

## XXIII Conferência Internacional de Lisboa

### Sessão temática

### Prioridades para a Acção Externa de Portugal

### Relações Bilaterais

#### ***Portugal y Brasil: relaciones asimétricas, potencial de complementación***

Andrés Malamud . CIES-ISCTE, Lisboa

La política externa de Portugal resulta de la convergencia de tres ejes geopolíticos: los que unen al país con Europa, con los Estados Unidos y con los demás países lusófonos. Este último, que constituye la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), es el más impreciso de los tres. Ello se debe a dos razones: la primera es que los países lusófonos tienen, en cuanto actor internacional, una consistencia mucho menos sólida que la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos; la segunda es que la sustancia del vínculo reposa en factores identitarios antes que en intereses comunes o convergentes. Sin embargo, esta situación ha comenzado a cambiar a partir de la emergencia de Brasil como potencia media, proceso que se consolida en las últimas dos décadas – y especialmente desde la creación del Mercosur en 1991. El peso demográfico y económico, así como el rol creciente de Brasil en el escenario internacional, han contribuido a transferir el centro de gravedad de la comunidad lusófona de la orilla oriental a la occidental del Atlántico. Al mismo tiempo, le han conferido a la CPLP una densidad económica de la que antes carecía, lo que se manifiesta en el aumento de las inversiones, el comercio y la cooperación entre Portugal, Brasil, los países africanos de lengua oficial portuguesa (PALOPS) y Timor Oriental.

Las asimetrías entre Portugal (el estado “madre” de la lusofonía y el de mayor riqueza relativa) y Brasil (el de mayores dimensiones demográficas y económicas y mayor potencial de liderazgo) son considerables. Por comparación con las que existen entre otras ex potencias coloniales europeas y sus antiguas colonias, la relación Portugal-Brasil es la más desbalanceada a favor de la ex colonia. Este factor, difícil de asimilar en términos psicológicos e ideológicos, ha contribuido para que sólo recientemente las elites portuguesas admitieran la irreversibilidad de la asimetría y reconocieran, pese a todo, el potencial que contiene la relación bilateral. En Brasil, por el contrario, aún no ha tenido lugar un fenómeno recíproco. En el discurso de asunción de Celso Amorim, ministro de relaciones exteriores de Lula desde el 1º de enero de 2003, se definían como áreas de prioridad estratégica a la Unión Europea, a los países africanos de lengua portuguesa y a Timor Oriental, pero nunca específicamente a Portugal. Sin embargo, *dos estrategias podrán contribuir a aumentar la visibilidad y, sobre todo, el beneficio mutuo de la relación*. La primera es la diplomacia económica bilateral, que debe procurar la multiplicación de las inversiones, el aumento de los flujos de comercio y el fomento regulado de las migraciones. La segunda es la *coordinación de esfuerzos en foros multilaterales* como las agencias internacionales, las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres UE-América Latina.

Respecto de la *primer estrategia*, que comprende las áreas usualmente denominadas como low politics, el elemento subyacente es la dimensión (enorme y creciente) del mercado brasileño. Ello ofrece, por un lado, oportunidades de inversión para capitales portugueses; y por el otro, disponibilidad de mano de obra que combina buena calificación relativa con afinidades culturales. Capitales hacia Brasil y trabajadores hacia Portugal es la fórmula que sintetiza esta simbiosis, aunque en sectores específicos los factores de producción también fluirán en sentido opuesto. Este potencial de desarrollo descansa sobre elementos intangibles

pero importantes como la cultura e idioma compartidos, que reducen costos de transacción al facilitar los procesos de información y monitoreo y aumentar el capital de confianza recíproca.

A fin de estimular los intercambios mencionados, la función de la diplomacia económica consiste en crear las condiciones para que los agentes privados tomen contacto y puedan realizar inversiones y transacciones en un contexto de alta previsibilidad. Esto incluye no solamente asegurar el retorno del capital sino también facilitar los trámites migratorios, de regularización y de nacionalización. Al mismo tiempo, la estrategia portuguesa de mediano plazo debe apuntar a trascender las fronteras brasileñas, aprovechando la situación privilegiada de Brasil como plataforma de expansión del comercio y las inversiones hacia el Mercosur en primer lugar y el resto de América del Sur a continuación.

La *segunda estrategia* que contribuirá a aumentar el provecho mutuo de la relación Portugal-Brasil es la coordinación en instancias multilaterales de diálogo político. La pertenencia de cada uno de estos países a bloques económico-comerciales que detentan personería jurídica (CE y Mercosur respectivamente) impide que la cooperación bilateral se manifieste en foros tales como la Organización Mundial de Comercio, pero en otros como las Naciones Unidas tal cooperación aún es posible. Sin embargo, el mayor beneficio del trabajo conjunto podría provenir de la coordinación de acciones en los dos ámbitos que reúnen a los países de ambos lados del Atlántico: las Cumbres entre la UE y América Latina y las Cumbres Iberoamericanas.

Hasta el presente se han desarrollado tres Cumbres entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe (EU-LAC). Ellas tuvieron lugar en Río de Janeiro (1999), Madrid (2002) y Guadalajara (2004). La Cuarta Cumbre está prevista para los días 12 y 13 de mayo de 2006 en Viena. El sistema de Cumbres bi-regionales ha sido impulsado por la UE y constituye una instancia de alto nivel político con el fin de promover una asociación estratégica entre los países de ambas regiones. Otro objetivo central es la profundización de las relaciones económicas bi-regionales. Dada la asimetría existente entre una UE que habla con una sola voz y una América Latina que se presenta desarticulada entre países y bloques subregionales, resulta central para los países europeos encontrar interlocutores que se constituyan en representantes, voceros o líderes regionales. Brasil es uno de los candidatos obvios para cumplir esta función, y Portugal surge entonces como el interlocutor europeo que podría asumir mayor protagonismo en las negociaciones para establecer la agenda bi-regional.

Por su parte, las Cumbres Iberoamericanas cubren un espacio geográfico más reducido que las Cumbres EU-LAC en términos de integrantes pero exhiben mayor homogeneidad. Reúnen a diecinueve países latinoamericanos y tres europeos que decidieron, quinientos años después del descubrimiento de América, generar un ámbito de concertación política sustentado en una cultura común. Desde 1991 se ha realizado una cumbre anual, siempre en sedes diferentes, y finalmente se ha decidido institucionalizar el sistema iberoamericano mediante la creación de una secretaría permanente con sede en Madrid. Los dos países más poderosos de la asociación, España y Brasil, mantienen objetivos divergentes aunque no contradictorios. España, por un lado, expresa la intención de utilizar la influencia derivada de la identidad cultural y de sus inversiones económicas para hacer jugar a América Latina como un activo propio en la arena mundial y europea. A cambio, está dispuesta a contribuir materialmente con políticas concretas de cooperación para el desarrollo. El inconveniente que puede enfrentar es que esta política sea resistida por algunos líderes latinoamericanos que la interpretan, con razón o sin ella, como neocolonial. Brasil, por otro lado, aprovecha el foro iberoamericano para legitimar su propósito de erigirse en líder natural del continente sudamericano y proyectar su influencia sobre un área más amplia. En este caso, los

inconvenientes surgen de la yuxtaposición parcial de tres “conceptos” regionales: sudamérica, latinoamérica e iberoamérica. Así, la pretensión brasileña de ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas choca contra la voluntad mexicana de establecer un sistema rotativo de países que representen a toda América Latina, y no sólo a una parte.

En este contexto, el rol que Portugal puede jugar en el ámbito de las cumbres iberoamericanas es significativo: junto con Argentina, es el país que goza de mayor fluidez de acceso a los dos grandes, ya que tiene vínculos únicos – si bien de distinta naturaleza - tanto con España como con Brasil. Al mismo tiempo, Portugal no genera resquemores ni entre los estados que desconfían de los intereses neocoloniales españoles ni entre los que temen las ambiciones hegemónicas brasileñas. Estas características podrían otorgarle el lugar de *honest broker*, un mediador honesto que facilita las relaciones entre las partes debido a su reputación y habilidad. Semejante papel reportaría importantes beneficios al funcionamiento de las cumbres. Al mismo tiempo, y sin necesidad de abusar de tal posición, Portugal convertiría su participación en este foro iberoamericano en una herramienta de fortalecimiento de su prestigio internacional.