



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca  
España

Ayllón Pino, Bruno  
España y Brasil en América Latina (1946-2000): de la política de Hispanidad franquista a las Cumbres  
Iberoamericanas  
América Latina Hoy, núm. 37, agosto, 2004, pp. 145-163  
Universidad de Salamanca  
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803708>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ISSN: 1130-2887

ESPAÑA Y BRASIL EN  
DE LA POLÍTICA DE H  
A LAS CUMBRES IBERO  
*Spain and Brazil in Latin A*  
«Hispanidad» to the Ibero

Bruno AYLLÓN PINO  
*Universidad Complutense de Madrid*  
\* *brunespa@mixmail.com*

BIBLID [1130-2887 (2004) 37, 145-163]  
Fecha de recepción: julio del 2003  
Fecha de aceptación y versión final: ene

RESUMEN: En los últimos a  
fracaso de las diferentes iniciativas  
en los mecanismos de cooperación  
académico español una reflexión  
Iberoamericanas, desde la perspec  
y desde la consideración de cómo o  
América Latina en general. Este a  
españolas desarrolladas en el últim  
ricana de Naciones.

*Palabras clave:* Brasil, política  
dad Iberoamericana de Naciones,

ABSTRACT: In the last years  
or failure of the different attempt  
the mechanisms of political coope  
scope there is still a need for an an  
Summits, from the perspective o  
consideration of how this country h  
as a whole. This paper shows the  
in the last half century to manage

*Key words:* Brazil, Brazilian f  
Community of Nations, Iberoame

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza el papel de Brasil en el proyecto de España para construir una Comunidad Iberoamericana de Naciones desde la perspectiva de la visión brasileña hacia la política española en América Latina durante los últimos cincuenta años y, particularmente, desde que en el año 1991 se pusieran en marcha las Cumbres Iberoamericanas.

El trabajo pretende dar a conocer, con base a la documentación diplomática consultada en los Archivos del Ministerio brasileño de Relaciones Exteriores, el *Itamaraty* y en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores español, las particulares percepciones brasileñas ante las iniciativas españolas para articular una Comunidad Iberoamericana de Naciones. Para ello se presentan las amenazas sentidas por Brasil ya desde la época franquista con su política de Hispanidad, la evolución de las orientaciones diplomáticas brasileñas en relación a la política exterior de España en Iberoamérica desde la democratización española y, finalmente, las motivaciones que llevaron a Brasil a participar en las Cumbres Iberoamericanas desde 1991; considerándose los objetivos y principios de la política exterior brasileña en la década de 1990. Como conclusión, se presentan reflexiones en torno a la actitud de Brasil en el futuro, en función de los diferentes tableros diplomáticos (Mercado Común del Sur –MERCOSUR–, Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–, Unión Europea –UE–, Organización Mundial del Comercio –OMC–) en los que el país dilucidará sus opciones de inserción internacional.

Desde la perspectiva metodológica, se procede, a través de la crítica documental, al examen de los hechos que fueron significativos al objeto de estudio, identificándose continuidades y rupturas, conflictos eventualmente existentes (sean manifiestos o latentes), amenazas percibidas y oportunidades de cooperación para configurar un panorama que permita la elaboración de conclusiones que diluciden lo que piensa Brasil tanto de la política exterior española hacia América Latina como de las Cumbres Iberoamericanas. También se pretende esclarecer en qué medida las Cumbres Iberoamericanas y la política exterior española son funcionales a los intereses y objetivos de la política exterior brasileña.

## II. BRASIL EN LA POLÍTICA EXTERIOR FRANQUISTA HACIA AMÉRICA LATINA (1946-1975)

En este apartado se analizan las actitudes de Brasil ante las iniciativas de la diplomacia franquista en América Latina, incidiendo en los riesgos y amenazas que para *Itamaraty* estaban presentes en esta política. Debe considerarse como telón de fondo para una correcta interpretación, la política exterior de Brasil en América Latina y la amenaza que para las aspiraciones del liderazgo brasileño en la región<sup>1</sup> podían representar los proyectos españoles que, si bien estuvieron anclados en la retórica durante

1. Un excelente análisis sobre el pretendido liderazgo brasileño en América del Sur puede encontrarse en S. DANESE (2001).

mucho tiempo, ofrecerían posibilidad de éxito al fin de 1992.

Lamentablemente, desde España se ha subestimado la importancia que Brasil tiene en la política exterior indiscutible de que cualquier integración regional o diálogo político o de integración debe contar con la participación de Brasil, sino que se ha limitado a Piénsese si no en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Asociación Latinoamericana de Comercio de América del Sur (ALCSA), el ALCA, etc.

Brasil se sitúa, pues, como la potencia regional que señala algún analista) como la potencia regional (Durante Prados, 1997: 19). Este hecho ha completado doce años de Cumbres Iberoamericanas impulsadas por el presidente de Brasil en el último encuentro en la República de Colombia.

Los recelos, suspicacias y sospechas de Brasil ante los planes y orientaciones de España desde muy temprano. En 1943, un informe de la embajada de España en Brasil llamó la atención sobre los efectos perturbadores de la política exterior de España en Iberoamérica. Según este diplomático, la política exterior de España afectaría la unidad regional que Brasil buscaba a través del incentivo a la integración regional y los continuos llamados a la unidad de Madrid.

Las consecuencias para Brasil de la creación de un bloque regional, puesto que la creación de un bloque regional prometiendo la influencia y el prestigio, podía empeorar la situación brasileña en relación con Argentina, el comando y conducción de la política exterior que el progreso material de Brasil en el mundo hispanoamericano (Ceballos, 1997: 10).

El año 1946 se configuraba como un momento clave en la política de Hispanidad franquista, con la fundación de la Fundación de Cultura Hispánica<sup>2</sup>. En el caso de Brasil, fue en el año 1950, momento en que se reanuda la cooperación diplomática, después de la expulsión de Brasil del resultado del voto favorable de Brasil en el Consejo de Seguridad de la ONU.

2. En Brasil, el Instituto de Cultura Hispánica se constituyó con la constitución del centro de Río de Janeiro y se constituyen, respectivamente, los Institutos de Cultura Hispánica en São Paulo y en Rio de Janeiro.

Naciones Unidas de 1946, sobre la llamada «cuestión española»<sup>3</sup>. A partir de 1950, la política de España hacia América Latina será objeto continuo de atención por parte de la embajada brasileña en Madrid, que en forma de telegramas y oficios confidenciales mantendrá informado al *Itamaraty* sobre su evolución, sobre las celebraciones del día de la Hispanidad y sobre la articulación que, junto a Portugal, Brasil llevará a cabo para evitar confusiones y esquivar la percibida como «absorción» perseguida por la idea de Hispanidad.

Buen ejemplo de esta articulación diplomática<sup>4</sup> fue la celebración del día de la Hispanidad en el año 1957. La diplomacia brasileña se esmeró para evitar que su presencia en la ceremonia de celebración sirviese para dar la impresión de que Brasil sancionaba el concepto de «Hispanidad», puesto que de las declaraciones del órgano oficial del Instituto de Cultura Hispánica de 1957, *Mundo Hispánico*, se desprendía que se trataba de construir una supercomunidad, sin referencia a las comunidades luso-brasileñas o, peor aún, dando por supuesto su inclusión en la Hispanidad.

En coordinación con la diplomacia portuguesa, el embajador brasileño, Antonio da Câmara Canto, mostrando gran habilidad, excusó la ausencia de los dos países en la ceremonia debido a su realización en las Islas Canarias, limitándose a saludar por telegrama a la comunidad hispánica en nombre de la comunidad luso-brasileña<sup>5</sup>. Esta articulación luso-brasileña dio buenas señales de funcionar en los siguientes años, como estrategia explícita de resistir a los intereses españoles y como forma de reafirmar la especificidad de la identidad portuguesa y brasileña. Así se lo comunicaba el embajador portugués José Nosolini en Madrid, en 1957, al representante brasileño:

Los dos gobiernos son conscientes de que deben velar por el patrimonio espiritual común de Portugal y Brasil, considerando que así acentúan [...] el significado luso-brasileño en la Comunidad Hispánica<sup>6</sup>.

Por su parte, la representación diplomática española en Río de Janeiro se mostraba atenta a las reacciones no sólo del gobierno brasileño frente a la política de Hispanidad, sino también de cualquier atisbo de críticas por parte de los medios de comunicación;

3. Al aludir a la «cuestión española» nos referimos a la discusión en el seno de Naciones Unidas, entre 1946 y 1951, con respecto de la imposibilidad del Estado español de participar en el nuevo orden mundial como consecuencia de la posición adoptada por el régimen franquista en la Segunda Guerra Mundial. El 12 de diciembre de 1946, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó una resolución condenatoria contra España por la que se resolvió recomendar a los Estados miembros que mantuviesen en Madrid apenas un encargado de negocios. Brasil fue uno de los 34 países que votaron a favor de esa resolución.

4. Sobre la coordinación diplomática entre Portugal y Brasil y sobre los celos portugueses hacia la política de Hispanidad por su impacto en Brasil, pueden consultarse: J. C. JIMÉNEZ REDONDO (1996) y A. VICENTE (1992). Para una perspectiva más teórico-conceptual consultar M. LOFF (1993).

5. Telegrama confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid a la Secretaría de Estado de las Relaciones Externas, 4 de octubre de 1957, Archivo Histórico *Itamaraty* Brasilia (AHIB), caja 250.

6. Oficio secreto de la Embajada de Brasil en Madrid para el ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, 3 de mayo de 1957, AHIB, caja 02.

a los que denunciaron en ocasiones la influencia española en Iberoamérica frente a lo hispanoamericano<sup>7</sup>.

La diplomacia española obró en consecuencia de la política de Hispanidad puso la celebración de un Congreso de Cultura Hispánica de América a la iniciativa alegando la especialidad de las razones de la predilección por

[...] la presencia de España que [...] se acrecienta nuestra preocupación por la cuestión dentro de la órbita lusitana. El Brasil tiene tan eminente signifi- cación en las posibilidades políticas y culturales que puedan crear en el mundo una moderación, que en n- ra política discreta [...]. En síntesis: Brasil no es motivo de recelo portugués.

Entre todos los aspectos de la política de Hispanidad, la diplomacia brasileña especialmente se preocupó por el tema. La Hispanidad se erigió, en la política exterior de España en América, porque dotaba a aquella política de un carácter específico.

Para conseguir sus metas, se preocupó el *Itamaraty*, el gobierno español por las relaciones, intereses y problemas internacionales, con la particularidad de la inferencia, a Brasil<sup>9</sup>.

7. Un buen ejemplo lo proporciona el alerta sobre un artículo del periódico *El Mundo* sobre el americanismo ni el iberoamericanismo [...] que son fórmulas gastadas y conciliatorias que fusionan y retrasan las jornadas triunfantes. Despacho n° 785, 27 de septiembre de 1957, Asuntos Exteriores en Madrid, Archivo Histórico *Itamaraty* Brasilia, expediente 3.

8. Despacho n° 789, 9 de julio de 1957, Asuntos Exteriores en Madrid, Archivo Histórico *Itamaraty* Brasilia, expediente 3.

9. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid a la Secretaría de Estado de las Relaciones Exteriores, 16 de octubre de 1957, AHIB, caja 02.

Junto a este panhispanismo que tendía a absorber y confundir a Brasil como un país hispánico, lo que más preocupaba sin ningún género de dudas al *Itamaraty* (al punto de constituirse en una potencial amenaza para su política exterior en América Latina) eran las repercusiones que podía tener la aspiración española de constituir un destino común con los países del continente, a través de una política activa de participación en problemas que eran percibidos como estrictamente americanos; en la medida que estas repercusiones suponían un menoscabo al papel brasileño en América del Sur. Para formarse una idea exacta de cómo preocupaba esta amenaza se debe considerar el peso de la inercia histórica en las pretensiones brasileñas de liderazgo regional<sup>10</sup>.

Estas repercusiones eran hipotéticamente anunciadas desde la Embajada de Brasil en Madrid, alertando así a *Itamaraty* sobre los futuros desarrollos y las perturbaciones que la política exterior de España podía ocasionar en perjuicio de los intereses brasileños: ¿Hasta qué punto España alteraría la armonía panamericana? ¿Qué efectos tendrían los llamados «realizados» por España a la unión política y económica con América Latina que se plasmarían en la formación de bloques? ¿Cómo afectaba todo ello al funcionamiento del sistema interamericano en el momento exacto en que el presidente Kubitschek formulaba su proyecto de Operación Panamericana?<sup>11</sup>. ¿Podría Brasil perder a favor de España la unanimidad que siempre pudo conseguir, de los países latinoamericanos, dentro de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA), si se agrupaban estos países en torno a la mística de la Hispanidad?<sup>12</sup>.

A estos interrogantes susceptibles de arrojar sombras que podían llegar a afectar el buen estado de las relaciones políticas bilaterales hispano-brasileñas se añadía, a partir de la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC-1960), la reticencia brasileña ante los sucesivos intentos de España para participar en un Mercado Común Latinoamericano. Desde la perspectiva española, su inclusión en mecanismos de integración en América Latina debía ser considerada como una enorme posibilidad de hacer del país el puente económico-comercial entre Europa y América lo que, sin duda, era en aquel momento bastante quimérico.

Para Brasil, las autoridades españolas iniciaban esta maniobra con el objetivo de minimizar los efectos negativos que la formación de la ALALC tendría en su comercio

10. A este respecto comenta Sergio Danese que «el país ha estado acostumbrado al aislamiento impuesto primero por el sistema colonial, después por la divergencia de identidad (imperio esclavista y estable en una América del Sur republicana e inestable, único país de lengua portuguesa en un universo hispano, único país con fuertes rasgos afroamericanos en una América del Sur indígena e inmigrante) [...]» ver S. DANESE (2001: 169).

11. La Operación Panamericana (OPA) fue lanzada en 1958, en el contexto del esfuerzo de la Cancillería brasileña a favor del desarrollo, como una propuesta ambiciosa de cooperación internacional de ámbito hemisférico. Tuvo inicio con el intercambio de cartas personales entre Kubitschek y Eisenhower en un momento en que las relaciones entre Estados Unidos y América Latina necesitaban renovarse. Para un análisis de la OPA consultar P. VIZENTINI (1995). En el contexto más amplio de la historia de la política exterior de Brasil ver A. CERVO y C. BUENO (1992).

12. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para el ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, 16 de octubre de 1958, AHIB, caja 62.

bilateral con la región. En efecto, el intercambio hispano-brasileño, España tenía razones políticas y económicas para favorecer el comercio entre los miembros de la ALALC. La exportación tradicional para Brasil era de productos frescos, entre otros<sup>13</sup>.

En cualquier caso, y por ende, el intercambio hispano-brasileño, fueran ellas reales o imaginarias, no podía ignorar la existencia de las limitaciones evidentes en la política internacional de Brasil en América Latina. Posiblemente fuese el diputado Cabral de Melo Neto, quien con su discurso rico de la «Hispanidad»:

[...] el puro academicismo de las relaciones con España, de las relaciones con los vecinos de América Latina, de la política internacional del gobierno de Brasil, para destacar la tesis de que España [...] pero dadas las nulas posibilidades en práctica, esos postulados de utilidad concreta y sin utilidad

Cuando el milagro económico ofreciera las condiciones objetivas para que se materializase en realizaciones el desarrollo de la región, quizás en cambio de prestar más atención a las iniciativas.

No en vano, desde la década de 1960, el factor de la orientación de la política económica que siempre estuvo presente en las oportunidades para establecer relaciones económicas que contribuyesen al desarrollo nacional autónomo, propio de los capitales, mano de obra, entre otros.

A partir de la visita del presidente Franco a Brasil se produjo una convergencia en la política exterior. En el gobierno de Franco se trataba de demostrar que España estaba superando la

13. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para el ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, 2 de mayo de 1958, AHIB, caja 62.

14. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para el ministro de Relaciones Exteriores, respuestas del presidente de la circular n° 4129, 26 de diciembre de 1958, AHIB, caja 62.

viaje del presidente Juscelino se enmarcaba en el contexto más amplio del carácter instrumental de la política exterior en relación con el Programa de Metas de Desarrollo<sup>15</sup>.

Aunque estas convergencias fuesen reales en el campo de la cooperación económica, en el período Kubitschek (1956-1960) y en los sucesivos gobiernos brasileños, lo cierto es que permanecía de hecho una gran divergencia política que se superó con el golpe de Estado de los militares brasileños en marzo del año 1964. Con un marcado carácter anticomunista, privilegiando el desarrollo industrial como estrategia para insertarse en la economía internacional y teniendo al autoritarismo dictatorial en la figura de jefes de Estado militares como fundamento del sistema de poder, todo apuntaba hacia un perfecto entendimiento entre España y Brasil.

Su concreción en esos años resultó en múltiples iniciativas bilaterales de cooperación técnica, científica y nuclear como resultado de la correcta interpretación de las transformaciones de la realidad española realizada desde la Embajada brasileña en Madrid atenta a las oportunidades que se abrían:

[...] España viene dando pasos positivos en su desarrollo industrial, presentando índices de los más elevados en el panorama mundial [...] Brasil podrá coger resultados positivos [...] cabe analizar con objetividad lo que España tendría para ofrecer<sup>16</sup>.

### III. BRASIL Y LA POLÍTICA DE «NUEVA HISPANIDAD» FRANQUISTA

A partir de 1970, Brasil dedicó especial atención al desarrollo de la política exterior de España en dos ámbitos concretos: la política española hacia la Comunidad Económica Europea (CEE) y la política de «Nueva Hispanidad» en América Latina. Ese mismo año, el gobierno franquista firmó un acuerdo comercial de carácter preferencial con la CEE, que inquietó a la diplomacia brasileña porque se temían los efectos de desviación de comercio que repercutirían en las exportaciones de Brasil, especialmente en carnes, azúcar, cítricos, cacao y café.

El año 1971 fue especialmente significativo por sus implicaciones para detectar las nuevas preocupaciones de *Itamaraty* en relación con la política de «Nueva Hispanidad» que el ministro español López Bravo intentó llevar a cabo. Inquietaba en Brasilia que esta política tuviese como uno de sus principales objetivos reforzar la idea de España como puerta de acceso de los productos latinoamericanos a Europa. Para la diplomacia brasileña se trataba de un intento de Madrid para formar en América Latina un bloque hispanoparlante que pudiese dar a España una presencia más activa en el escenario mundial y asegurar así un mercado en expansión para su producción industrial, a través de acuerdos bilaterales o a través de una hipotética asociación con la ALALC, el Pacto Andino o el Mercado Común Centroamericano.

15. C. LAFER. Juscelino Kubitschek: dualidade a serviço do Brasil. *Jornal do Brasil*, 26 de marzo de 2001.

16. Oficio ostensivo de la Embajada de Brasil en Madrid, 22 de julio de 1968, volumen 2020-A, AHIB.

La «Nueva Hispanidad» se centró en las relaciones de España con sus vecinos. El anticomunismo de la Hispanidad trajo consigo una política<sup>17</sup>. A la amenaza percibida por el mundo hispanoamericano con participación de la oferta que López Bravo habría recibido de su vecino del sur de liderar ese bloque, se le dio una asociación española a la ALALC, el liderazgo de Argentina en la región y la Segunda Guerra Mundial (Cervantes).

Las impresiones de *Itamaraty* en Brasilia (desde la Embajada de Brasil en España) en 1971, alertando sobre la posibilidad de que podría dificultar la política de «Nueva Hispanidad» comercial. Brasil, debido a su posición en el mercado importador hispanoamericano, el intercambio de ambos países se encontraba en un nivel tecnológico<sup>18</sup>.

La visita de López Bravo a Brasil en 1971, un intento de conquistar el apoyo de la diplomacia a la ALALC, o al menos de la política española en relación con Brasil, de evitar una posición de liderazgo que comprometiera el fortalecimiento de la política de establecimiento de una atenta política hacia los países hispanoamericanos.

La tentativa de lograr utilizar la «Nueva Hispanidad», como punto de apoyo para templando la región como un mercado para España, pronto se vio abocada al fracaso. Las políticas fueron obtenidos en el comercio, es decir, con Brasil, que se convirtió en un país por la similitud existente entre las políticas de esto la elección de la ciudad de Brasilia en 1974», la mayor feria comercial.

17. Oficio confidencial de la Embajada de España en Brasilia, Relaciones Exteriores, 7 de abril de 1971.

18. Oficio confidencial de la Embajada de España en Brasilia, Relaciones Exteriores, 7 de abril de 1971.

19. Oficio confidencial de la Embajada de España en Brasilia, Relaciones Exteriores, 7 de abril de 1971.



indicaba para *Itamaraty* hacia dónde se desplazaban los intereses reales españoles en América del Sur<sup>20</sup>.

#### IV. BRASIL Y LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA HACIA AMÉRICA LATINA. LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES

La redemocratización de España también tuvo repercusiones en el desarrollo de su política exterior, introduciendo alteraciones en la dinámica de la política iberoamericana española. Desde la perspectiva brasileña, el gobierno democrático de Adolfo Suárez, animado por el éxito de la transición pacífica del autoritarismo a la democracia representativa, se había lanzado a una ambiciosa política de influencia en América Latina que, a instancias del rey Juan Carlos, tenía como elemento novedoso la inclusión de Brasil y Portugal en los proyectos de creación de una gran Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Se detectaba un importante cambio en las nuevas orientaciones de la política española hacia América Latina: al destacar, el gobierno español, la importancia de Brasil y, en consecuencia, su indispensable inclusión en los esquemas de aproximación hacia la región. Esta nueva orientación se plasmaría en la articulación diplomática desarrollada por España para lograr que Brasil, junto a México, participasen de los entendimientos previos que anticiparon, en septiembre de 1990, la celebración de la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar finalmente en Guadalajara (México) en 1991.

Públicamente, Brasil reaccionaba ante los sondeos españoles para crear una Comunidad Iberoamericana de Naciones enfatizando las oportunidades que se abrían e insistiendo en dotar a este proyecto de contenido para superar antiguas retóricas, presentes en la política franquista hacia América Latina. Para *Itamaraty*, en 1978, la Comunidad Iberoamericana de Naciones era una nueva iniciativa en el área de las relaciones internacionales que se encontraba aún en el estadio de la formulación académica y de la declaración de principios, pero que partía de un hecho simple: los países ibéricos, España y Portugal, participaban del suelo histórico latinoamericano y eran una parte integrante en la formación de la nacionalidad, de la cultura y de la civilización latinoamericana. Existía pues la base del encuentro, pero éste debería llevar la marca de la espontaneidad para transformar los vínculos históricos en instrumentos modernos de cooperación. Con estos fundamentos, Brasil no podría evitar participar en este ejercicio político<sup>21</sup>.

20. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaría de Estado de las Relaciones Exteriores, 17 de febrero de 1975, AHIB, carpeta 900 (B 46) (F4).

21. Telegrama de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores para la Embajada de Brasil en Madrid, declaración sobre la idea de formar una Comunidad Iberoamericana de Naciones, respuestas al diario *YA*, 9 de enero de 1978, AHIB, caja 185.

Confidencialmente, en las conversaciones con Brasil y el *Itamaraty*, se enfatizaba la importancia de la Comunidad Iberoamericana de España podría representar, que buscarlas en el grado similar a las relaciones con Brasil, lo que habilitaba a España como un actor en los mercados latinoamericanos industriales y en los intereses brasileños en lo tocante a la región.

La iniciativa del gobierno de Franco para el descubrimiento de América como un elemento de unión con los países latinoamericanos, en esta ocasión se convirtió en una oportunidad para Brasil. Como afirman Arenal y Noya, Brasil era un país fundamental en la política exterior de España, un elemento que entorpeciese las relaciones con América Latina, la creación de las mismas continuaba siendo una prioridad dada la importancia y el peso económico de la región.

Los recelos ya tradicionales de España por la política iberoamericana de Franco se patentaron en estos primeros años de la democracia, no socialista, con la intención de aprovechar el pragmatismo con que *Itamaraty* manejaba la diplomática:

Durante las sesiones de la II Cumbre Iberoamericana de utilizar las conmemoraciones de la independencia de México y Brasil pusieron en evidencia que se basase las conmemoraciones [...] La idea de que la Iberoamericana, con lo que España y Brasil hemos, ni debemos estar ausentes.

La visita a Brasil del ministro de Asuntos Exteriores en abril de 1987, llevando en su comitiva a la ciudad de Sevilla, tuvo la intención de preparar los informes preparatorios de la I Cumbre Iberoamericana de Naciones y el proyecto de constitución de una Comunidad Iberoamericana de Naciones.

22. Telegrama de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaría de Estado de las Relaciones Exteriores, 20 de julio de 1979, AHIB, carpeta 900 (B 46) (F4).

23. Despacho confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid, 31 de enero de 1978, AHIB, caja 185.

la toma de conciencia de España de que en la medida en que contase con la aquiescencia, o por lo menos con la receptividad brasileña, esos proyectos tendrían mayores posibilidades de prosperar y de que, inversamente, una negativa de Brasil significaría su inviabilidad y su consecuente reorientación hacia un escenario exclusivamente hispánico<sup>24</sup>.

La diplomacia española supo maniobrar hábilmente para atraer a Brasil hacia la órbita de su política iberoamericana. Pesaron poderosamente varios factores de importancia determinante: las transformaciones que a partir del año 1989 se operaron en el sistema internacional y la percepción cada vez más evidente en *Itamaraty* de que la extraordinaria prosperidad económica adquirida por España gracias a los beneficios de su integración en Europa debía ser aprovechada, con la finalidad omnipresente en el discurso y la práctica diplomática brasileña de considerar las oportunidades que se abrían para el proyecto de desarrollo nacional del país.

En paralelo, existía otra razón relevante que favorecía el consentimiento de Brasil en participar en los diálogos previos a la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas: el estrechamiento que, como resultado de la integración conjunta de España y Portugal en Europa, se había producido en las relaciones bilaterales luso-españolas. El embajador de Brasil en Madrid, Lindolfo Collor, destacaba además junto a este factor, las posibilidades de construir una relación privilegiada con España vistas las ventajas comparativas de su país respecto a otros vecinos latinoamericanos:

[...] la nueva realidad comunitaria en la cual los dos países ibéricos son socios actuantes y las próximas relaciones bilaterales en esta península cambiaron el clima tradicional del relacionamiento entre estos dos vecinos, desinhibiendo comportamientos y propiciando iniciativas inéditas e interesantes, como por ejemplo, la que se prepara en el sentido de aproximar más, por la voluntad política de sus dirigentes, los dos países ibéricos y sus antiguas colonias de América Latina [...] Brasil es seguramente el país con mejor perfil para tornarse socio privilegiado en las relaciones con España. Tiene peso específico y no carga, como los demás, los prejuicios y susceptibilidades de una prolongada relación colonial. En los demás casos, Argentina parece demasiado debilitada, Venezuela tiene insuficiente importancia industrial y México además de estar muy próximo de los Estados Unidos guarda aún demasiados rencores del pasado para construir una relación fuerte<sup>25</sup>.

No parecía pues cuestión de ganarse la enemistad española por negarse a participar en una iniciativa de carácter político-diplomático, en la que Brasil figuraría como copatrocinador original a un coste muy bajo y con un beneficio que podía llegar a ser elevado. Los datos de las voluminosas inversiones españolas en Brasil, en el período

24. Telegrama confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaría de Estado de las Relaciones Exteriores, 2 de abril de 1987, AHIB.

25. Oficio confidencial n° 325, del embajador de Brasil en España para la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, 14 de diciembre de 1990, AHIB.

1996-2000, confirman que el diálogo iberoamericano facilitó la aproximación entre

## V. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

Si la finalidad declarada de la Cumbre Iberoamericana de 1982, era la creación de una Cumbre Iberoamericana de Naciones; el inicio de la Cumbre operativamente esta iniciativa de Estado y de Gobierno que se celebró en Brasil este mecanismo de diálogo entre los líderes de las naciones iberoamericanas condujeron a los dirigentes de las naciones iberoamericanas a la iniciativa española? ¿Cuál es hoy la situación de las Cumbres?

Se han desarrollado en Brasil las causas, razones y objetivos de los encuentros iberoamericanos al nivel de Asuntos Exteriores de Brasil y de la Cumbre Iberoamericana. Se trata de una sustancial y elaborada perspectiva de la Cumbre Iberoamericana que serían una operación diplomática que den al desafío del cambio y tiene en cuenta las polaridades definidas que se dieron en 1989 (Lafer, 1994).

Frente a estos desafíos, los Estados iberoamericanos han adoptado diferentes formas de cooperación y colaboración. Las Cumbres Iberoamericanas, representan la diplomacia de jefes de Estado y de Gobierno, los valores democráticos. Desde la perspectiva del pluralismo de identidades nacionales y de las oportunidades para la formación de una Cumbre Iberoamericana (Lafer, 1994).

En cuanto a las razones de su creación, las razones principales brasileñas coinciden en afirmar que de Melo quiso aprovechar con la Cumbre Iberoamericana las diversas modalidades de inserción internacional de Brasil. Collor quien brindó personalmente una convocatoria tripartita, al presidente Carlos Salinas de Gortari, era una oportunidad para el mundo, máxime cuando se celebró la III Cumbre Iberoamericana.

26. Comparto este argumento con



Janeiro concitase todas las atenciones mundiales con la Conferencia sobre Medio Ambiente, «Río-1992» (Seixas Correa, 1994).

Respecto a la visión de la diplomacia brasileña sobre las Cumbres, se han señalado algunos aspectos interesantes. Las Cumbres se constituirían en un mecanismo que propicia el diálogo político dibujando un camino para reforzar la identidad cultural de los países miembros en una época en que la cultura hispano-luso-americana está en desventaja. Se perfilarían en estos encuentros, de forma lenta y gradual, los elementos para la formación de una doctrina común en materias importantes para la política exterior de sus miembros y se crearían redes informales de conocimiento y acción entre entidades de todos los países. Algunos diplomáticos brasileños han apuntado como el elemento fundamental de estas reuniones iberoamericanas su carácter de reunión de familia, con opiniones muchas veces divergentes pero con la seguridad del vínculo común, insustituible por otras alianzas, irrenunciable y permanente<sup>27</sup>.

Desde una perspectiva más crítica que la oficial, otros autores destacan las carencias del mecanismo, poniendo de relieve las insuficiencias y debilidades de la iniciativa político-diplomática española. Desde el ámbito académico, se ha considerado la ausencia de recursos, poderío y liderazgo inherentes a las Cumbres, en la medida en que sobran problemas en los países miembros que son enfrentados con soluciones retóricas. La Comunidad Iberoamericana de Naciones, según esta perspectiva, habría nacido vieja, una especie de Organización de Estados Americanos sin los Estados Unidos que, al dejar de lado a la potencia que acapara los recursos y la capacidad de liderazgo internacional, impide a los pueblos latinoamericanos alcanzar el lugar que ambicionan<sup>28</sup>.

En definitiva, las fotografías de familia de los dirigentes iberoamericanos y los discursos cargados de retórica, no son suficientes para aportar soluciones que ayuden a paliar los graves problemas de desarrollo que acucian a las sociedades latinoamericanas. No extraña que desde hace algunos años se esté sedimentando la idea del «agotamiento» e inoperatividad del formato de las Cumbres Iberoamericanas, que quedó notoriamente de manifiesto en el encuentro de Playa Bávaro, en República Dominicana<sup>29</sup>. Precisamente, los presidentes Aznar y Cardoso dedicaron una reunión para superar este estancamiento, analizando la posibilidad de modificar el formato de las Cumbres Iberoamericanas. Ambos mandatarios plantearon un posible acuerdo que permitiese una mayor agilización de las Cumbres Iberoamericanas, flexibilizándolas y disminuyendo el exceso de formalismo, para obtener un diálogo más espontáneo. Aznar y Cardoso

27. Ésta es la opinión del embajador de Brasil en España hasta el año 2002, D. Carlos Moreira García. Sus reflexiones sobre las Cumbres Iberoamericanas están disponibles en C. MOREIRA GARCÍA. Las Cumbres Iberoamericanas. En *II Foro Iberoamericano*, Valladolid, 2 de marzo de 1999. <http://www.uva.es/docencia/institutos/icip/general/actividades/foros/iiforo/1BRASIL.htm>.

28. J. A. GUILHON ALBUQUERQUE. El Cumbre. *Folha de São Paulo*, 21 de julio de 1993.

29. La ausencia de ayudas y decisiones efectivas para Argentina, en el contexto de su grave crisis económica, añadió más razones al escepticismo que se respiraba en la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la República Dominicana, noviembre de 2002.

consideraron necesario potenciar la «comunidad iberoamericana» ante los organismos internacionales.

Esta perspectiva de una amplia cooperación que permitiese una mayor concertación entre el presidente Cardoso alegando el compromiso de la comunidad iberoamericana desempeña en la profundización de un mundo más justo. Para el presidente, la vía directa al desarrollo era el instrumento de trabajo bajo conjunto en la construcción de la paz y las finanzas internacionales que permitían la inversión<sup>31</sup>.

Reforzando aún más esta idea, el presidente Silva, con motivo de su primer año de gobierno en Iberoamérica que complementa y enriquece la acción política constituyéndose en un escenario internacional múltiple y de hegemonías<sup>32</sup>.

Quizás el problema radica, como se ha visto, en la identidad de la iniciativa, pues se trata de una organización, de un mecanismo de cooperación. La imprecisión de los temas, la vaguedad y generalidad que rodea a la iniciativa de sustancia. Existiría la presión para que un formato claro y definido se estableciera en el ritual de las reuniones. El peligro de la fragmentación del ejercicio diplomático frente a la unidad y dotado de consistencia y efectividad.

Las perspectivas brasileñas de la iniciativa deben ser consideradas con el tiempo, en la integración y cooperación en que se ha convertido la emblemática del año 2005<sup>33</sup>. En efecto, las relaciones comerciales internacionales que se han desarrollado, en función de la iniciativa brasileña, en qué tableros diplomáticos

30. Noticias Teletexto TVE, 28 de octubre de 2002.

31. F. CARDOSO. La Comunidad Iberoamericana. 19 de noviembre de 2002.

32. Discurso del presidente de la República de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en la recepción de la llave de oro de la ciudad de Madrid, 4 de octubre de 2002.

33. En efecto, el año 2005 se conmemoró el inicio de la puesta en marcha del ALCA, el Acuerdo de Libre Comercio de América Latina, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

otros, en función de su escasa instrumentalidad, se mantendrá una participación presencial de bajo perfil.

## VI. CONCLUSIONES: BRASIL MIRANDO HACIA EL FUTURO

Las prioridades brasileñas pasan desde 1991 por la creación y consolidación del MERCOSUR y a partir de la crisis brasileña de 1999 y argentina de 2001, por la superación de los graves problemas que amenazan la viabilidad del proceso de integración, objetivo fundamental de la política exterior del gobierno del nuevo presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva<sup>34</sup>. El fortalecimiento del MERCOSUR está vinculado a lo que se está fraguando en otro tablero diplomático donde Brasil juega buena parte de sus piezas: las negociaciones para la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas.

Las negociaciones entre la UE y MERCOSUR para alcanzar una asociación interregional que contemple la creación de una zona de libre comercio entre los dos bloques es la siguiente prioridad de Brasil. Para la diplomacia brasileña, el éxito de las negociaciones es un objetivo de la mayor relevancia estratégica, ya que Brasil desea mantener el patrón de equilibrio de su inserción en la economía internacional. Se trata de asegurar que las negociaciones en el marco hemisférico no impliquen la disminución de los fuertes y tradicionales vínculos con Europa (Jardín, 2001).

El mecanismo de diálogo político y cooperación iberoamericana de las Cumbres, hoy por hoy, no constituye una prioridad para Brasil. Por otra parte, algunas reformas propuestas desde España, como una mayor institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, chocarán de frente con algunos rasgos y prácticas del pensamiento internacional brasileño, en concreto, con el rechazo a la creación de burocracias estables en torno a iniciativas de cooperación internacional<sup>35</sup>. Lo que más condiciona para Brasil el futuro desarrollo de las Cumbres es su encauzamiento por la senda de la retórica, su reducción a un encuentro anual de jefes de Estado y su escasa contribución directa al objetivo primordial en la definición de metas y acciones de la política exterior brasileña: garantizar un ambiente externo favorable al crecimiento económico interno que proporcione el desarrollo nacional.

Sin embargo, indirectamente, o si se prefiere a través de las relaciones bilaterales con España, las Cumbres ofrecen para Brasil buenas posibilidades de realizaciones concretas, puesto que participando se obtienen, entre otros resultados, no indisponer a los españoles y favorecer la llegada de inversiones. Aún se debería añadir, que Brasil se constituye en instrumento de utilidad para fortalecer el «puente» entre Europa y América Latina como ya manifestara el ex presidente Cardoso:

34. Un análisis detallado de los desafíos del gobierno de Lula en materia de política exterior puede encontrarse en B. AYLLÓN (2002-2003).

35. Sobre el proceso de institucionalización de las Cumbres y sobre la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) pueden consultarse los documentos disponibles en el *site* oficial de la SECIB: <http://www.secib.org>.

ESPAÑA Y BR  
 DE LA POLÍTICA DE HISPANID  
 [...] se han intensificado de  
 cos, con el aumento del fluj  
 empresas europeas en los pa  
 más recientes son testimonio  
 na (Fraerman, 1998: 41).

La llegada al poder en Brasi  
 de Lula en las elecciones del año  
 ras orientaciones de la política ex  
 ta del presidente Lula en el mes  
 ha permitido vislumbrar cómo r  
 los retos que se le plantean en su  
 de Brasil en el seno de la Comun

En éste, como en otros aspec  
 brasileño, mi hipótesis es que los  
 tos y marginales respecto a los g  
 gobierno de Cardoso. Asistiremo  
 y de conducción de las cuestiones  
 ridades y parámetros de operaci  
 afirmar la improbabilidad de cam  
 de la burocracia diplomática del  
 exterior que no es contestada ni  
 con las burocracias del país.

En consecuencia, Lula dará g  
 tando mantener la innegable acu  
 pa Cardoso (1995-2002), siguiend  
 ideólogos de la «Política Externa

La continuidad es requisito i  
 los problemas administrativo  
 rápida liquidación de una ex  
 la proyección de la conducta  
 do de estabilidad y asegure cr  
 sileña responde a esa necesi  
 transformasen, la conducta in  
 propios fines gracias a la tra  
 ria (citado en Lafer, 2001: 21)

36. Santiago Dantas fue ministr  
 Goulart, siendo considerado uno de lo  
 llada por el país desde 1961 hasta el g  
 de P. VIZENTINI (1994).

En conclusión, Brasil mantendrá previsiblemente su interés por participar activamente en las Cumbres Iberoamericanas y en la construcción de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, en la medida en que estas iniciativas contribuyan a sus objetivos de política exterior. De lo contrario, y puesto que los costes de una retirada de estos foros son evidentemente superiores, al margen de ser políticamente una hipótesis descabellada, se resignaría a una participación pasiva y apática centrada en el diálogo político y en la posibilidad de obtener ventajas para otros tableros diplomáticos de mayor interés.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, Celestino del. El futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la política exterior de España. *América Latina Hoy*, 1992, n° 4, pp. 17-25.
- *La Política Exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Complutense, 1994.
- ARENAL, Celestino del y NÁJERA, Alfonso. *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*. Madrid: CEDEAL, 1992.
- AYLLÓN, Bruno. La victoria de Lula: dilemas y desafíos de Brasil. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, diciembre 2002/enero 2003, n° 60, pp. 103-117.
- BAKLANOFF, Eric N. Spain's Economic Strategy toward the «Nations of its Historical Community». The «Reconquest» of Latin America? *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1996, vol. 38, n° 1, pp. 105-127.
- CERVO, Amado. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2001.
- CERVO, Amado y BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Atica, 1992.
- DANESE, Sergio. ¿Liderazgo brasileño? *Foreign Affairs en español*, 2001, vol. 1, n° 3, pp. 157-181.
- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo. Entre la Hispanidad beligerante y la Comunidad Hispánica de Naciones (1939-1953). En PÉREZ HERRERO, Pedro (ed.). *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*. Madrid: AIETI/OEI, 1993, pp. 97-136.
- DURANTEZ PRADOS, Frigdiano Álvaro. *La Comunidad de Países de Lengua Portuguesa y la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Aproximación comparativa. ¿Hacia una Comunidad Pan-ibérica de Naciones?* Tesina de Maestría, Magister en Estudios Superiores Iberoamericanos, UCM, septiembre de 1997.
- La dilatación lusófona del iberismo hispánico. *Cuadernos de Estrategia*, 2002, n° 118, pp. 145-184.
- FRAERMAN, Alicia. *Globa-regulação, o desafio do século XXI*. Madrid: Comunica Press, 1998.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *Anuario Brasil-Europa 2000*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2001.
- JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos. *Franco e Salazar. As relações luso-espanholas durante a Guerra Fria*. Lisboa: Assirio & Alvim, 1996.
- KINOSHITA, Fernando y AYLLÓN, Bruno. *Guía de fuentes bibliográficas y de recursos para la investigación en Internet de las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea*. Río de Janeiro: Papel Virtual, 2001.
- LAFAER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

- MONTOBIO, Manuel. El camino de la Cumbres Iberoamericanas. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 51-52, pp. 95-107.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. *Las Cumbres Iberoamericanas*. Nueva Sociedad/FLACSO, 2000.
- SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. As Condições de substancia. En FONSECA JÚNIOR, Paulo. *Política externa brasileira II*. São Paulo: FFLCH/USP, 1993.
- TORRE, Hipólito de la. *Portugal, Espanha e o Brasil*. Mérida: UNED, 1993.
- VICENTE, Ana. *Portugal visto pela Espanha*. Lisboa: Assirio & Alvim, 1992.
- VIZENTINI, Paulo. O nacionalismo de Getúlio Vargas (1964). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1964, vol. 10, n° 1, pp. 1-10.
- *Relações Internacionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FFLCH/USP, 1993.

## FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- CARDOSO, Fernando. La Comunidad Iberoamericana de Naciones. *ABC*, 19 de noviembre de 2002.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. A Comunidade Iberoamericana de Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1964, vol. 10, n° 1, pp. 1-10.
- LAFAER, Cesar. Juscelino Kubitschek: o Brasil e a América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1964, vol. 10, n° 1, pp. 1-10.
- MOREIRA GARCÍA, Constanza. Las Cumbres Iberoamericanas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1964, vol. 10, n° 1, pp. 1-10.