EAE se tipificaría entre las llamadas “respuestas centrífugas” y de naturaleza populista, confrontativa y negacionista.

Desde el lado brasileño cabe decir que su política exterior conforma su base americanista desde el propio Planalto de la mano del presidente Bolsonaro, su hijo Eduardo Bolsonaro, su asesor en política internacional Martins y su ministro de relaciones exteriores Araújo, aunque también tiene sus contrapesos de institucionalismo pragmático en el seno del propio gobierno de la mano del vicepresidente Mourão, o la ministra de agricultura Cristina (Crescentino y Caballero, en imprenta), además de los necesarios y complicados equilibrios entre los tres *lobbies* que sustentan al presidente Bolsonaro, esto es, la triple B: los grandes empresarios agrarios, que apuestan por el aperturismo a la exportación –buey–; las iglesias reaccionarias, que promueven el neoconservadurismo –biblia–; y las fuerzas de seguridad, que piden ley y orden a cualquier precio –bala–.

En línea con lo aquí dicho, un buen termómetro para ver el cambio de fase y las divergencias actuales podría venir del seguimiento de las ya mencionadas Comisiones Ministeriales de Diálogo Político Brasil-España, que se establecieron formalmente a raíz de la Declaración de Brasilia de 2005, pero no se implementaron hasta 2012 (al igual que la creación de la Fundación Consejo España-Brasil). Un breve repaso por las mismas nos permite desentrañar cómo, por ejemplo, la de 2014 en Madrid, con la visita del canciller de Dilma Rousseff, Luiz Alberto Figueiredo Machado, más allá de las declaraciones retóricas, estuvo centrada específicamente en las relaciones económicas y comerciales⁴. Del mismo modo, la visita del presidente Mariano Rajoy a Brasil en abril de 2017 permitió reforzar la agenda económica. Aunque se volviera a hacer énfasis en retomar el diálogo político –tras la no celebración de la susodicha comisión ministerial en 2016–, el evento central de la visita, esto es, la celebración del I Foro España-Brasil organizado en São Paulo por la Fundación Consejo España-Brasil⁵, fue de cariz empresarial, ahondando en la política exterior economicista, reduccionista y pragmática que ya se ha apuntado.

Sin embargo, en el breve espacio de convivencia entre el gobierno Sánchez y el gobierno Temer se retomaron las Comisiones Ministeriales en octubre de 2018 en Madrid, presididas por los entonces respectivos ministros de exteriores, Aloysio Nunes y Josep Borrell. En esta ocasión, la agenda sí trascendió las meras relaciones comerciales para subrayar desde la creciente movilidad académica y cooperación educativa, hasta la promoción del multilateralismo y el respaldo al acuerdo UE-Mercosur, pasando por el impulso a las Cumbres Iberoamericanas⁶. No obstante, la llegada al poder de Bolsonaro y su redefinición de política exterior de la mano de su canciller Araújo, sumado a las dificultades generadas por la pandemia del Covid-19, volvieron a romper la periodicidad de este foro que debería haberse reunido nuevamente en 2020. De hecho, tal y como manifestó la secretaria de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, Cristina Gallach, en la reunión del patronato de la Fundación Consejo España-Brasil en diciembre de 2020, las relaciones bilaterales entre ambos países son “importantes, pero difíciles”; en resumen, permiten un “moderado optimismo”, además de que es probable que se retomen estas Comisiones Ministeriales a lo largo del primer semestre del 2021. A la espera de ver si estos hechos se materializan, cabe enfatizar que las divergencias actuales descansan principalmente sobre los actores que marcan las respectivas agendas de política exterior entre los dos países.

6. Conclusiones

A través del análisis del proceso histórico de relaciones político-diplomáticas entre España y Brasil a lo largo de las últimas décadas, este artículo ha abordado los rasgos distintivos de las políticas exteriores de ambos países con la intención, no solo de hacer una necesaria revisión y actualización del proceso de interacción bilateral y los intereses compartidos por ambos, sino también de reflexionar sobre cómo se construyen y formulan las prioridades de política exterior desde el Palacio de Santa Cruz y desde Itamaraty.

En este abordaje longitudinal se han evidenciado las diferentes fases de esta relación: desde una inicial “irrelevancia mutua” sustentada por un inicial sentimentalismo basado en valores culturales hasta un fuerte pragmatismo para satisfacer los intereses nacionales definidos en términos económicos (inversiones,

⁴ Más información en: <https://www.icndiario.com/2014/03/acuerdan-apertura-de-la-comision-ministerial-de-dialogo-politico-espana-brasil/> (último acceso 26 enero 2021).

⁵ Para un mayor detalle de la información de la visita, consultar:

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/240417DeclaracionEspa%C3%B1aBrasil.pdf> o

https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/declaracion-conjunta-con-ocasion-de-la-visita-del-presidente-del-gobierno-del-reino-de-espana-a-brasil-24-e-25-de-abril-de-2017 (último acceso 26 enero 2021). Así mismo, como se recoge en la web de la Fundación Consejo España-Brasil (<http://www.espanha-brasil.org/>), además del premio a Fernando Henrique Cardoso para subrayar la primera fase de sintonía económica entre FHC y Aznar, “durante la reunión, ambos presidentes [Temer y Rajoy] subrayaron la importancia de las relaciones económicas bilaterales entre España y Brasil, socios estratégicos desde el año 2003, y acordaron trabajar para promover las inversiones de empresas españolas en Brasil y viceversa. El Gobierno brasileño, además, invitó a las empresas españolas a participar en los concursos de concesión de infraestructuras de transporte y energía”.

⁶ Más información en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2018_NOTAS_P/20181011_NOTA117.aspx (último acceso 26 enero 2021).

internacionalización empresarial, sintonía respecto al institucionalismo liberal). Este mismo escenario de convergencia económico-comercial se ha producido en dos momentos distintos y con matices diferenciadores: en una fase incipiente y emergente de la mano de la sintonía entre Fernando Henrique Cardoso y José María Aznar, así como en una fase de inercia de política exterior y reacción a la crisis financiera internacional en los gobiernos de Mariano Rajoy y Dilma Rousseff.

Por otra parte, en el interin entre los dos susodichos períodos se abrió una fase exploratoria que aspiraba a una ampliación de la agenda de temas compartidos, que emergió en el 2003 con la firma de la Asociación Estratégica y que intentó tomar vuelo con la sintonía política y sus comunes sensibilidades hacia el desarrollo por parte de Lula da Silva y José Luis Rodríguez Zapatero. Sin embargo, en estas circunstancias la debilidad de la política exterior española post-intervención en Irak y la necesaria reconstrucción del multilateralismo por parte del nuevo gobierno socialista choca con la tendencia ascendente "activa y altiva" y la ambición brasileña de centrarse en la región sudamericana como trampolín para intentar proyectarse como *global player* (Malamud, 2011). En esa fase serán, por tanto, los constreñimientos más de cariz estructural, los que evidencien que ambos países, a pesar de los esfuerzos por converger, no se encuentran en la misma página.

Podemos, por tanto, concluir reafirmando que más allá de las obvias, y mutuamente satisfactorias, relaciones económico-comerciales entre Brasilia y Madrid, empero el desconocimiento mutuo sigue siendo un freno para una mayor convergencia de las agendas de política exterior. Pero que, incluso aún más relevante para explicar fases de "desencuentro" como la actual son los factores agenciales en la medida en que tanto Itamaraty como el Palacio de Santa Cruz se ven fuertemente impregnados por las marcadamente divergentes cosmovisiones de cada uno de los dos gobiernos. Mientras el Planalto y la Moncloa vean y expliquen el mundo y el rol de sus respectivos países desde ópticas tan irreconciliables, solo quedará espacio para una diplomacia empresarial (Huub, 2013) e iniciativas de cooperación cultural y técnica, fomentados en ambos casos por empresas y sociedad civil, pero difícilmente canalizables al más alto nivel gubernamental.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. y Malacalza, B. (2021): "Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida", *Nueva Sociedad*, 291. Disponible en web: <https://nuso.org/articulo/las-politicas-exteriores-de-america-latina-en-tiempos-de-autonomia-liquida/>
- Alonso Santos, J.L (2018): "Relaciones comerciales entre España y Brasil. Las exportaciones de España en el siglo XXI", *Revista de Estudios Brasileños*, 5 (9):11-28. <https://doi.org/10.14201/reb2018591128>
- Amorim, C. (2013): *Breves narrativas diplomáticas*. San Pablo: Benvirá.
- Arenal, C. (2008) "Consenso y disenso en la política exterior de España", *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*, 25. Madrid.
- (2011): *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina: Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la Política Exterior Española*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Ayllón, B. (2014): "De la asociación estratégica a la crisis: las relaciones hispano-brasileñas en un contexto de cambios estructurales", *Revista de Estudios Brasileños*, 1 (1): 25-44. <https://doi.org/10.14201/reb2014112544>
- Ayuso, A. y Caballero, S. (2018): *El interregionalismo de la Unión Europea (UE) con América Latina*. Bogotá: Ed. Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587601039>
- Beneyto, J.M. (2011): "La política exterior española en el nuevo escenario mundial", en Beneyto, J. M. y Pereira, J. C. dirs.: *Política exterior española: un balance de futuro*: 19-60. Madrid. Ed. CEU.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017): "La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales", *Estudios Internacionales*, 49 (186): 39-89. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45218>
- Burges, S. W. y Chagas-Bastos, F.H. (2017): "The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy" *Policy Studies*, vol.38, no.3, pp.277-290. <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2017.1290228>
- Caballero, S. (2011): "Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2): 158-172. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000200008>

- Caballero, S. (2019a): "Política exterior brasileña tras Lula: inercia y caída", en *Política brasileña en español. De la crisis al impeachment*. Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos (EDUNER).
- (2019b): "UNASUR and the state-centric perspective of security in South America", *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 129: 7-19. <https://doi.org/10.35305/cc.vi129.13>
- Caballero, S. y Crescentino, D. (2020): "From the quest for autonomy to the dual break: structural and agential changes in Brazil's foreign policy during the 21st century", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63 (1): 20. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000111>
- Carnero Fernández, A. y Martín Frías, J. (2011): "¿Hacia una presidencialización de la Política Exterior? Algunas reflexiones sobre nuestra historia reciente (1973-2004)", en Beneyto, J. M. y Pereira, J. C. dirs.: *Política exterior española: un balance de futuro*: 631-650. Madrid: Ed. CEU.
- Cortés Lastra, R. (2013): "El futuro de las Cumbres Iberoamericanas", en Valle Gálvez, J. A., González García, I. y Acosta Sánchez, M. A. coords.: *La cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*. 141-146. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Crescentino, D. y Caballero, S. (en imprenta): "Arquitectura de la política exterior brasileña: autonomistas, institucionalistas pragmáticos y americanistas en Itamaraty", *Araucaria*.
- Danese, S. (2017): *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Brasília: FUNAG.
- ELCANO (2014): *Informe Elcano Relaciones España-Brasil. Nº 16*. Madrid: Instituto El Cano.
- Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, Gobierno de España, borrador del 23 de enero de 2021. Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Documents/Proyecto%20Estrategia%20Accio%CC%81n%20Exterior%202021-2024.pdf>
- García Casas, F. (2013): "Sobre el futuro de las cumbres iberoamericanas", en Valle Gálvez, J. A., González García, I. y Acosta Sánchez, M. A. coords.: *La cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*. 129-140. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Haass, R. (2020): "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It", *Foreign Affairs*, July/August.
- Huub, R (2013): "Diplomacy means business", *Windesheimreeks Kennis En Onderzoek*, 46.
- Jaguaribe, H. (1979): "Autonomía periférica y autonomía céntrica", *Estudios Internacionales*, 12 (46): 91-130. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.16458>
- Lima, M.R.S. y Pinheiro, L. (2018): "Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy", *Brazilian Political Science Review*, 12 (3): 1-22. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>
- Malamud, A. (2011) "A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society*, 53 (3): 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x>
- Milani, C. y Pinheiro, L. (2013): "Política exterior brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública", *Contexto internacional*, 35 (1): 11-41. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>
- Rodrik, D. (2000): "Will COVID 19 Remake the World?", *Project Syndicate*.
- Sanahuja, J. A. (2012): "Un Brasil suramericano y una España europeizada: relaciones en el marco iberoamericano", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98: 245-261.
- (2013): "Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe", *Informe Fundación EU-LAC*. Hamburg.
- (2018): "Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe", en *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. Publisher: Icaria / CRIES.
- Saraiva, M. G. (2020): "The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America", *Bras. Political Sci. Rev.*, 14 (3). <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000030001>
- Valle Gálvez, J.A., González García, I. y Acosta Sánchez, M.A. coords. (2013): *La cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2009): *Brazilian Foreign Policy in Changing Times. The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington Books.
- Zweig, S. (1941): *Brazil: Land of the Future*. New York: The Viking Press.

Breve CV del autor

Sergio Caballero es Doctor en Relaciones Internacionales y Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la UAM. Desde 2016 es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Deusto (Bilbao), donde ha sido Vicedecano de Investigación y RRII. Actualmente es Director de la Cátedra Unesco (UD) e Investigador Principal del equipo de Relaciones Internacionales y Seguridad Multidimensional.