



## Relaciones España – Brasil

# Relaciones España - Brasil

---

Coord. Carlos Malamud - Informe 16 | Marzo 2014

Real Instituto Elcano - Madrid - España  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

El Real Instituto Elcano es un *think-tank* español de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global.

El Real Instituto Elcano nació en 2001 como una fundación privada, bajo la presidencia de honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, los representantes de las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Defensa, Educación, Cultura y Deporte, y Economía y Competitividad.

Los informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2014 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 1698-885X  
Depósito Legal: M-53423-2004

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	13
► PRIMERA PARTE: LAS RELACIONES POLÍTICAS	17
1. Las especificidades de la relación con Brasil	19
1.1. El patrón iberoamericano	20
2. Los motivos del interés mutuo	22
2.1. Redescubriendo las ventajas de la relación	22
2.2. Un espejo y dos visiones diferentes	24
2.3. La evolución de la imagen del otro	27
2.4. La presencia global de España y Brasil	31
3. La relación bilateral	33
3.1. Una breve historia	34
3.2. Las bases de la relación bilateral: la perspectiva brasileña.	37
3.3. Nuevos actores en la relación bilateral	38
3.4. Relaciones migratorias	39
4. Brasil, España, Iberoamérica y las Cumbres	42
5. Brasil y el Consejo de Seguridad de la ONU	44
6. Brasil, España y la UE: las negociaciones UE-Mercosur	46
6.1. Brasil y la UE	46
6.2. UE-Mercosur: una negociación difícil y complicada	48
7. Cooperación internacional al desarrollo	50
7.1. Brasil y la cooperación	50
7.2. La cooperación española en Brasil	51
8. Seguridad y defensa	53
8.1. Cooperación bilateral en seguridad y defensa	56
9. Lengua y cultura: la imagen del otro	57
9.1. La enseñanza del español en Brasil	58
9.2. La industria editorial	60

▶ SEGUNDA PARTE: LAS RELACIONES ECONÓMICAS	63
1. Las razones del interés mutuo	65
1.1. El potencial económico de la relación	68
1.2. Los atractivos de Brasil para España	70
1.3. Las empresas españolas en Brasil	71
1.4. Las empresas brasileñas en España	74
1.5. La convergencia en una alianza estratégica	75
2. EEUU y China en Brasil	76
2.1. China y Brasil	77
2.2. EEUU y Brasil	78
3. Relaciones económicas UE-Brasil	79
3.1. El impacto del TTIP en la relación Brasil UE y la negociación con Mercosur	79
3.2. La protección de las inversiones	80
4. Infraestructuras y grandes acontecimientos deportivos	81
4.1. El sector aéreo	82
4.2. Las telecomunicaciones	83
5. Energía y medioambiente	84
5.1. El potencial energético de Brasil	84
5.2. La política energética brasileña	86
5.3. España, Brasil y las relaciones energéticas bilaterales	90
5.4. España, la UE y el medioambiente	93
CONCLUSIONES	95
ANEXOS	99
I. Propuestas para la mejora de la relación bilateral	101
II. Cuestionario enviado a expertos españoles y colaboradores	107
III. Miembros del grupo de trabajo y colaboradores	109

## ► RELACIÓN DE CUADROS Y GRÁFICOS

Gráfico 1. Presencia global de Brasil y de España	33
Cuadro 1. Breve cronología de las relaciones bilaterales	35
Gráfico 2. Evolución del Índice de Presencia Global militar	55
Gráfico 3. Importaciones editoriales brasileñas de España	61
Gráfico 4. Procedencia y volumen de las importaciones brasileñas de libros	62
Gráfico 5. Radar de oportunidades y riesgos estratégicos de la economía española, 2012	66
Gráfico 6. Radar de oportunidades y riesgos estratégicos de la economía brasileña, 2012	67
Gráfico 7. Importaciones españolas de crudo desde Brasil, 2005-julio de 2013	91



# RESUMEN EJECUTIVO





## RESUMEN EJECUTIVO\*

La opción bilateral, oportunamente dirigida, es una apuesta segura en el actual marco geopolítico. España y Brasil, con un acercamiento relativamente antiguo, pueden y deben trabajar más en la búsqueda de una relación madura y sostenida en el tiempo, que sin duda fortalecería a ambas naciones.

El interés es mutuo. Brasil es importante para España porque es una potencia regional y, por lo tanto, vital para la presencia española en América Latina. También porque tiene vocación de actor global, lo que significa que debe ser un socio a tener en cuenta. Y, por último, porque es el segundo país de destino más importante de la inversión extranjera directa española en el mundo y, como consecuencia, el comportamiento de la economía brasileña es clave y estratégico para las empresas españolas. A esto hay que añadir unas cifras de comercio exterior cada vez más destacadas, algo que concierne directamente a ambas partes.

España no es menos importante para Brasil, empezando por lo que España significa por sí misma en el hemisferio americano. También por lo que comparten, desde las afinidades culturales hasta una matriz institucional de corte occidental. Por otro lado, porque ambos países apuestan por la inserción internacional y tienen vocación multilateral. Además, para Brasil son importantes las inversiones españolas tanto por su volumen como por su calidad y por su vocación de permanencia. Y por último, por la pertenencia de España a la UE, una institución compleja y clave en el ámbito económico mundial –además de presente en cuestiones como el tema migratorio– en cuyas primeras prioridades, hoy en día, no se encuentra América Latina.

Aunque el interés es bidireccional, la inexistencia de un pasado colonial entre Brasil y España ha marcado la naturaleza de la relación. Ésta es diferente de la que España puede tener con otros países hispanohablantes de América Latina con los que se han creado unos lazos especiales a los que España ni quiere ni

---

\* Este *Informe* es producto de la labor colectiva del equipo de investigadores del Real Instituto Elcano, con especial participación de Carlota García Encina, Rafael Estrella Pedrola, Carlos Alonso Zaldívar, Alfredo Arahetes, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Carmen González Enríquez, Clara de Haro, Mercedes Maderuelo, Ignacio Molina, Javier Noya, Iliana Oliví, Alicia Sorroza y Federico Steinberg. También participaron Patricia Lisa y Jesús Pardo.

puede renunciar. Con Brasil la relación es cualitativamente distinta y está adornada con mucho menos sentimentalismos, por lo que parecía lógico y conveniente no aplicar los mismos códigos basados en el “patrón unificador iberoamericano”.

Esto implica ventajas y desventajas y la clave está en utilizar esta circunstancia adecuadamente. La naturaleza “particular” de la relación no debería ser un impedimento para avanzar en un desarrollo bilateral fuerte y en una continua búsqueda de nuevos intereses comunes, y siempre sin necesidad de crear alianzas excluyentes. El error, en todo caso, sería el no reconocimiento mutuo de las particularidades y especificidades, e incluso de las fortalezas del otro, que sólo lleva a suspicacias y desconfianza.

Las diferencias de ambas naciones no deben, por lo tanto, nublar los intereses –algunos aún por descubrir– de los dos países para apostar por la relación hispano-brasileña. Una relación cuyo punto de partida fue principalmente económico –quedando subordinado lo político– allá por la década de 1990. Una importante llegada de inversión extranjera directa (IED) española sirvió en esos inicios de revulsivo para el relanzamiento de la relación, aprovechando la coyuntura histórica y el momento de una España democrática que se integraba en Europa y un Brasil democrático que comenzaba a crecer de forma sostenida. Y es precisamente en el ámbito económico donde trasciende hoy en día todo un abanico de oportunidades para ambos protagonistas. Del *V Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos* se desprende que para ambos países el otro supone un “reto estratégico” y que a poco que mejore la calificación financiera de España podrían convertirse en “socios fundamentales”.

La expansión del mercado interno brasileño, el ascenso del país en el panorama energético internacional y, como no, su sólido papel de emergente, se une al buen momento de la IED española y a la oportunidad que paradójicamente brinda la crisis en Europa para mirar al otro lado del Atlántico. Tampoco hay que desestimar la posibilidad de que España aporte expertise en diversos campos tecnológicos y científicos, como ingeniería, diseño y fabricación de productos, hasta tecnología de pesca, infraestructuras, energía, banca y software de gestión.

Pero España no está sola en su objetivo de buscar una presencia más destacada en Brasil, lo que no debería disminuir un ápice el trabajo para que la relación hispano-brasileña descansa, con el tiempo, sobre unas bases más sólidas y equitativas. La reconducción de la relación por cauces políticos –como ya se está

haciendo— de manera que acompañe con la mayor armonía posible al gran ámbito económico es hoy en día la clave, además de una necesidad por el camino que aún queda por recorrer.

En este punto, cabe preguntarse qué hay que mejorar, con qué hay que romper, qué desafíos hay por delante, qué áreas hay que potenciar y qué acciones conjuntas hay que buscar. Una mayor fluidez en la comunicación y una mayor coordinación política pueden ser algunas de las áreas en las que hay que detenerse, junto con la búsqueda de un mayor conocimiento de la realidad ajena que puede apoyarse en un creciente desarrollo cultural y educativo.

Al margen de los lazos estrictamente bilaterales, la relación entre los dos países debe forzosamente considerar la pertenencia española a la UE y la de Brasil a Mercosur, la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas circunstancias, junto al futuro del proyecto iberoamericano en el que están implicadas ambas naciones, condicionan la evolución a medio y largo plazo de la relación.

Cómo trasfondo no hay que perder de vista las negociaciones del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) y del *Trans Pacific Partnership* (TTP) y sus posibles repercusiones para Brasil, y en qué medida España podría encauzar una perspectiva positiva, sin olvidar la celebración de dos próximos grandes acontecimientos. Las claves se tratan de apuntar en el informe.

Redescubrir las ventajas de la relación es la tarea de ambos países, con un objetivo común: sacar todo el provecho posible para las dos partes, pivotando entre lo político y lo económico, y que les permita consolidar la relación en el tiempo.



# INTRODUCCIÓN





## INTRODUCCIÓN

El Real Instituto Elcano se ha fijado como una de sus tareas esenciales para los próximos años el estudio de las relaciones bilaterales de España con algunos de sus principales socios internacionales fuera del marco de la UE. En el caso concreto de América Latina nuestra intención ha sido centrarnos en Brasil en 2013 y en México en 2014, al ser los principales actores regionales y quienes tienen una relación más intensa con nuestro país.

Si se quiere trascender el tono meramente descriptivo de lo que puede ser una foto fija de la relación en un momento determinado, el estudio de las relaciones bilaterales de dos países, cualesquiera que sean éstos, presenta una serie de problemas, algunos de difícil solución. Incluso si no hay graves conflictos en la agenda bilateral.

Estas dificultades aumentan si no se le quiere dar al estudio un tono desequilibrado o claramente sesgado a favor de una de las partes y en contra de la otra. Necesariamente las percepciones de un país sobre el otro, y viceversa, parten de una serie de tópicos y prejuicios que suelen trasladarse a la imagen del otro.

A esto se agrega una dificultad adicional, ya que la relación bilateral en sentido amplio, no estrictamente diplomática, comprende a un gran número de sectores y actores, de diversa índole y condición (políticos, económicos, sociales, académicos, ONG, estatales, etc.), con intereses diferenciados e, incluso, contrapuestos, en cada uno de los dos países concernidos. Y aquí vuelve a emerger la dificultad anterior, ¿cómo armonizar posiciones y posturas tan diversas y hasta contradictorias, sabiendo que lo que es bueno para uno no necesariamente debe serlo para el otro?

Para el caso concreto de la relación bilateral entre España y Brasil este ejercicio se hace desde un think tank español en relaciones internacionales, lo que ha condicionado el Informe que el lector tiene en sus manos. Y aquí nos enfrentamos a un problema adicional, ¿quiénes son nuestros lectores? La respuesta de “todos aquellos involucrados o interesados en la relación con Brasil” es obvia y no aclara demasiado.

Esto es así, entre otras cosas, porque este texto será leído tanto por españoles como por brasileños, actores públicos y privados, diplomáticos y empresarios, académicos y periodistas, todos con intereses similares, aunque con expectativas diferentes. Por eso, la principal conclusión a la que llegamos en este punto es que no existe un lector tipo o único en el que hayamos pensado y al cual se haya dirigido este trabajo. Esto no quita que uno de los principales objetivos de este Informe sea que nuestro análisis y recomendaciones lleguen a los responsables políticos, diplomáticos y económicos de las relaciones bilaterales, preferentemente en España, pero también en Brasil.

De forma simultánea hemos tratado, aunque somos conscientes de que no siempre hemos podido, de evitar lecturas simplistas o sesgadas, que pudieran condicionar el resultado final de nuestra labor. Si se quiere que un ejercicio como éste tenga sentido hay que presentar la realidad desde la doble perspectiva bilateral, asumiendo, en este caso concreto, tanto la óptica española como la brasileña, del modo más abierto y transparente posible. Como ya se ha señalado, por el peso de la costumbre, los estereotipos culturales y la falta de códigos compartidos, la misma realidad tiende a ser vista desde un doble punto de vista. Por eso es necesario partir de esa doble realidad, evitando caer en prejuicios muy extendidos y en sobreentendidos que pueden conducirnos a fatales errores de interpretación.

Este *Informe Elcano* ha sido desarrollado pensando básicamente en los intereses de España, que es precisamente uno de los objetivos centrales de nuestra institución, aunque con el máximo respeto por los puntos de vista y los intereses brasileños. Pese a las grandes dificultades existentes y a la dimensión del desafío, creemos que la experiencia ha valido la pena y que puede ser de gran utilidad para todos nuestros lectores.

# PRIMERA PARTE: LAS RELACIONES POLÍTICAS





# PRIMERA PARTE: LAS RELACIONES POLÍTICAS

## ► 1. Las especificidades de la relación con Brasil

Brasil es un país clave en América Latina, más allá de su apuesta sudamericana, plasmada como una línea esencial de su política exterior. Por eso, para España la relación con Brasil es esencial, al convertirse en una pieza central de su propia política latinoamericana. Sin embargo, no se trata de una relación fácil y difiere mucho, por múltiples razones, de los lazos que España ha podido establecer con otros países de la región.

La relación bilateral con Brasil es importante para España desde distintas perspectivas. En primer lugar, ya que por su condición de potencia regional de hecho se ha convertido en un país vital para la presencia de España en América Latina. Segundo, dada su vocación de actor global (es la séptima economía mundial, pertenece a los BRICS y al G20, y tiene serias aspiraciones a ser un miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) es un socio digno de ser tenido en cuenta. Y tercero, al ser el destino más importante de la IED española en el mundo (y el 51% de toda la inversión española acumulada en América Latina) el comportamiento de su economía resulta un factor estratégico para las empresas españolas. Del V *Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos*<sup>1</sup> se desprende que desde un punto de vista estrictamente económico, y considerando básicamente la inversión directa y el comercio, para ambos países el otro supone un “reto estratégico” y que a poco que mejore la calificación financiera de España podrían convertirse en “socios fundamentales”.

Sin embargo, para que la relación pueda avanzar de forma sostenida y madura es necesario partir de las especificidades de cada país, de sus semejanzas y, muy especialmente, de las grandes diferencias que los separan. Para bien o para mal, como se verá más adelante, la asociación con Brasil debe construirse sobre bases racionales y no meramente afectivas. De este modo, para avanzar no hay más remedio que poner todas las cartas boca arriba, sabiendo que todo lo que se logre será en mutuo beneficio. De ahí que el principal objetivo de este Informe Elcano sea profundizar en la naturaleza de la relación bilateral, de la forma más omnicompreensiva posible, para concluir proponiendo una serie de medidas que permitan mejorarla de forma sustancial.

*Para España la relación con Brasil es esencial, al convertirse en una pieza central de su propia política latinoamericana.*

---

<sup>1</sup> Alfredo Arahuetes y Federico Steinberg, V *Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española*, Real Instituto Elcano, Madrid, en prensa.

### ► 1.1 El patrón iberoamericano

La realidad nos indica que no existen las mismas afinidades culturales o históricas entre España y Brasil que entre España y los otros países hispanohablantes de América Latina, razón por la cual el futuro de la relación bilateral depende en buena medida de que esta realidad sea asumida por ambas partes de forma madura. Por eso, la relación con Brasil no puede forjarse a partir de los mismos códigos aplicados en el trato con los países de origen hispanoamericano ni se le puede aplicar, de forma simplificada, el mismo rasero que a los demás, pese a la existencia de numerosos elementos históricos y culturales compartidos.

Hasta ahora el trato dado a Brasil por la política latinoamericana de España no se diferenciaba demasiado del otorgado al conjunto de los países de la región. Se tenían presentes algunas especificidades, pero el patrón aplicado solía ser el “iberoamericano”. En el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español, Brasil es responsabilidad de la Subdirección General de Países del Mercosur y Organismos Multilaterales Iberoamericanos, dependiente de la Dirección General para Iberoamérica, integrada a su vez en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Este organigrama responde a la dinámica creada a partir de la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas. Desde entonces el discurso oficial tendió a acentuar la lógica de las dos lenguas iberoamericanas (español y portugués) en una construcción idealizada que insistía más en las semejanzas que en las diferencias.

A su vez, en Itamaraty, el Ministerio brasileño de Relaciones Exteriores, los temas españoles dependen de la Secretaria-Geral das Relações Exteriores – Subsecretaria-Geral Política I (SGAP I), donde está integrado el Departamento da Europa (DEU), del que a su vez depende la Divisão da Europa I (DE I). Como se verá más adelante, los temas iberoamericanos, comenzando por las Cumbres, dependen también de ésta última.

*No existen las mismas afinidades culturales o históricas entre España y Brasil que entre España y los otros países hispanohablantes de América Latina.*

Por tanto, la relación bilateral con Brasil debe huir del patrón unificador iberoamericanista, por más que España mantenga el apoyo a las Cumbres Iberoamericanas y pese al fuerte impacto que las lenguas ibéricas tienen en los vínculos con el conjunto de América Latina. Esto no implica que España deba abandonar su política iberoamericana (apoyo a las Cumbres y a la SEGIB), ni dejar a Brasil al margen de la misma, cuyos vínculos con los mecanismos iberoamericanos existentes son fundamentales para la continuidad del proyecto.

La relación con Brasil es cualitativamente distinta de la relación con las repúblicas americanas surgidas del viejo imperio español. No sólo por las implicaciones derivadas

de la falta de una lengua común, sino también por las características particulares de su historia y su cultura. Prueba de ello es que si bien Brasil fue uno de los principales destinos de la emigración española en el período 1880-1930, su presencia en la vida cotidiana brasileña es distinta a la que se detecta en Argentina, Cuba, Uruguay o Venezuela, por poner sólo algunos ejemplos. España no tiene en Brasil la presencia cultural y vital que sí tiene en otros países del continente ni es el referente automático que se manifiesta en las repúblicas americanas hispanohablantes.

Un sentimiento muy extendido en ciertos sectores brasileños, especialmente aquellos más involucrados en la gestión de su política exterior y que ven con atención la evolución de la relación bilateral, es que España no reconoce las particularidades y, muy especialmente, las fortalezas de su país. Por eso interpretan que España se acerca a Brasil con todos los tics y deformaciones con que se relaciona con los otros países de la América hispanohablante, a la vez que reclaman una relación igualitaria. Como ha sostenido una de nuestras fuentes brasileñas: “Es importante hacer un esfuerzo para realmente escuchar a la otra parte. Para entender las motivaciones y los objetivos del otro... Y es necesario creer, y no solamente decir, que se trata de una relación entre iguales”. En definitiva, el reclamo constante de Brasil en torno a la relación bilateral es la reciprocidad en el trato y el reconocimiento de ser una potencia global.

A su vez Brasil tiene una visión ambigua de España, a la que ve como un país que trabaja más por los intereses de México y de los demás países “hispanoamericanos”. Los brasileños siempre miraron con cierta desconfianza las Cumbres Iberoamericanas, pensando que básicamente era un producto de la política latinoamericana de España y, además, consecuencia de una alianza a la que se había sumado a México, un país con el que no tiene fáciles relaciones bilaterales.

Por eso, si España quiere atraer a Brasil tiene que tratarlo en pie de igualdad, resaltando su carácter “influyente” en el mundo globalizado. Esto debe ser reforzado por una actitud muy *businesslike*, que prime todos los elementos positivos de la relación y mirando a los intereses mutuos de forma desagregada. No es necesario elaborar grandes estrategias comunes, que a la larga serían imposibles de cumplir.

Si bien los brasileños exigen, y con razón, ser tratados acorde a su gran potencial y respetando sus especificidades, con el ánimo de ser coherentes, Brasil, a su

*Si España quiere atraer a Brasil tiene que tratarlo en pie de igualdad, resaltando su carácter “influyente” en el mundo globalizado.*

*La relación bilateral entre ambos países ha comenzado a cambiar desde la década de 1990.*

vez, debería comprender las especificidades españolas, comenzando por sus lazos especiales con los países hispanohablantes de América Latina, a los cuales ni quiere ni puede renunciar. España debe acercarse a Brasil buscando una relación de igual a igual, útil y aprovechable para ambas partes. En realidad, tanto España como Brasil pueden y deben trabajar más en la relación bilateral sin necesidad de crear alianzas excluyentes.

## ▶ 2. Los motivos del interés mutuo

### 2.1. Redescubriendo las ventajas de la relación

Este Informe sostiene que la relación bilateral hispano brasileña no sólo es importante para España sino también para Brasil, aunque con distinta intensidad y por diferentes razones. Pese a la inexistencia de un pasado colonial común, que no es el caso de los países hispanohablantes de América Latina, hay una serie de circunstancias culturales, comenzando por las afinidades lingüísticas pero también por la matriz occidental de sus sistemas legislativos e institucionales, que permiten que las “barreras naturales” existentes entre ambos países tengan un impacto menor.

Durante largas décadas España y Brasil o Brasil y España, pese a los numerosos puntos de interés en común, eran dos países que vivían de espaldas el uno al otro. Es más, salvando los grandes tópicos que forjaban las imágenes cruzadas, el desconocimiento de las opiniones públicas sobre la contraparte era manifiesto y muy escaso el interés en cambiar la situación. A diferencia de Italia, Portugal o Japón, que también poseen nutridas colonias de inmigrantes en Brasil, la colonia española, originalmente asentada en torno a la zona cafetera del estado de São Paulo, se caracteriza por su baja exposición en términos de imagen pública.

La relación bilateral entre ambos países ha comenzado a cambiar desde la década de 1990, siendo uno de los principales motores de esta transformación el desembarco masivo de la IED española en Brasil, especialmente a partir de 1996. Con anterioridad a esa fecha, la IED española era casi insignificante. Las primeras grandes empresas españolas en hacerse presentes en Brasil fueron Mapfre en 1992 y Telefónica en 1997.

La llegada masiva de inversiones españolas fue favorecida por el programa de privatizaciones implementado en Brasil desde comienzos de la década de 1990. El proceso fue iniciado por el presidente Collor de Mello en 1991, aunque restringido a ciertos sectores, especialmente el industrial (siderúrgica y petroquímica). La maduración llegó a partir de 1995, con Fernando Henrique Cardoso. Las grandes empresas españolas supieron sacar partido de las oportunidades de entonces,

como hizo Telefónica en su momento. De este modo y en un lapso muy breve de tiempo, España pasó a ocupar en el año 2000 el primer puesto entre los inversores internacionales, con el 22,8% del total. Apenas un año antes, España ocupaba el vigésimo lugar de la IED, con un monto de 250 millones de dólares y un porcentaje ínfimo en el total de las inversiones del 0,6%.<sup>2</sup>

Fue en esos años cuando España y Brasil se redescubrieron mutuamente, lo que fue todo un acierto y permitió nuevas aproximaciones, comenzando por la economía. Un elemento importante, pese a que es poco tenido en cuenta por buena parte de los analistas, son las grandes similitudes de los procesos de transición a la democracia vividos en ambos países, donde el pacto y el diálogo político fueron elementos consustanciales. Sin embargo, dicho redescubrimiento fue un proceso bidireccional del cual sacaron un importante partido ambos países. De otro modo hubiera sido imposible avanzar en la relación bilateral de la forma sustantiva en que se hizo.

Pese a ello, los estereotipos permanecían vigentes y la imagen de Brasil se seguía construyendo a partir del fútbol, el carnaval y la samba, mientras la de España se sostenía en torno al flamenco, los toros y la Guerra Civil. Si bien la transición española estuvo muy presente en la brasileña y cambió la percepción sobre España, ésta se deterioró en los últimos años, especialmente por la difusión, en su momento, del rechazo a inmigrantes o turistas brasileños en Barajas. Posteriormente la crisis económica y la recesión ahondaron más la percepción sobre el deterioro español.

La aproximación entre España y Brasil no fue producto de ningún imperativo geográfico o histórico, sino de decisiones racionales de distintos actores económicos. Ni la presencia de un nutrido grupo de futbolistas brasileños en la actual Liga española, ni una intensa corriente migratoria hispana en Brasil, especialmente en la región de São Paulo, en las décadas finales del siglo XIX y las primeras del XX, son elementos suficientes para establecer que España y Brasil sean aliados naturales.

Las alianzas entre países se forjan a partir de la identificación de intereses comunes y del trabajo constante, de modo que puedan descansar sobre bases más equitativas. La alianza entre Brasil y España fue producto de una peculiar coyuntura histórica y del momento en que la España democrática se

*La alianza entre Brasil y España fue producto de una peculiar coyuntura histórica y del momento en que la España democrática se integró en Europa y se abrió al mundo globalizado.*

<sup>2</sup> Véase Bruno Ayllón, "España-Brasil: de la indiferencia a la asociación estratégica", en José María Beneyto y Juan Carlos Pereyra, *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, en prensa.

integró en Europa y se abrió al mundo globalizado. Pero también desde que el Brasil democrático comenzó a crecer de forma sostenida con estabilidad económica e inclusión social. Como ya se ha dicho, a partir de sus respectivas transiciones a la democracia, bastante comparables entre sí, y del momento en que los dos países ampliaron y modernizaron la inserción internacional de sus sistemas productivos la convergencia fue posible.

Es más, las herencias con las que cada parte se aproxima a la otra, si bien pueden considerarse similares, son diferentes. España se acerca a Brasil a partir de su inserción europea y sus lazos con la América hispanohablante. Por su parte, el punto de partida de Brasil es su relación con América Latina y más concretamente con América del Sur, así como su vieja relación con Portugal. Brasil tiene igualmente otros referentes europeos de peso. Francia fue uno de los modelos culturales más importantes del Brasil monárquico, el Reino Unido uno de sus principales socios económicos a fines del siglo XIX y comienzos del XX e Italia el origen mayoritario de los inmigrantes llegados al país durante la época de las migraciones atlánticas masivas.

De este modo se puede señalar que la alianza entre España y Brasil es una construcción política y racional, producto de decisiones económicas, lo cual no disminuye un ápice su importancia. Básicamente es el resultado de una serie de iniciativas impulsadas en la década de 1990 por los líderes de los dos países, dispuestos a explorar en beneficio mutuo las potencialidades que ofrecía la relación bilateral, especialmente en el terreno económico. Y si bien inicialmente lo político se subordinó a lo económico en el desarrollo de la relación, no por ello la misma dejó de ganar intensidad e importancia. Como se verá, es obvio que con el correr del tiempo la relación bilateral ganó en densidad a partir de la multiplicación de los vínculos empresariales, el refuerzo del diálogo político y la interacción creciente de las sociedades civiles y sus organizaciones.

*Es imposible pretender que la forma en que los españoles juzgan y entienden la relación con Brasil coincida con la forma en que los brasileños entienden su relación con España.*

## 2.2. Un espejo y dos visiones diferentes

Si bien las bases que sostienen la relación bilateral son sólidas y estables, para que ésta perdure deben ser cuidadas por ambas partes. A pesar de las diferencias de idioma, muchas pautas culturales comunes favorecen un mayor acercamiento. En este tipo de relaciones los estereotipos, la mirada del otro y los prejuicios están a flor de piel, junto a mucha simplificación por los dos lados que tiende a eliminar los matices y las zonas grises. Es imposible pretender que la forma en que los españoles juzgan y entienden la relación con Brasil coincida con la forma en que los brasileños entienden su relación con España.

Un par de ejemplos pueden aclarar la cuestión. Del lado español son comunes este tipo de afirmaciones: “España apostó por Brasil antes que nadie. Nuestras empresas fueron pioneras en el proceso de modernización de la economía brasileña en los años 90 del pasado siglo, hasta convertirnos en el segundo inversor en el país y en un agente notable de transferencia tecnológica y de modernización”.

Aun siendo ciertas algunas de las cuestiones aquí expresadas, este hecho no debería llevar a España, ni a los actores españoles con un cierto protagonismo en la relación bilateral, a mirar las cosas desde una falsa sensación de superioridad o autosatisfacción ni a pensar que ya está todo hecho. España no está sola en su interés por Brasil, ni siquiera en Europa, como muestran las acciones recientes de Francia, Alemania y el Reino Unido. Por eso debe tener una actitud mucho más reflexiva, sabiendo que hay mucho que ganar en el envite, pero que ello requiere un abundante y continuo aprendizaje en la realidad brasileña.

Del lado brasileño podemos leer cosas como la siguiente, que permiten sacar conclusiones similares: “La evolución de la economía brasileña pasó a ser un factor decisivo para la salud financiera de varios de los principales grupos españoles y para el sector exterior de España”. O también: “Brasil le interesa a España por lo que puede representar para la expansión de sus empresas de servicios y producción de bienes en el creciente mercado brasileño y en América del Sur en general”. Es importante colocar las cosas en su contexto adecuado, ya que se suele sobreestimar el aporte de los distintos países de América Latina, y de Brasil en especial, a la economía española,<sup>3</sup> lo que de alguna manera tiende a distorsionar la realidad de la relación en el actual momento de crisis.

Una de las principales cartas que maneja Brasil en la relación con todos sus socios comerciales, incluyendo España y EEUU, como se está viendo en el debate en torno a Internet (y también al espionaje), es el gran tamaño de su mercado interno. La principal conclusión que sacan los brasileños es que si a sus interlocutores les interesa hacer negocios con Brasil, y descuentan que efectivamente les interesa, deberán terminar plegándose a muchas de sus exigencias. Esta perspectiva de “lo toman o lo dejan” da a las autoridades brasileñas, que emplean dicha fórmula con la mayor parte de sus interlocutores, una importante capacidad negociadora

*Una de las principales cartas que maneja Brasil en la relación con todos sus socios comerciales, incluyendo España y EEUU es el gran tamaño de su mercado interno.*

<sup>3</sup> Mientras el stock acumulado de la IED española en la UE (como porcentaje del total) a septiembre de 2013 era del 49,71%, en América Latina era del 29,32% y en EEUU del 10,92. En Brasil, a la misma fecha, era del 12,66%, el segundo país receptor, sólo precedido por el Reino Unido, que concentra el 14,61%.

en su relación con España, la UE y otros socios internacionales.<sup>4</sup> Se trata de algo importante a tener en cuenta, ya que de otro modo se corre el riesgo de dramatizar la relación y adjudicar a Brasil un maltrato exclusivamente dirigido contra España que en realidad no existe.

En Brasil, un país todavía muy centrado en su desarrollo interno y en América del Sur, a la que considera de facto como su zona de influencia, ven las cosas de otra manera y todavía encontramos gente, cada vez menos, que considera a España como un competidor en América Latina con resabios neocolonialistas. La mejora en la relación bilateral debería llevar a abandonar definitivamente dicha visión de España.

*Brasil tiene un gran interés en España, no sólo por lo que España significa en sí misma, sino también por su condición de miembro de la UE.*

Pese a todas las dificultades, Brasil tiene un gran interés en España, no sólo por lo que España significa en sí misma, sino también por su condición de miembro de la UE, al igual que Portugal. De este modo, la relación bilateral puede servir como una más de las palancas posibles para el ejercicio de la acción diplomática brasileña en Europa, ya que Brasil podría buscar, y encontraría, un amplio margen de cooperación, y hasta complicidad, en el gobierno de Madrid. De hecho, las relaciones bilaterales hispano brasileñas son muy buenas y hay simpatía cultural y de negocios en ambos lados.

Sin embargo, son muchos los brasileños que señalan que no necesitan de España, y mucho menos de Portugal, para tener relaciones estables y maduras con la UE, ya que pueden hacerlo directamente y sin intermediarios,<sup>5</sup> o bien dialogando de igual a igual con Francia, Alemania o el Reino Unido. Siendo esto cierto, no se debe olvidar que en la UE hay muy pocos Estados miembros, no más de cinco o seis, los que destinan tiempo y esfuerzo a pensar en América Latina y a trabajar para que la UE también se interese en ella y le dedique parte de su iniciativa política y de su presupuesto. España es uno de esos pocos países, un dato que Brasil debería tener en cuenta a la hora de valorar su relación con España.

En una institución tan compleja como la UE, con sus 28 Estados miembros que pueden llegar a mantener intereses divergentes entre sí, no se puede excluir que la relación entre la UE y América Latina no se vea desplazada o postergada frente a otras prioridades comunitarias en ámbitos geográficos diferentes, como puede ocurrir con la negociación con EEUU para cerrar el TTIP. Y lo mismo se

---

<sup>4</sup> La principal excepción es China, dado el tamaño de su mercado y las implicaciones que tiene para el conjunto de las exportaciones brasileñas.

<sup>5</sup> La iniciativa conjunta germano-brasileña de presentar una resolución en Naciones Unidas sobre Internet y el espionaje de la *National Security Agency* (NSA) así lo atestiguan.

puede decir de las tratativas en torno al tantas veces postergado Tratado de Asociación entre la UE y Mercosur. No se trata de restablecer la idea de España como puerta o puente hacia Europa, sino de considerarla un socio fiable con el cual desarrollar políticas de interés común. En este sentido vale la pena recordar que España demostró, y sigue demostrando, un notable interés en cerrar un acuerdo con Mercosur y, muy especialmente, con Brasil.

La vocación multilateral de ambos países puede ser un factor positivo para la mejora de la relación bilateral, pero también puede convertirse, en algunos casos, en un obstáculo. Esto último ocurriría en el caso de que no se avance en el diálogo político entre los dos gobiernos nacionales y cada uno acuda a las instancias multilaterales con posiciones propias, que podrían llegar a ser enfrentadas. Esto ocurrió, por ejemplo, durante la última elección del director general de la FAO, en la que no fue posible consensuar una candidatura apoyada por las dos partes. Finalmente resultó elegido el brasileño José Graziano da Silva frente al ex ministro español de Exteriores Miguel Ángel Moratinos.

*La vocación multilateral de ambos países puede ser un factor positivo para la mejora de la relación bilateral, pero también puede convertirse, en algunos casos, en un obstáculo.*

Brasil mantiene una relación especial, y a ratos conflictiva, con EEUU, heredada de la Guerra Fría y muy pendiente de la vieja lógica de bloques. La condición de potencia emergente le ha permitido al gobierno de Brasilia reafirmarse en algunas de sus posiciones frente a EEUU. De alguna manera, la diplomacia brasileña transfiere a su acción global esta percepción, que influye en toda su labor. Por eso, algunos sectores españoles estiman que Brasil tendrá que decidir finalmente si quiere desligarse de la lógica de bloques y apoyarse en otros países, como España, que también muestran interés en equilibrar las fuerzas con las superpotencias mundiales en terrenos tales como desarme, narcotráfico, medioambiente o telecomunicaciones.

Desde la perspectiva brasileña, especialmente a partir de visiones gubernamentales y diplomáticas, se argumenta que la relación con España afronta dos grandes barreras, que impiden un mayor acercamiento y un trato más fluido: (1) la activa oposición española al deseo de Brasil y de otros países de reformar el Consejo de Seguridad de la ONU y de ocupar en el mismo un sitio como miembro permanente; y (2) el proteccionismo agrícola europeo. Más adelante se verá el significado real de estas percepciones brasileñas.

### 2.3. La evolución de la imagen del otro

Las imágenes de Brasil en España y de España en Brasil no se han mantenido inalterables en las últimas dos décadas y se han modificado tanto al alza como a la baja en función de las noticias que llegaban del otro lado del Atlántico y el

*En el Latinobarómetro de 2003, la "opinión general" de Brasil sobre España era bastante buena (48) y estaba en sintonía con el sentir general de América Latina.*

conocimiento del otro se intensificaban. Al mismo tiempo, hechos puntuales como el impacto de la crisis económica o desacuerdos políticos bilaterales también han influido en el estado de la opinión pública, como queda reflejado en las encuestas. En este sentido, es importante observar cómo los primeros estudios aquí recogidos no sólo expresaban un determinado estado de opinión en los respectivos países, sino también el escaso conocimiento de la realidad ajena, que sin embargo ha ido aumentando paulatinamente con el correr del tiempo.

En el Latinobarómetro de 2003, la "opinión general" de Brasil sobre España era bastante buena (48) y estaba en sintonía con el sentir general de América Latina, cuya media regional era de 43.<sup>6</sup> Simultáneamente, la "proximidad" con España era baja, sólo un 4%, una cifra que contrasta con el 46% obtenido por Argentina, que poseía la máxima puntuación. Pese a ello, los brasileños tenían una alta valoración (un 73%) de la cultura e idioma españoles. También por aquel

entonces valoraban bien las relaciones bilaterales (un 44%), que ascendía al 58% en los vínculos comerciales.<sup>7</sup>

Al año siguiente Javier Noya puso de manifiesto la importante identificación española con América Latina, un 61%, que en el caso de Brasil era algo menor, un 42%. De todos modos los españoles sentían una gran simpatía por los brasileños, con una puntuación de 65, a tal punto que la importancia del país era la cuarta mayor entre todos los latinoamericanos. Otra cuestión destacada es que colocaban a Brasil como el tercer país más confiable de la región, pese a ser percibido como el cuarto más violento o peligroso. Pese a ello, lo consideraban el segundo más seguro para invertir, preferido por un 5% de los encuestados, tras Argentina (8%), y como el segundo en inversión española, con un 25,6%, también tras Argentina. Sin embargo, sólo un 5% manifestaba entonces su predisposición a irse a vivir a Brasil, aunque era percibido, junto a Argentina, Chile y México, como el país más desarrollado (8%), pese a aparecer como el tercero más pobre (9%).<sup>8</sup>

---

6 Brasil ocupaba el quinto puesto. Paraguay (64), Uruguay (60) y Colombia (51) eran los países en los que el índice era más alto y la opinión más positiva, mientras en Venezuela (18), México (21) y Bolivia (35), los últimos de la lista, la opinión no era tan buena.

7 Javier Noya (2003), "La imagen de España en América Latina. Resultados del Latinobarómetro 2003", DT nº 32/2003, Real Instituto Elcano, Madrid, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/dt32-2003](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt32-2003).

8 Javier Noya (2004), "La imagen de América Latina en España", DT nº 40/2004, Real Instituto Elcano, Madrid, (2004), [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/dt40-2004](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt40-2004).

En 2009 el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) mostraba que Brasil era el cuarto país mejor valorado por los españoles (5,9 sobre 10). Sin embargo, la valoración variaba en función del espectro político al que se adscribían los encuestados, algo bastante natural teniendo en cuenta las características especiales que la opinión pública europea otorgaba a la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva. Si entre quienes se consideraban de izquierda, Brasil tenía un 6,5 de aprobación, la valoración positiva caía al 3,9 entre quienes se asumían como de derecha.

*En 2009 el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) mostraba que Brasil era el cuarto país mejor valorado por los españoles.*

También había diferencias apreciables en función de la edad y la educación. Si un 51% de todos los consultados valoraba positivamente las relaciones bilaterales, el apoyo subía al 59% entre la población de 45 a 64 años, al 57% entre los estudiantes universitarios, al 65% entre los votantes del PSOE y al 55% entre los del PP,<sup>9</sup> lo que confirma el punto anterior sobre la mejor valoración de Brasil según los encuestados se ubiquen en la izquierda o en la derecha. Es evidente que la presencia de Lula influía de forma manifiesta en este sentido.

En mediciones posteriores la imagen de Brasil en España se ha mantenido invariable en líneas generales, aunque con ligeras fluctuaciones hacia arriba o abajo en función de la coyuntura. Téngase en cuenta que los BRIE se realizaban trimestralmente y que en este sentido la coyuntura opera de forma directa sobre la opinión de los encuestados. Si en marzo de 2010<sup>10</sup> Brasil era el quinto país mejor valorado en España (5,9 sobre 10), tras la UE, Alemania, Francia y EEUU, en junio de ese año<sup>11</sup> seguía ocupando la misma posición, aunque con tres décimas menos (5,6). En diciembre de 2010<sup>12</sup> Brasil pasó a ser el país mejor valorado por los españoles (6 sobre 10), aunque en marzo de 2011 (BRIE nº 33)<sup>13</sup> bajó al tercer puesto (6,1 de valoración). En junio de 2013 recuperó la primera posición (6).<sup>14</sup> Similares fluctuaciones se pueden ver en lo relativo al estado de las relaciones bilaterales, donde Brasil suele oscilar en torno al quinto puesto. Por su parte,

9 La adscripción se ha hecho según su votación en las elecciones de 2008. Véase Real Instituto Elcano (2009), BRIE nº 22, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/barometro/oleada22](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleada22).

10 Real Instituto Elcano, BRIE nº 23, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/barometro/oleada23](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleada23).

11 Real Instituto Elcano, BRIE nº 24, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/barometro/oleada24](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleada24).

12 Real Instituto Elcano, BRIE nº 25, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/barometro/oleada25](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleada25).

13 Real Instituto Elcano, BRIE nº26, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/barometro/oleada26](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleada26).

14 Real Instituto Elcano, BRIE, nº 33, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/barometro/oleadabrie33](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie33).

*Según el Barómetro de Imagen de España (BIE), de mayo-junio de 2012, entre todos los casos nacionales analizados los brasileños son los que mejor nos valoran como país y estiman del mismo modo a nuestros productos.*

Dilma Rousseff tiene una alta consideración entre los principales líderes mundiales, a tal punto que suele ser clasificada entre el cuarto y el quinto lugar.

En el BRIE nº 33 se realizaron otras mediciones que ilustran algo más detalladamente lo que piensan los españoles de Brasil. Para empezar, un 64,2% cree que Brasil es importante para España, mientras un 20,4% opina que no. Esta idea se complementa con la opinión de que se trata de un país mucho más amigo que enemigo de España (72,6%, frente a 7,4%). Manejando un criterio de adjetivos (opuestos) y según ideologías (izquierda, centro, derecha), Brasil tiene en España una imagen de país democrático (44%, frente a 37%), una potencia en ascenso aunque todavía normal (41%, frente a 46%), pero también un país corrupto (69,4%, frente a 13,2%) y más violento que pacífico (55%, frente a 26,4%),

más pobre que rico (38%, frente a 43,2%). La mayoría, aunque por escaso margen, no cree que Brasil sea similar al resto de América Latina.

Teniendo en cuenta las “opiniones de la ideología política” Brasil es: (1) democrático para un 49,5% de la izquierda, un 51,9% del centro y un 44,2% de la derecha; (2) corrupto para un 68,6% de la izquierda, un 77,8% del centro y un 71,7% de la derecha; (3) importante para España para un 70,5% de la izquierda, un 74,1% del centro y un 65,5% de la derecha; (4) “un país en auge” para un 73,8% de la izquierda, un 81,5% del centro y un 77,9% de la derecha; (5) violento para un 61% de la izquierda, un 57,4% del centro y un 53,1% de la derecha; (6) amigo de España para un 73,3% de la izquierda, un 83,3% del centro y un 74,3% de la derecha; y (7) distinto a América Latina para un 49% de la izquierda, un 50% del centro y un 44,2% de la derecha.

Según el Barómetro de Imagen de España (BIE), de mayo-junio de 2012,<sup>15</sup> entre todos los casos nacionales analizados los brasileños son los que mejor nos valoran como país (7,05) y estiman del mismo modo a nuestros productos.<sup>16</sup> También evalúan positivamente a las marcas españolas como Santander, Sol Meliá, Iberia, Telefónica y Seat. Conocen y valoran muy positivamente al Rey Juan Carlos I, a Alejandro Sanz, a Fernando Alonso y a Cervantes (desconocido por un 24,7%). El 90% se interesa por nuestra lengua y casi la mitad mucho, lo cual ocurre con la imagen turística: sólo un 10% nos visita, pero un 90% estaría dispuesto

15 Véase [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/cd7c33004e2eda48a028bd1063f90368/Barometro\\_Marca\\_Espana\\_1.pdf?MOD=AJPERES](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/cd7c33004e2eda48a028bd1063f90368/Barometro_Marca_Espana_1.pdf?MOD=AJPERES).

16 Un 15,1% cree que son muy buenos, un 49,2% buenos, un 33,9% ni buenos ni malos, un 1,3% malos y un 0,5% muy malos.

a hacerlo. También valoran de forma positiva nuestra economía (6,07) y la política (6,18), pero además tienen impresiones muy favorables de nuestra cultura y sociedad (a quienes otorgan, respectivamente, un 7,69 y un 7,18).<sup>17</sup> Un ejercicio bastante interesante sería conocer el grado de conocimiento que tiene la sociedad española de la cultura y la sociedad brasileña, así como de sus marcas y productos.

Un análisis de marzo 2012<sup>18</sup> sobre la evolución de la reputación de España en los países del G8 y América Latina, muestra que Brasil es el tercer país que más nos valora, con 61,79 puntos. A su vez, España valora a Brasil con un 52,5; Brasil, además, nos puntúa por encima del conjunto del G8, dándonos casi un 5% más. Se da, por tanto, una asimetría en la valoración mutua, favorable a España y desfavorable a Brasil.

#### 2.4. La presencia global de España y Brasil

Para valorar en su justa dimensión el significado internacional de Brasil y España se puede comenzar analizando los datos proporcionados por el *Índice Elcano de Presencia Global 2012*,<sup>19</sup> que aporta información importante

*Un ejercicio bastante interesante sería conocer el grado de conocimiento que tiene la sociedad española de la cultura y la sociedad brasileña, así como de sus marcas y productos.*

17 Iliana Olivé y Manuel Gracia (2013), *Índice Elcano de Presencia Global 2012*, Real Instituto Elcano, Madrid, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a7d5ef0041dff6f0bff2fc7c0642f11/Informe\\_IEPG\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a7d5ef0041dff6f0bff2fc7c0642f11/Informe_IEPG_2012.pdf?MOD=AJPERES). A la hora de interpretar estos datos se ha de tener en cuenta que se produce un efecto de conjunto, del tipo “de memoria”. Así, los brasileños asignaron una puntuación general de 7,2 frente al 6,5 del inicio de la encuesta, por las preguntas de empresas y personajes españoles. Valorándolo de un modo preciso este efecto es para Brasil de 1,1, el doble que para los otros países. En conjunto, los brasileños nos dan un 7, lo cual (descontando la crisis económica que infla ese efecto) es bastante positivo.

18 Reputation Institute (2012), “La reputación de España en el G8. Country RepTrakTM 2012”, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d61eb2004cc6c70eb80ffbf2157e2fd8/Informe\\_Reputacion\\_Spain\\_2012\\_Presentacion\\_RuedaPrensa.pdf?MOD=AJPERES&La%20reputaci%C3%83%C2%B3n%20de%20Espa%C3%83%C2%B1a%20en%20el%20G8.%20Country%20RepTrak%C3%A2%C2%84%C2%A2%202012.%20Fernando%20Prado,%20Reputation%20Institute](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d61eb2004cc6c70eb80ffbf2157e2fd8/Informe_Reputacion_Spain_2012_Presentacion_RuedaPrensa.pdf?MOD=AJPERES&La%20reputaci%C3%83%C2%B3n%20de%20Espa%C3%83%C2%B1a%20en%20el%20G8.%20Country%20RepTrak%C3%A2%C2%84%C2%A2%202012.%20Fernando%20Prado,%20Reputation%20Institute).

19 El *Índice Elcano de Presencia Global* es un índice que elabora anualmente el Real Instituto Elcano desde 2010. Se ha estimado la presencia global retrospectivamente desde 1990 y cada cinco años. La medición se realiza para 60 países –las primeras 49 economías mundiales, los países miembros de la OCDE y los de la UE. La presencia global se divide en tres áreas: economía, defensa y presencia blanda. Dentro de esas áreas se han considerado los siguientes indicadores: (1) La presencia económica se mide a través de las exportaciones de energía, de bienes primarios, de manufacturas, y de servicios y de las inversiones directas en el exterior; (2) La presencia militar se mide con las tropas desplegadas en el extranjero y con el equipamiento militar; y (3) La presencia blanda se mide a través de las migraciones, el turismo, el rendimiento deportivo en competiciones internacionales, las exportaciones de servicios audiovisuales, la proyección de información en Internet, el número de patentes internacionales, los artículos publicados en revistas científicas, el número de estudiantes extranjeros y, por último, el gasto en ayuda al desarrollo. Véase <http://www.iepg.es/?lang=es>.

sobre ambos países. Estos datos proporcionan un buen punto de partida para medir la presencia global de cada parte e intentar ver, a partir de allí, las posibles convergencias que puedan establecerse.

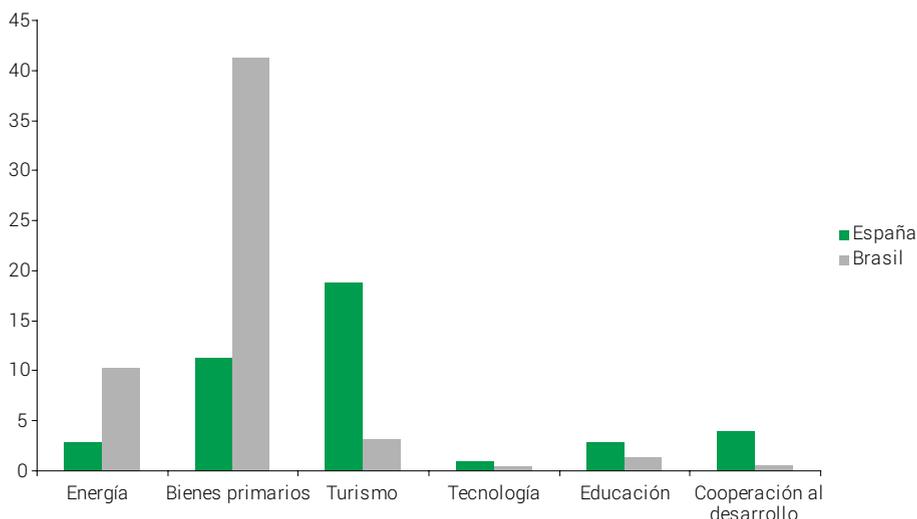
En 2012, Brasil ocupaba el 19º puesto en el ranking, con un valor de 94,2, mientras España ocupaba el lugar 11º, con 162,8. La mayor diferencia la encontramos en el ritmo de crecimiento de la proyección exterior del país. Brasil ha crecido a casi un 24% anual desde 1990, frente a poco más del 13% anual de España, un ritmo mucho más moderado. El análisis de la presencia global permite también despejar los puntos fuertes y débiles de la acción exterior.

En este sentido, el *Índice Elcano* pone de manifiesto la presencia exterior más vulnerable de España, con el acento en actividades poco intensivas en valor añadido (turismo y bienes primarios) y una debilidad importante en tecnología o educación. En términos muy generales, Brasil comparte un perfil similar con la diferencia de que más del 40% de su presencia global se concentra en bienes primarios, un peso que se ha incrementado en los últimos años por el boom de las materias primas y el sesgo reprimarizador de su economía.

Las diferencias más reseñables en la proyección exterior de los dos países están en la energía. Ésta se ha convertido en una dimensión importante de la proyección exterior brasileña, ya que explicaba sólo el 1,81% de su presencia en 1990, para pasar al 10,24% en 2012. Sin embargo, sólo ocupa un lugar secundario en la presencia internacional de España, mucho más dependiente de fuentes de aprovisionamiento externas. Por otra parte, a pesar de su gran atractivo, el turismo no ocupar un lugar predominante en la presencia global de Brasil, algo que sí ocurre con España. Por último, las debilidades de los sistemas tecnológico y educativo o, al menos, de su proyección exterior sí aparecen como un rasgo compartido.

### Gráfico 1. Presencia global de Brasil y de España

(valores para 2012, peso relativo de determinadas dimensiones en la presencia global total de cada país, %)



Fuente: [www.iepg.es](http://www.iepg.es).

### ► 3. La relación bilateral

El reforzamiento de los lazos entre España y Brasil en los últimos 20 años respondió en gran medida al convencimiento de sus elites políticas y empresariales de que la aproximación respondía a políticas o necesidades coyunturales mutuas. Y en este proceso hubo importantes coincidencias temporales que tendieron a reforzarlo. Inicialmente, el programa brasileño de privatización coincidió con el momento decisivo del proceso de internacionalización de las empresas españolas. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) se superpuso a la búsqueda de nuevas oportunidades por las empresas constructoras españolas. Por último, la expansión del mercado interno brasileño en los últimos años provocó una demanda adicional de servicios a grupos españoles ya instalados, como Telefónica o Santander.

Según numerosos analistas y observadores de la realidad de los dos países, a partir del estallido de la crisis en España, el sentido y la naturaleza de la relación bilateral parecería haberse invertido. Hace una década los brasileños veían en España un modelo a tener muy presente (Estado del bienestar, crecimiento con equidad y con baja exclusión social, etc.) y en su bonanza económica una oportunidad. Hoy, por el contrario, han aumentado los españoles que viajan a Brasil buscando un puesto de trabajo.

*Si bien actualmente la agenda bilateral no afronta grandes problemas, esto no significa que no existieran en el pasado.*

Si bien actualmente la agenda bilateral no afronta grandes problemas, esto no significa que no existieran en el pasado. Un ejemplo reciente, quizá el más destacable en años, fue el ya mencionado rechazo de ciudadanos brasileños en Barajas, lo que llevó a Brasil a adoptar medidas simétricas como forma de protesta. El problema se solucionó gracias al diálogo político y al interés de ambas partes.

Un punto importante de la relación bilateral, que inclusive impregna la negociación del Tratado de Asociación entre la UE y Mercosur, es la constante denuncia por parte de Brasil del proteccionismo europeo en general y español en particular. Estas acusaciones se ven contrarrestadas por la postura inversa europea contra el proteccionismo del Mercosur, y también de Brasil, en lo referente a servicios y productos manufacturados. En este campo hay un gran trabajo por realizar y el momento no es malo para abordar estas cuestiones, dado el trasfondo que suponen las negociaciones entre EEUU y la UE en torno al TTIP y sus repercusiones regionales. Algunas fuentes brasileñas indican que su gobierno apreciaría mucho que España asumiera posturas menos proteccionistas en las negociaciones comerciales multilaterales en lo referente a productos agrícolas.

Brasil y España quieren hacer oír sus voces en los principales foros multilaterales, un terreno donde podrían actuar más coordinadamente. Más allá del compromiso común con la paz, el multilateralismo y el derecho internacional, la convergencia política entre los dos países ha dependido, en buena medida, de las mayores o menores afinidades entre sus mandatarios, que no necesariamente se refieren a cercanías políticas o ideológicas, como se vio en el caso de Lula y Aznar o en el impulso que están dando a las reuniones políticas Dilma Rousseff y Mariano Rajoy. Hasta ahora se ha podido preservar la relación de los cambios políticos y de la coexistencia de gobiernos con visiones distintas a ambos lados del Atlántico. Sería deseable que esta tendencia continuara y fuera acompañada de una mayor institucionalización que la pusiera al abrigo de cambios imprevisibles.

### 3.1. Una breve historia

Las líneas maestras de la relación bilateral en los últimos 20 años pasaron por extender el dinamismo de las relaciones económicas a otros campos donde los vínculos eran menos fuertes. Los cimientos fueron puestos por Fernando Henrique Cardoso con Felipe González y José María Aznar. Luiz Inácio Lula da Silva dio continuidad a la herencia recibida, tanto en su relación con Aznar como en el diálogo posterior con José Luis Rodríguez Zapatero. El Plan de Acción Estratégica amplió los canales de interlocución política y normalizó el diálogo sobre temas económicos y comerciales.

## Cuadro 1. Breve cronología de las relaciones bilaterales

1834 – Reconocimiento oficial de la independencia de Brasil por España
1863 – Firma del convenio consular, primer tratado firmado por ambos gobiernos
1880 – Comienzo de la emigración española masiva a Brasil
1890 – Reconocimiento oficial de la República de los Estados Unidos de Brasil por España
1933 – La legación de primera clase de Brasil en España es elevada a la categoría de embajada
1936-1940 – Nueva ola de emigración española a Brasil, consecuencia de la Guerra Civil
1960 – Firma de acuerdo de migración
1962 – Inauguración de la Casa do Brasil en Madrid, colegio mayor universitario adscrito a la Universidad Complutense
1974 – Convenio para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta
1983 – Acuerdo de cooperación en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear
1984 – Convenio de defensa fitosanitaria
1988 – Firma del tratado de extradición entre Brasil y España
1989 – Firma del convenio de cooperación jurídica en materia civil
1991 – Firma del convenio de seguridad social
1992 – Tratado general de cooperación y amistad. Acuerdo económico integrante del tratado general
1996 – Tratado sobre traslado de presos
1998 – Apertura del primer Instituto Cervantes en Brasil (São Paulo)
1999 – Acuerdo sobre la cooperación en materia de prevención de consumo y control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas
2001 – Inicio de las actividades de la Fundación Cultural Hispano-Brasileña, destinada a la divulgación y promoción de la cultura brasileña en España
2003 – Firma del plan de asociación estratégica en la Cumbre Iberoamericana en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
2005 – Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y el Ministerio de Medioambiente de España sobre cooperación en el área de cambio climático para el desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto
2005 – Firma del acuerdo de cooperación sobre cesión de tecnología turística
2005 – Plan de asociación estratégica firmado en Brasilia con ocasión de la visita del presidente José Luis Rodríguez Zapatero a Brasil
2005 – La FAB (Fuerza Aérea Brasileña) firma un contrato de 698,7 millones de dólares con la empresa española EADS-CASA para la compra de aviones militares
2006 – Firma del acuerdo de cooperación y auxilio en materia penal
2006 – Firma del acuerdo de cooperación para la implantación del proyecto “gestión y reconstrucción de la cobertura vegetal de la cuenca de Mapou, Haití”
2007 – Convenio sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia
2007 – Se abren cuatro nuevas sedes del Instituto Cervantes en las ciudades de Brasilia, Curitiba, Porto Alegre y Salvador
2008 – Acuerdo para el reconocimiento recíproco y canje de permisos de conducir nacionales
2008 – Plan de acción en materia de ciencia y tecnología
2010 – Firma del acuerdo de cooperación en el ámbito de la defensa, durante la visita del ministro de la Defensa Nelson Jobim a Madrid
2010 – Firma del contrato para la creación de dos centros de simulación de artillería para el Ejército Brasileño por parte de empresas españolas
2012 – Declaración conjunta de la presidenta Dilma Rousseff y el presidente Mariano Rajoy para la creación de una comisión ministerial de diálogo político España-Brasil

Nota: Sobre el reconocimiento de la independencia de Brasil por España y el inicio de las relaciones bilaterales, véase Paulo Roberto de Almeida (2012), “Brasil”, en Carlos Malamud (coord.), *Ruptura y reconciliación. España y el reconocimiento de las independencias latinoamericanas*, Taurus y Fundación Mapfre, Madrid.

Fuente: [http://madi.itamaraty.gov.br/es-es/breve\\_cronologia\\_de\\_las\\_relaciones\\_bilaterales.xml](http://madi.itamaraty.gov.br/es-es/breve_cronologia_de_las_relaciones_bilaterales.xml) y elaboración propia

*En 2003 los presidentes Aznar y Lula da Silva firmaron en Santa Cruz de la Sierra la Alianza Estratégica Brasil-España, clave para la posterior evolución de los vínculos bilaterales.*

En 2003 los presidentes Aznar y Lula da Silva firmaron en Santa Cruz de la Sierra la Alianza Estratégica Brasil-España, clave para la posterior evolución de los vínculos bilaterales. En ella se determinó que España se erigiría como interlocutor privilegiado en las relaciones UE-Mercosur y también UE-Brasil. Además, en los últimos años ambas partes firmaron una serie notable de compromisos, muchos de los cuales no se han cumplido o lo han hecho sólo parcialmente. Aquí hay un camino importante para seguir avanzando, aunque la responsabilidad de los políticos brasileños y españoles es fundamental.

Las afinidades políticas también ayudaron. La sintonía entre Rodríguez Zapatero y Lula llevó a la declaración de Brasilia en 2005 y permitió profundizar en las alianzas en el programa de Lucha contra el Hambre y la Pobreza, en la Misión de la ONU en Haití y en la Alianza de Civilizaciones. Sin embargo, no se trató de una acción conjunta premeditada, producto de posturas comunes, sino de actuar conjuntamente en proyectos que ya estaban en marcha. A la vista de las experiencias pasadas destaca el interés del actual gobierno de España por impulsar la relación al más alto nivel, potenciando las visitas de los máximos mandatarios, ministros o incluso de miembros de la Casa Real.

Pese a dichos logros, la declaración de Brasilia no permitió grandes avances y el acercamiento entre Lula y Rodríguez Zapatero dio lugar a algunas frustraciones relativas en función de expectativas insatisfechas. Como en tantos otros momentos de la relación bilateral hubo responsabilidades de los dos lados. En Brasil, el estrechamiento de lazos con España era mal visto por ciertos sectores del Partido dos Trabalhadores (PT), que lo consideraban parte de la herencia recibida de Cardoso, y también por la participación muy activa de ciertas empresas españolas en el programa de privatizaciones, algo muy criticado por algunos grupos de la izquierda brasileña.

Por su parte, el gobierno de Rodríguez Zapatero no dedicó mucha energía ni ideas al desarrollo de una alianza preferencial con Brasil. En este sentido, del lado brasileño son muy críticos con la tardía y dubitativa actitud del gobierno español en lo relativo a los casos de rechazo de brasileños en Barajas y a la falta de atención a los repetidos avisos de las autoridades brasileñas. El resultado fue un importante deterioro de la imagen de España ante la opinión pública brasileña.

Tampoco fue bien vista la decisión española de modificar en 2006 su participación en la MINUSTAH (Misión de Naciones Unidas para la estabilización de Haití), que lideraban los brasileños, retirando el destacamento militar de 200 infantes

de marina –con el contratiempo de una reorganización de los contingentes– y reemplazándolo por un destacamento policial bastante más pequeño (nunca más de 50 efectivos).

Dilma Rousseff y Mariano Rajoy han dado un renovado impulso a la relación bilateral, incluyendo las visitas al más alto nivel. Un motivo para ello fue la preparación de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, en 2012. Sin embargo, el fallido viaje del príncipe D. Felipe a São Paulo, en diciembre de 2013, fue una gran ocasión perdida para consolidar lo logrado en los últimos años. Por eso se impone fortalecer los lazos políticos de la relación, institucionalizando los canales de comunicación entre los dos gobiernos, comenzando por las vías diplomáticas.

### 3.2. Las bases de la relación bilateral: la perspectiva brasileña

Desde Brasil la relación bilateral se ve con mayor pragmatismo que en España, donde está mucho más impregnada del discurso latinoamericanista (o iberoamericanista) imperante. Algunas fuentes brasileñas consideran que Brasil y España si bien no actúan conjuntamente ni suelen coincidir en muchas ocasiones en las grandes discusiones internacionales, sí son países que se llevan bien y tienen una agenda bilateral positiva y sin mayores puntos de fricción, y pueden trabajar juntos en muchos temas en beneficio mutuo y de la comunidad internacional. La relación se basa en intereses concretos (por ejemplo, económicos) y en intereses potenciales (en temas muy variados, desde educación hasta ciencia y tecnología, pasando, aunque en menor grado, por la industria de defensa).

Desde la perspectiva brasileña la relación bilateral debería pivotar sobre los siguientes ejes: diálogo político sobre temas regionales y multilaterales; cooperación en educación, ciencia y tecnología; cooperación institucional (intercambio de información y formación de cuadros); comercio e inversiones; cooperación técnica conjunta en terceros países en desarrollo; cooperación en defensa e industrias de defensa; y cooperación en el combate a los tráfico ilícitos transnacionales, entre otras cuestiones.

Para Brasil, España debe definir más claramente su política migratoria, las condiciones de aceptación de brasileños y acabar con la idea de que cualquier brasileño que llega a España es un potencial inmigrante sin papeles. En esta materia, donde ha habido considerables avances, sería importante deslindar claramente aquello que es responsabilidad directa de las autoridades españolas y lo que se ejecuta en función de directivas comunitarias (de la UE), con el objetivo de reforzar la relación bilateral.

*Dilma Rousseff y Mariano Rajoy han dado un renovado impulso a la relación bilateral, incluyendo las visitas al más alto nivel.*

*En los últimos años irrumpieron con fuerza en la relación bilateral una serie de nuevos actores que comenzaron a desarrollar un papel destacado junto a los diplomáticos y empresarios.*

En este campo se hace necesario trabajar más estrechamente con Brasil, definiendo reglas y actuaciones comunes, algo que hoy tiene mayores posibilidades, ya que también Brasil tiene problemas crecientes con la llegada de nuevos inmigrantes clandestinos de Bolivia, Haití y hasta los primeros africanos, sin contar los jóvenes españoles que quieren emigrar en busca de trabajo. En este punto no debería olvidarse la fuerte reacción brasileña cuando la UE elaboró su posición común sobre la inmigración, que generó un fuerte rechazo entre distintos gobiernos latinoamericanos.

El tráfico ilegal de personas podría dar lugar a una creciente cooperación entre los dos gobiernos. Ya existe un diálogo en curso sobre el tema, que fue reforzado recientemente con la apertura de una Agregaduría de la Policía Federal en la embajada de Brasil en Madrid.

La relación bilateral también interesa a Brasil por el desarrollo cultural. España y Brasil colaboran en varios acuerdos de cooperación en el área cultural y educativa, lo cual es una excelente oportunidad para la difusión de nuestra cultura y valores en el país, y viceversa.

### 3.3. Nuevos actores en la relación bilateral

En los últimos años irrumpieron con fuerza en la relación bilateral una serie de nuevos actores que comenzaron a desarrollar un papel destacado junto a los diplomáticos y empresarios previamente implicados. Las sociedades civiles brasileña y española, en sus diferentes campos (universidades, ONG, sindicatos, asociaciones de magistrados y periodistas entre otros), por no mencionar a los parlamentos nacionales y a los gobiernos estatales o autonómicos y municipales, han comenzado a abrir canales autónomos de interlocución entre sí. Esto ayuda a blindar la amistad entre Brasil y España frente a posibles cambios que puedan introducir próximos gobiernos.

En 2012 el gobierno de EEUU firmó un acuerdo con Brasil para estimular la relación con las administraciones estatales<sup>20</sup> y municipales. Desde esta perspectiva Washington acordó en marzo de 2013 un memorando de entendimiento no vinculante de comercio e inversión con el estado de São Paulo, que tiene como uno de sus principales objetivos forjar “relaciones directas”. A principios de octubre el gobierno de Geraldo Alckmin, gobernador de dicho estado y destacado militante del partido opositor Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB),

---

<sup>20</sup> Se utiliza el adjetivo estatal en relación a los gobiernos de los estados de la federación, reservando estatal para el Estado federal o nacional.

firmó un acuerdo de “relaciones bilaterales formales” con el Reino Unido y está planeando firmar en breve acuerdos de esa misma clase con Canadá, Francia, Alemania y varios países asiáticos.

En este punto se impone la pregunta de si España podría o debería seguir el mismo camino, explorando las potencialidades en ambas direcciones: España con los estados, Brasil con las autonomías (una vía que algunas de ellas ya están desarrollando) y entre estados y autonomías, desde una perspectiva más horizontal. El problema es cómo la relación del gobierno español con los estados puede afectar la relación bilateral y el impulso que se le quiere dar al diálogo político al más alto nivel.

Todas las Comunidades Autónomas han creado sus servicios de comercio exterior, y todos sin excepción han impulsado y están impulsando misiones comerciales en Brasil. Es más, el embajador de Brasil en España se ha entrevistado con la gran mayoría de presidentes autonómicos. Estos organismos de comercio exterior de las Comunidades Autónomas son denominados por el ICEX como organismos españoles de promoción exterior, aunque son los gobiernos autónomos los que impulsan las misiones,<sup>21</sup> en este caso con Brasil.

### 3.4. Relaciones migratorias

La inmigración brasileña en España ha seguido un patrón semejante al de otros países latinoamericanos, con una fuerte subida en los años 1998-2009 y un ligero descenso después. En total, el número de residentes en España nacidos en Brasil ha pasado de 32.000 en 2001 a 154.000 en 2009, para bajar a 125.000 en enero de 2013. Por tanto, la colonia brasileña tiene un tamaño relativamente pequeño en el conjunto de la inmigración en España, especialmente si la comparamos con quienes encabezan la lista, marroquíes y rumanos, con unas 800.000 personas cada uno o los 400.000 ecuatorianos y 350.000 colombianos.

Desde la perspectiva brasileña, la emigración a España también es relativamente pequeña, ya que ocupaba el séptimo lugar en 2007, detrás de los principales destinos: EEUU (recibe el 40% del total), Paraguay, Japón, el Reino Unido y Portugal. Los brasileños que llegan a España son básicamente jóvenes, y llama la atención la desproporción

*Todas las Comunidades Autónomas han creado sus servicios de comercio exterior, y todos sin excepción han impulsado y están impulsando misiones comerciales en Brasil.*

21 El ICEX ha hecho una extensa relación de estos organismos de promoción del comercio exterior. Véase [http://www.icex.es/icex/cda/controller/page/ICEX/0,6558,5518394\\_5601903\\_5601882\\_0\\_0\\_-1,00.html](http://www.icex.es/icex/cda/controller/page/ICEX/0,6558,5518394_5601903_5601882_0_0_-1,00.html). A las allí incluidas hay que agregar la Cámara de Comercio Brasil-Catalunya, <http://cambra-brasilcatalunya.com/presentacion.asp>, y la Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial (Grupo SPRI), <http://www.spri.es/internacionalizacion/agenda>.

*Las cifras sobre la emigración española a Brasil son poco fiables.*

entre hombres y mujeres, ya que las segundas duplican el número de los primeros.

Esto influye en la imagen que los españoles tienen de la inmigración brasileña, frecuentemente ligada en los medios de comunicación con la prostitución.<sup>22</sup> Este desequilibrio y la presencia de mujeres brasileñas en la industria del sexo pueden explicar la alta tasa de irregularidad mantenida por la inmigración brasileña. Según cálculos de 2008, dos tercios de los brasileños empadronados en España carecían de permiso de residencia.<sup>23</sup>

Son numerosos los brasileños residentes en España con permiso de estudiante. En 2012 eran 2.923 jóvenes, una cantidad sólo inferior a la de colombianos, estadounidenses y chinos, lo que muestra una atracción importante hacia las universidades españolas. Parte de este atractivo se debe al programa "Ciencia sin fronteras" puesto en marcha por el gobierno federal brasileño. España, tras Alemania, es el segundo destino preferido en Europa por los estudiantes que participan en el programa.

A diferencia de la certidumbre proporcionada por las fuentes estadísticas españolas sobre la inmigración brasileña en nuestro país, las cifras sobre la emigración española a Brasil son poco fiables. En los últimos años, buena parte de los emigrantes españoles a Brasil no se han dado de alta en nuestros consulados y no son tenidos en cuenta en sus estadísticas. Tampoco las estadísticas brasileñas ofrecen datos sobre el tema.

Según el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), en enero de 2013 había 29.000 españoles nacidos en España residiendo en Brasil, una cifra idéntica a la de 2009, cuando se realizó el primer PERE. Entonces la crisis económica no había impactado aún en los movimientos migratorios, lo que hace pensar que la visualizada como reciente migración a Brasil no es mayoritariamente producto de la crisis sino un efecto de la globalización.

Desde la perspectiva brasileña la inmigración española es pequeña en comparación con la procedente de EEUU, Filipinas, Haití, el Reino Unido, la India, Alemania, China e Italia. Sin embargo, lo más reseñable es el pequeño tamaño de

---

22 Para una descripción de la inmigración brasileña en España véase C. Solé, L. Cavalcanti y S. Perella (2011), *La inmigración brasileña en la estructura socioeconómica de España*, Observatorio Permanente de la Inmigración.

23 Como comparación, se puede señalar que ese mismo año sólo el 12% del conjunto de los inmigrantes extracomunitarios en España estaba en situación irregular. Véase Carmen González Enríquez (2010), "Irregularity as a rule", en Anna Triandafyllidou (ed.), *Irregular Migration in Europe*, Ashgate, pp. 247-265.

la inmigración total legal que recibe Brasil. En 2012 sólo concedió 73.000 visados de trabajo, una cantidad insignificante para un país de 199 millones de personas.

Tanto la presidencia brasileña como las asociaciones empresariales son conscientes de la necesidad de atraer una inmigración cualificada que supla las carencias de personal, experiencia o cualificación en varios sectores de servicios e industriales (petrolífero, naval, infraestructuras y construcción civil) y permita mejorar la productividad. Según la Fundación Getúlio Vargas, Brasil tiene un déficit de 200.000 profesionales de alta cualificación, mientras muy pocos jóvenes brasileños se orientan hacia las carreras técnicas. Por este motivo, desde el Palacio de Planalto, sede de la presidencia, se lanzó en 2012 un grupo de trabajo, dirigido por la Secretaría de Asuntos Estratégicos, para elaborar un informe centrado en el diseño de la nueva política migratoria que Brasil necesita para acometer su programa de construcción de grandes infraestructuras con vistas a los grandes acontecimientos deportivos de 2014 y 2016.

Ahora bien, el proyecto de atraer una migración cualificada choca con las resistencias proteccionistas de los profesionales que se benefician de un mercado de trabajo con escasez de personal en varios sectores y sueldos altos. Estas resistencias corporativas, similares a las existentes en otros países, están expresadas en la opinión de sindicatos y asociaciones profesionales y han sido respaldadas desde ciertos medios de comunicación, mediante una imagen que insiste en la existencia de una “oleada migratoria” amenazante. Hay que tener en cuenta que en Brasil sólo el 0,3% de la población ha nacido en el extranjero, un porcentaje minúsculo y especialmente llamativo para un país formado gracias a la migración.

Las numerosas trabas que encuentran los emigrantes en Brasil son, en parte, resultado de la ausencia de una legislación migratoria moderna (la actualmente vigente es de 1980, cuando no había inmigración en Brasil), pero el ambiente político de rechazo a los inmigrantes ha paralizado hasta ahora la propuesta gubernamental de modificar las normas para atraer mano de obra cualificada del exterior,<sup>24</sup> con el resultado de que muchos de los profesionales extranjeros que trabajan en el país lo hacen de forma irregular, sin poder obtener un permiso o firmar los proyectos que desarrollan.

*Las numerosas trabas que encuentran los emigrantes en Brasil son, en parte, resultado de la ausencia de una legislación migratoria moderna.*

<sup>24</sup> En abril de 2013 se celebró en la Cámara de Diputados en Brasilia una Audiencia pública bajo el título “La creciente invasión de ingenieros extranjeros y de empresas de ingeniería extranjera en Brasil”.

El problema afecta igualmente a las empresas extranjeras con presencia en el país, cuyos expatriados se topan con dificultades para ejercer su actividad. Junto a las normas migratorias, otro de los muchos obstáculos con que se enfrentan los emigrantes es la dificultad para validar sus títulos universitarios, una tarea de la que en Brasil se encargan directamente las universidades, poco proclives a las convalidaciones. Tampoco los servicios consulares brasileños están preparados para atender una demanda migratoria relevante y constituyen el primer cuello de botella que se encuentran los que intentan dar el paso de emigrar.

Las relaciones migratorias hispano-brasileñas se han visto afectadas durante algunos años por los requisitos exigidos en los aeropuertos españoles para la entrada de ciudadanos no-comunitarios. Estas normas, en aplicación del Reglamento de Schengen, provocaron un aumento del número de brasileños rechazados en frontera y originaron un conflicto que duró hasta el 2012, cuando Brasil comenzó a imponer requisitos semejantes a los visitantes españoles. A partir de aquí, las relaciones bilaterales consiguieron un acuerdo por el que ambas partes rebajaban o flexibilizaban los requisitos para los visitantes. También se ha producido un cierto avance en las respuestas del ministerio de Trabajo brasileño a las solicitudes de visados de trabajo en el caso de los expatriados de las empresas.

En el ambiente actual de buenas relaciones en esta materia hay que destacar el asesoramiento de España a Brasil para el desarrollo de una nueva ley de migración, en el marco de un Programa de la FIIAPP (Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) que incluye también a Chile, Perú, México y República Dominicana.

España también ha asesorado a Brasil sobre los procedimientos utilizados para el reconocimiento automático de documentos administrativos y legales entre los países firmantes del XII Convenio de La Haya. Brasil parece dispuesto a firmar este Convenio, lo que facilitaría de modo importante la movilidad laboral entre ambos países al suprimir la exigencia de la legalización previa de todo tipo de documentos personales, académicos, laborales, etc. Sin embargo, pese a esa disposición, no se han dado avances concretos y Brasil sigue sin firmar el Convenio.

#### ► 4. Brasil, España, Iberoamérica y las Cumbres

En este punto encontramos una cierta diferencia en lo que atañe a la política brasileña en relación con las Cumbres Iberoamericanas y la SEGIB y la que el país sudamericano mantiene con la UE y con las Cumbres UE-CELAC. En lo que respecta a la primera cuestión, se trata de un frente donde las relaciones intergubernamen-

tales podrían mejorar sensiblemente. España busca, y debe reforzar su labor en este sentido, una mayor complicidad de Brasil, no sólo para financiar el proyecto, sino también para corresponsabilizarlo del mismo.

El tratamiento que el Ministerio brasileño de Exteriores, Itamaraty, da a las Cumbres Iberoamericanas y a todo lo relacionado con ellas queda claramente reflejado en el organigrama ministerial. En Itamaraty el negociado iberoamericano depende de la Dirección General de Europa, ya que se considera que es una cuestión más española que latinoamericana.

Desde España se estima que si Brasil se suma a México como uno de los principales impulsores del proyecto iberoamericano, el futuro de la Cumbres estaría más despejado. Sin embargo, se trata de un objetivo sumamente complicado dadas las fuertes reticencias brasileñas respecto al proyecto iberoamericano. Y esto pese a que Brasil ha ostentado desde la creación de la SEGIB, junto con México, de una de sus dos secretarías generales adjuntas. La cuestión de fondo en relación con el proyecto iberoamericano pasa por atraer la atención de Brasil, ofreciendo por un lado un trato diferencial al de los países hispanohablantes de América Latina a la vez que se le requiere un mayor compromiso con la SEGIB y las Cumbres.

Esta dificultad se observa, por ejemplo, en la siguiente respuesta brasileña: “Lo que parece importante es que España continúe evitando el riesgo de regionalizar o iberoamericanizar la relación con Brasil, que debe ser vista como un proceso específico. Más allá de la atávica resistencia de algunos sectores de la diplomacia brasileña a la profundización del ejercicio iberoamericano, cabe tener en cuenta que la relación bilateral tiene una complejidad, dimensión y perspectivas que reclaman un tratamiento aparte”.

Pese a ello ha resultado significativo el paso dado por Brasil en noviembre de 2013 al incorporarse al Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur impulsado por la SEGIB. La trascendencia de la medida es mayor si se atiende a la resistencia brasileña durante casi cinco años para vincularse a dicho programa, al estimar que la cooperación Sur-Sur no era de la incumbencia directa de España.

*Desde España se estima que si Brasil se suma a México como uno de los principales impulsores del proyecto iberoamericano, el futuro de la Cumbres estaría más despejado.*

*Brasil quiere ser miembro permanente del CSNU, una aspiración alejada del radar español, y más si se considera su pertenencia europea.*

En lo que atañe a la relación UE-Brasil y UE-Mercosur hay que comenzar señalando lo obvio y es la pertenencia de España a la UE y de Brasil a Mercosur, Unasur y la CELAC. Si bien estas realidades no forman parte directamente de la agenda birregional sí inciden permanentemente sobre ella. La relación UE-Brasil tiene un peso mayor que la inversa, dado que en el caso europeo la política comercial es competencia de la Comisión, aunque hasta ahora la pertenencia brasileña a Mercosur ha condicionado todo el proceso negociador con la UE.

Sin embargo, y esto también es importante, Brasil tiene una manera peculiar de relacionarse con sus vecinos sudamericanos, en buena parte por su temor de replicar la imagen imperialista de EEUU, pero también por su condición de gran potencia regional. Tanto por razones internas como regionales, Brasil necesita tener a la región en calma, lo que no siempre es posible. El crecimiento económico brasileño ha suscitado nuevas demandas de los países vecinos, como se ha visto en la emergencia de conflictos bilaterales por causas económicas con Bolivia (nacionalización de los hidrocarburos y presencia de Petrobras), Paraguay (tarifas eléctricas de Itaipú) y Ecuador (construcción de infraestructuras).

Como ya se ha apuntado, la relación con España no puede, forzosamente, ser igual que con el resto de América del Sur. Por eso, no hay que competir abiertamente con Brasil por la influencia en América del Sur, desactivando sus principales temores al respecto. Esto no implica, obviamente, salir de la región ni dejar de defender nuestros intereses ni nuestra especial presencia en América Latina. De todos modos vale la pena consignar, en este punto, que nuestra capacidad de influencia sobre el gobierno brasileño, más allá de la persuasión, es muy baja.

## ► 5. Brasil y el Consejo de Seguridad de la ONU

Éste es un punto importante en el frente diplomático y político de las relaciones bilaterales, al que Brasil otorga gran trascendencia al considerarlo una cuestión prioritaria y estratégica de su política exterior. Si bien España y Brasil apoyan una reforma en profundidad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) y de la propia ONU, para adaptarlos a las circunstancias internacionales del siglo XXI, sus premisas y objetivos son diferentes. Para empezar Brasil quiere ser miembro permanente del CSNU, una aspiración alejada del radar español, y más si se considera su pertenencia europea.

Entre ambos países hay algunas diferencias en cuanto a la composición del CSNU. Éstas aumentan en lo referente a la ampliación del número de miembros

permanentes, una cuestión en la que hasta ahora ha sido imposible alcanzar un amplio consenso dadas las diferentes posturas de los Estados miembros de la Organización. España ha mostrado bastante flexibilidad en sus posiciones, flexibilidad compartida por muchos países en la ONU. Hay muchas otras vías que se pueden explorar y que darían cabida a la reivindicación brasileña de una presencia en el CSNU acorde con su dimensión. De momento, un límite de la posición española es la ampliación de asientos permanentes en el CSNU.

En Brasil creen que España sólo debe apoyar sus reivindicaciones, ya que se trata del único país latinoamericano con las condiciones suficientes para asumir todas las responsabilidades de un miembro permanente del CSNU, básicamente por sus dimensiones, su capacidad para tratar las cuestiones globales más importantes y por la autonomía de su política exterior. A diferencia de otros países de la región, argumentan, Brasil no está condicionado por alianzas comprometedoras con EEUU. Esto último es visto como un valor mucho más positivo que negativo.

Desde la perspectiva española se destaca el hecho de que la incorporación de cuatro nuevos miembros permanentes al CSNU, entre ellos uno europeo, reduciría todavía más su peso en la ONU, acentuando el desfase entre su contribución presupuestaria y su representación efectiva en la Organización. El gobierno español debería hacer un esfuerzo extra para explicar su punto de vista y reducir la presión brasileña en este punto concreto.

Desde el lado brasileño se señala que sería más beneficioso para la relación bilateral que España utilizara un lenguaje más positivo con que reconociera la reivindicación de Brasil. Brasil desearía llevar a España a las posturas del G4,<sup>25</sup> algo que parece poco probable. Algunos observadores brasileños estiman comprensible la apuesta de España por la opción *Uniting for Consensus* (“Unidos por el consenso”).

De forma coyuntural, este punto se ha cruzado con la campaña de España para ser elegida miembro no permanente del CSNU para el próximo período de dos años 2015-2016, un tema a resolverse en la votación de octubre de 2014. La emergencia de la candidatura turca aparece como la gran amenaza para las opciones españolas. Así, si bien se ha pedido el voto a Brasil y se espera recibir su apoyo, su gobierno todavía no se ha pronunciado al respecto, pese a que España apoyó a Brasil la última vez que presentó su candidatura al Consejo.

*Un límite de la posición española es la ampliación de asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*

<sup>25</sup> Alianza formada por Alemania, Brasil, la India y Japón con el objetivo de apoyarse mutuamente en la consecución de un asiento permanente en el CSNU.

*Es necesario coordinar de una manera más efectiva la política española hacia Brasil con la política de la UE, para aprovechar mejor las sinergias ya existentes y evitar contradicciones innecesarias.*

Ahora bien, dado que España forma parte del grupo “Unidos por el consenso” y Brasil del G4, es inevitable que se produzca una cierta rivalidad directa entre ambos países. Sin embargo, los gobiernos de Madrid y Brasilia saben que la solución del problema no está en las manos de ninguno de esos grupos, sino en la de los cinco miembros permanentes del CSNU. Esto significa que sólo cuando esos cinco países coincidan en promover una reforma del Consejo de Seguridad, habrá llegado el momento para que España y Brasil adopten una posición definitiva. Si la reforma cierra la puerta a lo reclamado por España y la abre a la demanda de Brasil, cabría esperar que España la respalde, así como cabría esperar otro tanto por parte de Brasil en el caso contrario. Por tanto, hasta que llegue ese momento es natural que cada país sostenga lo que considere más oportuno para sus actuales intereses nacionales.

## ► 6. Brasil, España y la UE: las negociaciones UE-Mercosur

### 6.1. Brasil y la UE

Es necesario coordinar de una manera más efectiva la política española hacia Brasil con la política de la UE, para aprovechar mejor las sinergias ya existentes y evitar contradicciones innecesarias. Por eso es necesario coordinar los mensajes sobre los grandes temas de la política exterior europea, más allá de los objetivos concretos de España en la relación bilateral y de los programas de cooperación que puedan estar implementándose en los aspectos más variados. Esto reforzaría la presencia de España en Brasil en vez de debilitarla.

En relación con los nexos entre la política española y la europea habría que pensar en el medio y largo plazo, para en su día tomar las decisiones adecuadas. En algún momento del futuro a medio plazo podría darse la convergencia entre los intereses de la UE, como unidad regional, y los de sus Estados miembros, algo que actualmente no termina de ocurrir. En el caso de la relación con Brasil, una buena plataforma para comenzar a conciliar esos intereses puede ser Eurocámaras, la Cámara de Comercio de los países miembros de la UE en Brasil.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Eurocámaras cuenta con una presidencia anual, rotativa por orden alfabético. En junio de 2013 la Cámara española terminó su período de presidencia y se la pasó a Francia. Véase [www.eurocamaras.com.br](http://www.eurocamaras.com.br).

La UE tiene en Brasilia una Delegación, que es parte del Servicio Europeo de Acción Exterior. Tiene estatus de misión diplomática y sus principales objetivos son: (1) promover las relaciones políticas y económicas entre la UE y Brasil, mediante una estrecha comunicación con el gobierno brasileño; (2) ayudar a implementar la Alianza Estratégica UE-Brasil (EU-Brazil Strategic Partnership), impulsada por la Comisión en 2007 para estrechar la cooperación y el diálogo birregional, uno de cuyos principales objetivos es un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur; y (3) participar en la implementación de los programas de asistencia de la UE en Brasil.

En el período 2007-2013 los programas aprobados por la Comisión buscaron intensificar la relación bilateral y promover el desarrollo ambiental sostenible. Para ello la Comisión destinó unos 61 millones de euros para promover el diálogo sectorial entre la UE y Brasil, ayudar al acceso de estudiantes de posgrado brasileños a universidades europeas, crear un Centro de Estudios Europeos y fomentar la protección de los bosques brasileños y su biodiversidad. También financia programas asistenciales en materia de derechos humanos y cofinancia proyectos conjuntamente con distintas ONG.

Si bien la UE no cerró su tratado de Asociación con Mercosur, Brasil sí tiene una relación especial, una asociación estratégica, con la UE. Los pasos previos que han permitido reforzar la cooperación entre la UE y Brasil son principalmente el Acuerdo Marco de Cooperación CEE-Brasil (de 1992), el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, (firmado entre la UE y Mercosur en 1995 y que finalmente entró en vigor en 1999) y el Acuerdo de Cooperación Científico-Técnica entre la UE y Brasil (de 2007). Todos estos acuerdos han permitido fortalecer el vínculo entre ambos países. Por otra parte, la fuerza de Brasil dentro de Mercosur lo convierte en un socio clave para la UE, pese a la demora en firmar un Tratado de Asociación Birregional.

La relación entre la UE y Brasil ha recibido un apoyo importante con el Plan de Acción Conjunta UE-Brasil adoptado en la segunda cumbre bilateral, que ha reforzado la asociación estratégica de las dos economías. El Plan establece mecanismos de cooperación entre instituciones gubernamentales en áreas complementarias al comercio, como la macroeconomía y regulación financiera, medioambiente y cambio climático, cultura y educación, transporte marítimo y aéreo, y energía. España podría ser un aliado estratégico para que Brasil lleve a cabo y desarrolle los mecanismos de cooperación en el resto de países latinoamericanos.

*Si bien la UE no cerró su tratado de Asociación con Mercosur, Brasil sí tiene una relación especial, una asociación estratégica, con la UE.*

A España le interesan especialmente los acuerdos en materia de inversiones y compras públicas, y en la armonización de estándares regulatorios en materia de comercio de servicios. Brasil, por su parte, podría reclamar una mayor apertura del mercado agrícola europeo (sobre todo si el crecimiento de los mercados asiáticos se debilita), lo que implicaría evaluar los costes y beneficios para España de una mayor apertura agrícola, tema en el que no necesariamente debería alinearse con la posición proteccionista tradicional francesa.

Esta cooperación extensiva destaca no sólo el papel de Brasil en el escenario mundial sino también la convergencia progresiva de puntos de vista en una serie de temas entre la UE y Brasil. La importancia crítica de la asociación UE-Brasil ha sido subrayada asimismo por la participación de Brasil en los esfuerzos del G20 para coordinar la respuesta internacional a la crisis financiera y prevenir el surgimiento de tendencias proteccionistas al estilo de los años 30 del siglo pasado.

## 6.2. UE-Mercosur: una negociación difícil y complicada

En este momento muchos estiman que es necesario acelerar las negociaciones UE-Mercosur, un objetivo para el cual el impulso de Brasil es esencial, a la vista de las resistencias argentinas. Y el gobierno de Dilma Rousseff está dispuesto a marchar en esa dirección, preocupado por la situación de aislamiento en que podría quedar de prosperar las negociaciones por el TTIP entre EEUU y la UE. La emergencia de la Alianza del Pacífico en América Latina, unida al techo que ha tocado el crecimiento endógeno basado en su mercado interior, también ha favorecido este cambio de posición. En la misma línea se observa la toma de postura de un número creciente de asociaciones empresariales y de productores brasileños de todo tipo que expresan preocupaciones similares. Por eso, sería importante que tanto España como la UE hicieran lobby en esa dirección, del mismo modo que en Bruselas hay un muy activo lobby brasileño, EUBrasil. Algunos sectores económicos brasileños piden el fin de la política de “paciencia estratégica” mantenida hasta ahora con Argentina y reclaman que Brasil avance unilateralmente hacia un acuerdo de libre comercio con la UE, que quedaría abierto a la adhesión de otros miembros del Mercosur, como Uruguay o Paraguay. La presentación de una oferta argentina a fines de diciembre de 2013 ha complicado la negociación, aunque a lo largo de 2014 podríamos conocer novedades de proseguir el interés político de las partes por llegar a un acuerdo.

*Dentro de la UE España es quien más insiste en la necesidad de un acuerdo UE-Mercosur.*

Si bien se trata de un tema entre Brasil y la UE, o entre Mercosur y la UE, España en su día (V Cumbre EU-LAC –UE, América Latina y Caribe–, Madrid, mayo de 2010) invirtió mucho capital político en el relanzamiento de las negociaciones. Dentro de la UE, España ha sido y sigue siendo uno de los Estados miembros que más insiste en la necesidad de dicho acuerdo y en lo conveniente que sería para Europa que finalmente se firmara, dadas las ganancias que se podrían obtener en el sector exterior.

Pese a los avances en el marco de la OMC, presidida por el brasileño Roberto Azevêdo, un acuerdo entre la UE y Mercosur adquiere especial importancia para las partes implicadas. En principio se busca cerrar un Tratado de Asociación Interregional ambicioso y equilibrado, incluyendo la liberalización comercial. Sin embargo, las negociaciones entre la UE y Mercosur, que llevan más de 13 años de complicada existencia, apenas han avanzado, dadas las fuertes resistencias de ambas partes.

*Según Bruselas, Brasil sigue protegiendo fuertemente su mercado interno contra la competencia extranjera.*

En enero de 2013, durante la Cumbre UE-CELAC,<sup>27</sup> en Santiago de Chile, se acordó que la UE y Mercosur intercambiarían ofertas de acceso a los mercados antes de fines de ese año, plazo que fue prorrogado a fines de enero o comienzos de febrero de 2014. Si bien Brasil, como la UE, ya tiene preparada su oferta, debe coordinarla aún con los demás miembros del Mercosur. Esto no resultará tarea fácil, ya que si bien Uruguay y Paraguay también tienen las suyas, la oferta argentina aparece de momento como claramente insuficiente.

El problema estriba en el creciente proteccionismo argentino (incluso frente a sus socios en Mercosur)<sup>28</sup> y la incertidumbre jurídica causada por la reincorporación de Paraguay y la adhesión de Venezuela, un país nada partidario del libre comercio. Si bien Venezuela no participa de unas negociaciones que comenzaron antes de su ingreso en Mercosur, sí está en situación de condicionarlas negativamente a la vista de su fuerte oposición al libre comercio.

Recientemente la UE ha constatado un “fuerte aumento” en la utilización por Brasil de medidas que restringen el comercio, como “altas tarifas de importación”. De todos los países supervisados por Bruselas, Brasil representa más de un tercio de las restricciones en compras gubernamentales. Según Bruselas, Brasil sigue protegiendo fuertemente su mercado interno contra la competencia extranjera, “para desventaja de sus consumidores y otros sectores industriales”. Desde el lado brasileño se insiste en recordar las enormes barreras europeas, especialmente en el sector agrícola. Los exportadores brasileños de carne no consiguen siquiera obtener una cuota para su producto de mejor calidad, a causa de las exigencias de Bruselas.

27 Se trata del nuevo formato que adoptaron las Cumbres EULAC a partir de la creación de la CELAC, a la que se ha reconocido como único interlocutor latinoamericano y caribeño.

28 En una reunión técnica celebrada en Caracas el 22 de noviembre, Argentina presentó una propuesta de negociación claramente insuficiente, que provocó malestar entre sus restantes socios del Mercosur, que se habían dado de plazo hasta el 15 de diciembre para seguir avanzando conjuntamente. Posteriormente mejoró la oferta, pasando del 70% al 80% de los productos a incluir en la negociación, un porcentaje que tanto Brasil como la UE consideran insuficiente. De momento el principal tema pendiente gira en torno a la oferta conjunta que pueda hacer Mercosur incluyendo las propuestas de sus países miembros.

## ► 7. Cooperación internacional al desarrollo

### 7.1. Brasil y la cooperación

Brasil ocupa el puesto 85 del Índice de Desarrollo Humano (IDH), según el último informe del PNUD, situándose en el grupo de países de desarrollo humano alto. Desde 2008 integra la categoría de países de renta media-alta (PRMA), según la clasificación de receptores de ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.<sup>29</sup>

En tanto economía emergente, Brasil se encuentra en un proceso de “graduación” de la ayuda recibida desde comienzo del siglo XXI, debido a la aplicación de los Objetivos del Milenio (ODM) y la mejora en la eficacia de los mecanismos de cooperación. Sin embargo, desde mediados de la década pasada, ha absorbido una proporción creciente de la cooperación recibida por América Latina, tanto del conjunto de los donantes CAD como de España en particular.

Brasil ha pasado de recibir el 3,6% de la ayuda canalizada a través de los donantes CAD a más del 10%, aunque la evolución reciente de la cooperación española es algo diferente. Los profundos recortes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) acumulados desde 2009 han provocado un descenso de dos tercios de los flujos españoles en tres años. La caída abrupta de la ayuda española a Brasil se debe en buena medida a los fuertes recortes en el fondo del agua, el mismo que explicaba, en parte, el crecimiento anterior.

Al igual que otros países emergentes (como China), Brasil ha ido fortaleciendo en los últimos años un sistema de cooperación al desarrollo propio, convirtiéndose

*Al igual que otros países emergentes, Brasil ha ido fortaleciendo en los últimos años un sistema de cooperación al desarrollo propio.*

en un actor relevante no sólo de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en América Latina, sino también de la arquitectura internacional en la materia. Según estimaciones de la OCDE, la ayuda al desarrollo brasileña podría situarse en el entorno de los 362 millones de dólares, superando incluso a los pequeños donantes tradicionales como Grecia, que en 2012 desembolsó unos 320 millones.

En lo que respecta a la CSS y a la cooperación triangular (CTr), según un informe reciente de la SEGIB (2012) sobre cooperación iberoamericana, Brasil aparece como donante en el 36% de los 586

---

29 Los PRMA de la lista de receptores de ayuda del CAD (vigente hasta finales de 2013) son aquellos cuya renta per cápita en dólares en 2010 estaba entre los 3.976 y los 12.275 dólares corrientes.

proyectos de CSS ejecutados en 2011.<sup>30</sup> Estos proyectos se dirigieron principalmente a países andinos y centroamericanos, dos sub-regiones prioritarias de la cooperación española. En 2011 Brasil tuvo el 15% de sus proyectos de CSS en El Salvador, el 11% en Paraguay y Perú y el 9% en Colombia.<sup>31</sup>

La CTr, que ha mostrado un gran dinamismo durante 2011 en toda Iberoamérica, casi se duplicó entre 2010 y 2011, con una concentración similar a la de la CSS: en el 80% de las iniciativas sólo participan cuatro oferentes y Brasil estuvo en el 15% de los proyectos iberoamericanos ejecutados ese año. Ha habido algunos casos conjuntos hispano-brasileños de CTr en proyectos concretos desarrollados en Bolivia y Haití. También tenemos el caso de la donación de alimentos en situaciones de emergencia, donde Brasil aporta la ayuda alimentaria y España el transporte.

*Brasil tiene aspiraciones regionales y globales que sólo traslada marginalmente a los ámbitos institucionalizados de la cooperación internacional al desarrollo.*

Brasil tiene aspiraciones regionales y globales que sólo traslada marginalmente a los ámbitos institucionalizados de la cooperación internacional al desarrollo, en función de su manera de entender tanto la política exterior como la propia cooperación. En la quinta Cumbre de los BRICS, celebrada recientemente en Durban, se debatieron diversas medidas relativas a la agenda global de desarrollo. Entre ellas la creación de un banco multilateral de desarrollo con funciones similares al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI), con concesión de préstamos para proyectos de desarrollo y la creación de un fondo de rescate para eventuales crisis de balanzas de pagos de los países miembros.

Como otros BRICS, Brasil no parece tan interesado en amoldarse a la arquitectura de la gobernanza económica mundial, que considera obsoleta y adaptada al mundo de posguerra, sino en acomodarla a su realidad actual o superarla con un sistema paralelo hecho a la medida de los países emergentes.

## 7.2. La cooperación española en Brasil

La trayectoria reciente de desarrollo de Brasil, su emergencia como poder regional y global y su actividad como donante, sumadas a los fuertes recortes en el volumen de la AOD española, explican la posición de Brasil durante la vigencia del

<sup>30</sup> Cabe señalar, no obstante, el alto grado de concentración de oferentes en la CSS latinoamericana: sólo Brasil, Argentina y México acumulan el 70% de los proyectos ejecutados en 2011.

<sup>31</sup> Estas cifras excluyen las acciones dirigidas a Haití, al no considerarlo la SEGIB parte de Iberoamérica, así como a los países africanos.

actual Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016). Un responsable de la cooperación española ha argumentado la dificultad que para España significa mantener, en las actuales circunstancias, programas de ayuda en un país como Brasil, poniendo el ejemplo de su capacidad de dotarse de un submarino nuclear para el control y protección de sus reservas petrolíferas.

El cierre y la reconversión de programas estipulados en el Plan Director se articula en tres ejes: (1) cierre de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) cuando el volumen de recursos AOD gestionados no justifica su mantenimiento; (2) cierre o mantenimiento del programa-país; y (3) creación de nuevos esquemas de cooperación. En el caso de Brasil, la OTC de Brasilia se encuentra en una fase de cierre, al igual que el programa-país. Ya se está diseñando un nuevo esquema, que se ejecutará desde la plataforma regional de la cooperación española en Montevideo.

El futuro pasa por firmar un “acuerdo de nueva generación”, asentado en una relación más horizontal entre socios, que se adapte a la situación socioeconómica de Brasil y España y a la naturaleza de su relación bilateral. Para los emergentes latinoamericanos, los acuerdos de nueva generación se basan en dos ejes: la cooperación triangular y los bienes públicos regionales y globales (seguridad, preservación del medioambiente y lucha contra el cambio climático).

Los contenidos exactos del nuevo acuerdo con Brasil dependerán del resultado de la negociación bilateral. No obstante, se apuntan como sectores o ámbitos probables: ayuda humanitaria –en el marco de CTr con terceros países–, I+D –especialmente en materia agroalimentaria o de lucha contra la desigualdad, donde Brasil ha registrado notables avances– y alianzas público-privadas para el desarrollo. España puede ser pionera en la cooperación con Brasil si es capaz de innovar con un nuevo marco de asociación dentro del carácter horizontal de la relación bilateral.

*El futuro pasa por firmar un “acuerdo de nueva generación”, asentado en una relación más horizontal entre socios, que se adapte a la situación socioeconómica de Brasil y España.*

Quizá más importante sea la naturaleza del liderazgo. Los nuevos esquemas de la cooperación España-Brasil pueden ser, a priori, mucho más inteligentes que los de otros socios en términos de diplomacia, fomentando un intenso diálogo político basado en una relación moderna y horizontal. Sin embargo, los efectos en desarrollo deben estar en el núcleo duro de los objetivos estratégicos de la relación. En definitiva, existen diversos elementos a tener en cuenta en la necesaria adaptación de la cooperación española con Brasil. Brasil comparte con España su prioridad latinoamericana,

concentrando sus programas en Centroamérica y los países andinos, pero queda mucho menos clara la viabilidad de un proyecto conjunto bilateral que pueda asignar un papel central a los objetivos de desarrollo y reducción de la pobreza.

Otro elemento importante de la relación bilateral con Brasil es el posicionamiento de España y la búsqueda de alianzas en la futura agenda global del desarrollo, que sucederá a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que finalizan en 2015. Por último está la condición europea de España como donante en Brasil. El liderazgo relativo de España en la cooperación con Brasil, dadas las características cualitativas de los diversos cooperantes tradicionales, especialmente los europeos, debería plantearse también como un liderazgo de todos los socios europeos. La actuación en solitario de España no contribuiría más que a potenciar una imagen descoordinada de la cooperación europea.

*La cooperación internacional entre Brasil y España en materia de defensa ha tenido hasta ahora un potencial limitado.*

## ► 8. Seguridad y defensa

La cooperación internacional entre Brasil y España en materia de defensa ha tenido hasta ahora un potencial limitado, aunque con interesantes posibilidades de incrementar los lazos bilaterales en la materia. Y eso pese a las grandes diferencias existentes en la cultura de defensa de los dos países, que pertenecen a comunidades de seguridad diferentes.

España ingresó en la comunidad euroatlántica en la década de los 80 y se ha socializado en un entorno estratégico que ha evolucionado desde el modelo de autodefensa colectiva del fin de la Guerra Fría al modelo de seguridad compartida de la posguerra. Esto ha transformado su capacitación, su capacidad de proyección, su postura estratégica y, sobre todo, la mentalidad de sus fuerzas armadas. La participación en numerosas misiones internacionales<sup>32</sup> ha habituado a sus mandos a manejarse y combatir en ambientes multinacionales complejos. Su experiencia de combate, despliegue e interoperabilidad ha puesto su capacidad operativa a la altura de las más avanzadas de su comunidad.

La internacionalización de las fuerzas armadas españolas también ha afectado la cultura estratégica de los responsables políticos de la defensa y a la opinión pública. Éstas comenzaron a participar en misiones internacionales con

<sup>32</sup> Desde 1989 España ha participado en más de medio centenar de operaciones de mantenimiento de paz en cuatro continentes.

unidades militares a partir de los años 90 sin una tradición previa. La resistencia social al envío de tropas al extranjero disminuyó con la supresión del servicio militar obligatorio. Lo que al principio se justificó en base a la solidaridad con nuestros aliados o por la naturaleza humanitaria de las misiones, al final acabó convirtiéndose en una práctica reglada tras la aprobación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005.

A diferencia de España, Brasil, junto al resto de los BRICS ha cuestionado la forma en que los grandes países distorsionan el principio de responsabilidad de proteger en intervenciones militares como la de Libia en 2011. Al mismo tiempo hay que señalar que Brasil, su defensa y sus fuerzas armadas no han tenido un proceso de internacionalización comparable al español. Por un lado, ninguna de las iniciativas continentales, regionales o subregionales en las que Brasil ha participado han avanzado en su integración institucional u operativa más allá del estadio inicial de coordinación. Incluso instituciones como el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) estarían conceptualmente más cerca de ser regímenes que organizaciones de seguridad como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la UE. Probablemente sea su implicación en MINUSTAH y el liderazgo militar de la misión la principal excepción.

*A diferencia de España, Brasil, junto al resto de los BRICS ha cuestionado la forma en que los grandes países distorsionan el principio de responsabilidad de proteger en intervenciones militares.*

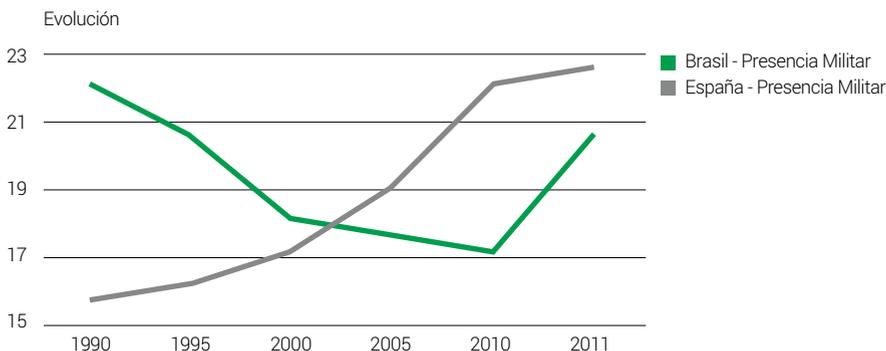
Esto explica los diferentes conceptos de seguridad y defensa manejados por ambos países. Mientras la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil de 2008<sup>33</sup> aspira a conformar un modelo autosuficiente de defensa que garantice su independencia y soberanía nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013<sup>34</sup> apunta a un diseño post-nacional de seguridad –no de defensa– derivado de la interdependencia política. Si el objeto de la defensa nacional brasileña es el control de su territorio, espacios y autosuficiencia militar, el objeto de la seguridad nacional en España es la seguridad y bienestar de la sociedad. Estas diferencias explicarían el desfase entre la presencia militar de ambos países medida con la metodología de Presencia Global del Real Instituto Elcano.<sup>35</sup>

33 Brasil tiene una nueva estrategia de Defensa y un Libro Blanco de Defensa Nacional que han sido aprobados por la Cámara Baja y se espera que sean sancionados en breve.

34 Es de destacar la importancia que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 concede a Brasil.

35 Iliana Oliví y Manuel Gracia (2013), *Índice Elcano de Presencia Global 2012* (IEPG), Real Instituto Elcano, Madrid, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a7d5ef0041dff6f0bff2ffc7c0642f11/Informe\\_IEPG\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a7d5ef0041dff6f0bff2ffc7c0642f11/Informe_IEPG_2012.pdf?MOD=AJPERES).

Gráfico 2. Evolución del Índice de Presencia Global militar



Fuente: Índice de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

Según la metodología empleada en el procesamiento de los indicadores de fuerzas participantes en misiones internacionales y la disponibilidad de equipos militares de proyección, el Gráfico 2 muestra una creciente presencia de tropas españolas en la seguridad internacional mientras que decrece la brasileña en un patrón que dura dos décadas, pero que comienza a variar a partir de la tercera. A pesar del diferencial de inversión en ambos países,<sup>36</sup> España dispone de mayor capacidad y experiencia expedicionaria que Brasil.

Traducido en términos geopolíticos, lo anterior sugiere que la emergencia de Brasil en el plano militar ha estado por debajo de su potencial económico en el pasado, una tendencia que comienza a revertirse en la medida que las nuevas adquisiciones militares permiten una mayor proyección. En sentido contrario, la crisis económica cuestiona la capacidad de la defensa española para seguir proyectándose por encima de su peso económico.

Brasil ha planificado adquisiciones de material por valor de 220.000 millones de euros en un período de 20 años, algo muy lejano a la realidad española, como prueba la reciente adjudicación del programa de renovación de sus aviones de combate a la empresa sueca Saab. Los temas de seguridad y defensa son muy importantes en Brasil, aunque también se caracterizan por su gran sensibilidad política, al estar muy ligados a los sentimientos e intereses nacionalistas.

<sup>36</sup> El gasto de defensa de Brasil en 2011 fue de 61.200 millones de dólares, frente a los 10.100 millones de España.

### 8.1. Cooperación bilateral en seguridad y defensa

En función de lo anterior, la colaboración bilateral en defensa sólo puede progresar por las vías política e institucional. La primera entronca con la asociación estratégica existente entre ambos países desde 2003 y que se actualizó tras la visita de la presidente Roussef a Madrid en la Declaración Conjunta de 19 de noviembre de 2012. Ahí se acordó establecer un grupo de trabajo y cooperación industrial para la defensa, presidido por el secretario de Estado de Defensa español y el secretario de Productos de Defensa brasileño.

A lo largo de 2013 han visitado Brasil el ministro de Defensa Pedro Morenés y el secretario de Estado de Defensa Pedro Argüelles para desarrollar la cooperación industrial con sus homólogos Celso Amorim y Murilo Marques, en marzo y abril, respectivamente. Como resultado de estos encuentros se han acordado los términos de referencia del grupo de trabajo, cuya reunión ha sido atrasada a mediados de 2014.

*La colaboración bilateral en defensa sólo puede progresar por las vías política e institucional.*

La cooperación se orienta hacia la asociación estratégica para fabricar o modificar equipos de defensa incluida la transferencia de tecnología (Brasil ha actualizado sus aviones P-3A Orion de patrulla marítima en España y va a fabricar helicópteros con tecnología europea en EADS Brasil).<sup>37</sup> El escenario de cooperación industrial es más complicado ya que los principales programas de adquisiciones brasileño se han adjudicado a competidores de la industria española como

Francia, Suecia e Israel, y la exigencia de *offsets* aumenta el potencial competidor de la industria brasileña en el futuro. En ese escenario la cooperación se debería centrar en algún nicho de mercado que permitiera una asociación estratégica a largo plazo entre ambas industrias, de modo de facilitar la transferencia de tecnología que demanda Brasil y la exportación a terceros.

Una segunda línea se plasma en los programas de intercambios, formación y diálogo cubiertos en el Plan de Diplomacia de Defensa desarrollado por España y por Brasil, aún pendientes de detallar y su impulso, aprobación y seguimiento corresponde a las Comisiones Mixtas Hispano-Brasileñas (la tercera se ha pospuesto a mayo de 2014). La cooperación potencial de las fuerzas armadas parece limitada por las diferencias estratégicas, lo que complica la aplicación del principio de reciprocidad en la medida que los programas de formación tienen

---

<sup>37</sup> Durante el primer semestre de 2013 y fuera de Oriente Próximo y de Europa, el mayor comprador de armas españolas fue Brasil, por un importe de 56,3 millones de euros, correspondientes a la modernización de un avión de patrulla marítima, estaciones navales, repuestos de blindados, munición de artillería y pistolas. Véase [http://politica.elpais.com/politica/2013/12/26/actualidad/1388080111\\_313922.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/12/26/actualidad/1388080111_313922.html).

diferente valor añadido para la formación de los alumnos brasileños y españoles. Mayores oportunidades plantea la transferencia de lecciones aprendidas en el ámbito de las misiones internacionales, gestión de crisis, protección de fronteras y protección civil de las fuerzas armadas de esos países.

El reciente establecimiento de un Grupo de Trabajo Bilateral sobre Cooperación Industrial para la Defensa es un buen camino para reforzar la relación en este punto. La cooperación en armamento e industria de defensa es un aspecto importante que se debe cuidar e incrementar en el ámbito de la defensa entre los dos países. En este campo Brasil tiene un potencial enorme, pues el equipamiento de sus fuerzas armadas no está en consonancia con su papel de potencia regional. Aunque probablemente si su economía empieza a declinar, este sería un campo que podría conocer grandes recortes.

*El reciente establecimiento de un Grupo de Trabajo Bilateral sobre Cooperación Industrial para la Defensa es un buen camino para reforzar la relación.*

Otro terreno donde podría haber una mayor cooperación bilateral es el de la lucha contra el crimen organizado, incluyendo el tráfico de personas. Con relación a la violencia urbana, existe siempre la posibilidad de una cooperación más activa y de un mayor intercambio de información y experiencias entre las fuerzas del orden de los dos lados. Pero el problema es básicamente un problema interno. En Brasil, la ayuda española solo puede ser externa (por ejemplo, cooperación contra el tráfico de droga, que es la primera causa de violencia en Brasil). A esto se puede sumar una cooperación estrecha entre los servicios de inteligencia; pero para arribar a esto previamente se debe construir una gran confianza mutua.

## ► 9. Lengua y cultura: la imagen del otro

En el proceso de difusión de la lengua y la imagen de España en Brasil, pero también en el recíproco, hay que considerar el papel de otros actores públicos y privados que están teniendo un protagonismo creciente. Sin embargo, debido a su heterogeneidad sería interesante definir acciones coordinadas que permitan obtener mejores resultados de las políticas puestas en acción. Junto a los actores públicos se observa un creciente protagonismo de los propios ciudadanos. Esto toma cada vez más fuerza en una sociedad conectada, en red, sin fronteras para la comunicación, lo cual facilita la creación y modificación de opiniones y percepciones de terceros países. Por eso es importante desarrollar una diplomacia pública centrada en el ciudadano, dada su potente capacidad de influencia en todos los niveles.

### 9.1. La enseñanza del español en Brasil

Un aspecto de la cultura española que más interés suscita en Brasil es la lengua, debido fundamentalmente a su carácter instrumental y su utilidad en el entorno sudamericano. Brasil puede ser en unas cuatro décadas el primer país del mundo en el que el español sea la segunda lengua hablada, superando incluso a EEUU. Se trata de un hecho de enorme importancia para el futuro de la presencia cultural, educativa y científica española, que puede tener un vigoroso impacto en la relación bilateral. Sin embargo, hay que tener presente que en este ámbito concreto, especialmente en el de la enseñanza de la lengua, España compite con otros países latinoamericanos y en este caso muy especialmente con Argentina, vecino de Brasil y socio suyo en Mercosur, Unasur y la CELAC.

*Un aspecto de la cultura española que más interés suscita en Brasil es la lengua, debido fundamentalmente a su carácter instrumental y su utilidad en el entorno sudamericano.*

Uno de los puntos fuertes de la relación bilateral ha sido la consolidación de la enseñanza del español en Brasil. En 1998 se estableció en Brasil el primer centro del Instituto Cervantes, que actualmente cuenta con ocho establecimientos en el país.<sup>38</sup> Otro hecho clave fue la aprobación por el gobierno de Lula da Silva de la “Ley del español”, el 4 de agosto de 2005, según la cual las escuelas de enseñanza media de todo el país deben ofrecer la asignatura de español como materia optativa.

El Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas Educacionais (INEP) fijó en 4.466.698 el número de personas estudiando español en Brasil en 2011. Estos datos, junto a los del Instituto Cervantes, sitúan a Brasil como el segundo país del mundo

con mayor número de estudiantes de español, superado sólo por EEUU y duplicando al tercero de la lista, Francia. Para el Ministerio de Educación español existen “estados con una estructura muy bien desarrollada (Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul), frente a otros con estructuras muy primarias o casi inexistentes (Bahía, Paraíba, Sergipe, Alagoas, Amapá)”. En todo caso, la lengua más solicitada para la realización del examen de acceso a las universidades brasileñas es el español.

La creación del Mercosur, el creciente protagonismo de Brasil en América Latina y el peso de las inversiones españolas en el hemisferio occidental están detrás de este auge reciente del español. Aunque la Ley de Bases de 1996 obligaba a ofertar durante los estudios de la enseñanza media un idioma extranjero y

<sup>38</sup> Se trata de los centros de Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba, Portoalegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador de Bahia y São Paulo.

un segundo optativo,<sup>39</sup> la aprobación de la Ley 11.161/2005 supuso un cambio trascendental: todos los centros deben ofrecer como opción el español en enseñanzas medias,<sup>40</sup> y pueden hacerlo también en los cuatro últimos años de la enseñanza fundamental.

Esta obligación para los centros no supone que los estudiantes deban elegirla, pero sí que todas las escuelas de bachillerato debían ofrecerla como máximo en 2010. Un proyecto de ley presentado en 2012 proponía continuar este proceso haciendo que todos los centros ofertaran español obligatoriamente en los cuatro últimos años de la enseñanza fundamental, pero fue rechazado porque en ese entonces todavía no se había podido desarrollar completamente la ley de 2005.

Gracias a esto, no sólo se abrió un camino para la enseñanza del español, sino también una oportunidad para transmitir la cultura española y europea. Sin embargo, también hay que recorrer el camino en sentido inverso, potenciando e impulsando la enseñanza del portugués en España. En este sentido es reseñable la creación por la embajada de Brasil en Madrid, en coordinación con la Universidad de Salamanca, de la Fundación Cultural Hispano-Brasileña, uno de cuyos objetivos es precisamente la difusión de la cultura brasileña y de su lengua.

Para poder sacar mayor partido a esta realidad hay que profundizar el conocimiento mutuo en ambas direcciones. El incremento previsible de los intercambios universitarios, básicamente por el impacto del programa brasileño “Ciencia sin fronteras”, sin duda ayudará a ello. Hay que insistir en la necesidad de crear un área hispano-brasileña para el intercambio de talentos que abarque la universidad pero también los centros de investigación científica y las empresas. Ello debe comenzar por una simplificación de los requisitos para el establecimiento de científicos y profesionales en el otro país y el intercambio de investigadores, profesores y estudiantes, con una política más abierta en materia de reconocimiento de títulos y de ejercicio profesional.

*Hay que insistir en la necesidad de crear un área hispano-brasileña para el intercambio de talentos que abarque la universidad pero también los centros de investigación científica y las empresas.*

39 El diseño del sistema educativo brasileño actual se asienta sobre una Ley de Bases de la Educación Nacional (9394/1996), complementada después con el Plan Nacional de Educación (2001). El sistema educativo brasileño es obligatorio entre los seis y los 15 años (enseñanza fundamental, de nueve cursos de duración). La enseñanza media, no obligatoria, se imparte entre los 16 y los 18 años (tres cursos de duración).

40 En el caso de los privados, el español puede ofrecerse fuera o dentro del centro, y como actividad escolar o extraescolar.

Es importante seguir avanzando en el fortalecimiento de lazos culturales (como hacen Portugal e Italia, por ejemplo), para mejorar el posicionamiento de la Marca España en Brasil y de los productos brasileños en España. En este sentido, pese a la existencia de una fuerte tradición migratoria española, especialmente en el estado de São Paulo, representada por una colonia importante, no se le ha sacado a este hecho todo el partido posible.

## 9.2. La industria editorial

El interés por el español ha llevado en los últimos años a un crecimiento sostenido de la producción editorial, consiguiendo que la literatura española sea la segunda producción editorial extranjera más leída después de la inglesa. El inglés sigue estando por delante, al ser vista como una herramienta imprescindible de comunicación empresarial internacional. Sin embargo, la producción editorial de las empresas españolas incluye, en buena medida, al portugués, lo que da prueba de la vitalidad del sector.

La publicación de la colección História do Brasil Nação, por parte de la Fundación Mapfre y la Editorial Objetiva (del Grupo Prisa) es una experiencia interesante en el camino de la profundización de la relación bilateral en el terreno de la educación y la cultura. Se trata de una iniciativa de la Fundación Mapfre que forma parte de un proyecto mayor, la colección América Latina en la Historia Contemporánea, que abarca todo el continente americano y varios países europeos. En este caso concreto se propone una nueva lectura sobre la historia de Brasil a cargo de los mejores historiadores brasileños coordinados por Lília Moritz Schwarcz. La obra ha sido muy bien recibida por la crítica e incluso mereció la atención de Dilma Rousseff.

*El interés por el español ha llevado en los últimos años a un crecimiento sostenido de la producción editorial, consiguiendo que la literatura española sea la segunda producción editorial extranjera más leída después de la inglesa.*

El gigantesco mercado cultural brasileño sigue interesando prioritariamente a las editoriales españolas. Los factores mencionados más arriba permiten explicar el auge del consumo editorial en español en Brasil en la última década. Por un lado, las ventas a bibliotecas públicas, escolares y universitarias han contribuido al crecimiento del sector –de manera explosiva tras la aprobación de la ley, como puede verse en el Gráfico 4–; por otro, el interés progresivo de los brasileños por la cultura en español explica también su crecimiento.

Las exportaciones editoriales españolas fueron particularmente fuertes tras la aprobación de la ley del español, y así en 2007 alcanzaron su máximo con 31.617.000 euros, que bajaron a casi un tercio en 2012. Entre otras razones, el descenso se debió

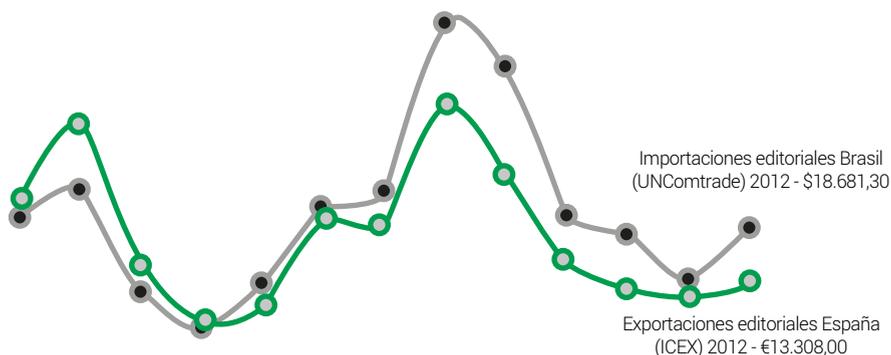
al establecimiento en Brasil de las editoriales españolas que producen allí sus contenidos directamente para ahorrar costes de exportación, como ocurre con las filiales de Prisa (Altea, Montanar, Objetiva y Editora Moderna),<sup>41</sup> y las de Planeta (Editora Planeta do Brasil, desde 2003, Academia de Inteligência y Barsa Planeta). También al deseo de beneficiarse de sus estructuras de producción, distribución y redes de cara a las licitaciones de las administraciones públicas en materia de educación.

Pese a todo, Brasil sigue siendo un importador neto en el sector editorial: frente a los 26,2 millones de dólares en exportación de libros en 2012, importó 170,2 millones. Frente al 26% de las importaciones brasileñas de libros procedentes de China y el 17% de EEUU, España supuso el 7% de las importaciones brasileñas de libros en 2012.

Una encuesta realizada en Brasil en agosto de 2013 muestra un discreto interés por la literatura en español. El 21,9% de los encuestados respondió a favor de la demanda de publicaciones en español, tanto en formato tradicional como digital. Estos resultados van en consonancia con el aprecio por la comunicación en la misma lengua.

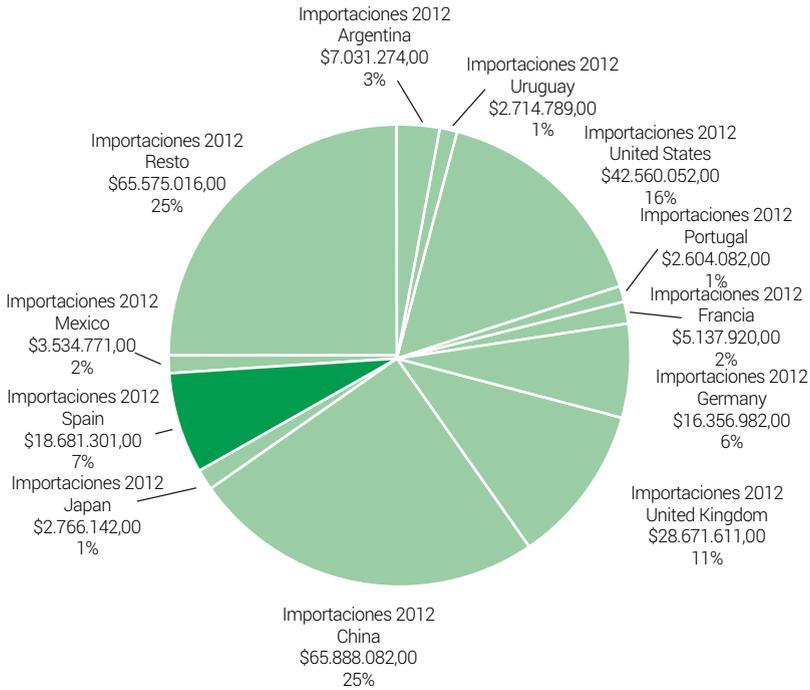
### Gráfico 3. Importaciones editoriales brasileñas de España

(en millones de dólares y exportaciones editoriales españolas a Brasil –según el ICEX, en millones de euros–, según UNComtrade).



41 El 100% de la Editora Moderna fue adquirida por Santillana en marzo de 2001 por 80 millones de euros.

**Gráfico 4. Procedencia y volumen de las importaciones brasileñas de libros (en millones de dólares, según UNComtrade, 2012)**



El mercado brasileño es estratégico para los grandes grupos editoriales. Prisa, por ejemplo, tiene en Brasil su principal mercado editorial, con 204,4 millones de euros en ventas en 2012 (frente a los 150 millones que supone España, o los 100 millones de México), el 28% de los 723 millones de euros facturados en 2012 por toda la división editorial del grupo Prisa, y el 39% de toda su facturación editorial en Latinoamérica. De ese total, 178 millones de euros fueron generados por la división educativa del grupo en Brasil, la editorial Moderna. El proyecto de ley de 2012, para convertir en obligatoria la oferta de español en los últimos cuatro años de la enseñanza primaria, debería ser clave para encauzar de nuevo la exportación española de productos editoriales a Brasil.

A esto se suma el desembarco de *El País*, con su edición digital en portugués en el mercado brasileño. Se trata de una ambiciosa y arriesgada jugada del grupo Prisa por conquistar un mercado difícil. A este hecho, que puede reforzar considerablemente la relación cultural bilateral en el frente mediático, se añade un precedente más discreto pero no menos importante como fue la edición de Infolatam Brasil, luego ARKO Infolatam, una publicación informativa con noticias y análisis de América Latina.

# SEGUNDA PARTE: LAS RELACIONES ECONÓMICAS





## SEGUNDA PARTE: LAS RELACIONES ECONÓMICAS

### ► 1. Las razones del interés mutuo

Una buena perspectiva global e inmediata de lo que representa Brasil para España y España para Brasil desde el punto de vista económico puede obtenerse a partir de la consulta del V *Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos*,<sup>42</sup> elaborado con datos de 2012, tanto para la economía española como para la brasileña. El *Índice* refleja el hecho tantas veces señalado de la relevancia de la inversión directa en la relación.

Como se puede observar en el Gráfico 5, Brasil tiene una gran importancia para España, a tal punto que ocupa el séptimo lugar más destacado, un hecho sumamente remarcable. De acuerdo con la clasificación del *Índice*, Brasil se sitúa en la zona denominada de “retos estratégicos”. En esta zona están incluidos aquellos países con los que la economía española ha establecido un elevado nivel de interdependencia pero que a su vez presentan mayores niveles de riesgo que los países situados en la zona de las llamadas oportunidades estratégicas, que son los mejor posicionados en las relaciones bilaterales.

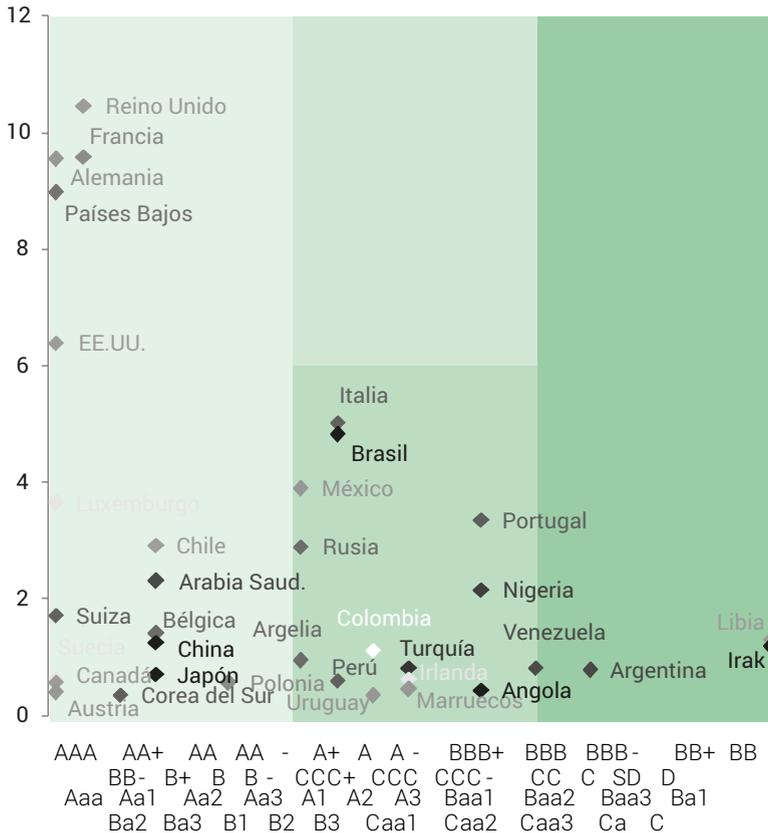
De este modo, Brasil se encuentra ubicado sólo detrás de Italia, lo que la sitúa como la séptima economía mundial en grado de interdependencia con la economía española. Únicamente están por delante el Reino Unido, Francia, Alemania, los Países Bajos y EEUU. Estos datos y el lugar que ocupan en el Gráfico 5 son un claro reflejo de los flujos cruzados de exportaciones e importaciones, turismo, productos energéticos y, en mayor medida, de los flujos y el stock de inversiones directas realizadas por España.

Esta relevancia, que ha ido in crescendo, ha llevado a que la administración española identificara a Brasil como un socio fundamental y lo incluyera, como se ha hecho en la primera versión de los “Planes Integrales para el Desarrollo de Mercado”, desarrollados por la Secretaría de Estado de Comercio, dependiente del Ministerio de Economía, en un lugar destacado. Brasil figura junto a los otros países BRICS (Rusia, la India, China y África del Sur) y también con EEUU, México, Japón, Argelia y Marruecos.

---

42 Alfredo Arahuetes y Federico Steinberg, V *Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española*, Real Instituto Elcano, Madrid, en prensa.

Gráfico 5. Radar de oportunidades y riesgos estratégicos de la economía española, 2012

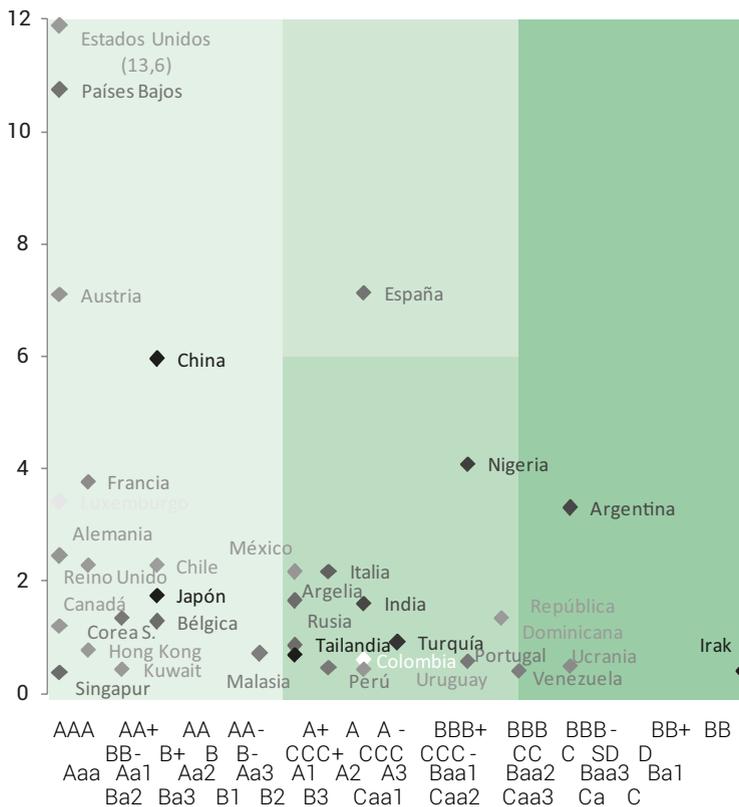


El Gráfico 6 muestra que España representa para Brasil algo similar a lo que Brasil significa para España, ya que nuestro país también se encuentra en la misma zona de “retos estratégicos”. No sólo eso. España ocupa en ésta un lugar mucho más destacado que el resto de los países incluidos en dicha franja. Cabe destacar que si la economía española no hubiese visto reducirse su calificación de riesgo y continuase situada junto a los países de mayor credibilidad financiera figuraría en la zona de “socios fundamentales” de Brasil,<sup>43</sup> con un grado de interdependencia similar al de Austria, y sólo por detrás de EEUU y los Países Bajos y ligeramente por encima de China.

43 Esto ocurría en la edición anterior del *Índice*, elaborado cuando todavía la calificación crediticia española no había sido cuestionada. Véase Alfredo Arahuetes y Federico Steinberg (2009), *IV Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española*, Real Instituto Elcano, Madrid.

Por tanto, España representa para Brasil uno de sus principales socios en el ámbito de las inversiones directas tanto en flujos como en stock, así como también se sitúa en una posición destacada en las actividades de exportación e importación, y turismo al ubicarse en este conjunto de actividades en la octava posición sólo por detrás de China, EEUU, Francia, Argentina, Alemania, Nigeria e Italia.

Gráfico 6. Radar de oportunidades y riesgos estratégicos de la economía brasileña, 2012



### 1.1. El potencial económico de la relación

Brasil, la séptima economía mundial, se ha convertido en un actor global relevante. Pese a ello, sigue siendo una economía excesivamente cerrada y protegida, lo que se refleja en sus altos precios internos y reducida competitividad. Sólo ocupa el lugar 25 en el ranking de los mayores exportadores mundiales.

En la última década el crecimiento económico sostenido, los descubrimientos de grandes yacimientos de gas y petróleo y su estabilidad política hicieron de Brasil uno de los grandes referentes internacionales. Las cifras de crecimiento económico reforzaban esta imagen “milagrosa”, ya que entre 2003 y 2010 el país creció a una media cercana al 5%, más de dos puntos por encima de su promedio histórico.<sup>44</sup> A esto se sumó la organización de los dos mayores acontecimientos deportivos del mundo, el Campeonato Mundial de Fútbol de 2014 y las Olimpiadas de 2016.

Sin embargo, desde mediados de 2013 ha comenzado a crecer la preocupación por el futuro de la economía brasileña. La marcha de sus principales indicadores macroeconómicos así lo atestigua: el crecimiento se desacelera, la inflación y déficit por cuenta corriente aumentan, el real se muestra volátil y las perspectivas de crecimiento del PIB se sitúan en el entorno del 2,5%. De este modo el país parece haber perdido el aura mágica que rodeó a los gobiernos de Lula y a los primeros años de Dilma Rousseff. Por eso cabría preguntarse la forma en que esta tendencia puede afectar la evolución futura de las relaciones económicas hispano brasileñas.

*La inversión directa española mantuvo la mayor parte de sus posiciones a comienzos del siglo XXI.*

A la vista de la experiencia y del comportamiento de las grandes empresas de España en Brasil y en América Latina en momentos más convulsos y complicados, lo más probable es que las tendencias esenciales de la relación permanezcan inalterables y que la inversión española permanezca en Brasil. La inversión directa española mantuvo la mayor parte de sus posiciones a comienzos del siglo XXI, coincidiendo con el cambio de gobierno entre Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da

Silva, y con toda seguridad lo seguirá haciendo en estos momentos. Otra cosa es que la actual coyuntura resulte algo menos atractiva para nuevos emprendimientos. Pese a ello, en la medida que la buena relación mutua se consolide, este proceso será un argumento más a tener presente por las empresas que quieran acercarse a Brasil.

---

<sup>44</sup> Si se toma el período 2001-2012 la media fue de cerca del 3%, con un crecimiento récord en 2010 del 7,5%.

Brasil cuenta con inmensos recursos naturales. Actualmente es el 13º productor mundial de petróleo y en 2006 alcanzó la autosuficiencia petrolífera, aunque esto no evita que siga importando una cantidad apreciable de productos refinados, en especial de EEUU. Esta situación era totalmente impensable una década atrás. Diariamente exporta 600.000 barriles, de una producción total de 2,4 millones de barriles diarios. En reservas ocupa el 15º puesto mundial, pero se acaban de descubrir nuevos yacimientos de petróleo Presal frente a las costas de los estados de Rio de Janeiro y São Paulo, a unos 6.000 metros de profundidad en su plataforma continental. En gas natural es ya casi autosuficiente, siendo el número 36 en reservas y el 39 en producción del mundo. Esto no evita que sigan importando gas de Bolivia.

Es uno de los principales exportadores de hierro, el sexto en reservas y el tercero en ferroaleaciones, el cuarto en estaño, el octavo en acero, el sexto en manganeso y el primero en columbio y en caolín, así como en piedras semipreciosas. Es uno de los mayores exportadores de platino y el primero mundial en reservas.

Posee la selva tropical más grande del mundo en la cuenca del Amazonas, que cubre el 40% de su territorio y sus reservas de madera son las terceras del globo. Es el principal exportador mundial de café, carne vacuna, caña de azúcar, cacao, cítricos y sus zumos y el segundo en soja, tras EEUU. Tiene más de 220 millones de cabezas de ganado, de las que sacrifica 30 millones al año, produciendo 8 millones de toneladas de carne y exportando 1,5 millones de toneladas. Produce cerca de 55 millones de toneladas de soja y obtiene 10.000 millones de dólares por sus exportaciones. La producción anual de azúcar de caña ronda los 560 millones de toneladas y es el principal productor mundial de etanol de caña de azúcar.

Una de las principales características, quizá la más importante, de la inserción comercial de Brasil en el mundo es el equilibrio entre sus diversos socios comerciales. Brasil no tiene un socio predominante, sea China, EEUU, la UE, América Latina o Japón, pero sí tiene relaciones equilibradas con todos ellos, una situación muy difícil de cambiar en estos momentos.

Según cifras de la Comisión Europea, entre 2007-2013 el 62% de los brasileños contaba con menos de 29 años y el 81% de la población brasileña vivía en zonas urbanas. Estos datos nos llevan a ver a Brasil como un país con gran potencial industrial y de consumo, como una importante potencia económica que ofrece perspectivas más que interesantes. Sin embargo, como ya se ha mencionado, algunas señales comienzan a

*Una de las principales características de la inserción comercial de Brasil en el mundo es el equilibrio entre sus diversos socios comerciales.*

advertir de una preocupante ralentización del crecimiento brasileño, que podría comprometer sus planes de futuro.

## 1.2. Los atractivos de Brasil para España

Brasil es atractivo para España por las oportunidades que ofrece a los inversores españoles. Esta situación se ve reforzada en estos tiempos de crisis económica, pero va mucho más allá. Como ya se ha visto, la presencia de la IED española en Brasil es relativamente antigua, a tal punto que España es actualmente el segundo mayor inversor extranjero en Brasil, con un stock acumulado de 77.000 millones de euros. España está sólo por detrás de EEUU y casi el 15% de toda la IED en Brasil es española. Si bien la UE es de lejos el principal destinatario de la IED española –a septiembre de 2013 concentra el 49,71% del total–, en tanto país individual, Brasil es el segundo destino de las inversiones españolas en el exterior. España se ha constituido como el primer país europeo inversor en Brasil, aunque en los últimos años ha ido perdiendo peso relativo en relación a otros Estados miembros de la UE. En 2012, el principal inversor extranjero fue EEUU, seguido de los Países Bajos, destacando también otros inversores como Luxemburgo y Suiza.<sup>45</sup>

En los últimos años la UE superó a EEUU como el primer inversor extranjero en Brasil, pero Bruselas apunta a la creciente importancia de China, “confirmando una tendencia general [presente] en América Latina”. Al mismo tiempo la UE es la región del mundo que más IED recibe de empresas brasileñas. EUBrasil, el lobby brasileño en Bruselas, hace un diagnóstico preciso sobre lo que ocurre a ambas orillas del Atlántico: las dos economías están en un círculo vicioso de menos inversiones, menos crecimiento, más crédito de bancos públicos, más endeudamiento de los consumidores, más déficit público y menos confianza en el futuro de la economía. Recordando que también los industriales brasileños temen la competencia de China, EUBrasil plantea algunos mecanismos para atraer y facilitar las inversiones en Europa y asegurar un ambiente estable para las alianzas público-privadas (PPP) en Brasil.

Tras el estallido de la crisis económica, Brasil se ha convertido en un socio fundamental para España. Sin embargo, hay que señalar que pese a la crisis, o quizá debido a ella, el interés es mutuo. La desaceleración de la economía española hizo temer a muchos brasileños por el futuro de grandes empresas españolas presentes en su país y ante la posibilidad de un desenlace fatal, especialmente del sector bancario, su atención por todo aquello que acontecía en España comenzó a aumentar. Hay que tener en cuenta no sólo el volumen de la inversión española,

---

45 Los Países Bajos son un caso particular, dado el tamaño de su IED. Sin embargo, y debido a cuestiones fiscales, según el Banco Central de Brasil, sólo el 8% de la IED procedente de los Países Bajos correspondería a compañías holandesas. Suiza y Luxemburgo también se caracterizan por una situación similar. Todos estos casos enmascaran inversiones de distintos orígenes, muchas veces españolas.

sino también su calidad y, muy especialmente, el ánimo de las empresas españolas de permanecer en Brasil más allá de las dificultades presentes o por venir.

El excelente estado de la IED española en Brasil no se corresponde claramente con el bajo volumen del comercio exterior bilateral (en ambas direcciones), igualmente condicionado por las fuertes barreras proteccionistas existentes. Si bien lo mismo ocurre en la relación de España con prácticamente todos los países de América Latina, en el caso de Brasil hay mucho margen para la mejora. En enero de 2010, España fue el 14º país de origen de las importaciones brasileñas, con un 1,81% de participación del total, y el 20º país de destino de las exportaciones brasileñas, con una participación del 1,29% del total. En 2012, el 17% de las importaciones españolas de América Latina provenían de Brasil y el 20% de las exportaciones a la región tuvieron como destino ese país, siendo Brasil el segundo proveedor y cliente en la región, sólo superado por México.

*Tras el estallido de la crisis económica, Brasil se ha convertido en un socio fundamental para España.*

Con el desencadenamiento de la crisis económica mundial, se produjo una enorme contracción de los flujos de comercio internacionales. Se espera, no obstante, que el estrechamiento de las relaciones económicas y comerciales entre Brasil y España pueda ayudar a acelerar la recuperación de las actividades en ambos países.

Pese a ello, las exportaciones a Brasil han ido creciendo mucho en los últimos años (el 60% en 2010, el 21% en 2011 y el 9,1% en 2012). En los seis primeros meses de 2013 han crecido en un 40,4%, situándose en 1.840 millones de euros. España importa de Brasil fundamentalmente productos primarios (soja, maíz, café y mineral de hierro) y algunos productos químicos. Es un suministrador muy importante en ese ámbito.

### 1.3. Las empresas españolas en Brasil

Pese a las perspectivas de desaceleración del crecimiento de la economía brasileña, de momento su mercado sigue perfilándose como una alternativa de gran interés para muchas empresas españolas que apuestan por la internacionalización. Mientras en España ha habido un notable descenso del consumo interno, el incremento de las clases medias en Brasil puede ofrecer posibilidades para la exportación y la internacionalización de algunas de nuestras empresas.

*Las empresas españolas están presentes de manera destacada en casi todos los principales sectores de la economía brasileña.*

Las empresas españolas están presentes de manera destacada en casi todos los principales sectores de la economía brasileña.<sup>46</sup> En el área de las telecomunicaciones han contribuido a modernizar el sector. Algo similar se observa en otros ámbitos como seguros, infraestructuras de transporte y generación, transmisión y distribución eléctrica y energías renovables.

Mapfre también aprovechó que importantes competidores internacionales presentaban graves problemas financieros y estableció una alianza con el Banco do Brasil para constituir una gran compañía de seguros capaz de controlar el 16% del mercado brasileño.

Tras hacerse con el control de la parte portuguesa de Vivo, Telefónica se convirtió en el principal operador brasileño, con más de 90 millones de clientes, seguida de TIM, Claro y Brasil Telecom. Una de las cuestiones más importantes que de alguna manera reflejan la apuesta estratégica de Telefónica por Brasil es el traslado de su sede de operaciones latinoamericanas a São Paulo.

El desarrollo de infraestructuras y de la logística en Brasil también puede ser una gran oportunidad de negocio para las empresas españolas, en la medida que se superen las dificultades existentes. El lanzamiento en 2012 del Programa de Inversiones en Logística (PIL), con el objetivo de mejorar la infraestructura de transportes, y el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) son buena prueba de ello. El PAC busca subsanar una situación crítica en Brasil, como son las infraestructuras, ya que el país quedó muy atrasado, de modo que el sistema ferroviario y portuario ha de crecer más en relación al modelo de carreteras que predomina. El PAC avanzará también en preservar la matriz energética renovable con la implantación de nuevas hidroeléctricas.

En este punto no habría que ocultar las quejas de las empresas españolas del sector, que lamentan el apoyo político por parte del Estado federal que reciben las grandes constructoras brasileñas (Odebrecht, Camargo Correa y otras), que también tienen un más fácil acceso a los préstamos del BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) para financiar la construcción de infraestructuras públicas. También el sector siderúrgico brasileño podría seguir expandiéndose de forma competitiva en España, siguiendo la experiencia de Gerdau, al igual que algunos emprendimientos conjuntos en el sector energético.

---

<sup>46</sup> Básicamente están presentes en los sectores de servicios, banca, telecomunicaciones, seguros, seguridad, energía e infraestructura. Por el contrario, la presencia es inexistente en los sectores del automóvil (no así autopartes) y minería.

Esto ha hecho que mayoritariamente las obras relacionadas con los grandes acontecimientos deportivos que se han celebrado y se van a celebrar en Brasil estén siendo ejecutadas por empresas brasileñas. Si bien España lleva tiempo asesorando a Brasil en la organización de grandes acontecimientos, control de masas y medidas de seguridad, su presencia no ha estado, todavía, a la altura de las grandes expectativas suscitadas en su momento. Esto no impide que algunas empresas españolas participen en proyectos relacionados con esos grandes eventos como son los concursos para la concesión de la gestión de los aeropuertos de Galeão (Río de Janeiro) y Confins (Belo Horizonte).

A Brasil le interesa España por su potencial y experiencia turística. Que Brasil se haya consolidado como destino turístico genera expectativas para el sector de la construcción y hotelero español, que ya está presente con importantes inversiones en hoteles en el país.

En todos estos años las empresas españolas han creado más de 211.000 empleos directos y 214.000 indirectos, buena prueba de su potencial. También están realizando una labor destacada en todo lo que implica la responsabilidad social empresarial (RSE), especialmente a través de programas centrados en obras sociales, como educación, fomento de la cultura y atención a la tercera edad con inversiones que superan los 130 millones de euros. Más de un millón de ciudadanos brasileños se han beneficiado de estos programas.

La mayoría de las empresas españolas presentes en Brasil han creado compañías filiales asociándose con empresas locales y también *joint ventures* con contrapartes brasileñas. Es recomendable que toda empresa española, extranjera en general, que desee instalarse en Brasil trate de encontrar un socio local, aunque debe cuidar mucho con quién se asocia porque a veces surgen sorpresas desagradables (por ejemplo, puede que por impago de deudas del socio local o disputas de carácter laboral, los acreedores y los tribunales acaben por demandar la ejecución del patrimonio de la empresa extranjera).

Mientras algunas empresas españolas financiaron su instalación en Brasil con recursos propios, otras acudieron a fuentes locales de crédito, especialmente el BNDES. Los principales motivos para establecerse en Brasil han sido aprovechar el tamaño y el potencial de su mercado. Los obstáculos más importantes con los que se ha encontrado la empresa española en su proceso de instalación y desarrollo de su actividad han sido los

*España lleva tiempo asesorando a Brasil en la organización de grandes acontecimientos, control de masas y medidas de seguridad.*

*No todas son buenas experiencias en la presencia de la empresa española en Brasil, que ha debido lidiar con una burocracia omnipresente.*

trámites burocráticos, la excesiva judicialización de la actividad económica, el funcionamiento de la Administración Pública y la fiscalidad.

No todas son buenas experiencias en la presencia de la empresa española en Brasil, que ha debido lidiar con una burocracia omnipresente. Hay una serie de problemas que valdría la pena resolver, o crear los marcos institucionales para su resolución, Alrededor de una de cada cuatro empresas españolas ha tenido alguna mala experiencia con las administraciones públicas brasileñas, ya sean locales, estatales o federales. Respecto a las malas experiencias sufridas, la mitad de las

empresas ha tenido problemas con el ordenamiento jurídico y casi una de cada tres con el sistema aduanero.<sup>47</sup>

#### 1.4. Las empresas brasileñas en España

La presencia de empresas brasileñas en España está creciendo, aunque todavía es modesta. Ya están aquí algunas como Gerdau, Votorantim y Havaianas, que han tomado España como base para sus operaciones en Europa. También encontramos a otras que comienzan a desarrollarse en España, aunque de forma más embrionaria. Algunas se han instalado directamente en nuestro país, caso del Banco do Brasil, mientras otras cotizan en el LATIBEX. De todos modos, algunas empresas brasileñas han comenzado a hacer inversiones importantes en otros países europeos, como Portugal (donde están presentes en algunos sectores claves de su economía), pero todavía no han visto oportunidades en el mercado español, ni consideran a España como un *hub* desde el cual acceder a otros mercados europeos. Puede ser una cuestión de tiempo, aunque sin olvidar que la mayoría de la IED brasileña va a Latinoamérica, EEUU y África.

Desde Brasil estiman que la presencia de sus inversiones y empresas en España, y también de empresas españolas en Brasil, mejoraría considerablemente en caso de que nuestro país modifique lo que llaman sus “políticas proteccionistas”.<sup>48</sup> De esa forma habría mayor espacio para inversiones del *agrobusiness* brasileño, que

---

47 En “Haciendo negocios 2014” se muestra que es más fácil hacer cumplir un contrato entre dos empresas nacionales en Rusia (puesto 10) o en China (19) que en Brasil (121). El tiempo promedio para que un tribunal haga cumplir un contrato es de 270 días en Rusia, 405 días en China y 731 días en Brasil. El promedio de honorarios legales que deben pagarse para hacer cumplir un contrato es del 11% del valor del contrato en China, del 13% en Rusia y del 16% en Brasil.

48 Pese a que las quejas aluden a distintos sectores, como el de la construcción, éstas se centran en el proteccionismo agrario. Si bien se trata de una responsabilidad que no es únicamente de España sino de la UE, el margen para que el gobierno español impulse en ámbitos comunitarios políticas más aperturistas es amplio.

posee un gran dinamismo y con las cuales habría un gran margen de acción para las empresas españolas, inclusive con asociaciones en terceros países.

En el caso de que España también reduzca su proteccionismo en lo relativo a las empresas constructoras (*contractors*) y de infraestructuras, se abriría un espacio razonable para nuevas inversiones brasileñas, especialmente de las grandes empresas de construcción civil, que están actualmente presentes en todos los continentes con excelentes resultados. La dimensión y diversificación geográfica tanto de las empresas brasileñas como de las españolas en este sector podría abrir importantes oportunidades para la participación conjunta en proyectos internacionales.

### 1.5. La convergencia en una alianza estratégica

El *know how* español desarrollado en algunas áreas específicas como infraestructuras, salud y energía, por citar algunos ejemplos, abre la posibilidad para que España refuerce su alianza estratégica con Brasil. España puede aportar expertise en diversos campos tecnológicos y científicos, como ingeniería, diseño y fabricación de productos, hasta tecnología de pesca, infraestructuras, energía, banca y *software* de gestión. Se trata, sin embargo, de sectores donde la competencia de otras empresas internacionales es muy reñida, ya que Brasil espera beneficiarse de transferencias tecnológicas que permitan elaborar un buen número de productos y procesos en su propio territorio.

España no tiene un especial diferencial competitivo con otros países, sino todo lo contrario. España debe competir, algunas veces en duras condiciones, con otros rivales económicos, comenzando por China y EEUU. Sin embargo, en los actuales momentos Brasil podría beneficiarse más del aumento de la competitividad y productividad de la industria española, algo que repercutiría positivamente en la economía brasileña.

Ahora bien, las empresas españolas saben perfectamente que esas cosas no se regalan, que el acceso a los mercados es una dura lucha, muchas veces desigual, y que si se cae en la autocomplacencia finalmente las cosas terminan de forma desastrosa. También saben de la sofisticación y desarrollo del sistema económico y productivo brasileño, un país al que no puede arribar como “nuevos conquistadores”, ni con la idea de enseñar, sino más bien la de aprender.

Existe una amplia colaboración bilateral entre los respectivos sectores empresariales privados, como demuestra la gran labor desarrollada por la Cámara de Comercio Brasil-España en Madrid y la Cámara Oficial Española de Comercio en Brasil, con sede en São Paulo. Para potenciar esta interacción hay

*España debe competir, algunas veces en duras condiciones, con otros rivales económicos, comenzando por China y EEUU.*

*La posición y los intereses económicos de España en Brasil no son en absoluto comparables a los de EEUU o China.*

que aumentar las visitas recíprocas y crear foros de diálogo focalizados en negocios concretos y factibles.

Hay que trabajar con las federaciones de empresarios, e igualmente con las representaciones sectoriales (cosméticos, zapatos, textiles, máquinas herramientas, bancos, *software*, productos agrícolas industrializados...). Es conveniente utilizar el programa europeo de apoyo a las *start-ups* para conectarlo con el programa análogo brasileño.

Habría que crear más empresas de capital mixto brasileño-español para producir para los dos mercados con integración de cadenas productivas.

Ya existe una trayectoria de alianzas entre las organizaciones empresariales españolas y brasileñas, como la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), de un lado, y la Confederação Nacional da Indústria de Brasil (CNI) y las federaciones regionales, en particular la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), del otro.<sup>49</sup> Aquí hay un tema para explotar en el futuro, y el ICEX podría hacer mucho, no sólo para promover la presencia española en el exterior, sino las inversiones extranjeras, en este caso las brasileñas, en España.

El Estado central siempre puede contribuir con una gran panoplia de instrumentos a su disposición, como la revalorización de las Cámaras de Comercio (como la prestada por la embajada de Brasil en Madrid a la Cámara de Comercio Brasil-España y la cobertura que presta la embajada de España en Brasilia a la Cámara Oficial Española de Comercio en Brasil) y el apoyo a las delegaciones empresariales en las visitas presidenciales y ministeriales.

## ► 2. EEUU y China en Brasil

La posición y los intereses económicos de España en Brasil no son en absoluto comparables a los de EEUU o China, los dos mayores actores globales presentes en la gran potencia sudamericana. Es evidente que por dimensiones de mercado, EEUU y China tienen una relación cualitativamente diferente con Brasil, pero la reciente llegada de grandes empresas españolas a los importantes proyectos de infraestructura de Brasil, pone a España en primera línea de visibilidad y es bienvenida por el mercado.

---

<sup>49</sup> También hay que dejar constancia de la larga y estrecha relación entre las organizaciones sindicales españolas, básicamente la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) con sindicatos brasileños, comenzando por la Central Única dos Trabalhadores, afín al PT.

EEUU es, de lejos, el principal inversor extranjero en Brasil y China se ha convertido en muy pocos años en su principal socio comercial. No sólo eso, al compartir el espacio de los BRICS, Brasil y China han reforzado sus lazos políticos muy por encima de lo que supone la relación con España.

La estructura de la relación económica de España con Brasil es diferente a la de esos dos grandes países. Pese a ello, se observa en Brasil un terreno fértil para la cooperación entre empresas chinas y españolas, como se observa en la alianza de Repsol y la china Sinopec para explorar y explotar los yacimientos de gas y petróleo Presal. Estamos frente a un caso bastante especial de la tan famosa triangulación (China, España y América Latina), un concepto que hay que manejar con mucha cautela, a la vista de los exiguos resultados proporcionados hasta la fecha.

### 2.1. China y Brasil

En términos generales, China ocupa un papel creciente en las relaciones exteriores brasileñas. China es el mayor comprador de productos primarios brasileños, comenzando por la soja, y uno de los mayores suministradores de productos manufacturados a Brasil, incluyendo bienes de equipo. El comercio bilateral pasó de 2.000 millones de dólares en 2000 a casi 80.000 millones en 2011. China se convirtió en el principal socio comercial brasileño en 2009 (aunque el conjunto de la UE la supera, con más de 100.000 millones de dólares), si bien las importaciones de manufacturas chinas han aumentado a un mayor ritmo que las exportaciones de materias primas brasileñas.<sup>50</sup>

Estas son básicamente mineral de hierro y soja, pero el petróleo se ha convertido rápidamente en la tercera materia prima de exportación brasileña a China, pasando de apenas el 0,5% en 2003 al 13% en 2010 (unos 4.000 millones de dólares) de las exportaciones brasileñas a China. En 2010 fue el principal destino de las exportaciones de crudo brasileñas, superando a EEUU, que recuperó la posición en 2011 importando casi 6.000 millones de dólares de crudo de Brasil y algo menos en 2012. En 2011 y 2012 Brasil exportó petróleo a China por casi 5.000 millones, aunque el volumen se redujo en casi un 20% respecto al pico de 2010.

*El rápido incremento de las exportaciones a China de productos primarios ha puesto en evidencia el profundo déficit de infraestructuras de Brasil.*

El rápido incremento de las exportaciones a China de productos primarios y las dificultades encontradas en algunos casos para el rápido embarque de los productos exportados ha puesto en evidencia el profundo déficit de

<sup>50</sup> En 2012 Brasil importó de la UE por valor de unos 50.000 millones de dólares, de China 34.000 millones y de EEUU unos 32.500 millones.

infraestructuras de Brasil. Si bien se ha producido un fuerte aumento de las relaciones comerciales, la naturaleza de las exportaciones también ha dejado en evidencia la existencia de un cierto nivel de insatisfacción por la marcha de las exportaciones. Éstas están muy centradas en las materias primas, mientras que se observa la escasa penetración de sus manufacturas en ese mercado asiático, lo que contrasta con la inundación de manufacturas y bienes de equipo chinos en el mercado brasileño.

Por el contrario, los puntos de acuerdo bilaterales son mayores en todo lo que respecta a la institucionalización de diálogos e instrumentos bilaterales sectoriales. Brasil valora su relación con China como ejemplo destacado de cooperación Sur-Sur tanto a nivel bilateral como multilateral. La dimensión bilateral de la relación comprende sectores estratégicos como el aeroespacial, el nuclear, el financiero, la energía, las infraestructuras y la logística.

En el ámbito internacional ambos países promueven el multilateralismo, una visión tradicional de la soberanía, un mayor peso para los países emergentes dentro de los organismos internacionales, y los intereses de estos países frente a los de las potencias tradicionales. Algunos ejemplos ilustrativos de esta confluencia han sido su participación en las cumbres BRICS, su rechazo a una intervención armada en Siria, su llamada a la reforma de las instituciones de Bretton Woods y su co-liderazgo del G22 dentro de la OMC. Esta amplia coincidencia de intereses les llevó en 2012 a elevar su asociación estratégica, establecida en 1993, a una asociación estratégica integral, a pesar de decepciones como las reticencias de Pekín a apoyar la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

## 2.2. EEUU y Brasil

EEUU ha sido desde el comienzo del siglo XX el principal inversor extranjero en Brasil (sin olvidar al Reino Unido), con una amplia presencia en sectores industriales. El creciente papel de China no debe ocultar el peso de la interdependencia energética entre Brasil y EEUU. Pese a los avances de EEUU en la producción de hidrocarburos no convencionales, el comercio energético bilateral se ha decuplicado en la última década, superando en 2011 los 13.000 millones de dólares y reproduce la pauta de reprimarización brasileña.

*EEUU ha sido desde el comienzo del siglo XX el principal inversor extranjero en Brasil con una amplia presencia en sectores industriales.*

En 2011, el 25% de las exportaciones brasileñas a EEUU y el 21% de las estadounidenses hacia Brasil eran productos energéticos. En el caso de Brasil se trata básicamente de exportaciones de crudo y, en mucha menor medida, etanol. Las exportaciones de EEUU son productos refinados, sobre todo diesel, pero también carbón y etanol de maíz.

### ► 3. Relaciones económicas UE-Brasil

#### 3.1. El impacto del TTIP en la relación Brasil-UE y la negociación con Mercosur

El interés de Brasil por llegar a un acuerdo con la UE es creciente, pero encuentra las resistencias de algunos de sus socios y la voluntad hasta ahora expresada por su gobierno de no romper Mercosur, un proyecto que siguen considerando estratégico para la defensa de sus intereses en América del Sur. A ello se suma una sensación de aislamiento creciente ante los cambios que se avizoran en el panorama del comercio internacional y el sentimiento cada vez más extendido de que el crecimiento basado en la expansión del mercado interno ha tocado techo.

Actualmente se observa cómo amplios sectores de la economía brasileña se encuentran cada vez más preocupados por la limitada inserción de sus empresas en las cadenas globales de valor, por su marginalización de los nuevos mega acuerdos comerciales regionales, el *Trans Pacific Partnership* (TPP) y el TTIP y por los riesgos de una dependencia excesiva de la economía en la exportación de *commodities*, que podría resultar peligrosa si el Asia emergente se desacelera y reduce sus importaciones de estos productos. Además, en enero de 2014 caducan las concesiones comerciales que la UE otorga a Brasil bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) comunitario y todo indica que no serán renovadas. A esto se suma la creación de la Alianza del Pacífico, México incluido, que le plantea al gobierno brasileño serios riesgos y la necesidad de alcanzar nuevos equilibrios en el panorama regional.

*El interés de Brasil por llegar a un acuerdo con la UE es creciente, pero encuentra las resistencias de algunos de sus socios y la voluntad hasta ahora expresada por su gobierno de no romper Mercosur.*

Sin embargo, en aspectos comerciales clásicos (sobre todo aranceles), Brasil tiene “atadas” las manos por Mercosur, algunos de cuyos miembros (especialmente Argentina y Venezuela) no parecen compartir estas inquietudes más aperturistas, al haber adoptado una estrategia económica más autárquica. Por lo tanto, una alternativa sería proponer a Brasil acuerdos bilaterales (desde la UE o desde España) en aspectos relativos al comercio pero no estrictamente de política comercial (y que permitan a Brasil negociar al margen de Mercosur) que resulten de interés mutuo dada la cambiante dinámica económica de la globalización, cada vez más centrada en el comercio de servicios. La posición española al respecto podría converger con la de algunos actores brasileños, como aquellos que están trabajando para una mayor apertura comercial entre Brasil y Uruguay en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En este punto hay una pregunta central: ¿en qué medida la firma del TTIP o incluso la del TPP afectarán a Brasil y a su relación con la UE? También en España se pregunta si se puede hacer algo para cambiar la perspectiva brasileña o es mejor no hacer nada. Si la respuesta a la primera pregunta puede ser más sencilla, la segunda es prácticamente imposible. De todos modos, España debería adoptar una postura más proactiva intentando vincular de alguna manera a Brasil al TTIP. Se trataría de intensificar la coordinación con Brasil para impulsar las negociaciones del Acuerdo con la UE, con el objetivo de que no quede relegado por un Tratado Transatlántico que podría tener efectos negativos para algunos países de América del Sur, especialmente aquellos menos abiertos a la globalización.

Aquí también es interesante resaltar la postura de EUBrasil. Con ocasión de la visita oficial que el vicepresidente de la Comisión y comisario de Industria Antonio Tajani realizó a Brasil del 9 al 11 de octubre de 2013, el presidente de EUBrasil, Luigi Gambardella, hizo varias recomendaciones ante una “gran oportunidad para reforzar la cooperación y coordinar actividades conjuntas” entre las dos partes.

En primer lugar, Gambardella señaló que la UE “debería impulsar una política para atraer y facilitar la inversión brasileña en Europa”. En lo relativo al Tratado que se está negociando con Mercosur, y tras constatar la imposibilidad de llegar a un acuerdo “en un futuro inmediato”, se mostró partidario de que Brasil se abra a nuevos mercados para impulsar un modelo de crecimiento más competitivo, a la vez que abra más su propio mercado. Para desbloquear la situación existente, EUBrasil sugirió que la UE y Brasil negocien varios acuerdos bilaterales sobre diversos asuntos “no comerciales”, como normas y estándares, inversiones, fiscalidad, facilidades para los negocios, y barreras técnicas y no arancelarias.

### 3.2. La protección de las inversiones

Al no haberse cerrado las negociaciones entre la UE y Mercosur, los países europeos, comenzando por España, carecen de un “Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones” (APPRI) para sus negocios en Brasil. En realidad, hasta ahora y de forma sistemática los sucesivos gobiernos brasileños se han negado a cerrar acuerdos semejantes con cualquiera de sus socios económicos, comenzando por EEUU.

La posibilidad de firmar acuerdos de ese tipo fue rechazada de plano por el gobierno federal. El rechazo a la firma de APPRI se justifica en la inconstitucionalidad de ciertas exigencias del modelo tradicional, como las adoptadas por EEUU en sus TLC o las que se están negociando en el TPP entre diversos países asiáticos y americanos. Una de las cláusulas que consideran inaceptable es la que permite a las empresas privadas rechazar por vía judicial ciertas decisiones gubernamentales, incluso por razones medioambientales. Otra, la obligación de pagar las expropiaciones con dinero, cuando, en el caso brasileño, por ejemplo, es la Constitución la que obliga a pagar las expropiaciones de la Reforma Agraria con títulos del gobierno federal.

Sin embargo, en tanto las empresas y los inversores brasileños comienzan a ser más activos en el extranjero, con algunas inversiones multimillonarias como las de la empresa minera Vale, el problema empieza a mirarse de otro modo. A comienzos de noviembre de 2013 el gobierno brasileño ha decidido comenzar a negociar “Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones” en África, un continente con una fuerte presencia pública y privada de Brasil. África sería el origen de este tipo de acuerdos para luego extenderlos a otras regiones del mundo, teniendo presente a sus más directos rivales, comenzando por China. Las negociaciones iniciales serán con África del Sur, Angola y Mozambique. Al menos formalmente, Brasil quiere diferenciarse de EEUU y la UE proponiendo lo que llaman un contrapunto a los acuerdos tradicionales.

*Los dos macroacontecimientos deportivos que se celebrarán próximamente en Brasil han atraído la atención de empresarios e inversores por su gran potencial y por el enorme déficit de infraestructuras existente.*

La disminución de riesgos y la prevención de controversias son una cuestión esencial de la propuesta que Brasil lleva a los países africanos. Sin embargo, no habrá, como sí existen en los acuerdos firmados por EEUU, cláusulas contra las expropiaciones indirectas, que dan a las multinacionales más derechos que a las empresas nacionales, al permitir a los inversores extranjeros exigir indemnizaciones en el caso de nuevas normas ambientales, o de salud pública.

#### ► 4. Infraestructuras y grandes eventos deportivos

Los dos macroacontecimientos deportivos que se celebrarán próximamente en Brasil (Campeonato Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos de Rio de Janeiro en 2016) han atraído la atención de empresarios e inversores por su gran potencial y por el enorme déficit de infraestructuras existente.<sup>51</sup> Una de las principales preguntas que emergen en este punto es si las empresas españolas han llegado tarde a las citas deportivas y no han podido sacar el partido más adecuado a los acontecimientos.

En realidad esto no es así. Para estos dos acontecimientos Brasil recibirá inversiones valoradas en cerca de 150.000 millones de euros y las empresas españolas ya han apostado claramente por las mismas y se han adjudicado importantes contratos en el área de infraestructuras.

<sup>51</sup> Se habla de un déficit en infraestructuras del transporte de 175.000 millones de euros.

*Desde el punto de vista del sector aéreo, está pendiente la firma del Acuerdo amplio de aviación entre la UE y Brasil*

En el caso del turismo, la cita olímpica da mayores atractivos a la inversión y las compañías que ya tenían capital invertido en Brasil han mostrado su interés en ampliar su negocio. El turismo tiene una enorme potencialidad, tanto por los bajos niveles de que parte como por las condiciones del país y el desarrollo y abaratamiento de los precios del transporte aéreo. Casi todas las grandes cadenas hoteleras de capital español han apostado por Brasil y entre todas cuentan con instalaciones con más de 5.000 habitaciones.

Las oportunidades para que se intensifiquen estas relaciones se extienden también a industrias auxiliares de la construcción, tales como mobiliario urbano, iluminación, seguridad y cerámicas, sin olvidar los grandes sectores de servicios, como los transportes ferroviario y metropolitano, las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías, la energía y el medioambiente.

#### 4.1. El sector aéreo

Desde el punto de vista del sector aéreo, está pendiente la firma del Acuerdo amplio de aviación (“cielos abiertos”) entre la UE y Brasil, acuerdo que, sin embargo, Brasil ya ha firmado con EEUU. Ambos acuerdos contemplan un período de transición con una apertura gradual del mercado para concluir tras unos años con la plena liberalización. En el caso de EEUU esta plena liberalización se producirá en el mes de octubre del año 2015.

A mediados de abril de 2012, Brasil y EEUU lanzaron un *partnership* de aviación. Se trata de una iniciativa público-privada para impulsar la cooperación en áreas como la expansión aeroportuaria, la gestión del tráfico aéreo (ATM), *safety* y *security*. El objeto de esta alianza es dar respuesta a Brasil en sus prioridades de desarrollo de la infraestructura en materia de aviación y conectar a las compañías de EEUU con las oportunidades de negocio crecientes en el sector.

Si bien el acuerdo con la UE fue rubricado en marzo de 2011, todavía debe ser aplicado. A principios de 2013 la parte brasileña propuso varias modificaciones (inclusión de derechos de quinta libertad<sup>52</sup> y una cláusula relativa al intercambio de aeronaves), al considerarlo insuficiente para sus intereses.

---

52 Los derechos de quinta libertad son concedidos por un Estado a otro y permiten desembarcar o embarcar en el territorio del primer Estado tráfico (pasajeros, equipaje o carga) proveniente o destinado a un tercero al que no pertenece la aerolínea en cuestión.

Iberia querría, en el caso de que finalmente se produjera la concesión de derechos de quinta libertad, que esto ocurriera en un período muy amplio. Pero Brasil ve a Europa como un todo, donde lo más importante es Alemania, el Reino Unido y Francia. El resto es considerado marginal (salvo Portugal por motivos históricos). No hay ninguna razón para que Brasil privilegie su relación con España frente al resto de Europa.

La entrada en vigor del Acuerdo implicaría, entre otros temas, la liberalización de los destinos. También se abriría a partir de la firma un período transitorio de tres años, con una liberalización progresiva de las actuales rigideces. Al igual que en otros acuerdos amplios de aviación firmados por la Comisión Europea, el Acuerdo favorece la cooperación regulatoria en diferentes aspectos como en temas de safety, security, aplicación de normas de competencia, gestión de tráfico aéreo y protección de los consumidores.

#### 4.2. Las telecomunicaciones

El *Índice Global de Competitividad 2013*, del Foro Económico Mundial, señala al sector de telecomunicaciones como el segmento de infraestructura brasileña con mejor rendimiento, comparado con otros países. Este buen rendimiento se debe, en buena medida, a las fuertes inversiones de las compañías del sector. Desde 1998, se invirtieron casi 125 millones de dólares en la expansión de las redes y la mejora de la calidad de los servicios que atienden los casi 354 millones de clientes actuales (44,3 millones en telefonía fija, 269,9 millones en la móvil, 21,6 millones en banda ancha fija y 17,3 millones en televisión de pago).

La proximidad de los macroacontecimientos deportivos permite esperar un crecimiento brusco de la demanda de los servicios de telecomunicaciones. Sólo en relación con el Campeonato Mundial de Fútbol de 2014 las proyecciones consideran la llegada a Brasil de 700.000 turistas extranjeros y de 15.000 periodistas, además de una audiencia de 4.000 millones de espectadores en todo el mundo. Un escenario de este tipo supone un gran reto para la industria y, simultáneamente, una gran oportunidad para Brasil de mejorar su infraestructura de telecomunicaciones.

*La proximidad de los macroacontecimientos deportivos permite esperar un crecimiento brusco de la demanda de los servicios de telecomunicaciones.*

Esta gran expansión a corto plazo va más allá de las iniciativas del sector, ya que requiere acciones gubernamentales y debe incluir soluciones a las barreras existentes para las inversiones en el país y en las telecomunicaciones.

## ► 5. Energía y medioambiente

### 5.1. El potencial energético de Brasil

En lo que respecta a la energía, Brasil ocupa una posición excepcional en los países emergentes. A diferencia de China y la India, cuenta con recursos energéticos propios, capaces de abastecer su creciente demanda y generar excedentes para el mercado mundial. Mientras Rusia, Venezuela y los grandes productores del Golfo Pérsico son sólo mono-productores de gas o petróleo, Brasil tiene una economía diversificada y una amplia variedad de recursos energéticos. Finalmente, su patrimonio natural implica preferencias de sostenibilidad diferentes de las de otros países emergentes.

Brasil es un actor en ascenso en el panorama energético internacional por el tamaño de su mercado interno y el dinamismo de la demanda. Es el noveno consumidor energético mundial y el tercer americano, detrás de EEUU y Canadá. El crecimiento y la modernización económica han incrementado la demanda de energía en más de un 30% en la última década, con una proyección igualmente importante. Esta tendencia presiona a las infraestructuras energéticas, convertidas en prioridad gubernamental. Su consumo se basa en petróleo y etanol (39%), hidroelectricidad (29%), otras energías renovables (21%, básicamente biomasa), gas natural (7%), carbón (3%) y generación nuclear (1%).

Hay consenso en que el peso de Brasil en el escenario energético mundial sólo puede aumentar, aunque hay incertidumbres respecto al ritmo con que puede movilizar sus recursos y la forma de gestionarlos. Las dudas surgen de las contradicciones que presenta tanto su dotación de recursos naturales (hidrocarburos y renovables) como la naturaleza híbrida de su política energética, a caballo entre la intervención y el mercado. Se trata de una realidad compleja y difícil de acomodar en un enfoque convencional de las relaciones bilaterales.

Por el lado de la oferta, Brasil tiene petróleo, gas natural, carbón, etanol, biomasa, hidroelectricidad y potencial eólico y solar, junto con capacidades nucleares y termales más modestas. Aunque es más conocido como productor de etanol (sólo superado por EEUU) y de hidroelectricidad, los desarrollos recientes se han centrado en el petróleo, con el descubrimiento de grandes depósitos *offshore*, el Presal, que podrían convertir al país a medio plazo en uno de los mayores productores mundiales de crudo y, posiblemente, en un productor significativo de gas natural.

*En lo que respecta a la energía, Brasil ocupa una posición excepcional en los países emergentes.*

Tras sus descubrimientos de Presal, Brasil posee el 0,9% de las reservas mundiales de crudo, las segundas de América Latina, detrás de Venezuela y

por delante de México (0,7%). En 2012, la producción de petróleo alcanzó los 2,15 millones de barriles/día (mbd), situándose como tercer mayor productor latinoamericano, detrás de México (2,9 mbd) y Venezuela (2,7 mbd), con un 2,7% de la producción mundial. Mientras la producción de estos países en la última década declina, la de Brasil casi se ha doblado. Según la AIE, Brasil podría ser exportador neto de líquidos desde 2013. Para 2020 la producción brasileña podría alcanzar los 6 mbd, mientras su consumo rozaría los 3 mbd. En ese caso Brasil se convertiría en el principal productor y exportador latinoamericano de petróleo.

*Brasil tiene un gran potencial hidroeléctrico y eólico.*

Brasil protagoniza la revolución del Presal, menos conocida que la de los hidrocarburos no convencionales, que ha transformado el horizonte extractivo de la cuenca atlántica extendiéndose a depósitos similares en toda la costa occidental africana, donde Petrobras también espera aplicar su experiencia. El crudo representa más del 75% de la producción de combustibles líquidos. Aunque la producción de etanol proporciona a Brasil una imagen “verde” y muchas divisas, entraña cierta vulnerabilidad, como ilustra el descenso de la producción en 2011 por una mala cosecha de azúcar.

Más allá de una narrativa energética basada en las renovables, buena parte de su futuro energético radica en sus reservas del Presal y en su potencial en gas no convencional. Sus reservas de gas no convencional son las terceras de América Latina, tras Argentina y México. Los descubrimientos de gas asociado a nuevos yacimientos *offshore* son muy prometedores. Aunque su peso en las reservas mundiales es reducido, Brasil tiene recursos propios para desarrollar su sector gasista, que además puede complementar a las renovables, por lo que deberá acometer un esfuerzo importante en infraestructuras de almacenamiento y transporte.

Brasil tiene un gran potencial hidroeléctrico y eólico. Todas las renovables suponen más del 80% de la generación eléctrica. En 2011, tuvo el 12% del consumo mundial de hidroelectricidad, detrás de China. Su potencial se ve trabado por las dificultades de gestión de cuencas transnacionales, falta de infraestructuras o la oposición de movimientos conservacionistas.

Es el primer consumidor de renovables de América Latina, básicamente por ser el segundo productor mundial de biocombustibles, tras EEUU, con más del 22% de la producción mundial. A pesar de que la penetración de la energía solar y eólica ha sido limitada hasta años recientes, tiene la mayor capacidad eólica instalada de América Latina, pero muy por debajo de sus posibilidades.

**Los objetivos prioritarios de la política energética de Brasil son garantizar la seguridad de suministro, el desarrollo de recursos propios, la contención de precios y la lucha contra la pobreza energética.**

El Plan Nacional de Energía 2030 estima un potencial hidroeléctrico de 258 GW, eólico de 143 GW y de 8 GW para la biomasa. También hay potencial en energía solar en emplazamientos aislados, con apoyos diferenciados según los estados. Finalmente, operan dos plantas nucleares y hay una tercera en construcción cuya inauguración está prevista para 2015, contemplando construir al menos cuatro más para 2030.

### 5.2. La política energética brasileña

Los objetivos prioritarios de la política energética de Brasil son garantizar la seguridad de suministro, el desarrollo de recursos propios, la contención de precios y la lucha contra la pobreza energética. La seguridad de suministro se entiende en clave interna, para evitar apagones eléctricos como el de 2001; y externa, reduciendo las importaciones

de productos y diversificando las importaciones de gas de Bolivia. Explotar su potencial de manera eficiente implica desarrollar sus recursos naturales y sus capacidades tecnológicas y empresariales, obligando al inversor a establecerse en el país y recurrir a empresas y trabajadores locales.

La liberalización dista de ser completa y lineal y el sector sigue dominado por el sector público y estrechamente regulado. Pero la política energética brasileña es más transparente y está menos distorsionada que en el resto de la región. El *Resource Governance Index 2013*<sup>53</sup> coloca a Brasil en la 5ª posición sobre 58 países, detrás de Noruega, EEUU, el Reino Unido y Australia. El hecho de que monopolios semiprivados como Petrobras coticen en bolsa supone una rendición de cuentas muy superior a la de otras compañías públicas latinoamericanas. A esto se suma una regulación exigente que puede plantear problemas de aplicación.

El aprovechamiento de los campos del Presal es la prioridad de la política energética brasileña y el mayor reto de Petrobras. Dadas las dificultades técnicas, la regulación se ha modificado para incentivar las inversiones mientras se preserva el papel central de la compañía. Pero la escala de producción, los elevados costes de explotación y las complejidades técnicas amenazan la capacidad de Petrobras para gestionar esos nuevos recursos. A mediados de 2012 se reconoció que desarrollar el Presal costaría más tiempo y dinero del previsto.

---

53 Le siguen en el ranking México, Canadá, Chile, Colombia, Trinidad y Tobago, y Perú. Ecuador ocupa la posición 18, Venezuela la 20 y Bolivia la 24.

De este modo, el gobierno afronta el dilema entre mantener la preponderancia de Petrobras y atraer a las compañías internacionales. La nueva regulación crea una nueva agencia, Petrosal, dedicada a gestionar los recursos presalinos, la capitalización de Petrobras con recursos del Presal no asignados a cambio de una mayor participación estatal, un nuevo sistema de *Production Sharing Agreements* (PSA) que convierte a Petrobras en el operador exclusivo con un mínimo del 30% de participación y un nuevo fondo de desarrollo para gestionar las rentas del Presal.

El petróleo sigue controlado por Petrobras, que monopolizó el sector hasta su liberalización en 1997, y mantiene una posición dominante en el *upstream*, *midstream* y *downstream*. El contexto en que opera Petrobras difiere mucho al de otros grandes productores de la región: la influencia del gobierno se ve limitada por la naturaleza semiprivada de la empresa, el peso de los ejecutivos en sus decisiones y los contrapesos establecidos por el proceso de liberalización. Su principal servidumbre es que el gobierno protege a los consumidores de los incrementos de precios, ocasionando un importante quebranto económico a Petrobras (por ello el gobierno se vio obligado a bajar los impuestos a la gasolina).

Mientras tanto, los precios del combustible siguen regulados. Brasil impone estrictas condiciones en el mercado interior para impulsar la industria y los servicios internos asociados, pero éstas son menos intervencionistas que las de otros productores. Sin embargo, no debe confundirse el modelo brasileño con una apertura de los mercados energéticos, ni en explotación de recursos ni en sus canales de transporte y distribución. Se trata de un sector intervenido y muy regulado, pero de manera transparente y con criterios de buen gobierno.

Como Petrobras no produce suficiente gasolina ni diesel, debe importar a precios internacionales y vender localmente a precios fijos. Las importaciones han crecido en paralelo a la demanda, y con ellas las pérdidas de la empresa en la actividad de refino y las quejas de los accionistas privados, dado el decepcionante comportamiento de sus acciones. Sus ejecutivos han advertido de que las dificultades financieras podrían amenazar su ambicioso programa de inversiones.

Desde una perspectiva geopolítica, el ascenso de Brasil como exportador de petróleo (y eventualmente de gas) le ha llevado de ser un suministrador estadounidense a convertirse en un abastecedor importante de China. Si EEUU reduce a medio plazo sus importaciones de crudo y no absorbe su potencial exportador de gas y petróleo, esos recursos podrían diversificar los abastecimientos de otros grandes consumidores.

*El gobierno afronta el dilema entre mantener la preponderancia de Petrobras y atraer a las compañías internacionales.*

Internamente la pujanza de su mercado energético permite la competencia entre compañías europeas, chinas y estadounidenses en un mercado controlado por las empresas locales.

Petrobras domina el mercado de gas natural al poseer la mayoría de los recursos y gran parte de las infraestructuras de distribución y transporte, y gestionar las importaciones de Bolivia. La carencia de infraestructuras y los bajos precios han impedido el desarrollo del mercado, que requiere la integración de los tres mercados regionales que hasta hace poco coexistían (Nordeste, Sureste y Amazonas). En 2009 se aprobó una nueva legislación para facilitar la inversión privada, abriendo nuevas oportunidades a las compañías internacionales.

Pese a la importancia de sus hidrocarburos, Brasil es más conocido como pionero en el desarrollo del etanol. Hasta 2010 fue el mayor exportador mundial. La caída de la producción en 2011 (un 20%) y el aumento de precios del azúcar obligaron a importar etanol de maíz estadounidense y a reducir su mezcla del 25% al 20% en gasolina. A medio plazo, se quiere prevenir escaseces aumentando la intervención pública y el papel de Petrobras.

*El sector eléctrico gira en torno a Eletrobras, la mayor compañía eléctrica de Sudamérica, con más del 40% de la capacidad instalada brasileña y más del 60% de sus líneas de transmisión.*

Uno de los objetivos brasileños ha sido crear un mercado mundial estandarizado para el etanol, extendiendo su producción (y consumo) al África Subsahariana. En abril de 2013, el gobierno anunció reducciones de impuestos y mejores condiciones crediticias en un intento de impulsar la producción y reducir precios e importaciones. Una crítica frecuente a la política energética es no haber podido beneficiarse de la reducción arancelaria del etanol en EEUU.

El sector eléctrico gira en torno a Eletrobras, la mayor compañía eléctrica de Sudamérica, con más del 40% de la capacidad instalada brasileña y más del 60% de sus líneas de transmisión. La privatización de 1996 se estancó a principios de los años 2000 tras varios cortes de suministro por la escasez de reservas hídricas y apagones con un importante coste político. En 2004 se introdujo un nuevo modelo eléctrico híbrido donde conviven un mercado regulado (los distribuidores compran electricidad en subastas públicas) y otro desregulado (productores y consumidores negocian contratos bilaterales libremente).

El nuevo modelo incluye subastas de capacidad por parte de nuevos generadores para introducir competencia en el mercado. En cambio, excluye la privatización completa de Eletrobras, participada mayoritariamente por el gobierno federal. El gas ganará importancia como soporte de las renovables e hidroelectricidad

conforme se desarrolle el mercado, y constituye el principal elemento de diversificación en generación eléctrica. Otro tanto ocurre con la energía eólica. Pese a las aspiraciones brasileñas de diversificar su generación y reducir la vulnerabilidad hidroeléctrica, los grandes proyectos siguen avanzando, como el de Belo Monte en la cuenca del Amazonas, la tercera planta hidroeléctrica del mundo tras Tres Gargantas e Itaipú.

*El marco regulatorio de las renovables es de los más atractivos de América Latina.*

El marco regulatorio de las renovables es de los más atractivos de América Latina. Muy interesantes son las “subastas inversas”, consideradas la principal medida sectorial de estímulo. Desde su aparición en 2005 se han concentrado en una única fuente renovable, la biomasa hasta 2009 y más recientemente la energía eólica, desincentivando al resto e inhibiendo la aparición de una cartera más diversificada. Su despliegue también se apoya en préstamos preferenciales y exenciones fiscales. En abril de 2013 el BNDES anunció un plan de 1.500 millones de dólares para desarrollar el sector energético en cuatro ámbitos: redes inteligentes, fuentes energéticas alternativas (solar foto-voltaica y térmica), transmisión y distribución de electricidad, y coche eléctrico.

Mientras que las relaciones energéticas UE-Brasil se basan en el elemento empresarial, el contenido energético de la Asociación Estratégica de 2007 se centra en temas como el cambio climático y las energías renovables. Además hay un Diálogo Brasil-UE sobre Política Energética para promover la cooperación en un listado amplísimo de temas que abarca todo el espectro energético.

El papel de la UE resulta clave para solventar los problemas de acceso al mercado brasileño. Si China ha sido incapaz de imponer sus condiciones de contenido local, parece difícil explorar vías de moderarlas fuera de un acuerdo con Brasil o de uno más general como el UE Mercosur. Un Acuerdo de Asociación con provisiones en materia de inversiones, contratos públicos, preferencia local o solución de diferencias parece la única manera de abordar tales obstáculos.

Por su parte, Brasil se opone a los elevados aranceles al etanol aplicados por la UE, diferencia que sólo puede solventarse en instancias comunitarias. Además de la dimensión europea, pueden explorarse los foros iberoamericanos, por ejemplo intensificando las relaciones en el marco de la Asociación Iberoamericana de Entidades Regulatoras de la Energía.

*Desde la perspectiva de los flujos energéticos, Brasil es el principal suministrador de bioetanol de España y un exportador de crudo en ascenso.*

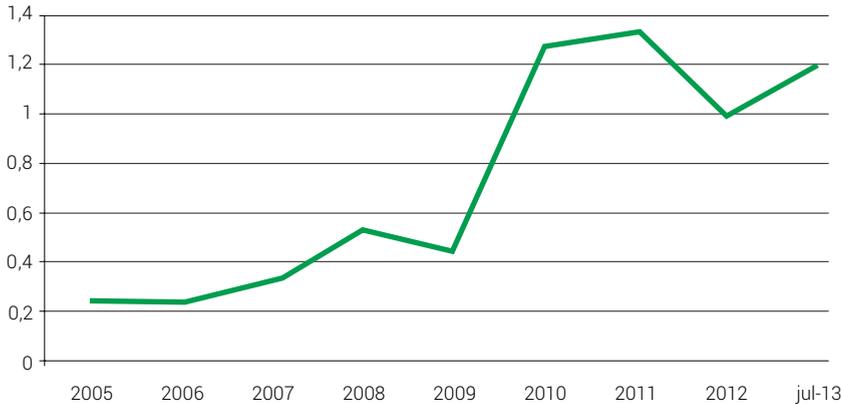
### 5.3. España, Brasil y las relaciones energéticas bilaterales

Los factores de atracción siguen haciendo de Brasil uno de los mercados energéticos mundiales con mejores perspectivas. Entre ellos destacan el tamaño y previsiones de aumento de la demanda, una base diversificada de fuentes y recursos abundantes, necesidades de infraestructuras, y finalmente una política energética pragmática y transparente. Sin embargo, la pervivencia de medidas de naturaleza intervencionista y proteccionista en el sector energético aconseja el acompañamiento político de las relaciones bilaterales.

España podría intentar reforzar más intensamente la convergencia con ciertos fines generales brasileños, realizando elementos como el liderazgo en energías renovables, los valores ambientales y la cooperación en la erradicación de la pobreza energética. La cooperación puede darse a nivel multilateral mostrando receptividad a las preferencias brasileñas en materia energética y medioambiental en los foros multilaterales en que participa.

Desde la perspectiva de los flujos energéticos, Brasil es el principal suministrador de bioetanol a España y un exportador de crudo en ascenso. Hay posiciones importantes de empresas españolas y europeas en el sector brasileño de biocombustibles y, por supuesto, en el de hidrocarburos. El Gráfico 7 muestra el aumento de peso del crudo brasileño en las importaciones españolas. Aunque apenas representaba el 1,2% en volumen de las mismas en los primeros siete meses de 2013, ese porcentaje se ha casi cuadruplicado desde 2005. A título comparativo, Brasil representó en 2012 una cuota de las importaciones de España de crudo semejante a la de Congo o Gabón, pero muy por debajo de la de sus principales proveedores latinoamericanos, México, Colombia y Venezuela.

Gráfico 7. Importaciones españolas de crudo desde Brasil, 2005-julio de 2013



Fuente: CORES.

Aparte de esos flujos no existe mayor interdependencia entre los mercados de productos energéticos brasileños y españoles. No hay tampoco preocupaciones relacionadas con la seguridad de suministro que puedan contaminar las relaciones bilaterales. El foco suele ponerse en las oportunidades de inversión que supone la prioridad otorgada por el PAC de 2010 a las inversiones en el sector energético, para aumentar la capacidad de generación y transporte, y poder así garantizar el suministro.

Las empresas españolas están presentes en todo el espectro del sector energético brasileño. Repsol Sinopec Brasil es una de las mayores compañías energéticas latinoamericanas, la tercera productora de petróleo de Brasil y la segunda en derechos de exploración en las cuencas de Santos, Campos y Espirito Santo, sólo por detrás de Petrobras. En la reciente 11ª ronda de concesión de licencias de mayo de 2013, Cepsa obtuvo participaciones en dos concesiones.

La gran inversión prevista para la explotación de los yacimientos del Presal y las concesiones recientemente concedidas también ofrecen oportunidades en materia de equipamiento: plataformas, material de prospección y facilidades de almacenamiento, así como los servicios energéticos relacionados.

La diversificación hacia el gas natural también ofrece oportunidades, tanto en el *upstream* como en el transporte y la distribución, para utilities y para empresas de servicios energéticos (ESCOs), y para la construcción de infraestructuras gasistas y

*Las empresas españolas están presentes en todo el espectro del sector energético brasileño.*

*En los últimos años, las compañías extranjeras han percibido un aumento de la intervención estatal, lo que podría provocar cierto retraimiento de la IED.*

provisión de equipos. Los proyectos hidroeléctricos y la construcción de infraestructuras asociadas ofrecen oportunidades igualmente importantes de negocio a las empresas españolas. La energía eólica tiene buenas perspectivas de crecimiento, y ha generado un interés creciente por los fabricantes de componentes y, sobre todo, de las utilities españolas.

Brasil es una de las apuestas estratégicas de Iberdrola, con presencia en el negocio de redes tras la integración de la compañía distribuidora Elektro, convirtiéndose en una de las mayores compañías eléctricas brasileñas. La compañía planea seguir

desarrollando proyectos hidráulicos y eólicos. Endesa Brasil está presente en generación hidroeléctrica, en transporte con la gestión de la interconexión entre Argentina y Brasil, y en distribución con importantes participaciones en distribuidoras brasileñas.

En todos los casos las oportunidades quedan limitadas por las normas de contenido local, que exigen instalarse en el país y contar con proveedores y trabajadores locales para contratar con el sector público o Petrobras, o acceder a financiación del BNDES. En los últimos años, las compañías extranjeras han percibido un aumento de la intervención estatal, lo que podría provocar cierto retraimiento de la IED. Incluso se han producido algunas desinversiones españolas, como la venta en 2012 de los activos de transmisión adquiridos en subasta por ACS hace unos años a la china State Grid Corporation.

También hay espacio para la cooperación bilateral en materia energética. Tal vez no el suficiente como para establecer diálogos energéticos estratégicos como los que Brasil mantiene con EEUU y China o replicar el de la propia UE, pero sí para contar con una estrategia española que impulse la cooperación en materia de energía. Los espacios de cooperación podrían abarcar desde el ámbito técnico y académico a la cooperación al desarrollo energético. O señalar el compromiso con la conservación del medioambiente con aportaciones al *Amazon Fund*.<sup>54</sup> También puede explorarse la colaboración triangular en espacios de interés común en América Latina y África Occidental, como ya ha propuesto EEUU y contempla la Asociación Estratégica con la UE.

---

<sup>54</sup> Fondo gestionado por el BNDES para luchar contra la deforestación, el principal problema ambiental del país y que ocasiona el grueso de las emisiones de GEI. Las aportaciones hasta la fecha provienen del gobierno noruego, el KfW alemán y Petrobras.

#### 5.4. España, la UE y el medioambiente

Desde la perspectiva española y europea, Brasil merece un tratamiento acorde a su potencial energético. Su ascenso proporciona vectores bilaterales de cooperación en otros aspectos de la agenda internacional en los que Brasil es muy activo, como el desarrollo sostenible y el cambio climático, pero el papel creciente de los hidrocarburos no puede ser ignorado.

El diálogo UE-Brasil sobre Cambio Climático ha dado resultados ambivalentes, dada una cierta ambigüedad de las posiciones brasileñas. Por un lado, tras intensas negociaciones con la UE en el camino hacia la Cumbre de Copenhague de 2009, finalmente decidió adherirse a la coalición BASIC (Brasil, Sudáfrica, la India y China) de países emergentes opuestos a una resolución vinculante y a la supervisión internacional. En cambio, dos años después, su posición cambió en la Conferencia de Durban de 2011, cuando apoyó las propuestas de la UE para mantener el aumento de la temperatura media global limitada a 2°C sobre los niveles preindustriales. Brasil y la UE siguen comprometidos con la negociación de un protocolo u otro instrumento legal para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) desde 2020.

La preservación del medioambiente es un objetivo clave de Brasil, que ha participado en todas las discusiones medioambientales internacionales, se ha adherido a todos sus instrumentos multilaterales, firmó el Protocolo de Kioto y fue uno de los primeros países en adoptar compromisos voluntarios para reducir la emisión de gases de efecto invernadero en 2009. Este compromiso se materializó en 2010 con la Política Nacional de Cambio Climático, que reconoce la importancia de respetar sus compromisos sin renunciar al crecimiento y la inclusión social. Destaca el interés por alcanzar objetivos a corto plazo en la reducción de la deforestación y la consolidación de un mix energético bajo en carbono.

Parece importante acompañar las preferencias españolas con un espacio de cooperación energética más amplio, en el que es fundamental recoger los objetivos brasileños en la materia, desde la transferencia de tecnología y la creación de capacidades locales al acceso al mercado europeo de biocombustibles, pasando por la selectividad en las inversiones extranjeras en su sector energético.

Con relación a la Amazonía, España podría hacer un esfuerzo de *honest broker* entre las acciones desarrollistas de Brasil y las posturas más estrictas de la Comisión Europea (CE) y algunos países de la UE (el Reino Unido y Alemania). No se trata de estar de acuerdo con todo lo que hace Brasil, pero tampoco en denunciar todas sus acciones. Hay

*El diálogo UE-Brasil sobre Cambio Climático ha dado resultados ambivalentes.*

*España ha tenido en los últimos años un progreso significativo en el área medioambiental y de renovación tecnológica.*

ahí un gran espacio de maniobra para propuestas creativas por parte de España y una manera de reforzar los lazos con Brasil.

España ha tenido en los últimos años un progreso significativo en el área medioambiental y de renovación tecnológica que podría volcarse en programas de cooperación. Además, tiene una gran experiencia hídrica, al haber invertido capital e inteligencia en abastecer a comunidades en terrenos áridos, e irrigar y suministrar a las industrias en un

contexto de escasez. Brasil tiene un marco legal en el área de recursos hídricos, pero su legislación es reciente y con mucho camino para alcanzar un buen nivel de gestión.

En medioambiente destacan los proyectos en zonas semiáridas del nordeste dentro del llamado "Programa Cisternas" (en nueve estados), con la construcción de depósitos para recoger el agua de lluvia y permitir que numerosas familias accedan al agua potable. En el tratamiento de aguas residuales, reciclaje de residuos sólidos urbanos y regadío, las posibilidades de colaboración y de negocio para las empresas españolas son considerables. También existen nuevas oportunidades empresariales, como la gestión del agua, con empresas españolas de gran experiencia.

# CONCLUSIONES





## CONCLUSIONES

La relación bilateral hispano brasileña atraviesa un buen momento pero en el caso de que ambos gobiernos decidan mejorarla se requiere un profundo esfuerzo político de las partes para poder cumplir con semejante objetivo. Después de un largo período de mutuo desinterés, las inversiones españolas de la década de 1990 comenzaron a acercar a ambos países a partir de una agenda donde primaban los intereses compartidos.

Tras un momento de tensión ya superado debido al trato otorgado a ciertos viajeros e inmigrantes brasileños en Barajas, el diálogo político al más alto nivel permitió reconducir la situación y mejorarla ostensiblemente. De este modo no existen actualmente en la agenda bilateral diferendos o problemas de calado que puedan perturbar sensiblemente la relación.

Por tanto, ¿dónde están los problemas, en caso de existir? Éstos existen efectivamente y se encuentran básicamente en el terreno de las percepciones, los estereotipos y las expectativas, pero también en los canales de comunicación que a veces carecen de la fluidez necesaria. Es muy notable ver cómo influye la forma en que cada parte percibe al otro y los estereotipos que se han formado de sus conductas, respuestas y posiciones en política exterior. Todo esto condiciona las mutuas expectativas del comportamiento del otro en la escena internacional, en los foros compartidos y en la propia relación bilateral.

España tiende a ver a Brasil y a relacionarse con él como un país latinoamericano más, muy similar a las otras repúblicas hispanohablantes de la región, pero Brasil quiere ser tratado como la gran potencia que pretende ser, pero que también es. A su vez, Brasil ve a España con un proyecto iberoamericano que puede interferir en sus posiciones e intereses en América del Sur, un proyecto claramente injerencista desde su perspectiva. Pero España quiere que se le reconozca su relación especial con buena parte del continente y su derecho a profundizar en la misma.

Si bien ambas partes exigen del otro respecto mutuo, el gran desconocimiento que las dos sociedades tienen entre sí colabora al fuerte impacto de percepciones falsas y estereotipos deformados. Es mucho lo que se ha avanzado en el conocimiento del otro en los últimos años, pero todavía queda mucho por hacer en el desarrollo de estudios brasileños en España y de estudios españoles en Brasil, por poner un ejemplo.

La coexistencia de Dilma Rousseff y Mariano Rajoy ha potenciado con buenos resultados el diálogo político al más alto nivel entre ambos gobiernos, un camino por el que se debe seguir transitando. Pero así como están aceitados los canales

de comunicación al más alto nivel, en ocasiones no ocurre lo mismo entre la administración de un país y los representantes del otro.

Hasta ahora, tanto desde la perspectiva española como brasileña, la relación bilateral ha estado al margen de los cambios políticos en uno y otro país. En buena medida esta situación responde a la percepción mutua acerca de la importancia de una asociación estratégica entre los dos países. Es una de las virtudes de la primacía de los intereses sobre los sentimientos.

Sin embargo, para que esto prospere y la relación se afiance y siga creciendo es necesario, al menos desde la perspectiva de España, que las líneas maestras de nuestra política hacia Brasil sean entendidas como una política de Estado, producto de un amplio consenso entre los principales partidos. La marcha hacia la potenciación de los vínculos con Brasil debe estar al margen de los bandazos que caracterizan algunos aspectos de la política exterior española.

ANEXOS





## ANEXO I

### PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA RELACIÓN BILATERAL

1 Desde la perspectiva española, el peso de la relación bilateral sobre el terreno descansa en las estructuras de la embajada española en Brasilia. Desde allí se debe cubrir de forma eficaz el vasto territorio que suponen los 8.515.767 km<sup>2</sup> de Brasil. Ante esta tan compleja variedad regional, que incluye distintos centros políticos, administrativos y económicos emerge la pregunta de si sólo desde Brasilia se puede gestionar exitosamente una agenda tan compleja como la descrita a lo largo de este Informe o, por el contrario, se deben reforzar o restablecer algunas dependencias diplomáticas, consulares y comerciales en São Paulo y Rio de Janeiro.

Teniendo en cuenta que en Brasilia está la capital federal y el corazón político del país, en São Paulo el mayor centro demográfico y económico y en Rio de Janeiro, sede de las Olimpiadas en 2016, el núcleo de las empresas brasileñas y extranjeras dedicadas a la energía, se impone una profunda reflexión del gobierno español sobre el número, ubicación, coordinación y tamaño de las oficinas comerciales españolas y del papel que podrían jugar los cónsules generales para mejorar el desempeño de la representación de España en Brasil.

2 Habría que mejorar los órganos de coordinación política entre los dos gobiernos, comenzando por el nivel diplomático. La potenciación de diálogos bilaterales al más alto nivel es un buen comienzo, insistiendo en mantener el nivel de las visitas de los dos últimos años.

3 En los últimos meses ha despegado la Fundación Consejo España-Brasil, que podría ser un buen instrumento de mejora de la relación bilateral. Por eso, resulta necesario potenciar su funcionamiento a efectos de reforzar las sinergias entre los principales actores económicos, sociales, académicos y políticos implicados a ambas orillas del Atlántico.

El Consejo España-Brasil podría ser la herramienta más adecuada para impulsar la creación y funcionamiento de foros sectoriales bilaterales que profundicen en todas aquellas cuestiones de la agenda hispano brasileña que puedan y deban ser discutidas. En ese sentido parece que se está trabajando en ayudar a constituir un grupo de empresas brasileñas “sensibles” a lo español y/o con intereses en España, un propósito en el que habría que profundizar a fin de comenzar a cumplir con algunos de los objetivos propuestos. También debería hacerse un esfuerzo para potenciar otros canales de consulta y coordinación más eficaces que engloben simultáneamente a los dos gobiernos y al sector privado, bien en el marco del Consejo España-Brasil o bien al margen de él.

4 En el terreno económico existe la expectativa de que España supere pronto la crisis económica y retome un ritmo sostenido de crecimiento. Si bien en algunos casos específicos la crisis pudo generar algunas oportunidades, como el redireccionamiento de ciertas inversiones al mercado brasileño, la recesión tuvo efectos inhibidores evidentes para la relación bilateral. Esto ha sido muy notable en la limitación del poder adquisitivo en el mercado interno español y la contracción del crédito y otros incentivos a las inversiones españolas y al comercio exterior.

Por eso sería importante otorgar mayor importancia a las relaciones empresariales en el ámbito regional y local. Se trata de una apuesta a medio y largo plazo, especialmente en los niveles estadual y autonómico, que podría rendir importantes frutos para las empresas y las inversiones españolas. El objetivo debería ser reforzar los lazos bilaterales entre las organizaciones empresariales, tanto de ámbito nacional como regional.

5 La crisis ha dificultado que las empresas brasileñas en proceso de internacionalización opten, en el corto plazo, por instalarse en España, por más tentadoras que puedan ser las oportunidades actualmente existentes. Sin embargo, el aumento de la competitividad de la economía española podría provocar nuevos estímulos. Algunas áreas donde se podría fomentar la presencia brasileña son material de transporte, cemento, industria de motores, celulosa, calzado y petróleo, teniendo en cuenta que ya hay inversiones en las industrias textil (Santista) y siderúrgica (Gerdau).

6 A la hora de apoyar la presencia cruzada de empresas privadas (brasileñas en España y españolas en Brasil) habría que potenciar y coordinar más eficazmente el apoyo de las instituciones y diversas administraciones. Como ejemplo podría citarse desde el lado español la labor del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), las Oficinas Económicas y Comerciales de la embajada de España en Brasilia y São Paulo, y otros organismos, como la CEOE Internacional.

El apoyo institucional no es el único recurso, y también debe contarse con una buena red de contactos locales, que potencien y faciliten el establecimiento y la internacionalización de empresas en el otro país. También hay que potenciar las redes de contactos a través de acontecimientos, encuentros empresariales o ferias, ya que todas estas actividades pueden ser una forma de incrementar la relación entre particulares e inversores. Es obvio que en Brasil habría que impulsar medidas semejantes.

El ICEX organizó en noviembre de 2013 un gran Foro de Inversiones y Cooperación Empresarial en São Paulo, con la participación de más de 400 empresas. Su objetivo era facilitar las oportunidades de inversión y colaboración y asociación entre empresas de ambos países. Iniciativas de este tipo deben ser potenciadas,

incluso de forma conjunta por instituciones de las dos partes, como el ICEX y su contraparte la Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil).

7 Hay tres áreas claves para potenciar negocios comunes entre España y Brasil: ingeniería civil, TIC y energía. Las oportunidades no se limitan a los dos mercados nacionales, ya que también existen muchas posibilidades de actuación conjunta en América Latina y en África. Pero eso tiene que hacerse en la forma de cooperación o *joint-ventures* entre empresas privadas. Los gobiernos pueden facilitar el acercamiento, pero sólo si es solicitado por actores privados con fuertes intereses.

8 Una de las áreas a desarrollar en las relaciones entre Brasil y España es la posibilidad de colaborar en la realización de proyectos en terceros países, tanto de carácter empresarial (participación conjunta en concursos y licitaciones) como de ayuda al desarrollo. Sin embargo, no parece que China sea un lugar especialmente propicio para esa triangulación, principalmente por la escasa presencia de las empresas brasileñas en ese país.

9 Brasil ofrece numerosas oportunidades en todos los sectores energéticos y las empresas españolas así lo entendieron hace tiempo. Pero su creciente relevancia en el plano energético mundial trasciende las experiencias empresariales implementadas a la fecha. Desde la perspectiva española merece atención la emergencia de Brasil como una gran potencia energética, con mucho potencial en el medio plazo y no sólo en materia de hidrocarburos. Estas cuestiones también permiten aumentar la cooperación en otros aspectos de la agenda internacional en los que Brasil es muy activo, como el desarrollo sostenible y la pobreza energética.

10 Las industrias auxiliares de la construcción, tales como el mobiliario urbano, la iluminación, la seguridad y las cerámicas, tendrán sin duda oportunidades en esta nueva ola inversora en Brasil, sin olvidar los grandes sectores de servicios como los transportes ferroviario y metropolitano, las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías, la energía y el medioambiente y, muy especialmente, el conjunto de actividades vinculado a la logística. Estas oportunidades se podrán aprovechar a través de la inversión directa de las empresas españolas en Brasil, pero también podrá hacerse a través de la participación de empresas de Brasil en empresas españolas que disponen de tecnología y desean internacionalizarse a través de socios concededores de los mercados de destino.

11 Junto a la ausencia de un APPRI entre Brasil y España, quizá uno de los problemas en el que más insisten los empresarios españoles acerca del funcionamiento del mercado brasileño es su legislación poco flexible y proteccionista, así como

el exceso de burocracia, que dificultan las inversiones extranjeras en el país. A modo de ejemplo baste señalar que la legislación brasileña limita el capital extranjero en una compañía aérea brasileña al 20% de las acciones con derecho a voto. Al parecer, de acuerdo con la última información disponible, se estaba intentando elevar este porcentaje al 49%. El “coste Brasil” no solo refleja una serie de dificultades para las relaciones económicas con España sino también para el desarrollo de la economía brasileña. Por eso, su tratamiento debería figurar tanto en la agenda bilateral hispano brasileña como en la de UE-Brasil.

**12** África puede ser un buen terreno para explorar la posibilidad de desarrollar acciones conjuntas hispano brasileñas, tanto en lo que se refiere a programas de AOD como a cooperación empresarial. El Magreb es un área con un gran potencial y que podría ser tenida en cuenta.

Otra opción pasa por reforzar la cooperación Sur-Sur con mayores programas conjuntos en América Latina y también en África. Esto implicaría una fuerte decisión política, tanto para negociar con Brasil como para decidir la inversión de fuertes cantidades de dinero que permitan promover proyectos atractivos para todas las partes. En el ámbito de la cooperación al desarrollo hay más posibilidades de cooperación triangular, sobre todo en países latinoamericanos como Haití y Paraguay.

**13** Hay que profundizar el conocimiento mutuo en ambos países. El incremento de los intercambios universitarios sin duda ayudará a ello, debiéndose sacar mayor partido al programa “Ciencia sin Fronteras”. Se debe incidir en la creación de un ente hispano-brasileño para el intercambio de talentos que abarque la universidad pero también los centros de investigación científica y las empresas. Ello debe comenzar por una simplificación de los requisitos para el establecimiento de profesionales y el intercambio de investigadores, profesores y estudiantes, con una política más abierta en materia de reconocimiento de títulos y de ejercicio profesional.

**14** Es necesario sacar mayor rendimiento a la presencia española ya existente. Para eso se requiere una mayor coordinación entre los ocho Institutos Cervantes de Brasil. Uno de sus directores debería funcionar como director nacional y ser el responsable de elaborar y gestionar un plan nacional que permita racionalizar los recursos disponibles y rentabilizar mejor las acciones emprendidas, logrando un mayor impacto. Sería necesario contar con un programa de actuación coordinado entre todos los centros, más estructurado y pensado para períodos bienales o trienales. Simultáneamente, cada uno de los Institutos debería reforzar su contacto con el entorno, adaptando su programación a la amplia diversidad étnica, cultural, económica y social de Brasil.

15 En coordinación o no con los Institutos Cervantes, distintas instituciones españolas, públicas y privadas, deberían reforzar sus esfuerzos para acercar a la sociedad brasileña las mejores muestras de la cultura española y europea. Ya se han hecho algunas exposiciones en este sentido, pero habría que redoblar los esfuerzos.

Lo mismo se puede decir acerca de muestras sobre la cultura brasileña en España. Son iniciativas caras que deberían ser apoyadas por empresas y fundaciones privadas, pero al mismo tiempo, desde el ámbito de lo público, las distintas administraciones deberían hacer todo lo posible para facilitar el tránsito de obras de arte reduciendo la pesada burocracia existente en algunos aspectos. Esto es más perceptible en Brasil, aunque no sólo.

16 Hay que sacar mayor partido a la historia migratoria común, de España a Brasil en 1880-1930 y de Brasil a España en la última década. En el primer caso se podría pensar en hacer una gran exposición en São Paulo, que recogiera con objetos, fotografías, pinturas y publicaciones la forma de vida de los inmigrantes españoles y su aporte a la construcción del Brasil moderno. También se podrían establecer a través de la Fundación Consejo España-Brasil premios a tesis, investigaciones y trabajos literarios sobre temas migratorios. Es necesario mejorar la distribución y presencia de libros en portugués en España y en español en Brasil.

17 Hay otros muchos ámbitos en los que se puede profundizar la relación bilateral en lo referente a educación y cultura como en el reconocimiento y homologación de títulos y grados académicos, algo que es posible en España pero es mucho más difícil en Brasil. Es una cuestión que afecta muy especialmente la actividad migratoria, especialmente en lo que se refiere a la circulación de personal altamente cualificado. En Brasil resulta muy difícil que un ingeniero o arquitecto español pueda ir a ejercer su profesión, incluso cuando el empleador es una empresa brasileña filial de una española. Éste es un terreno en que una simplificación de los procedimientos tendría efectos mutuamente beneficiosos.



## ANEXO II

### CUESTIONARIO ENVIADO A EXPERTOS ESPAÑOLES Y COLABORADORES

- 1 ¿Por qué cree que España y Brasil son aliados naturales? ¿Por qué interesa Brasil a España y España a Brasil?
- 2 Nadie duda de la importancia hoy en día de Brasil, y de su atractivo no sólo para España. ¿Qué le aporta España a Brasil en relación a otros países? ¿Puede de alguna manera España entrar en competencia con otros países como China o EEUU si refuerza su relación bilateral con Brasil?
- 3 ¿Cómo debe España acercarse a Brasil, cómo debe tratarle: como un emergente centro de influencia, como potencia económica, de igual a igual...?
- 4 El reforzamiento de los lazos bilaterales entre ambos países se intuye principalmente económico, pero ¿cuáles serían los principales intereses comunes (económicos o no)?
- 5 ¿Debería apoyar España públicamente la posibilidad de plantear un *Transatlantic Free Trade Area* (TAFTA) ampliado que incluyera a América Latina y especialmente a Brasil?
- 6 Como parte de la búsqueda de una relación bilateral con Brasil “más madura”, ¿debe España alterar su visión hacia el conjunto de América Latina en beneficio brasileño? y ¿debe Brasil hacer lo mismo respecto a Europa en beneficio español?
- 7 ¿Cuáles han sido las líneas maestras de la relación bilateral en los últimos 20 años? ¿Cuáles fueron los aciertos y desaciertos más reseñables?
- 8 ¿Cuáles son los principales problemas pendientes de la agenda bilateral?
- 9 ¿Cuáles serían los principales beneficios para ambos países de un reforzamiento de los lazos bilaterales?
- 10 ¿Qué estrategia debe seguir España con respecto a Brasil en su deseo de tener un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU?
- 11 ¿Cree que Brasil apoyará a España en su candidatura a un asiento no permanente en el Consejo?
- 12 ¿Cuál es la importancia de Brasil para España como destino de su IED, como mercado y como fuente de recursos naturales?
- 13 ¿Qué porvenir tienen en España las inversiones y las empresas brasileñas?
- 14 ¿Cómo se pueden reforzar los lazos entre los sectores privados de ambos países?

- 15 ¿Cree que la Copa del Mundo de Fútbol (2014) y las Olimpiadas (2016) son una oportunidad para España? ¿Y para fortalecer sus relaciones bilaterales? ¿Estamos llegando tarde?
- 16 ¿Cómo puede España apoyar a Brasil en otros asuntos de su importancia como la protección del Amazonas y la reducción de la deforestación, la violencia urbana y el tráfico de personas?
- 17 ¿Pueden apoyarse España en Brasil y Brasil en España para intensificar las relaciones económicas con China? ¿Tiene sentido hablar de triangulación?
- 18 ¿En qué áreas Brasil y España pueden trabajar juntas para posicionarse en terceros países, principalmente de América Latina? ¿Podrían también trabajar ambos países de cara a su posicionamiento en África?
- 19 ¿Qué sugerencias estima oportunas, especialmente en su campo de actuación, para mejorar las relaciones bilaterales en cualquiera de sus aspectos?

## ANEXO III

### MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO Y COLABORADORES

#### 1. Relación de miembros del grupo de trabajo

*Carlos Alonso Zaldívar*, embajador de España e investigador *senior* asociado del Real Instituto Elcano

*Consuelo Álvarez de Toledo*, presidenta de Infolatam

*Alfredo Arahuetes*, decano de ICADE

*Félix Arteaga*, investigador de Defensa del Real Instituto Elcano

*Sonia Álvarez Cibanal*, ex subdirectora general, Subdirección General de Países del Mercosur, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

*Bruno Ayllón*, investigador principal de Altos Estudios Nacionales de Ecuador

*Rafael Bernar Solano*, subdirector de Relaciones Internacionales de REPSOL

*Jorge Cachinero*, director *senior* de Llorente & Cuenca

*Félix Costales Artieda*, secretario general de la Fundación Consejo España-Brasil

*Renata Dutra*, gerente de Asuntos Públicos de Telefónica

*Carlos Esco Samperiz*, director de Relaciones Institucionales de Telefónica S.A.

*Gonzalo Escribano*, investigador de Energía del Real Instituto Elcano

*Enrique Esquivel Lalinde*, capitán de fragata, Subdirección General de Planes y Relaciones Internacionales, Dirección General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa

*Rafael Estrella*, vicepresidente del Real Instituto Elcano

*Luis Fernández-Cid*, director general de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

*Fernando García Casas*, director de Gabinete del SEGIB

*Carlota García Encina*, investigadora del Real Instituto Elcano

*Jacinto García Palacios*, director de Relaciones Institucionales de EADS

*José Gasset Loring*, director de Relaciones Internacionales de IBERDROLA

*Pablo Gómez de Olea*, director general para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

*Federico Gómez Sánchez*, Servicio de Estudios y *Public Policy* del Grupo Santander

*Carmen González Enríquez*, investigadora de Demografía y Migraciones Internacionales del Real Instituto Elcano

*Escolástico González López*, gerente de la Dirección Internacional de RENFE

*Susanne Gratius*, investigadora de FRIDE

*Juan Pablo de Laiglesia*, embajador en misión especial para África Subsahariana, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

*Maribel de Luis*, directora de Relaciones Internacionales y Responsabilidad Corporativa de REPSOL

*Carlos Malamud*, investigador de América Latina del Real Instituto Elcano

*Evaristo Martín*, Dirección Internacional de RENFE

*Javier Noya*, investigador de Imagen Exterior de España y Opinión Pública del Real Instituto Elcano

*Diego Nuño García*, subdirector general de Asuntos Migratorios, Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

*Iliana Olivé*, investigadora de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano

*Enrique Peña*, director del Gabinete de Presidencia, RENFE

*Pedro Pérez Herrero*, director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá de Henares

*Elena Pisonero*, presidenta de Hispasat

*Mónica Santafé*, técnico de Relaciones Internacionales de REPSOL

*Juan Socias*, director de Relaciones Institucionales de INDRA

*Alicia Sorroza*, investigadora del Real Instituto Elcano

*Federico Steinberg*, investigador de Economía Internacional del Real Instituto Elcano

*Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, embajador de España

*Enrique Yturriaga Zaldanha*, subdirector general, Subdirección General de Países del Mercosur, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

## 2. Colaboradores

*David Benito Astudillo*, jefe de área de Convenios Internacionales, Dirección General de Aviación Civil, Ministerio de Fomento

*Cámara de Comercio de España en Brasil*

*Osmar Vladimir Chohfi*, diplomático

*Tarsicio Fernandes Costa*, diplomático

*Juan Carlos Gozzer*, director ejecutivo Brasil de Llorente & Cuenca

*José Antonio Llorente*, socio fundador y presidente de Llorente & Cuenca

*Francisco Luzón*, consejero de LATAM

