

ESPAÑA Y BRASIL EN AMÉRICA LATINA (1946-2000):
DE LA POLÍTICA DE HISPANIDAD FRANQUISTA
A LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS
*Spain and Brazil in Latin America: from policy of Franco's
«Hispanidad» to the Iberoamerican Summits*

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: enero del 2004

RESUMEN: En los últimos años, Brasil está constituyéndose en el país clave para el éxito o fracaso de las diferentes iniciativas de integración en América del Sur, así como el principal actor en los mecanismos de cooperación política en la región. Sin embargo, falta todavía en el ámbito académico español una reflexión y un estudio sobre la participación de Brasil en las Cumbres Iberoamericanas, desde la perspectiva de los objetivos brasileños en materia de política exterior y desde la consideración de cómo este país ha percibido, históricamente, la política española hacia América Latina en general. Este artículo presenta las percepciones brasileñas sobre las iniciativas españolas desarrolladas en el último medio siglo para lograr articular una Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Palabras clave: Brasil, política exterior brasileña, política franquista de Hispanidad, Comunidad Iberoamericana de Naciones, Cumbres Iberoamericanas.

ABSTRACT: In the last years, Brazil has been constituting in the key country for the success or failure of the different attempts of integration in South America, as well as the main actor in the mechanisms of political cooperation within the region. Nevertheless, in the Spanish academic scope there is still a need for an analysis and a study about Brazil's participation in Iberoamerican Summits, from the perspective of Brazilian goals on matters of foreign policy and from the consideration of how this country has, historically, perceived Spanish policy towards Latin America as a whole. This paper shows the Brazilian perceptions about the Spanish initiatives developed in the last half century to manage to articulate a Iberoamerican Community of Nations.

Key words: Brazil, Brazilian foreign policy, policy of Franco's «Hispanidad», Iberoamerican Community of Nations, Iberoamerican Summits.

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 región¹ 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. DANESI (2001).

mucho tiempo, ofrecerían posibilidades de plasmarse en realizaciones concretas a partir de 1992.

Lamentablemente, desde España, se ha prestado tradicionalmente escasa atención a la importancia que Brasil tiene en el contexto latinoamericano, así como al hecho indiscutible de que cualquier intento de construir un espacio de cooperación-concertación-diálogo político o de integración en la región pasa necesariamente no sólo por la participación de Brasil, sino por su inclusión como protagonista fundamental. Piénsese si no en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el MERCOSUR, el Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), el ALCA, entre otros.

Brasil se sitúa, pues, como la pieza articuladora esencial en América del Sur y (como señala algún analista) como la especial piedra angular de todo el mundo ibérico (Durante Prados, 1997: 19). Este análisis adquiere mayor relevancia si se considera que Brasil ha completado doce años de participación en el mecanismo de las Cumbres Iberoamericanas impulsadas por la diplomacia española, después de la celebración del último encuentro en la República Dominicana (noviembre de 2002).

Los recelos, suspicacias y susceptibilidades que despertaban en la diplomacia brasileña los planes y orientaciones de Franco hacia América Latina se manifestaron desde muy temprano. En 1943, un informe del embajador de Brasil en Quito llamaba la atención sobre los efectos perturbadores de una intromisión española en el sistema interamericano. Según este diplomático dos ingredientes de la política franquista podían afectar la unidad regional que Brasil aspiraba a capitanear: la influencia disgregadora de España a través del incentivo al sentimiento de raza inherente a la cultura de la «Hispanidad» y los continuos llamados a la unidad de las naciones hispánicas bajo la égida de Madrid.

Las consecuencias para Brasil, si se lograban los objetivos de Franco, eran graves puesto que la creación de un bloque hispánico modificaría los equilibrios de poder comprometiendo la influencia y el prestigio de Brasil en América del Sur. Cabría añadir para empeorar la situación brasileña que se pretendía otorgar a la potencia regional rival, Argentina, el comando y conducción de este movimiento en la región apelando a la fascinación que el progreso material y cultural del vecino del Río de la Plata causaba en el mundo hispanoamericano (Cervo, 2001: 82-84).

El año 1946 se configuraba como un momento especialmente importante de arranque en la política de Hispanidad franquista, al ser el momento de fundación del Instituto de Cultura Hispánica². En el caso de la acción española en Brasil debemos esperar hasta el año 1950, momento en que los dos países reanudan al más alto nivel sus relaciones diplomáticas, después de la interrupción casi total de dichas relaciones como resultado del voto favorable de Brasil a la Resolución 39/1 de la Asamblea General de

2. En Brasil, el Instituto de Cultura Hispánica comenzó sus actividades el 7 de febrero de 1952, con la constitución del centro de Río de Janeiro. El 13 de agosto y el 12 de octubre de ese mismo año se constituyen, respectivamente, los Institutos de *Recife* y *Natal*. Al año siguiente, el 16 de enero, se constituye el de *São Paulo*.

Naciones Unidas de 1946, sobre la llamada «cuestión española»³. 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 diplomática⁴ 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-brasileña⁵. 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 Hispánica⁶.

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 recelos 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 por los intentos de algunos periodistas de denigrar la influencia española en Iberoamérica a través de la diferenciación de lo luso-brasileño frente a lo hispanoamericano⁷.

La diplomacia española obró siempre cautelosamente en todo lo referente a la ejecución de la política de Hispanidad en Brasil. Cuando desde Madrid, en 1956, se propuso la celebración de un Congreso en Río de Janeiro de directores de los Institutos de Cultura Hispánica de América, la Embajada española en Brasil no dudó en oponerse a la iniciativa alegando la especial repercusión en Argentina donde no se entenderían las razones de la predilección por Brasil y, especialmente, los recelos de Portugal.

[...] la presencia de España en Brasil es y está llamada a ser cada día mayor, a medida que [...] se acrecienta nuestro prestigio nacional e internacional. Pero colocada aquella cuestión dentro de la órbita de nuestra política exterior, en la que el aspecto peninsular tiene tan eminente significación, es necesario abordar con prudente cautela las posibilidades políticas y culturales hispano-brasileñas [...] no debemos acudir a expedientes que puedan crear en Lisboa [...] motivos de recelo. Por todo ello debo recomendar moderación, que en modo alguno significa desinterés; una acción constante, pero discreta [...]. En síntesis: Brasil no sólo no debe ser punto de discordia, ni siquiera debe ser motivo de recelo portugués respecto de nosotros⁸.

Entre todos los aspectos de la política de Hispanidad franquista, lo que inquietaba a la diplomacia brasileña especialmente era el sentido panhispanista que iba adoptando. La Hispanidad se erigía, desde esa óptica, en un instrumento eficiente de la política exterior de España en América del Sur. Era un instrumento mucho más hábil porque dotaba a aquella política de un contenido ideológico rico y dinámico.

Para conseguir sus metas, según informaba el encargado de negocios brasileño al *Itamaraty*, el gobierno español procuraba asociarse en diversos ámbitos a todas las aspiraciones, intereses y problemas internacionales vinculados a los países hispanoamericanos, con la particularidad de incluir entre ellos, a veces expresamente y otras por inferencia, a Brasil⁹.

7. Un buen ejemplo lo proporciona el embajador español en Brasil, Tomás Suñer y Ferrer, alertando sobre un artículo del periodista João de Barros donde se defendía que «ni el hispano-americanismo ni el iberoamericanismo se aplican a las relaciones y afinidades de Brasil y Portugal [...] que son fórmulas gastadas y concepciones e ideologías erradas que sólo pueden establecer confusión y retrasar las jornadas triunfales que a los brasileños y portugueses corresponde recorrer», Despacho n° 785, 27 de septiembre de 1954, del embajador de España en Brasil para el ministro de Asuntos Exteriores en Madrid, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE/R), Legajo 3586, expediente 3.

8. Despacho n° 789, 9 de julio de 1956, del embajador de España en Brasil, Tomás Suñer, para el ministro de Asuntos Exteriores en Madrid, AMAE/R, Legajo 6187, expediente 33.

9. 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.

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 regional¹⁰.

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?¹¹. ¿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 agrupan estos países en torno a la mística de la Hispanidad?¹².

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, y ciñéndonos al caso del intercambio comercial hispano-brasileño, España tenía razones para temer el impacto de la liberalización comercial entre los miembros de la ALALC y sus repercusiones en los productos españoles de exportación tradicional para Brasil como aceite, ácido tartárico, vinos, castañas, uvas frescas, entre otros¹³.

En cualquier caso, y por encima de las amenazas percibidas por la diplomacia brasileña, fueran ellas reales o imaginadas, lo cierto es que existía en *Itamaraty* plena conciencia de las limitaciones evidentes de la política de Hispanidad franquista en América Latina. Posiblemente fuese el diplomático y poeta brasileño destinado en España, João Cabral de Melo Neto, quien con más lucidez y acierto comprendiese el carácter retórico de la «Hispanidad»:

[...] el puro academicismo de la política de Hispanidad impide que el estrechamiento de las relaciones con España revista algún interés concreto para las relaciones del Brasil con los vecinos de América Latina. [...] está claro que otros postulados básicos de la política internacional del gobierno español están pautados por la propaganda. Entre ellos cabe destacar la tesis de que España es el intermediario natural entre América Latina y Europa [...] pero dadas las nulas posibilidades materiales de ejecutarlos, o incluso de ponerlos en práctica, esos postulados quedan reducidos a vagas afirmaciones académicas, sin realidad concreta y sin utilidad de programa ideológico¹⁴.

Cuando el milagro económico español forjado a partir de la década de 1960 parecía ofrecer las condiciones objetivas para que la política de Hispanidad en América Latina se materializase en realizaciones económicas concretas que pudiesen contribuir al desarrollo de la región, quizás en competencia directa con Brasil, *Itamaraty* consideró prestar más atención a las iniciativas españolas.

No en vano, desde la década de 1930, el desarrollo se convirtió en el principal vector de la orientación de la política exterior brasileña. Se configuró así en Brasil una diplomacia económica que siempre estuvo atenta para identificar en el escenario internacional las oportunidades para establecer relaciones privilegiadas con aquellos países y bloques económicos que contribuyesen al objetivo de realización del proyecto brasileño de desarrollo nacional autónomo, propiciando el acceso a insumos en forma de tecnologías, capitales, mano de obra, entre otros.

A partir de la visita del presidente Juscelino Kubitschek a España, en enero de 1956, se produjo una convergencia en las estrategias desarrollistas hispanobrasileñas. Para el gobierno de Franco se trataba de instrumentalizar la visita de Kubitschek y demostrar que España estaba superando la fase de aislamiento. Desde la perspectiva brasileña, el

13. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Comisión de Planificación Política del *Itamaraty*, 2 de mayo de 1962, AHIB, caja 62.

14. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para el ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, respuestas del primer secretario, João Cabral de Melo Neto al cuestionario de la circular n° 4129, 26 de diciembre de 1961, AHIB, carpeta 920.(42) (00).

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 Desarrollo¹⁵.

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 ofrecer¹⁶.

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 configuraría entonces como un enfoque actualizado de las relaciones de España con sus antiguas colonias, sustituyéndose de esta forma el academicismo de la Hispanidad tradicional e histórica por una política realista y pragmática¹⁷. A la amenaza percibida por Brasil, de la formación de un bloque económico hispanoamericano con participación española, se añadía para el *Itamaraty* la inquietante oferta que López Bravo habría realizado a Argentina para amparar la pretensión del vecino del sur de liderar ese bloque, a cambio del apoyo de Buenos Aires a la anhelada asociación española a la ALALC. No obstante, la estrategia española de reforzar el liderazgo de Argentina en la región ya vendría desarrollándose desde el final de la Segunda Guerra Mundial (Cervo, 2001: 83).

Las impresiones de *Itamaraty* se exacerbaron aún más debido a la que fue calificada (desde la Embajada de Brasil en Madrid) como una «campana de la prensa española» en 1971, alertando sobre la futura hegemonía brasileña en el continente, que podría dificultar la política de «Nueva Hispanidad», especialmente en su vertiente comercial. Brasil, debido a su proximidad geográfica, podía competir con éxito en el mercado importador hispanoamericano en un momento en que el desarrollo industrial de ambos países se encontraba en una etapa semejante de capacidad productiva y tecnológica¹⁸.

La visita de López Bravo a Brasil en 1971 fue interpretada por el *Itamaraty* como un intento de conquistar el apoyo brasileño para las pretensiones de España de asociación a la ALALC, o al menos de lograr neutralizar las resistencias en Brasilia. La política española en relación con Brasil pasaría así a estar orientada por el objetivo, implícito, de evitar una posición de liderazgo brasileño en el continente americano que podría comprometer el fortalecimiento del llamado bloque «hispanoparlante», centrándose en el establecimiento de una atenta vigilancia sobre la evolución de la política brasileña hacia los países hispanoamericanos¹⁹.

La tentativa de lograr utilizar Iberoamérica, a través de la «Política de la Nueva Hispanidad», como punto de apoyo para fortalecer la presencia mundial española, contemplando la región como un mercado natural para los productos industriales de España, pronto se vio abocada al fracaso. Paradójicamente los mejores resultados de esta política fueron obtenidos en el comercio con el principal país no hispánico de la región, es decir, con Brasil, que se convirtió en el más destacado interlocutor de España, quizás por la similitud existente entre las respectivas estructuras económicas. Daba muestra de esto la elección de la ciudad de São Paulo, en 1974, como sede de la «Expotecnia-1974», la mayor feria comercial celebrada por España en el extranjero. Este hecho

17. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaría de Estado de las Relaciones Exteriores, 7 de abril de 1972, AHIB, caja 05, p. 10.

18. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaría de Estado de las Relaciones Exteriores, 7 de abril de 1972, AHIB, caja 05, pp. 11-13.

19. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaría de Estado de las Relaciones Exteriores, 7 de abril de 1972, AHIB, caja 05, pp. 13-14.

indicaba para *Itamaraty* hacia dónde se desplazaban los intereses reales españoles en América del Sur²⁰.

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 político²¹.

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 comunicaciones intercambiadas entre la Embajada brasileña y el *Itamaraty*, se enfatizaban las amenazas percibidas ya que la política iberoamericana de España podría representar un serio desafío para Brasil. Las razones había que buscarlas en el grado similar de desarrollo industrial y tecnológico de los dos países, lo que habilitaba a España como competidor natural de Brasil en la disputa de mercados latinoamericanos industrializados pudiendo ser particularmente incómoda para los intereses brasileños en lo tocante a la integración latinoamericana²².

La iniciativa del gobierno de Felipe González de conmemorar el V Centenario del descubrimiento de América comenzó, a partir de 1982, con la celebración de las reuniones con los países latinoamericanos de la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales; en esta ocasión se contó también con la presencia y participación activa de Brasil. Como afirman Arenal y Nájera, con los gobiernos socialistas Brasil pasó a ser un país fundamental en la política iberoamericana y aunque no existiese ningún contencioso que entorpeciese las relaciones hispanobrasileñas, el desarrollo e intensificación de las mismas continuaba siendo un reto al que era necesario dotar de contenido dada la importancia y el peso económico del Brasil (Arenal y Nájera, 1992).

Los recelos ya tradicionales que Brasil había mostrado hacia ciertas concepciones de la política iberoamericana de España en la etapa franquista, continuaron haciéndose patentes en estos primeros encuentros preparatorios llevados a cabo por el gobierno socialista, con la intención de atraer a Brasil. Las reticencias brasileñas eran matizadas por el pragmatismo con que *Itamaraty* afrontaba el carácter inevitable de esta iniciativa diplomática:

Durante las sesiones de la II reunión se manifestó de forma evidente la intención española de utilizar las conmemoraciones del V Centenario a favor de la antigua aspiración de aglutinar alrededor de Madrid una comunidad de países hispánicos o ibéricos [...] México y Brasil pusieron en discusión la propia «filosofía» que España quería que orientase las conmemoraciones [...] Los países centroamericanos insistieron en que la secretaría permanente fuese ejercida por España, a través del Instituto de Cooperación Iberoamericana, con lo que España tiene el comando de la fiesta [...] de la cual no podemos, ni debemos estar ausentes. Como no debería estar ausente Portugal²³.

La visita a Brasil del ministro de Asuntos Exteriores español, Fernández Ordóñez, en abril de 1987, llevando en su agenda una invitación del gobierno de España para que las autoridades brasileñas participasen en la Exposición Mundial de 1992, en la ciudad de Sevilla, tuvo la intención de vencer las desconfianzas brasileñas. En *Itamaraty*, los informes preparatorios de la visita alertaban sobre la insistencia española en el proyecto de constitución de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, remarcando

22. Telegrama de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, 20 de julio de 1979, AHIB, carpeta 400 (F4) (B46).

23. Despacho confidencial de la Secretaría de Estado de las Relaciones Exteriores para la Embajada de Brasil en Madrid, 31 de agosto de 1984, AHIB, caja 279.

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 hispánico²⁴.

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 fuerte²⁵.

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 político propiciado por las Cumbres Iberoamericanas facilitó la aproximación económica posterior²⁶.

V. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y LA VISIÓN BRASILEÑA (1991-2002)

Si la finalidad declarada de los gobiernos españoles en su política hacia América Latina, desde 1982, era la creación, puesta en marcha y consolidación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones; el instrumento político-diplomático que permitiría ir formalizando operativamente esta intención eran las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno que se realizan desde 1991. ¿Cómo se conceptualiza desde Brasil este mecanismo de diálogo político llamado «Cumbres Iberoamericanas»? ¿Qué razones condujeron a los dirigentes y diplomáticos brasileños a participar en esta iniciativa española? ¿Cuál es hoy la visión que se posee en los medios académicos y oficiales sobre las Cumbres?

Se han desarrollado en Brasil algunos esfuerzos por sentar conceptos y explicitar las causas, razones y objetivos que llevaron al país a participar finalmente en estos encuentros iberoamericanos al más alto nivel. Celso Lafer, académico y ex ministro de Asuntos Exteriores de Brasil en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, ofrece una sustancial y elaborada perspectiva sobre esta cuestión. Para Brasil, las Cumbres serían una operación diplomática del período posterior a la Guerra Fría que responden al desafío del cambio y tienen lugar en un orden internacional donde no existen más las polaridades definidas que caracterizaron la política internacional entre 1947 y 1989 (Lafer, 1994).

Frente a estos desafíos, los Estados buscan nuevos espacios donde ejercitar diferentes formas de cooperación y concertación. En este contexto se enmarcan, para Lafer, las Cumbres Iberoamericanas, representando una institucionalización del espacio público de la diplomacia de jefes de Estado de países agrupados en torno a la fuerza de los valores democráticos. Desde la perspectiva de la identidad, las Cumbres reconocen el pluralismo de identidades nacionales de sus Estados miembros y ofrecen una ventana de oportunidades para la formulación y concertación diplomática de sus intereses (Lafer, 1994).

En cuanto a las razones de su participación, los analistas de relaciones internacionales brasileños coinciden en afirmar que el gobierno del presidente Fernando Collor de Melo quiso aprovechar con la oportunidad de las Cumbres Iberoamericanas las nuevas modalidades de inserción internacional ofrecidas con el final de la Guerra Fría. Fue Collor quién brindó personalmente su apoyo a la iniciativa, presentada como fruto de una convocatoria tripartita, al entender que la propuesta del presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, era una ocasión para realzar el prestigio de Brasil en la región y en el mundo, máxime cuando la ciudad de Salvador de Bahía albergaría la celebración de la III Cumbre Iberoamericana en 1993, apenas un año después de que Río de

26. Comparto este argumento con T. DOS SANTOS (2001: 191-194).

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 permanente²⁷.

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 ambicionan²⁸.

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 Dominicana²⁹. 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/ieip/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 posiciones «para hablar con una sola voz iberoamericana» ante los organismos internacionales³⁰.

Esta perspectiva de una ampliación de la cooperación política iberoamericana, que permitiese una mayor concertación de posturas en diferentes foros, fue defendida por el presidente Cardoso alegando el papel de gran relieve que la Comunidad Iberoamericana desempeña en la profundización del debate internacional para la construcción de un mundo más justo. Para ello, no sólo la cooperación en el campo de la ayuda directa al desarrollo era el instrumento fundamental. Además, era necesario un trabajo conjunto en la construcción y aplicación de reglas claras y justas en el comercio y las finanzas internacionales que asegurasen previsibilidad y un ambiente favorable para la inversión³¹.

Reforzando aún más esta idea, el actual presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, con motivo de su primera visita oficial a España, enfatizó la idea de una Iberoamérica que complementa y enriquece otros espacios de cooperación y concertación política constituyéndose en un punto más de contacto con el cual se construye un escenario internacional múltiple y diversificado, de forma armónica y pacífica, sin hegemonías³².

Quizás el problema radica, como se ha apuntado desde Brasil, en las dudas sobre la identidad de la iniciativa, puesto que no se sabe si se está delante de un movimiento u organización, de un mecanismo, de un grupo, de una conferencia o de una comunidad. La imprecisión de los temas, las ambigüedades de las formulaciones y el alto nivel de vaguedad y generalidad que rodea a las Cumbres no parecen permitir un buen grado de sustancia. Existiría la presunción de que esta sustancia surgiría en la medida en que un formato claro y definido se impusiese, a través de la repetición constante del ritual de las reuniones. El peligro radicaría en la ausencia de contenido y en que la repetición del ejercicio diplomático fuese trivializado y burocratizado en vez de fortalecido y dotado de consistencia y efectividad (Seixas Correa, 1994).

Las perspectivas brasileñas respecto al futuro de las Cumbres Iberoamericanas deben ser consideradas con el telón de fondo de la profusión de esquemas de integración y cooperación en que el país se verá inmerso por lo menos hasta la fecha emblemática del año 2005³³. Exige también considerar el calendario de negociaciones comerciales internacionales que Brasil está enfrentando. Igualmente, obliga a priorizar y jerarquizar, en función de los intereses y objetivos de la política exterior brasileña, en qué tableros diplomáticos se jugarán las bazas más importantes y en qué

30. Noticias Teletexto TVE, 28 de octubre de 2001.

31. F. CARDOSO. La Comunidad Iberoamericana y los desafíos del escenario internacional. *ABC*, 19 de noviembre de 2002.

32. Discurso del presidente de la República Federal de Brasil en ocasión de la entrega de la llave de oro de la ciudad de Madrid, Casa de la Villa, 16 de julio de 2003.

33. En efecto, el año 2005 se configura como la fecha límite en que, al menos en teoría, se debe poner en marcha el ALCA, el Acuerdo entre la UE y el MERCOSUR y un acuerdo multilateral de liberalización comercial de carácter amplio en las negociaciones de la Ronda del Milenio 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 Silva³⁴. 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 internacional³⁵. 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>.

[...] se han intensificado de forma significativa los vínculos empresariales transatlánticos, con el aumento del flujo de inversiones y con la presencia activa de importantes empresas europeas en los países de nuestra región [...] algunas de esas manifestaciones más recientes son testimonio del creciente dinamismo de la cooperación iberoamericana (Fraerman, 1998: 41).

La llegada al poder en Brasil del Partido de los Trabajadores (PT) con la victoria de Lula en las elecciones del año 2002, plantea algunas preguntas respecto a las futuras orientaciones de la política exterior brasileña. Por lo que respecta a España, la visita del presidente Lula en el mes de julio de 2003 ha sido un momento importante que ha permitido vislumbrar cómo responderá el nuevo gobierno brasileño, en general, a los retos que se le plantean en sus relaciones internacionales y, en particular, al papel de Brasil en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En éste, como en otros aspectos hasta ahora desarrollados por el nuevo gobierno brasileño, mi hipótesis es que los efectos en materia de política exterior serán modestos y marginales respecto a los grandes principios y líneas de acción ejecutados en el gobierno de Cardoso. Asistiremos, como mucho, a un cambio en el estilo diplomático y de conducción de las cuestiones internacionales que no afectarán a los objetivos, prioridades y parámetros de operación de la política exterior brasileña. Las razones para afirmar la improbabilidad de cambios significativos se sustentan en la preponderancia de la burocracia diplomática del *Itamaraty* en la formulación y ejecución de la política exterior que no es contestada ni siquiera en las filas del PT, muy afinado, en general, con las burocracias del país.

En consecuencia, Lula dará gran continuidad a lo que fue logrado hasta ahora, intentando mantener la innegable acumulación de éxitos y aciertos diplomáticos de la etapa Cardoso (1995-2002), siguiendo así los consejos que diera en su día uno de los ideólogos de la «Política Externa Independiente», Santiago Dantas³⁶:

La continuidad es requisito indispensable a toda política exterior, pues si en relación a los problemas administrativos del país, son menores los inconvenientes resultantes de la rápida liquidación de una experiencia, en relación a la política exterior es esencial que la proyección de la conducta del Estado en la sociedad internacional revele un alto grado de estabilidad y asegure crédito a los compromisos asumidos. La política externa brasileña responde a esa necesidad de coherencia en el tiempo. Aunque los objetivos se transformasen, la conducta internacional del Brasil es la de un Estado consciente de sus propios fines gracias a la tradición administrativa de la que *Itamaraty* se tornó depositaria (citado en Lafer, 2001: 21).

36. Santiago Dantas fue ministro de Relaciones Exteriores de Brasil en el gobierno de João Goulart, siendo considerado uno de los formuladores de la Política Externa Independiente desarrollada por el país desde 1961 hasta el golpe militar de 1964. Al respecto puede consultarse el artículo 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 NAJERA, 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. I, 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, Frigidiano Álvaro. *La Comunidad de Países de Lengua Portuguesa y la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Aproximación comparativa. ¿Hacia una Comunidad Panibérica 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.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

- MONTOBIO, Manuel. El camino de la bicicleta. Reflexiones sobre el sentido, logros y retos de las Cumbres Iberoamericanas. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, diciembre 2000/enero 2001, n° 51-52, pp. 95-107.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*. Caracas/Santiago: Nueva Sociedad/FLACSO, 2000.
- SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. As Conferencias de Cúpula IberoAmericanas: um formato em busca de substancia. En FONSECA Jr., Gelson y NABUCO DE CASTRO, Sergio (eds.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo/Brasília: FUNAG/IPRI, 1994, pp. 147-165.
- TORRE, Hipólito de la. *Portugal, España y América. Pasado, presente y futuro de un proyecto (s. XIX-XX)*. Mérida: UNED, 1993.
- VICENTE, Ana. *Portugal visto pela Espanha. Correspondência diplomática 1939-1960*. Lisboa: Assirio & Alvim, 1992.
- VIZENTINI, Paulo. O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1994, vol. 37, n° 1, pp. 24-36.
- *Relações Internacionais e Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1995.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- CARDOSO, Fernando. La Comunidad Iberoamericana y los desafíos del escenario internacional. *ABC*, 19 de noviembre de 2002.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. El Cumbre. *Folha de São Paulo*, 21 de julio de 1993.
- LAFER, Cesar. Juscelino Kubitschek: dualidade a serviço do Brasil. *Jornal do Brasil*, 26 de marzo de 2001.
- MOREIRA GARCÍA, Constanza. Las Cumbres Iberoamericanas. En *II Foro Iberoamericano*, Valladolid, 2 de marzo de 1999. <http://www.uva.es/docencia/institutos/ieip/general/actividades/foros/iiforo/1BRASIL.htm>.