

BRASIL FRENTE A LA POLITICA DE ESPAÑA EN LATINOAMÉRICA (1950-2001)

Bruno Ayllón*
Fernando Kinoshita**

Sumario: Introducción; 1. Antecedentes. Brasil frente a la política de Hispanidad franquista (1946-1975); 2. Brasil y las nuevas orientaciones de la política exterior española hacia Latinoamérica (1975-1991); 3. Brasil y las Cumbres Iberoamericanas (1991-2000); Conclusiones: Perspectivas futuras de las Cumbres Iberoamericanas para Brasil; Referencias bibliograficas.

Introducción

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre el papel de Brasil en el proyecto de España de construir una Comunidad Iberoamericana de Naciones, desde la perspectiva de cómo la diplomacia brasileña ha contemplado la política española hacia Latinoamérica a lo largo de los últimos cincuenta años, pero especialmente a partir de que en 1991 se pusieran en marcha las Cumbres Iberoamericanas.¹

* Cientista Político y doctorando en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, España e Investigador visitante en el Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais de la Universidade de São Paulo. E-mail: brunespa@latinmail.com.

** Profesor de Derecho Internacional em la Universidade Federal de Santa Catarina; Doctor en Derecho Internacional y Comunitario por la Universidad Pontificia Comillas, Madrid; Especialista en Comercio Exterior y Negocios Internacionales por la Universidad Alcalá de Henares, Alcalá de Henares; Especialista en Unión Europea por las Universidades San Pablo y Nacional de Educación a Distancia, Madrid; Investigador del Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) en las siguientes Instituciones: Comissão Des Communautés Européennes, Bruxelles, World Trade Organization y United Conference On Trade And Development, Ginebra; Especialista en Derechos Humanos Comparados y Derecho Humanitario por el International Institute of Human Rights, Estrasburgo y por la Université D'Éte Des Droits de L'Homme Et Du Droit à L'Éducation, Ginebra; Investigador del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: traddek70@hotmail.com.

¹ En portugués "Reuniões de Cúpula da Conferência Ibero-americana". Más datos en www.mre.gov.br/sga/confibero.htm.

Para la correcta comprensión del tema es necesaria la consideración de la política exterior de Brasil en Latinoamérica y la amenaza que para el liderazgo brasileño en la región² podían representar los proyectos españoles, que si bien estuvieron anclados en la retórica por mucho tiempo, dieron señales de plasmarse en realizaciones concretas durante la década de los años 90. Lamentablemente, desde España, se ha prestado escasa atención a la importancia que Brasil tiene en el contexto latinoamericano, así como al hecho incontrovertible 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 sino en Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y al objeto de este artículo en la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Brasil se sitúa pues como la pieza articuladora esencial en el espacio sudamericano y como la especial piedra angular del mundo ibérico (DURANTEZ, 1997: 19).

Estas reflexiones adquieren mayor relevancia si pensamos que Brasil ha completado 11 años de participación en el mecanismo de las Cumbres Iberoamericanas, después de la celebración del último encuentro en Lima, en noviembre de 2001.

1. Antecedentes. Brasil frente a la política de Hispanidad franquista (1946-1975)

Pretendemos enmarcar este artículo en el espectro metodológico y científico proporcionado por la disciplina de la historia de las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva, interesa examinar los antecedentes históricos, que nos permitan entender elementos conceptuales y percepciones desarrolladas en Brasil a lo largo de los últimos 50 años de política exterior española hacia Latinoamérica.

² Un excelente análisis sobre el liderazgo brasileño en América del Sur puede encontrarse en: DANESE, Sergio: "¿Liderazgo brasileño?", *Foreign Affairs en español*, Volúmen I, número 3, Otoño-Invierno, 2001, pp.157-181.

Si bien, el año de 1946 se configura como un momento especialmente importante en la política de Hispanidad desarrollada por el régimen franquista hacia Latinoamérica, al ser el momento de fundación del Instituto de Cultura Hispánica, en el caso de la acción española en Brasil debemos esperar hasta el año de 1950, momento en que los dos países reanudan al más alto nivel sus relaciones diplomáticas,³ interrumpidas en el contexto de la Resolución 39/I de Naciones Unidas de 1946.

A partir de 1950, la política de España hacia América Latina será objeto continuo de atención por parte de la Embajada del Brasil en Madrid, que en forma de telegramas y oficios 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 franquista.

Buena muestra de ello, es la celebración del día de la Hispanidad del 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 los contenidos del órgano oficial del Instituto de Cultura Hispánica de 1957, “Mundo Hispánico”, se desprendía que se trataba de construir una super-comunidad, sin referencia a las comunidades luso-brasileñas o peor aún dando por supuesto su inclusión en la “Hispanidad”. En articulación con la diplomacia portuguesa, el entonces Embajador brasileño, Antonio Cândido da Câmara Canto 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.⁴

Esta articulación luso-brasileña dio buenas señales de funcionar en los siguientes años, como estrategia explícita de resistir a los intereses es-

³ Sobre las relaciones hispano-brasileñas puede consultarse AYLLÓN PINO, Bruno: “España-Brasil: una relación consolidada pero incompleta” en *Carta Internacional*, nº 94-95, dezembro-janeiro, 2001, p.27. Un estudio más detallado sobre el asunto se encuentra en vías de publicación, AYLLÓN PINO, Bruno: *Las relaciones hispano-brasileñas (1946-2000): de la mutua irrelevancia a la relación privilegiada*.

⁴ Telegrama confidencial de la Embajada del Brasil en Madrid para la “Secretaria de Estado das Relações Externas”, 4 de octubre de 1957, *Archivo Histórico de Brasília*, caja 250.

pañoles, 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 celar por el patrimonio espiritual común de Portugal y Brasil, considerando que así acentúan (...) el significado luso-brasileño en la Comunidad Hispánica.⁵

Entre todos los aspectos de la política de Hispanidad franquista, inquietaba a la diplomacia brasileña especialmente el sentido pan-hispanista que iba adoptando. La Hispanidad se erigía desde la perspectiva brasileña, en un instrumento eficiente de la política exterior de España en América del Sur, instrumento mucho más hábil porque dotaba a aquella política de un contenido ideológico rico y dinámico. Para ello, 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, al Brasil.⁶

Junto a este pan-hispanismo 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 la política exterior de Brasil en Latinoamérica, eran las repercusiones que 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, podían tener en cuanto suponían un menoscabo al liderazgo brasileño. Para hacernos una idea exacta de cómo preocupaba esta amenaza debemos considerar el peso de la inercia histórica en las pretensiones brasileñas de liderazgo regional.⁷

⁵ Oficio secreto de la Embajada del Brasil en Madrid para el Ministro de Estado das Relações Exteriores, 3 de mayo de 1957, **Archivo Histórico de Brasilia**, caja 02.

⁶ Oficio confidencial de la Embajada del Brasil en Madrid para el Ministro de Estado das Relações Exteriores, 16 de octubre de 1958, **Archivo Histórico de Brasilia**, caja 62.

⁷ 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 DANESE, Sergio: "¿Liderazgo brasileño?", **Foreign Affairs en Español**, vol. I, nº 3, otoño-invierno, 2001, p.169.

Estas repercusiones eran hipotéticamente anunciadas desde la Embajada de Brasil en Madrid, alertando así al Itamaraty sobre los desarrollos futuros y las perturbaciones que la política exterior de España podía ocasionar en perjuicio de los intereses brasileños: ¿Hasta que punto España alteraría la armonía panamericana? ¿Qué efectos tendrían los reiterados llamados realizados por España a la unión política y económica con Latinoamérica 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 Pan-Americana?⁸ ¿Podría Brasil perder a favor de España, agrupados los países latinoamericanos en torno de la mística de la Hispanidad, la unanimidad que siempre pudo conseguir de aquel grupo de países dentro de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos?⁹

A estos interrogantes susceptibles de arrojar sombras que podían llegar a afectar al buen estado de las relaciones políticas bilaterales hispano-brasileñas vino a añadirse, a partir de la conformación de la ALALC em 1960, la reticencia brasileña ante los sucesivos intentos infructuosos de España por participar en un Mercado Común Latinoamericano. Desde la perspectiva española, su participación en mecanismos de integración en América Latina debía ser encarada como una enorme posibilidad de hacer del país, el puente económico-comercial entre Europa y América, lo que sin duda era 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 bilateral con la región. En efecto, y ciñéndonos al caso del intercambio comercial hispano-brasileño, España tenía razones

⁸ La Operación Pan-Americana (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 VIZENTINI, Paulo. **Relações Internacionais e Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1995, pp.143-176. En el contexto más amplio de la historia de la política exterior de Brasil ver CERVO, Amado y BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Sao Paulo: Atica, 1992, pp.252-266

⁹ Oficio confidencial de la Embajada del Brasil en Madrid para el Ministro de Estado das Relações Exteriores, 16 de octubre de 1958, **Archivo Histórico de Brasília**, caja 62.

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 otros.¹⁰

En cualquier caso, y por encima de las eventuales amenazas percibidas por la diplomacia brasileña, fueran ellas reales o imaginadas, lo cierto es que parecía existir en el Itamaraty plena conciencia de las limitaciones evidentes de la política de Hispanidad franquista en América Latina. Posiblemente fuese el diplomático 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 apuntados 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 ideológico.¹¹

Solamente cuando el milagro económico español parecía ofrecer las condiciones materiales para que la política de Hispanidad en América Latina pudiese materializarse en realizaciones económicas concretas que pudiesen contribuir al desarrollo de la región, quizás en competencia directa con Brasil, el Itamaraty reconsideró prestar más atención a las iniciativas españolas. No en vano, desde los años 30, el desarrollo se convirtió en el principal vector de la orientación de la política exterior brasileña (COSTA, 1999: 55). Se configuró así una diplomacia económica que siempre estuvo atenta para identificar en el escenario internacional las oportunidades para establecer pautas de relación con aquellos países y bloques económicos que

¹⁰ Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Comisión de Planificación Política del Itamaraty, 2 de mayo de 1962, **Archivo Histórico de Brasilia**, caja 62.

¹¹ Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para el Ministro de Estado das Relações Exteriores, Respuestas del Primer Secretario, João Cabral de Melo Neto al cuestionario de la circular n° 4129, 26 de diciembre de 1961, **Archivo Histórico de Brasilia**, carpeta 920.(42) (00).

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 bienes.

El año de 1971 fue especialmente significativo por sus implicaciones para detectar las nuevas preocupaciones del Itamaraty en relación con la política de “Nueva Hispanidad” que el Ministro español López Bravo intentó llevar a cabo. Se trataba para la diplomacia brasileña de un intento de Madrid para formar en América Latina un bloque hispano-parlante 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 entonces denominado Pacto Andino o el Mercado Común Centro Americano.

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 pragmática.¹²

A la eventual 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.

Las impresiones del Itamaraty se exacerbaban aún más debido a la que fue calificada desde la Embajada de Brasil en Madrid como una campaña de la prensa española en 1971, alertando sobre una futura hegemonía brasileña en el Continente, que podría dificultar la política de “Nueva Hispanidad”, especialmente en su vertiente comercial, puesto que Brasil debido a su proximidad geográfica podía competir con éxito en el mercado importador hispanoamericano, en un momento en que el desarrollo indus-

¹² Oficio confidencial de la *Embajada de Brasil* en Madrid para la *Secretaría de Estado das Relações Exteriores*, 7 de abril de 1972, **Archivo Histórico de Brasília**, caja 05, p.10.

trial de ambos países se encontraba en una etapa semejante de capacidad productiva y tecnológica.¹³

La visita de López Bravo a Brasil en 1971, fue interpretada por el Itamaraty como un intento español 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 a Brasil, pasaría así a estar pautada por el objetivo, aunque implícito, de evitar una posición de liderazgo brasileño en el continente americano que podría comprometer el fortalecimiento del llamado bloque “hispano-parlante”, centrándose para ello en el establecimiento de una atenta vigilancia sobre el desarrollo de la política brasileña hacia los países hispanoamericanos.¹⁴

La tentativa de lograr a través de la “Política de la Nueva Hispanidad” usar Iberoamérica para adensar la presencia mundial española y como mercado natural para los productos industriales de España pronto se vio abocada al fracaso. Paradójicamente, los principales resultados concretos de esta política fueron obtenidos en el comercio con el único país no hispánico de la región, es decir, con Brasil que se convirtió en el principal interlocutor de España, quizás por la similitud existente entre las respectivas estructuras económicas.

Buena prueba fue la elección de la ciudad de Sao Paulo, en 1974, como sede de la Expotecnia – 74, la mayor feria comercial celebrada por España en el extranjero, lo que era indicativo según el Itamaraty de hacia donde se desplazaban los intereses reales españoles en América del Sur.¹⁵

2. Brasil y las nuevas orientaciones de la política exterior española hacia Latinoamérica (1975-1991)

La llegada de la democracia a España también tuvo repercusiones en el desarrollo de la política exterior española hacia América Latina, y como no podía ser de otra forma, la Embajada de Brasil y el Itamaraty supieron

¹³ Idem, pp.11-13

¹⁴ Ibidem, pp.13-14.

¹⁵ Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaria de Estado das Relações Externas, 17 de febrero de 1975, *Archivo Histórico de Brasília*, Carpeta 900 (B 46) (F4).

acompañar las alteraciones que este proceso introduciría en la dinámica de la política iberoamericana de España.

Desde la perspectiva brasileña, el gobierno democrático de Adolfo Suárez encorajado 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, tendría como elemento novedoso la inclusión de Brasil y de Portugal en los proyectos de creación de una gran Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Se detecta así un importante cambio en las nuevas orientaciones de la política española hacia América Latina: el destaque que el gobierno español realiza de la importancia de Brasil en la región y, en consecuencia, su indispensable inclusión en los esquemas de aproximación hacia Iberoamérica. Como tendremos oportunidad de demostrar, esta nueva orientación se plasmará en la articulación diplomática desarrollada por España para lograr que Brasil junto a Méjico participase de los entendimientos previos que anticiparon, en septiembre de 1990, la celebración de la I Cumbre Iberoamericana.

Públicamente, Brasil reaccionaba ante los sondeos españoles para saber su percepción de un proyecto de creación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones enfatizando las oportunidades que se creaban e insistiendo en dotar este proyecto de contenido, para superar antiguas retóricas y obtener recursos al servicio del principal objetivo de la política exterior brasileña: el desarrollo.

Para el Itamaraty, a la altura del año de 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 no eran apenas los formadores de la nacionalidad, de la cultura y de la civilización latinoamericana junto a las civilizaciones indígenas y negras y a los emigrantes.

Existiría pues la base del encuentro pero éste debería llevar la marca de la espontaneidad para transformar los vínculos históricos en instrumen-

tos modernos de cooperación. Con estos fundamentos, Brasil no podría hurtarse de participar en este ejercicio político.¹⁶

Confidencialmente, en las comunicaciones intercambiadas entre la Embajada brasileña y el Itamaraty, se enfatizaban las amenazas percibidas puesto que la política iberoamericana de España podía 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 a aparecer como competidor natural del Brasil en la disputa de mercados latinoamericanos industrializados. España podía volverse a medio y largo plazo particularmente incómoda para los intereses brasileños en lo tocante a la integración latinoamericana.¹⁷

La iniciativa del Gobierno socialista de Felipe González de conmemorar el V Centenario del Descubrimiento de América, que se fue esbozando a partir de 1982, con la celebración de reuniones de los Presidentes de Comisiones Nacionales contó también con la presencia y la participación activa de Brasil. Los recelos ya tradicionales que Brasil había mostrado hacia ciertas concepciones de la política iberoamericana de España, parecían continuar haciéndose patentes en estos primeros encuentros preparatorios.

Las reticencias brasileñas, eran no obstante matizadas por el pragmatismo con que el Itamaraty afrontaba la inevitabilidad de una iniciativa diplomática de la que Brasil no podía ausentarse. Por lo menos, esto se desprende de los informes que desde Brasilia se enviaban a la Embajada en Madrid, remarcándose la intencionalidad de España por articular una Comunidad de Países:

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

¹⁶ Telegrama de la Secretaria de Estado das Relações Externas para la Embajada del Brasil en Madrid, Declaración sobre la idea de formar una Comunidad Iberoamericana de Naciones — respuestas al diario YA, 9 de enero de 1978, **Archivo Histórico de Brasilia**, caja 185.

¹⁷ Telegrama de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaria de Estado das Relações Externas, 20 de julio de 1979, **Archivo Histórico de Brasilia**, carpeta 400 (F4) (B46).

la propia “filosofía” que España quería que orientase las Conmemoraciones. Una filosofía de la “hispanidad” y con una visión arcaica e inmovilista de América Latina que continua siendo, bajo disfraz, la misma imagen engañosamente bella de Rodó en Ariel (...) Los países centro-americanos insistieron en que la secretaria permanente fuese ejercida por España, a través del Instituto de Cooperación Iberoamericana, con lo que España tiene el comando de la fiesta. Por lo menos, de esta fiesta iberoamericana. Que es más hispanoamericana. Pero de la cual no podemos, ni debemos estar ausentes. Como no debería estar ausente Portugal.¹⁸

Precisamente, a vencer las desconfianzas brasileñas estaba encaminada la visita a Brasil del Ministro de Asuntos Exteriores español, Fernández Ordóñez, en abril de 1987, que llevaba en su agenda la invitación para que el gobierno brasileño participase en la Expo 92. En el Itamaraty, los informes preparatorios de la visita alertaban sobre la insistencia española en el proyecto de constitución de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, remarcando 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 del Brasil significaría su inviabilidad y su consecuente reorientación para un escenario exclusivamente hispánico.¹⁹

Sin embargo, y a pesar de los obstáculos, la diplomacia española supo maniobrar habilidosamente para atraer a Brasil. Pesaron poderosamente, las transformaciones que a partir del año 1989, se operaron en el sistema internacional, y una percepción cada vez más evidente en el Itamaraty de que la extraordinaria prosperidad económica adquirida por España con la integración europea debía ser aprovechada, con la finalidad siempre presente de considerar las oportunidades abiertas para el proyecto de desarrollo brasileño.

No era pues cuestión de ganarse la enemistad española por negarse a participar en una iniciativa, en la que al final de cuentas, Brasil figuraría como co-patrocinador original a un costo muy bajo y con un beneficio — como se ha demostrado en los últimos años — altísimo.

¹⁸ Despacho confidencial de la Secretaría de Estado das Relações Exteriores para la Embajada de Brasil en Madrid, 31 de agosto de 1984, **Archivo Histórico de Brasília**, caja 279.

¹⁹ Telegrama confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para Exteriores, 2 de abril de 1987, **Archivo Histórico de Brasília**.

3. Brasil y las Cumbres Iberoamericanas (1991-2000)

¿Cómo se conceptualizan desde la perspectiva brasileña las Cumbres Iberoamericanas? ¿Qué razones condujeron a Brasil hacia esta iniciativa diplomática? ¿Cuál es hoy, la visión oficial de la diplomacia brasileña acerca de las Cumbres?

Respecto al primer interrogante, Celso Lafer, actual Canciller del Brasil, nos ofrece una acabada y sustancial perspectiva. Para Brasil, las Cumbres son una operación diplomática de pos-guerra fría, responden al desafío del cambio y tienen lugar en un orden internacional donde no existen más las polaridades definidas.

Frente a estos nuevos desafíos del sistema internacional, los Estados buscan nuevos espacios donde ejercitar formas de cooperación y concertación. En este contexto se enmarcan las Cumbres Iberoamericanas. Representan 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 las identidades nacionales de sus Estados miembros.

Además, para Lafer, las Cumbres ofrecen, en el espacio abierto por un orden internacional de polaridades indefinidas, una ventana de oportunidades para la formulación y concertación diplomática de los intereses de los Estados miembros (LAFER, 1994 : viii-xxiv).

En cuanto al segundo interrogante — las razones de Brasil — los analistas brasileños parecen coincidir en que el Gobierno brasileño quiso aprovechar, con la oportunidad de las Cumbres, las nuevas modalidades de su inserción internacional. Cupo al Presidente Fernando Collor comprometer el apoyo de Brasil a la iniciativa que así fue presentada como fruto de una convocatoria tripartita. Collor entendió que la propuesta del Presidente Salinas, de México, era una señal de prestigio para Brasil, que conseguiría siendo sede de la III Cumbre de Bahía en 1993, un año después de albergar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río, concentrar las atenciones internacionales (SEIXAS, 1994: 154). Además, Brasil veía una buena ocasión de introducir en la agenda de las Cumbres, el tema del desarrollo.

Por último — cuál es la visión oficial de la diplomacia brasileña respecto a las Cumbres — el propio Embajador del Brasil en España, nos proporciona algunas pistas de cómo se ven desde el Itamaraty:

mecanismo que propicia un diálogo político; camino para reforzar la identidad cultural de los países miembros en una época en que la cultura hispano-luso-americana está en desventaja; formación de una doctrina común, a través de los comunicados finales, en materias importantes para la política exterior de sus miembros; creación de redes informales de conocimiento y acción común entre entidades de todos los países del movimiento como parlamentos, sindicatos y universidades.²⁰

Si estos son algunos de los principales atributos de las Cumbres, para el Embajador Moreira, lo más importante es que son una reunión de familia, con opiniones muchas veces divergentes, pero que tienen la seguridad del vínculo común familiar, insustituible por otras alianzas, irrenunciable y permanente.

Con una visión más crítica, el ex — Secretario General del Itamaraty Embajador Seixas Corrêa, considera que existen dudas en cuanto a la propia identidad de la iniciativa, puesto que no se sabe si se está delante de un movimiento, de un mecanismo, de un grupo, de una conferencia o de una comunidad. Por otra parte, para este diplomático, ex — Embajador en España, la imprecisión de los temas, las ambigüedades de las formulaciones y el gran nivel de generalidad que rodea a las reuniones no parece permitir un nivel de sustancia capaz de reflejarse en la propia designación de las Cumbres hasta el punto de que el formato de las mismas ha sido hasta ahora su sustancia. Existiría la presunción de que la sustancia surgiría en la medida en que el formato se impusiese, a través de la repetición constante del ritual de las reuniones. Pero el peligro sería que la sustancia no surgiese y la repetición del ejercicio diplomático de las Cumbres fuese banalizado en vez de fortalecido (SEIXAS, 1994: 162).

²⁰ MOREIRA GARCIA, Carlos: **Las Cumbres Iberoamericanas**, discurso pronunciado en el II Foro Iberoamericano, Universidad de Valladolid, 2 de marzo de 1999, disponible en: <http://www.uva.es/docencia/institutos/ieip/general/actividades/foros/iiforo/1BRASIL.htm>.

Conclusiones: Perspectivas futuras de las Cumbres Iberoamericanas para Brasil

¿Cuáles son las perspectivas que se abren para Brasil, en este comienzo de siglo, al respecto de su participación en el mecanismo de las Cumbres Iberoamericanas, en el contexto más amplio de la profusión de esquemas de integración, cooperación y concertación en el que la diplomacia y la sociedad civil brasileña se encuentran inmersas?

Responder a esta interrogante, exige considerar el calendario de negociaciones que Brasil ha enfrentado en los últimos años — con una intensidad inusitada que responde a la concepción del país como un *Global Player* — y que afrontará en el futuro.

También exige priorizar y jerarquizar en función de los intereses y objetivos de la política exterior de Brasil, en que tableros diplomáticos se juegan las bazas más interesantes, y en que otros, en función de su eventual poca instrumentalidad o incluso de su agotamiento, se mantendrá una participación presencial destinada a cuestiones de bajo perfil.

Por lo que se refiere a las prioridades brasileñas, éstas pasan hoy por la consolidación y la superación de las dificultades de naturaleza conyuntural que amenazan el proyecto del MERCOSUR, que sería “el destino del Brasil” en palabras del Canciller Lafer. El fortalecimiento del MERCOSUR está íntimamente ligado a lo que se está fraguando en otro tablero donde Brasil se juega buena parte de sus piezas: las negociaciones para constituir un Área de Libre Comercio de las Américas, que constituiría para el Brasil “una opción”, parafraseando nuevamente a Lafer. A este respecto conviene señalar que buena parte de los recursos humanos del Itamaraty y de sus esfuerzos diplomáticos están orientados hoy hacia esta iniciativa.

En efecto, a partir de la Cumbre de Québec, la diplomacia brasileña ha modificado sustancialmente su posición frente al ALCA.²¹ De una posición de descalificación y veto al comienzo del proceso, se pasó posteriormente a

²¹ Estas reflexiones son deudoras de las enseñanzas del profesor Guilhon Albuquerque, de la Universidad de Sao Paulo. Un magnífico análisis puede encontrarse en GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto: *A Alca na política externa brasileira*, Serie Carta Internacional n° 30, 19 de agosto de 2001, www.usp.br/relint.

una posición de participación conflictiva, y desde la Cumbre de Québec con la intervención de Cardoso, a una participación basada en una agenda activa. Según esta agenda propositiva, Brasil no se restringe sólo a la cuestión de los plazos, sino a la imposición de un límite a los instrumentos unilaterales de proteccionismo, al acceso más libre a los sectores en los que el país es más competitivo, entre otros elementos.

Las actuales negociaciones entre la UNIÓN EUROPEA y el MERCOSUR para alcanzar una zona de libre comercio intercontinental son la siguiente prioridad en la política exterior brasileña, si bien, corren el serio peligro de verse relegadas a un segundo plano, máxime ante la escasa flexibilidad comunitaria que en la oferta presentada al MERCOSUR, en junio de 2001, deja fuera lo esencial de lo que interesa al bloque sudamericano: agricultura y barreras no arancelarias. La crisis de Argentina también podría entorpecer el desenlace feliz del proceso negociador en cuestión.

Lamentablemente, pensamos que el mecanismo de diálogo político y cooperación iberoamericana de las Cumbres, hoy por hoy, no es una prioridad para Brasil. Esta conclusión se basa en el estudio de las prioridades fundamentales para el Itamaraty y para el Gobierno brasileño y en la consideración que las Cumbres reciben en los principales centros de estudio académicos dedicados a las Relaciones Internacionales.

Por otra parte, el rechazo a la creación de instituciones o burocracias estables en torno al objeto de este artículo, muestra a las claras que Brasil podría oponerse a cualquier intento de institucionalización más profunda que se pueda operar en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Pero sin duda, lo que más atenaza y condiciona para Brasil el futuro desarrollo de las Cumbres, es su encaminamiento por la senda de la retórica, el peligro de anquilosarse en un encuentro anual de Jefes de Estado y fundamentalmente, la escasa contribución directa que este mecanismo aporta para el objetivo primordial en la definición de metas y acciones de la política exterior brasileña: garantizar un ambiente externo favorable al crecimiento económico del país.

Sin embargo, indirectamente, o si se prefiere a través de las relaciones bilaterales con España, las Cumbres ofrecen para Brasil grandes posibilida-

des de realizaciones concretas pues participando en ellas se obtienen entre otros objetivos, no indisponer a los españoles y favorecer la llegada de inversiones al país, además de constituirse en instrumento de utilidad para fortalecer “el puente” entre Europa y Latinoamérica. Así, lo manifestaba el Presidente Cardoso con motivo de la Cumbre de 1998:

(...)Se han intensificado de forma significativa los vínculos empresariales transatlánticos, con el aumento de flujo de inversiones y con la presencia activa de importantes empresas europeas en los países de nuestra región. Algunos de los desarrollos más marcantes se verifican en el ámbito iberoamericano, como en el caso de la privatización del Sistema Telebrás en Brasil, que se concluyó con una participación expresiva de empresas de España y Portugal (...) Algunas de esas manifestaciones más recientes son testimonio del creciente dinamismo (...) de la cooperación iberoamericana.²²

En definitiva, podemos concluir que Brasil mantendrá su interés por participar activamente en las Cumbres en la medida en que éstas contribuyan, directa o indirectamente, a sus objetivos de política exterior expresados a lo largo de este artículo. De lo contrario y puesto que los costes de retirarse son evidentemente superiores, al margen de que políticamente sea una hipótesis inconveniente, Brasil se resignaría a una participación pasiva y apática centrada en el diálogo político y en alguna posibilidad de obtener ventajas para otros foros diplomáticos de mayor interés.

Referencias bibliograficas

AYLLÓN PINO, Bruno: España-Brasil: una relación consolidada pero incompleta, **Carta Internacional**, nº 94-95, dez.-jan., 2001, p.27.

COSTA VAZ, Alcides: Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul, **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 42, nº 2, 1999, p. 52-80.

DANESE, Sergio: ¿Liderazgo brasileño?, **Foreign Affairs en español**, V. I, n. 3, Otoño-Invierno, 2001, p. 157-181.

²² Citado en FRAERMAN, 1998, p.41.

DURANTEZ PRADOS, Frigidiano Alvaro: **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.

FRAERMAN, Alicia (ed.): **Globa-regulação, o desafio do século XXI**, serie documentos, Madrid: Comunica Press, 1998.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO/MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 1991-1992.

GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto: A Alca na política externa brasileira, **Serie Carta Internacional**, nº 30, 19 de agosto de 2001, www.usp.br/relint.

LAFER, Celso: Prólogo a la obra **Tercera Cumbre Iberoamericana, Salvador, Brasil, Julio 1993. Discursos y Documentos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. vii-xxiv.

KINOSHITA, F. **MERCOSUR y UNION EUROPEA: De la Cooperación al Libre Comercio**. Rio de Janeiro: Papel E Virtual, 2001.

KINOSHITA, F; AYLLON PINO, B; HENKES, S. L. **Guia de Fuentes Bibliográficas y de Recursos para la Investigación en Internet de las Relaciones entre el MERCOSUR y la UNION EUROPEA**. Rio de Janeiro: Papel E Virtual, 2001.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. “Reuniões de Cúpula da Conferência Ibero-americana”. Fuente: www.mre.gov.br/sga/confibero.htm.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **A Política Externa do Governo Itamar Franco**, Brasília: MRE, 1994.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Despacho confidencial de la Secretaria de Estado das Relações Exteriores para la Embajada de Brasil en Madrid, 31 de agosto de 1984, **Archivo Histórico de Brasília**, caja 279.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Telegrama de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaria de Estado das Relações Externas, 20 de julio de 1979, **Archivo Histórico de Brasília**, carpeta 400 (F4) (B46).

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Telegrama de la Secretaria de Estado das Relações Externas para la Embajada del Brasil en Madrid, Declaración sobre la idea de formar una Comunidad Iberoamericana de Naciones — respuestas al diario YA, 9 de enero de 1978, **Archivo Histórico de Brasília**, caja 185.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaria de Estado das Relações Externas, 17 de febrero de 1975, **Archivo Histórico de Brasília**, Carpeta 900 (B 46) (F4).

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Secretaria de Estado das Relações Externas, 7 de abril de 1972, **Archivo Histórico de Brasília**, caja 05, p.10

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para la Comisión de Planificación Política del Itamaraty, 2 de mayo de 1962, **Archivo Histórico de Brasília**, caja 62.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Oficio confidencial de la Embajada de Brasil en Madrid para el Ministro de Estado das Relações Exteriores, Respuestas del Primer Secretario, João Cabral de Melo Neto al cuestionario de la circular nº 4129, 26 de diciembre de 1961, **Archivo Histórico de Brasília**, carpeta 920.(42) (00).

MOREIRA GARCIA, Carlos: "Las Cumbres Iberoamericanas", discurso pronunciado en el IIº Foro Iberoamericano, Universidad de Valladolid, 2 de marzo de 1999, disponible en:

<http://www.uva.es/docencia/institutos/ieip/general/actividades/foros/iiforo/1BRASIL.htm>

SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe de: As Conferências de Cúpula Ibero-Americanas: um formato em busca de substancia. FONSECA Jr., Gélson y NABUCO DE CASTRO, Sérgio (orgs.): **Temas de Política Externa Brasileira II**, V. I, São Paulo/Brasília: FUNAG-IPRI, 1994, p. 147-165.