



LA URGENTE DEFINICIÓN DE LOS EJES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA IBEROAMERICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS DE UNA DECADA DE RELACIONES IBEROAMERICANAS (2000-2010)

María Ángeles Muñoz¹
Investigadora UNISCI

Resumen:

El despertar reciente de Iberoamérica presenta un cuadro de transformación regional que ha hecho tambalear las bases de las relaciones clásicas con los países del entorno. Un cambio sustancial manifestado en la incorporación de México, Argentina y Brasil al G-20, en el crecimiento sostenido de al menos trece de los países de la región o en la emergencia del liderazgo potencial de Brasil. La irrupción de nuevos competidores externos como China, Rusia, Francia o India demuestra el factor de oportunidad que Iberoamérica ofrece en el nuevo escenario mundial. España, en la última década, ni ha sabido aprovechar los elementos comunes que le vinculan al continente, ni ha optimizado su posición de nexo privilegiado con la Unión Europea. España debe replantear así, con urgencia, un mapa lógico de prioridades, metas y acciones que permitan definir su espacio estratégico como actor político, cooperador e inversor y como interlocutor europeo en un marco de relaciones bilaterales e interregionales.

Palabras clave: Iberoamérica, política exterior española, relaciones bilaterales.

Title in English: “An Urgent Redefinition of Spain’s Foreign Policy towards Latin-America: Assessment and Perspectives of the last Decade of Relations with Latin-America”.

Abstract:

The recent Latin American wake up shows a picture of regional transformation that has shaken up the basis of the traditional relations with the countries of the zone. A major change that is made manifest in the incorporation of Mexico, Argentina and Brasil to the G-20, in the sustained growth of at least thirteen countries of the region or in the emerging leadership of Brasil. The burst in of new external competitors as China, Rusia, France or India demonstrates the oportunities that Latin America shows in the new world scenary. In the last decade Spain neither has been able to take advantage of the common elements that bind it to the Continent nor has it optimized its position as a privileged link with the European Union. Spain should urgently rethink about a logical map of priorities, goals and actions in order to define its strategical space as a political, cooperative and investing actor and as an european spokesman in a frame of bilateral and interregional relations.

Keywords: Latin America, Spanish Foreign Policy, Bilateral Relations.

Copyright © UNISCI, 2011.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ María Angeles Muñoz es investigadora UNISCI y especialista en la Unión Europea.



1. Introducción

El mundo de hoy es sin duda diferente del conocido hasta hace apenas una década. El despertar económico y político de países considerados antes periféricos ha revolucionado el concepto de mundialización. El nuevo mundo, el de los países emergentes, ha obligado en los últimos años a replantear las estrategias en el ámbito de las relaciones internacionales, a buscar otro modo de ejercer el liderazgo y a marcar una agenda política con nuevas prioridades.

El caso particular de América Latina y Caribe presenta un cuadro de transformación político-regional que ha sorprendido a sus socios tradicionales, ha hecho tambalear la visión clásica de las relaciones con el continente y ha obligado a emprender una vía de adaptación, de redefinición de intereses e innovación del discurso político. Este cambio sustancial afecta indiscutiblemente a las relaciones de España con los países americanos de su ámbito natural de influencia. La irrupción de una realidad novedosa -en cuanto que ha modificado el equilibrio tradicional en el espacio de las relaciones exteriores- obliga a analizar las pautas y los ejes de una relación histórica que exige cambios e innovación.

El objetivo planteado se complica debido a las características específicas del despunte regional iberoamericano: la fuerte emergencia de países como Brasil, Argentina o México, que se han distanciado económicamente del resto de su entorno, imprime la urgencia de insertarlos activamente en el marco de la agenda global. Los nuevos liderazgos americanos (Brasil, México, Colombia, Argentina) representan además diferentes modelos de transformación nacional. Las consecuencias de la crisis económica y financiera en EEUU han incidido en un aumento de estas distancias interregionales. Entre los modelos de países emergentes nos detenemos brevemente en el caso de Brasil; las políticas de Estado de Lula han generado un modelo de crecimiento nacional que tiene como elemento central la integración. Las bases de la política exterior brasileña constituyen una serie de principios coherentes con el patrimonio diplomático de este país: la vinculación estrecha entre la diplomacia y el país real, la conciencia que una buena política exterior no sustituye a las políticas interiores, la conciencia de ser una política de Estado o suprapartidaria, el carácter no excluyente en temas, socios y procesos negociadores, la vocación de ser una diplomacia dirigida a múltiples objetivos, capaz de incluir diferentes esferas de intereses de la sociedad brasileña, su carácter pragmático y no ideológico, su carácter reflexivo, no errático, la conciencia de ser una diplomacia de un país en desarrollo y suramericano o la necesidad de contar con proyectos diplomáticos de largo plazo.² Al margen del juicio de los resultados del gobierno de Lula lo cierto es éste ha convertido la política exterior en uno de los elementos centrales y más exitosos de su acción gubernamental; tanto es así que ha emprendido una labor de influencia regional caracterizada por el predominio de las relaciones Sur-Sur desde la óptica del vínculo del desarrollo regional de América del Sur al propio desarrollo de Brasil. La estrategia brasileña se ha basado también en un incremento de las acciones bilaterales con países y mercados hasta hace poco no destacados (India, China, Rusia y algunos países africanos como Suráfrica) tanto en sus relaciones como en sus negocios externos.³ La diplomacia cooperativa de Brasil ha sorprendido a muchos y ha supuesto la estructuración de una potencia regional que ya ejerce liderazgo en función de los parámetros de crecimiento y

² Ayllón Pino, B. (2007): *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, p. 70.

³ FRIDE-Real Instituto Elcano (2004): *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Biblioteca Nueva.



formación de un modelo. La innovación política brasileña es una muestra de parte del cambio que experimenta Iberoamérica.

Nos enfrentamos así a un nuevo escenario iberoamericano que presenta, entre otros datos, un crecimiento económico importante: en 2003 trece países de la región tuvieron un crecimiento mayor del promedio regional que fue del 2%; entre 2004 y 2005 las cifras alcanzaron un 6% y un 4% mientras que para el 2006 alcanzaron un 5,3%. Las proyecciones para el 2007, según CEPAL eran del 4,7%.⁴ Este escenario incluye la presencia adicional de nuevos y audaces socios comerciales que -sin vínculos históricos o culturales- han emprendido la carrera de la expansión estratégico-económica como son los casos de China, Rusia, India o Irán y, desde una perspectiva europea Francia (Sarkozy ha firmado importantes acuerdos con Brasil en materia defensiva, medioambiental y de soluciones conjuntas a la crisis económica internacional).

La presencia china en Iberoamérica, como en otras zonas del mundo, presenta el mejor ejemplo de las nuevas economías internacionales en expansión; durante los últimos años ha aumentado sus inversiones en América Latina en minería e hidrocarburos, pero también en infraestructuras ferroviarias y siderurgia, reforzando y diversificando su presencia en la región. Los gerentes chinos multiplicaron las visitas de carácter económico-financiero a Iberoamérica, firmando acuerdos de inversión y explotación con países productores de petróleo como Venezuela, México, Brasil, Argentina, Ecuador y Colombia.⁵ En julio de 2010, por ejemplo, China concedía un crédito a Venezuela por valor de 20.000 millones de dólares para financiar 19 proyectos de desarrollo; en abril del mismo año anunciaba que Perú se había convertido en el principal receptor de capitales chinos en América Latina con 1.400 millones de dólares invertidos. Pero el país que atrae el mayor número de inversiones chinas es sin duda Brasil, debido a sus inmensas necesidades de financiación de infraestructuras, más del 50% de las oportunidades de inversiones chinas en América Latina están concentradas en Brasil.⁶

Estas circunstancias demuestran de manera fehaciente que los vínculos tradicionales configurados por la historia, la cultura o las relaciones sociales pierden peso relativo y no bastan ya para justificar una preferencia en el establecimiento de las relaciones económicas, financieras o políticas. Ello afecta de forma particular a España.

Ambos elementos, tanto la transformación del área iberoamericana como la presencia de nuevos actores, han impactado de manera especial en el sistema de relaciones exteriores iberoamericanas. A esta circunstancia se suma que España presenta una serie de limitaciones características. La primera limitación es su carácter de potencia media, existe una desproporción entre los ambiciosos fines planteados en esta política y los medios destinados a ella; tal desproporción deriva en parte “de la ausencia de voluntad política clara para superarla y de la grandilocuencia con la que se plantean las relaciones con América Latina”.⁷ La segunda limitación a la que se enfrenta España en su política iberoamericana es la política de

⁴ Sotillo Lorenzo, J.A.: “Camino a los Bicentenarios: revisando la política exterior española hacia América Latina”, *REEI* (2008).

⁵ En: “China diversifica su presencia en América Latina en minería e hidrocarburos, *América Economía*, 20 Septiembre 2010, en <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/china-diversifica-su-presencia-en-la-region>.

⁶ Mato, G. Jefe de la división latinoamericana del banco HSBC. Declaraciones realizadas en el foro de inversores China-América Latina en Pekín en 2010.

⁷ Arenal, C. (2009): *España y América Latina. 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Marcial Pons, pp. 30-31.



Estados Unidos hacia la región, que se erige como una seria competencia en razón del volumen económico del país y por motivos geográficos. La tercera limitación deriva de la pertenencia de España a la UE: España, aparte de su propia política iberoamericana tiene la política de la UE hacia Iberoamérica. Esta pertenencia reduce el margen de maniobra de la política iberoamericana de España, limitada por la condición de Estado miembro.⁸

Partiendo de los elementos descritos podemos afirmar que España no puede competir hoy en igualdad de condiciones en sus relaciones con Iberoamérica frente a nuevos socios de mayor peso económico o relevancia política. Resulta difícil medir cuál será el coste para España de esta nueva realidad. Lo que sí queda claro es que el mantenimiento de un status quo de relaciones -en el que se da por sentado la ventaja de la presencia española bajo la consideración de la pertenencia- ha quedado obsoleto, a pesar de la importancia del factor identitario y de la existencia de una comunidad de valores más o menos compartidos; tal y como afirma la investigadora Susanne Gratius “España no tiene un Plan América Latina porque se siente parte de la región”.⁹ Por otra parte, en la medida que se observan distintos niveles de desarrollo regional sobre la base de la bilateralidad con otros actores externos se percibe que el concepto de comunidad iberoamericana ha sido superado. Las expectativas de influir en el conjunto regional se desvanecen de manera que resulta fundamental establecer un sistema de prioridades en el marco estratégico español.

Nos proponemos a continuación hacer un breve repaso de cuáles han sido los antecedentes más relevantes de la política exterior española hacia Iberoamérica para analizar después los avances, oportunidades o retrocesos acontecidos en la década de dos mil. La finalidad de este estudio es presentar un cuadro objetivo de las necesidades y los retos de esta política exterior para la presente década, de manera que se pueda señalar con claridad unos vectores realistas de acción político diplomática.

2. Antecedentes históricos en las relaciones exteriores españolas con Iberoamérica

Los gobiernos socialistas de Felipe González procuraron el fortalecimiento de las relaciones tanto de España con América Latina como de la Comunidad Europea con la región desde una perspectiva de adaptación. En esta amplia etapa de política exterior España intentó compatibilizar su política iberoamericana con la dimensión europea. Para lograrlo se aprovechó la coyuntura natural de las presidencias del Consejo de la CE. Durante la primera presidencia española, en el Consejo Europeo de Madrid en 1989, España logró un pronunciamiento de la CE sobre la profundización de las relaciones de cooperación UE-América Latina; se señaló entonces la importancia de desarrollar la cooperación económica, técnica, comercial y financiera. A España esta Presidencia le sirvió para afianzarse ante los países iberoamericanos como un país relevante.¹⁰ La segunda Presidencia, durante el segundo semestre de 1995, supuso un nuevo impulso en las relaciones de la UE con Iberoamérica. El entonces presidente español Felipe González señalaba que España había dotado durante diez años a la UE de una política iberoamericana basada en el impulso de las relaciones con

⁸ *Ibid.*, *Idem*.

⁹ Gratius, S.: “¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?”, *FRIDE* (12-01-2010), en <http://www.fride.org/publicacion/706/%C2%BFpor-que-espana-no-tiene-una-politica-hacia-america-latina>.

¹⁰ Ubeda-Portugués, J.E. (2005): *La dimensión europea de la política exterior española hacia América Latina. Política Internacional de los primeros gobiernos socialistas*, Madrid, Visión Net, pp. 47-48.



América Latina, México, MERCOSUR, Chile y la renovación del sistema de preferencias generalizadas, la definición de un esquema de cooperación regional con Centroamérica y la finalización de una red de tratados bilaterales con todos los países de Iberoamérica.¹¹ En el ámbito de las presidencias españolas del Consejo de la UE fue donde España logró el mayor número de acuerdos comerciales. Se firmaron acuerdos con los grupos regionales desde la Comunidad Andina a MERCOSUR, al Proceso de integración de San José o el Grupo de Río.¹² El motivo de estos acuerdos no es otro que la inclusión de objetivos hacia Iberoamérica en los programas de las distintas presidencias españolas del Consejo de la UE. Las Presidencias figuraron como una gran oportunidad para España como plataformas de proyección iberoamericana, región a la que los gobiernos de Felipe González concedieron gran importancia. Una definición posible del papel de España durante el decenio de 1985-1995 para el desarrollo de las relaciones UE-Iberoamérica la ofrece Manuel Marín: “(...) España supo durante el decenio 1985-1995, hacer ver la complementariedad de su vocación iberoamericana y europea, sabiendo jugar la prioridad que las dos áreas suponen para la política española”.¹³

Al margen de las Presidencias del Consejo de la UE durante estos años se procuró estimular el incremento de las relaciones con Iberoamérica a través de distintas fórmulas; una de ellas fue el establecimiento de relaciones de cooperación bilaterales. Esta bilateralidad se aplicó especialmente en las relaciones con Centroamérica, mostrando el intento de configurar una política propia en la región.

España impulsó también las relaciones bilaterales de la UE con Iberoamérica, especialmente dirigidas a República Dominicana y Haití, Cuba, Chile y México. El despliegue español en las relaciones de la UE con la República Dominicana y Haití se concretó en la incorporación de estos dos países caribeños al IV Convenio de Lomé. En las relaciones con Cuba, los gobiernos de Felipe González procuraron, a través de las Presidencias españolas del Consejo de la UE, desplegar una estrategia para desarrollar un marco de relaciones UE-Cuba, buscando la celebración de un Acuerdo de Cooperación.¹⁴ El principal hito del papel impulsor de España en las relaciones entre la UE y Chile fue la celebración del Acuerdo de Cooperación de Tercera Generación entre los Doce y Chile en 1990 y, respecto a las relaciones bilaterales con México se consiguió el Acuerdo de Cooperación de Tercera Generación en 1991 que sustituía al Acuerdo de 1975. Tal acuerdo permitía fortalecer las relaciones bilaterales en ámbitos como la inversión, el comercio o la cooperación. En 1995 se alcanzó la Declaración conjunta de París que representaba una nueva etapa en las relaciones bilaterales.¹⁵

En el marco de la elaboración de una estrategia propia, España diseñó en 1991 el Plan V Centenario de Cooperación con Iberoamérica, por un periodo de cuatro años y con un presupuesto de 1,4 billones. Este Plan suponía un programa de cooperación global para la región iberoamericana. El Plan de cooperación España-Iberoamérica serviría también como

¹¹ González, F.: “Comparecencia del Presidente del Gobierno, Felipe González Márquez, ante el pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre el Consejo Europeo que se celebró en Cannes los días 26 y 27 de junio “ (04-07-1995), *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*. Madrid, OID, pp. 331-332.

¹² Ubeda-Portugués, *op. cit.*, pp. 63.

¹³ Interpelación a Manuel Marín (Vicepresidente 1º de la Comisión Europea y Comisario para América Latina) tras su conferencia sobre “La Unión Europea y América Latina”, celebrada en la Escuela Diplomática, Madrid (26 de Mayo 1997).

¹⁴ Ubeda-Portugués, *op. cit.*, p. 246.

¹⁵ *Ibid.*, p. 263.



estímulo en los foros comunitarios para que la CE impulsara también sus relaciones exteriores con Iberoamérica.¹⁶ En este sentido se puede decir que el Plan respondía a la visión por la que España se conforma como puente natural entre Iberoamérica y Europa. El modelo de cooperación de los noventa instaurado con este Plan mezclaba los ejes de los fondos públicos concesionales, los créditos comerciales y la inversión privada.¹⁷ Fue precisamente durante 1991 y en este marco que se inauguró la política de las Cumbres Iberoamericanas que tenía por objeto final la afirmación de la Comunidad Iberoamericana tanto hacia el interior de la misma como en su proyección internacional.¹⁸ La política de las Cumbres representa el ámbito de influencia regional de España en su política iberoamericana desde los criterios de la identidad; destaca en este ámbito la celebración de la II Cumbre en Madrid en 1992 y la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento-Encuentro de Dos Mundos.

En el terreno de la bilateralidad, es decir la política individual que España desarrolla con cada uno de los países de la región, se suscribió a fines de los ochenta y principios de los noventa un gran número de Tratados de Amistad y Cooperación y Acuerdos de Cooperación con países de Iberoamérica; el objetivo era mostrar, a través de hechos concretos, que la región constituía una de sus prioridades en política exterior. Así se firmaron Tratados con Argentina, Chile, México y Venezuela que incluían créditos y contemplaban también un amplio capítulo de inversiones. Según el orden de inversión se firmaron Tratados con México, Argentina, Venezuela y Chile. Esta política pretendía también servir de ejemplo para el resto de países comunitarios, en la orientación hacia Iberoamérica.

Un problema que presentaba entonces la región era el de su deuda externa. España opinaba que la escasa capacidad exportadora de los países iberoamericanos incidía en la dificultad de éstos para responder a los pagos exteriores. Por este motivo España favoreció el desarrollo de mecanismos comunitarios como el Sistema de Preferencias Generalizadas, que permitía aumentar la capacidad exportadora de los países latinoamericanos, en la búsqueda de un medio de ayudar a solventar este problema. Se favoreció la concesión de este régimen especial del SPG al Grupo Andino y a América Central, con el fin de compensar la erradicación de cultivos de droga en estas subregiones.¹⁹ Hasta 1994 los países más beneficiados por el SPG de la UE fueron MERCOSUR, el Grupo Andino, el Grupo de los Tres y América Central.

3. La primera década de 2000. Un decenio marcado por los cambios en la política exterior del Estado español en su dimensión americana

Si existe un elemento que predomina sobre los demás en el planteamiento de la política exterior española hacia América en el periodo 2000-2010, éste es el margen de cercanía o distancia marcada respecto de la política de Estados Unidos; la apuesta por el atlantismo o por la exclusividad de Iberoamérica en la pretensión de emprender un camino propio diferenciado ha supuesto una elección de la que ha dependido la política exterior española durante estos años.

¹⁶ Ubeda-Portugués, *op. cit.*, p. 74.

¹⁷ *Ibid.*, p. 75.

¹⁸ Arenal, "España y América Latina...", *op. cit.*, p. 35.

¹⁹ Ubeda-Portugués, *op. cit.*, p. 93.



3.1. Los gobiernos de José María Aznar. La preferencia por el atlantismo y el liderazgo en la región iberoamericana

La llegada al gobierno del Partido Popular de José María Aznar estuvo caracterizada inicialmente por la continuidad con la política de Felipe González, pero también supuso la introducción de algunas novedades. El primer gobierno popular no imprimió grandes cambios en la política exterior en base a la interpretación de ésta como una política de Estado no sujeta a los vaivenes de la alternancia gubernamental. No obstante se procuró marcar ciertas diferencias durante la primera legislatura (1996) que fueron más claras en la segunda, momento en el que el Partido Popular recibió el respaldo en las urnas con la mayoría absoluta (2000).

La acción diplomática desplegada por los gobiernos de José María Aznar, sobre todo durante su segunda legislatura, estuvo orientada a concretar una constante europeización de la política exterior española y a incidir en la política hispanoamericana en su dimensión económica (concretada en un aumento importante de la inversión empresarial antes y después del año 2000). Los ministros de Asuntos Exteriores Abel Matutes y Joseph Piqué concedieron gran importancia a las relaciones económicas. Las relaciones entre Iberoamérica y España presentan así una dimensión económica que se refleja en la práctica y en el discurso político. Consecuentemente se produjo un aumento del perfil económico en las relaciones entre países iberoamericanos y España. Esta política dio lugar a lo que se ha denominado la economización de la política exterior iberoamericana que, arrancando a mediados de los años noventa, se tradujo en un incremento espectacular de las inversiones españolas en Iberoamérica.²⁰ Esta dinámica derivó en la adopción de medidas y acciones encaminadas a fomentar la presencia internacional de las empresas españolas y a proteger los intereses económicos en el exterior, generando ciertas tensiones en algunos casos por causa de esta política o de determinadas actuaciones de alguna empresa. El crecimiento de la inversión en estos años, precedido de las inversiones de la segunda mitad de la década de los noventa, fue favorecido por la firma de los Acuerdos Marco de Cooperación de cuarta generación con MERCOSUR, México y Chile, y de Asociación con México en 2000, y con Chile en 2002, lo que supuso el establecimiento de zonas de libre comercio. El escenario abierto por la puesta en marcha a finales de los noventa de procesos de privatización y desregularización en prácticamente todos los países y el avance de los procesos de integración regional y subregional despejó el camino a la inversión, así como también el resultado de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay y del GATT y la creación de la Organización Mundial del Comercio.

El presidente Aznar quiso potenciar los lazos culturales –sobre todo a través del fortalecimiento del español en el mundo- con el fin de consolidar a España como potencia cultural y lingüística.

Habiendo desaparecido prácticamente las tensiones con Estados Unidos, la apuesta de los gobiernos populares se orientó a una vinculación más estrecha a la potencia americana, a un creciente alineamiento manteniendo aun así un buen grado de independencia o autonomía política. Esta tendencia llevó a España a buscar a aquellos socios internacionales más próximos al atlantismo, con es el caso de Reino Unido.

²⁰ Arenal, “España y América Latina...”, *op. cit.*, p. 41.



La falta de un plan rector con objetivos claros y acciones específicas dejaron en el aire una posibilidad de haber incidido también políticamente en los cambios experimentados en los países de Centroamérica y Sudamérica.

La marcada posición respecto a la defensa de las libertades fundamentales y la democracia en Cuba fundamentó un cambio en la política exterior hacia la isla. El gobierno del Partido Popular consideraba fracasada la política de cooperación y diálogo con el régimen castrista seguida por los anteriores gobiernos socialistas y, en consecuencia, era necesario modificar la estrategia:²¹ debía adoptarse en este caso una nueva política más firme en la vía diplomática, política y de cooperación que obligara al régimen a la apertura democrática. Se asumió una postura de firmeza alineada con la visión norteamericana y con el respaldo de la Unión Europea. Fruto de la actuación de España en la UE se alcanzó una posición común en la línea de la política española. La postura hacia Cuba, algo más relajada entre 2000 y 2004, fue un signo de definición de la política exterior en esta etapa.

Estas posiciones se completan con el apoyo firme a la lucha internacional contra el terrorismo, un apoyo manifiesto en el respaldo a la política colombiana de Álvaro Uribe.

Las Cumbres Iberoamericanas cobran especial relevancia a lo largo de todo el decenio, convirtiéndose en el referente esencial inspirador de la política iberoamericana como intento de articular un espacio común iberoamericano. En la etapa de los gobiernos de Aznar se elaboró una estrategia de liderazgo primero multilateral y después unilateral que marcaba la agenda de las Cumbres y desde la que se elaboraban las propuestas que se presentaban después. En la Cumbre de Panamá de 2000 Aznar presentó, por medio de El Salvador y con el apoyo de México, una iniciativa de condena expresa del terrorismo de ETA; esta iniciativa fue aprobada por todos los países con la salvedad de Cuba. Algunas de las iniciativas de los gobiernos populares fueron decisivas, como la propuesta de reforma de las Cumbres, siguiendo el objetivo de reforzarlas institucionalmente. Esta propuesta fue presentada por José María Aznar en la cumbre de Bávaro (República Dominicana) de 2002.²²

Una notable diferencia entre la política de Aznar y la de González fue el cambio que se introdujo en la cuestión de la política antiterrorista, que también afectó a la política exterior iberoamericana. Si Felipe González buscaba la acogida de terroristas en países latinoamericanos con el fin de alejarlos de su entorno decisional y de acción en España, José María Aznar promovió la solicitud de extradiciones a aquellos países en los que había terroristas, dentro de una estrategia de erradicación del terrorismo.²³

La segunda legislatura del Partido Popular sí supuso la introducción de cambios perceptibles en la orientación de la política exterior. A partir de 2002 se produjo una aproximación a la política exterior de Estados Unidos, en la búsqueda de una posición destacada en el escenario internacional. Esta nueva asociación estratégica se visualizó en la Cumbre de las Azores en marzo de 2003, convirtiéndose EEUU en un socio prioritario para el gobierno español. Esta segunda legislatura del Partido Popular buscó situar a España en un primer plano en el ámbito internacional de la mano de EEUU, y en un primer plano en Europa al negociar el status de España como potencia media de la Unión en la elaboración del Tratado de Niza.

²¹ Arenal, "España y América Latina...", *op. cit.*, p. 46.

²² *Ibid.*, p. 40.

²³ *Ibid.*, p. 48.



El elemento que caracteriza esta segunda etapa de los gobiernos de Aznar es el paso hacia el unilateralismo desde el multilateralismo que se había practicado anteriormente. La promoción de los intereses económicos españoles en el exterior se convierte en un objetivo prioritario, lo que llevó a reforzar el apoyo a las inversiones españolas en Iberoamérica y la aplicación de políticas neoliberales.

El viraje que sufrió la política exterior norteamericana tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 despejó el camino a España para poder aumentar su presencia e influencia en la región. Estas modificaciones políticas también influyeron en el marco de las relaciones bilaterales, favoreciéndose el contacto y la sintonía con países como Colombia, El Salvador, Honduras y República Dominicana y distanciándose de otros por distintos motivos como es el caso de Argentina, Chile, Cuba, México y Venezuela.

Las diferencias con Argentina vinieron dadas por la política aplicada por Kirchner, quien adoptó medidas claramente perjudiciales para las empresas españolas establecidas en el país, introduciendo un escenario de inseguridad jurídica que no ayudaba a las relaciones entre ambos países. En el caso de Venezuela sin duda influyó el carácter populista de Hugo Chávez y su antimericanismo declarado; la posición de España ante el golpe cívico-castrense contra Chávez que tuvo lugar en abril de 2002 no ayudó a mejorar esta relación.

En el caso de Cuba el estado de las relaciones exteriores de la isla empeoró a raíz del encarcelamiento de los 75 disidentes cubanos en 2003 y el fusilamiento de tres secuestradores de un transbordador en la Habana. Las reacción inmediata de la Comisión Europea fue el anuncio del congelamiento el 1 de mayo de 2003 del procedimiento de admisión de Cuba en el Acuerdo de Cotonou de los países ACP y la Presidencia griega de la UE hizo públicas una serie de sanciones políticas contra el régimen castrista, confirmadas el 21 de julio por el Consejo de Asuntos Exteriores. Como respuesta Fidel Castro clausuró el Centro Cultural Español en la Habana y congeló las relaciones oficiales con las embajadas europeas.

Las diferentes posturas defendidas por España y por este México en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU respecto a la invasión de Iraq se plasmaron de forma notoria en la visita de Aznar a México el 20 de febrero de 2003. El desacuerdo con Chile surgió por la presión española para que apoyara la tesis americana en el Consejo de Seguridad, aun siendo entonces miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

La posición hegemónica en las Cumbres Iberoamericanas de Bávaro en 2002 y Santa Cruz de la Sierra en 2003 incidieron en una pérdida de acuerdo político, especialmente con México.²⁴ Es en la Cumbre de Bávaro, en noviembre de 2002, donde España presenta una propuesta de reforma que supone casi una refundación; su principal activo es la creación de una Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Esta Secretaría se aprobó en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra los días 14 y 15 de noviembre de 2003 tras la presentación del Informe Cardoso. El “Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra” establecía los aspectos principales que debían inspirar el proceso de creación de la SEGIB; este convenio constitutivo introducía un importante avance desde el punto de vista de la operatividad de las Cumbres pero rebajaba la dimensión política planteada inicialmente.

²⁴ *Ibid.*, p. 53.



3.2. Los gobiernos de Rodríguez Zapatero. Los cambios gubernamentales en una política de Estado

La llegada de Zapatero al gobierno supuso un cambio radical en el planteamiento de la política exterior española americana: principalmente a través de un fuerte viraje en la relación con Estados Unidos y a una agenda política de bajo perfil en Iberoamérica, caracterizada por la búsqueda de buenas relaciones con todos los países con independencia de su situación interior o del signo político de su gobierno. En la práctica se procedió a un estrechamiento de las relaciones con países de dudosa consolidación democrática como Venezuela, Ecuador, Honduras o Bolivia; por un proceso de creciente regularización de inmigrantes procedentes en parte de países americanos (en la primera legislatura) seguido de la Directiva de Retorno aprobada en 2008, cuestión que generó un creciente malestar en este colectivo y los países de procedencia; y por una política de presión en las instituciones europeas, no desprovista de polémica, con el fin de acabar con la Posición Común de la UE respecto a Cuba. Ha sido precisamente esta cuestión, el marco de relaciones con Cuba, el objetivo que la administración de Rodríguez Zapatero -con Ángel Moratinos como ministro de Asuntos Exteriores- consideró primordial en su política Latinoamericana. Moratinos encauzó la acción desde el Ministerio con el fin de modificar la política española hacia Cuba y ejercer una presión notoria en Europa para cambiar el contenido de la Posición Común. En esta línea hizo tres viajes a Cuba (en 2006, 2009 y 2010 respectivamente), buscando protagonizar un proceso de reformas en la isla que se atribuiría a las buenas relaciones del gobierno español con el régimen de los Castro. Como consecuencia de esta interlocución se consiguió la liberación del “grupo de los 75”. A pesar que esto podría suponer un activo de la política de Moratinos, lo cierto es que los presos excarcelados criticaron duramente la política de España tras recuperar la libertad: las deportaciones de los presos de conciencia no tendrían otro fin, según ellos, que la aniquilación de la disidencia en Cuba.

Así pues la política del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, a partir de marzo de 2004, imprimió un giro radical en la política exterior española. El primer gesto que mostraba inequívocamente este cambio fue la retirada inmediata de las tropas españolas de Iraq, hecho que marcó el distanciamiento político respecto a Estados Unidos. El gobierno de Rodríguez Zapatero intentó trabajar desde una total autonomía en este sentido y, además, pronto mostró preferencia por países con los que iba a establecer una relación fluida tanto diplomática como política desde la perspectiva del bilateralismo: son los casos de Cuba y Venezuela principalmente.

Respecto al concierto político con América Latina, tanto a nivel bilateral como a nivel de Cumbres, el gobierno de Zapatero se proponía el objetivo de plantear las relaciones en términos igualitarios, coordinando la política con la región, con el fin de promover una voz fuerte conjunta en el mundo. En la Cumbre de Ciudad Guayaba (Venezuela), celebrada en marzo de 2005, participaron los presidentes de Brasil, Colombia, Venezuela y España; en ella España intentó normalizar las relaciones entre Venezuela y Colombia a través de la cooperación de Brasil, pero no se lograron éste ni otros objetivos.

El gobierno de Rodríguez Zapatero también inició un giro social en la política iberoamericana prestando atención a las cuestiones culturales, políticas y sociales. Un eje de refuerzo sería una política de cooperación más activa, en la que se insertaron las iniciativas en materia de Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) españolas de la región, y de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo; la participación en la Alianza contra el Hambre, impulsada en 2004 por los presidentes de Brasil, Chile y Francia; la propuesta de canje de



deuda por educación o el compromiso de aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta el 0,5 por 100 del PIB en 2005.

Durante los años de los gobiernos de Zapatero se han sucedido también episodios de provocación a España, a sus instituciones políticas o a sus intereses económicos por parte de los gobiernos de corte neo-populista. La consecuencia de estas acciones fue el replanteamiento de unas relaciones que no generaban buena imagen a la política de Estado española ni favorecían a los intereses propios de España. Este fue el caso del Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos, de 1 de mayo de 2006, del gobierno de Evo Morales en Bolivia que afectó gravemente a las inversiones y la presencia de Repsol-YPF en ese país. En tales circunstancias el secretario de Estado de Política Exterior, Bernardino León, tuvo que intermediar en la gestación de un acuerdo que protegiera los intereses de la empresa hispano-argentina. En líneas generales las políticas nacionalizadoras, populistas e indigenistas de los gobiernos de Argentina, Bolivia y Ecuador especialmente, han entorpecido los intereses de las empresas españolas. A estas políticas han seguido las actitudes y declaraciones antiespañolas de Bolivia, Venezuela y Nicaragua. Los populismos americanos han introducido un elemento de desequilibrio en las relaciones bilaterales y han conformado una corriente regional.

En referencia a la SEGIB impulsada por el Gobierno de Aznar en su segunda legislatura, el gobierno de Zapatero llegó a la Cumbre de San José de Costa Rica (noviembre de 2004) con el Estatuto prácticamente cerrado. Fueron las Cumbres de Salamanca, en 2005, Montevideo, 2006, Santiago de Chile, en 2007 y San Salvador, en 2008 las que permitieron poner en marcha el funcionamiento de la SEGIB.

Respecto a la Comunidad Andina, el gobierno de Zapatero cambió de postura en la línea de los nuevos planteamientos de la UE que se hicieron también presentes en la Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Lima en mayo de 2008, sobre la intención de cerrar un Acuerdo de Asociación con Colombia, Perú y Ecuador, al margen de la Comunidad Andina.

En un marco de líneas generales la política iberoamericana se ha sustentado, en una segunda apuesta tras una etapa de devaneos y aproximación a los regímenes populistas de Venezuela, Ecuador y Bolivia, en cuatro ejes principales: la priorización de las relaciones con Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, y, en menor medida con Uruguay y República Dominicana, a través de los acuerdos de asociación estratégica, la definición de una estrategia de acercamiento al régimen castrista, el mantenimiento de las Cumbres Iberoamericanas desde un perfil de baja intensidad y la implicación activa en la conmemoración de los Bicentenarios de la independencia de las repúblicas latinoamericanas. La aproximación a la Venezuela de Hugo Chávez fue inmediata a la llegada al gobierno de Zapatero, hecho que se materializa en la visita que el presidente venezolano realizaba a España a finales de noviembre de 2004. Sin embargo esta relación tuvo que ser rebajada en su intensidad en la medida que la asociación estratégica con los nuevos populismos americanos generaba descrédito internacional y además entraba en contradicción con la defensa de los intereses de España a veces amenazados por estos regímenes. Eso ocurrió en 2007 cuando en el mes de noviembre Chávez amenazaba a España, al Rey, a Rodríguez Zapatero, y a las inversiones españolas. El gobierno de Zapatero procuró a pesar de todo la normalización de las relaciones con el régimen chavista, política que tuvo como resultado la segunda visita de Chávez a Madrid en julio de 2008, con visita al Rey y al Presidente del Gobierno incluida.

En cuanto a las Cumbres Iberoamericanas celebradas durante esta etapa cabe destacar que la SEGIB impulsada por los gobiernos Aznar se puso en marcha en las Cumbres de San



José de Costa Rica, en noviembre de 2004, y en la Cumbre de Salamanca, en noviembre de 2005. Las Cumbres celebradas en esta etapa registran un giro social que imprimió el gobierno de Rodríguez Zapatero centrándose en migraciones, desarrollo, etc. Las Cumbres de Montevideo, en noviembre de 2006, de Santiago de Chile en noviembre de 2007 y de San Salvador en octubre de 2008 confirman esta dinámica.

La Cumbre de Santiago de Chile de 2007 estuvo marcada de manera especial por la ofensiva actuación del presidente venezolano Hugo Chávez hacia España. La búsqueda de protagonismo arrancaba con la mediación chavista con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Chávez quería demostrar la fuerza de su modelo neopopulista bolivariano, contrapuesto al modelo defendido por la Cumbre y la mayor parte de los países iberoamericanos, basado en la economía de mercado y las políticas sociales a favor de la cohesión social y la disminución de la pobreza.²⁵ Chávez profirió ataques contra Aznar y la CEOE; en la clausura de la Cumbre surgió el enfrentamiento entre Chávez y Zapatero con la intervención del Rey y su conocida pregunta de “¿Por qué no te callas?”. Chávez fue seguido del Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, en el discurso amenazador contra España y sus inversiones, provocando la marcha inmediata del Rey. Estos hechos demuestran la tendencia política de los regímenes neo-populistas radicalmente opuesta a la línea de las Cumbres Iberoamericanas.

Uno de los cambios bruscos de política que aplicó Rodríguez Zapatero en sus legislaturas concierne a las políticas de inmigración. Si en 2004 se inició un proceso de regularización masiva de inmigrantes irregulares, desatendiendo los criterios del resto de países europeos, en 2008 se apoyó la Directiva europea sobre el retorno de inmigrantes ilegales, aprobada por el Parlamento Europeo en junio de 2008. La imagen de España salió perjudicada de cara a terceros países iberoamericanos por el cambio de políticas y por el incumplimiento de algunos puntos asumidos desde el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo, aprobado en la Cumbre Iberoamericana de 2006 y con la V Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Lima en mayo de 2008. España también apoyaba la Decisión del Consejo de la UE adoptada en enero de 2009, que abría la vía a un acuerdo de asociación con Colombia, Perú y Ecuador, hecho que motivó la disconformidad de Bolivia.

La Cumbre de San Salvador de 2008, aparte de intentar canalizar una normalización de las relaciones, sirvió de plataforma para que por primera vez la Comunidad Iberoamericana se pronunciara de manera concertada. El “Comunicado especial de la Comunidad Iberoamericana sobre la coyuntura económica mundial” mostró la determinación de los países iberoamericanos por contribuir activamente en un proceso de transformación profunda de la arquitectura financiera internacional. Este es un buen ejemplo del despertar iberoamericano, consciente de su peso y contribución a la sociedad internacional.

Por último el gobierno de Zapatero creó en mayo de 2007 una Comisión Nacional para la Conmemoración de los Bicentenarios de las Independencias de las Repúblicas Iberoamericanas que tendrían lugar en 2009. Esta Comisión estaba adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y presidida por la entonces vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega. En julio del mismo año se nombró al ex presidente del gobierno, Felipe González, embajador plenipotenciario y extraordinario para la conmemoración del Bicentenario.

²⁵ *Ibid.*, p. 67.



Un ejemplo relevante del perfil de la política exterior de los gobiernos de Zapatero fue la postura adoptada respecto a Cuba. A partir de 2004 el ministro de Asuntos Exteriores comenzó a pedir la revisión de la política de sanciones que seguía la UE en relación a Cuba. Fruto de esta presión el 31 de enero de 2005 los ministros de exteriores de los 25 Estados miembros acordaban la suspensión temporal de las sanciones contra Cuba adoptadas en junio de 2003. Un paso más en esta política de interlocución con el régimen castrista fue la visita de Miguel Ángel Moratinos a Cuba los días 2 y 3 de abril de 2007. El gobierno de Zapatero intentaba convertirse en el interlocutor de una posible transición política en la isla.

Desde una perspectiva general lo cierto es que, a partir de 2004, España ha visto menguada su capacidad de influencia regional iberoamericana –como en otros ámbitos de la política exterior- y ha desperdiciado la opción de sustentar una posición de interlocutor válido entre Iberoamérica y Europa a razón de su autonomía política respecto de algunas posiciones europeas y por su dificultad de conformarse como un actor presente en la transformación de los emergentes iberoamericanos. Esta falta de influencia se debe en parte a la ampliación europea, que ha reducido espacio a España en la política exterior de la UE. Pero, se debe también a la inoperancia del gobierno; por ejemplo fue Portugal, y no España, el país que impulsó en 2007 la asociación estratégica de la UE con Brasil. Pese a mantener un discurso favorable a la integración España tampoco ha logrado avances en las negociaciones entre la UE con la Comunidad Andina y con el MERCOSUR. Otro elemento nada despreciable que ejemplifica la dificultad de visión exterior de España en los últimos años ha sido la integración de la secretaría de Estado para Iberoamérica en la secretaría de Estados de Asuntos Exteriores, ahora denominada "de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos".

Sobre el compromiso anunciado por Zapatero de apoyar la consolidación democrática en la región (al llegar al gobierno prometió “consolidar las democracias” a lo largo de América Latina) poco o nada se ha hecho. La única oportunidad relevante que su gobierno tuvo fue la VI Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la UE y de América Latina y Caribe durante la Presidencia española de la UE en 2010. La citada Cumbre se vio ensombrecida por la invitación del gobierno español a Porfirio Lobo, que dejó un mensaje de ambigüedad sobre la legitimidad de los procedimientos de llegada al gobierno en Iberoamérica.

Vista desde un plano exterior, la política iberoamericana de los gobiernos de Zapatero ha sido calificada de “errática”.²⁶ Y ello a pesar de la referencia a la política exterior de Rodríguez Zapatero en su investidura de 8 de abril de 2008 y de su definición de su idea de España como: “un país inequívocamente europeo y europeísta, puente de Europa con Iberoamérica (...)”.²⁷ El análisis de expertos latinoamericanos arroja que, en primer lugar, esta política ha sido cuestionada por omisa: el gobierno español, desde 2004, se ha interesado menos por la región que bajo los gobiernos Aznar, y, sobre todo, menos que cuando la ocupaba González. Esta relajación en la preocupación iberoamericana se ha traducido también en datos económicos, las inversiones españolas cayeron entre 2004 y 2008 a la mitad comparadas con el cuatrienio anterior, a la vez que disminuyeron las remesas y el comercio. La rebaja en la inquietud del Gobierno de Zapatero por la cuestión internacional en su conjunto ha repercutido tanto en datos como en la impresión que genera el perfil de España, que parece más bajo.

²⁶ Castañeda, J.: “La errática política exterior de Zapatero”, *Tribuna Libre* y *EL PAIS*, 4 de Julio 2008. Jorge Castañeda es ex secretario de Relaciones Exteriores de México, y profesor de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Nueva York.

²⁷ (DS/C, Pleno y Diputación Permanente, nº 2, de 8 de Abril 2008).



En segundo lugar a dicha política se le ha reprochado la peligrosa aproximación indistinta a los regímenes de izquierda de América Latina: con el régimen castrista como con Santiago de Chile; con Chávez, con Evo Morales o Tabaré Vázquez, sin tomar distancias frente a las preocupantes actitudes de algunos Gobiernos en materia de derechos humanos y democracia.

Una última observación muy útil viene de la visión de quienes miran a España desde el otro lado del Atlántico: “Hoy, a la mitad de la batalla ideológica en curso, entre las dos grandes corrientes que aspiran a llevar a Iberoamérica a la modernidad -una, de izquierda dura, estatista, anti-imperialista, imbuida de tentaciones autoritarias, populista; la otra, de centro-izquierda o centro-derecha, globalizada, democrática, pro-mercado y moderada-, España debe figurar, su sociedad y Gobierno deben contar, su prestigio y su experiencia deben influir”.²⁸

4. El diseño imprescindible de una estrategia a largo plazo en la política exterior iberoamericana o los ejes de una auténtica política de Estado

Hasta el momento España no ha hecho sino sentar algunas bases útiles para el mantenimiento de una relación fluida con los países iberoamericanos. La identidad compartida nutrida de historia común, de una cultura y una lengua que participan de elementos también comunes, y los lazos sociales y humanos que afloran a ambos lados del Atlántico hacen de la relación hispano-iberoamericana un elemento obligado de la política exterior española.

España tiene ante sí un reto fundamental en la articulación de sus relaciones exteriores y es lograr la compatibilidad de una identidad hispana con una identidad europea; España acuna un doble patrimonio o pertenencia que no ha sabido acabar de conjugar; no ha logrado elaborar en función de este patrimonio-oportunidad una base sólida de realización nacional en el exterior. El objetivo relativo al ser natural de España como puente entre Iberoamérica y Europa no ha alcanzado una articulación definitiva. Los cambios sustanciales aplicados en la política exterior española -que han variado según el gobierno de turno, unos más oscilantes que otros, especialmente los de Zapatero- no han ayudado en esta definición estratégica.

El principal elemento que permite comprender el alcance del cambio iberoamericano es sin duda la sustitución del G-8 por el G-20 como centro de decisión económica y de reforma del sistema financiero internacional. Este foro sitúa a Argentina, Brasil y México a la altura de países como EE UU, Francia, Reino Unido, Alemania, Japón, India o China. Estos tres países latinoamericanos están a la cabeza del principal órgano de discusión económica internacional. La transformación que experimenta Iberoamérica en función de parámetros como el crecimiento, la falta de cohesión interna y la fragmentación regional, las estratificación social o la emergencia en función de distintos modelos de desarrollo (polarizados entre una tendencia neo-populista revolucionaria y un modelo de economía de mercado pragmático en unos casos liberal, en otros integrador y en algunos re-nacionalizador) obliga a replantear las políticas desde las que España va a planificar una acción exterior sostenible. Probablemente éste sea el momento más delicado y urgente, en la reciente historia de nuestras relaciones exteriores, para hacer tal replanteamiento.

²⁸ Castañeda, *op. cit.*



Esta definición estratégica debe contemplar dos elementos de carácter obligatorio, que son la adaptación a las características del entorno y la definición de objetivos conforme a la capacidad real de España desde su ámbito natural de relaciones. Sin este carácter realista y sin la observación que en los últimos años se ha perdido un tiempo muy valioso –condición que no puede volver a repetirse- será difícil elaborar un marco adecuado para plantear una política de Estado hacia Iberoamérica. Dicho esto, parece evidente que la evolución de los países de la región obliga a desplegar una acción más ajustada a los casos particulares:

Es preciso mejorar el enfoque a la hora de elegir las relaciones prioritarias, hay que proceder a una selección de metas y plantear de manera objetiva cuáles son las mejores asociaciones para favorecer a España en su desarrollo e influencia exterior. El marco de la implementación de relaciones bilaterales parece lo más adecuado dada la diversificación de la realidad iberoamericana. Pese a los cambios operados en Centroamérica y Sudamérica y la pérdida relativa de oportunidades por parte de España, Iberoamérica no deja de ser una región esencial en la política exterior española. No se puede eludir esta redefinición.

La fuerte competencia en el interior de la región por la presencia de nuevos inversores extranjeros y la re-configuración sub-regional en función de nuevas asociaciones -que sustituyen a las organizaciones clásicas iberoamericanas- demuestran que Iberoamérica ofrece un factor de oportunidad en la sociedad internacional. La concreción más palpable de esta nueva auto-configuración es la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños cuyo arranque está previsto para 2012; este proyecto supone una alternativa a la Organización de Estados Americanos (OEA), pero sin EEUU ni Canadá.

El gran avance de Iberoamérica en estos años ha sido la adquisición de una nueva conciencia de su potencialidad y posibilidades de crecimiento, expansión y liderazgo internacional; sin embargo, todavía, no existen liderazgos regionales estables, sólidos y efectivos. La diversidad de modelos y niveles de desarrollo hace de la región un conjunto excesivamente heterogéneo. Esta heterogeneidad también se manifiesta en lo político e influye -junto a la bilateralidad predominante en las relaciones de los países iberoamericanos con el exterior- en la dificultad de adquirir una visión de conjunto. España en este sentido, desde su posición externa y desde la compatibilidad cultural puede aportar una visión global y establecer lazos de cooperación para reforzar el peso de las relaciones hispano-americanas haciendo de ello un núcleo de sinergias con Europa y EEUU. El fortalecimiento de las relaciones con Iberoamérica exige una atención específica para cada país, lo que requiere a su vez planes de acción individualizados. Sólo de esta manera España adquirirá ese conocimiento y aproximación necesaria para fortalecer los lazos de una “comunidad” que últimamente se ha visto debilitada.

La erosión de la comunidad iberoamericana se ha precipitado por varios motivos: uno es la falta de compromiso real de algunos líderes con las Cumbres Iberoamericanas, foros que ocasionalmente aprovechados a veces para mostrar al mundo la fuerza de nuevos experimentos políticos; la dualidad en el discurso que aflora en estas reuniones impide una visión y acción concertadas. Otro motivo es la falta de efectividad y de resultados concretos de estas reuniones; en ellas no se suelen tratar los problemas que verdaderamente afectan a la consolidación de una comunidad iberoamericana como puede ser la involución de la democracia en algunos países, o la vulneración de los derechos humanos. Muchas veces el resultado son declaraciones de papel. En este sentido España, país impulsor de esta fórmula de encuentro político regional internacional, no ha sabido canalizar y liderar un discurso capaz de comprometer a todas las partes. Este puesto de cabeza de un posible cuerpo



iberoamericano más o menos integrado podría ocuparlo en un futuro no muy lejano Brasil, país que ha basado su política exterior en una perspectiva de integración.

Las características particulares de Brasil convierten este país en un gigante potencial a razón de su dimensión territorial, de los límites fronterizos compartidos con numerosos países del entorno y del activo de poseer el mayor porcentaje de población de Sudamérica (190 millones de habitantes).²⁹ Otros elementos paralelos que perfilan esta realidad sirven como parámetros de medición de la singular potencialidad brasileña: los márgenes de su capacidad económica –según datos del Fondo del Banco Mundial Brasil ocupó en 2010 el séptimo lugar en el ranking mundial en relación a su PIB nominal, ingresando el 3.3% del total-³⁰, la capacidad diferencial en el ámbito de la defensa –Brasil aventaja al resto de países suramericanos tanto por el número de los efectivos de sus Fuerzas Armadas como por el gasto absoluto en la materia-, la capacidad de crecimiento económico o la de autoabastecimiento energético.³¹

Poseer una importante capacidad material y un elevado grado de estabilidad interna son elementos suficientes para intuir la conformación de un importante liderazgo regional.³² El despliegue por otra parte de una política regional sustentada en el fortalecimiento de las relaciones de vecindad y en la formación de un espacio de cooperación y promoción de las relaciones exteriores entorno a un nuevo eje Sur-Sur hacen de Brasil un caso particular: su planteamiento de la política exterior como política de Estado en la que se vincula el interés nacional con el interés regional desde una perspectiva de estabilización sienta las bases de un liderazgo notable que puede llegar a vertebrar la actual desorganización suramericana. El perfil complementario de Estado comprometido con la solución pacífica de los conflictos regionales sitúa a Brasil como un agente reconocido en el ámbito internacional; este país se siente además particularmente cómodo en este nuevo papel. Tal escenario permite prever el despliegue de un futuro esfuerzo sostenido por parte de Brasil como potencia de vertebración regional, lo cual obliga a repensar la estrategia exterior de España en Sudamérica. La independencia de la región no sólo respecto de España sino también de Europa es evidente; el margen de esta independencia debe conducir a España a reaccionar positivamente. La dificultad de la distancia y de la emergencia de este nuevo competidor no debería, sin embargo, suponer un obstáculo definitivo para el desarrollo de una política española eficaz: la desproporción de las potencialidades de uno y otro país es un factor que se debe tener en cuenta en la medición de los objetivos para acertar en la selección rigurosa de las metas y los medios. El ámbito de la inversión y la cooperación parecen idóneos para desarrollar una política competitiva en la región, elementos a los que se suma la capacidad de interlocución en la Unión Europea, que debe reactivarse y nutrirse de una nueva estrategia política y diplomática.

América Latina ha emprendido un camino propio de desarrollo a través de nuevos marcos asociativos, por medio de la bilateralidad y asumiendo que ocupa un lugar seguro en el futuro del mundo global.

²⁹ Castillo Castañeda, A. (2011): *La nueva arquitectura de la agenda de seguridad global: el posible complejo de seguridad sudamericano*, Tesina Máster en política internacional: estudios sectoriales y de área, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, p. 73.

³⁰ *Ibid.*,

³¹ *Ibid.*, p. 74.

³² Castillo Castañeda, A. “La nueva arquitectura...”, *op. cit.*, p. 78. Referencia a Gratius, S.: “Brasil en las Americas: ¿una potencia regional pacificadora?”, FRIDE, *Working Paper*, nº 35 (2007).



Sin embargo, y a pesar de todo, España sigue teniendo mucho en común con Iberoamérica teniendo en cuenta la presencia de dos millones de inmigrantes latinoamericanos (procedentes principalmente de Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, Bolivia y República Dominicana), el volumen de inversiones españolas en la región o la ayuda destinada por España al desarrollo. Sigue existiendo una base real para afirmar que entre España e Iberoamérica se dan los vínculos propios de una comunidad. Éste es probablemente el factor de oportunidad que España debe aprovechar desde un nuevo planteamiento de sus relaciones exteriores iberoamericanas que, sin duda, forman parte de una política exterior entendida como política de Estado. La coyuntura que ofrece la puesta en marcha de la nueva política exterior de la UE y el desarrollo del Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE) permite readaptar el papel de España en la Unión Europea en sus relaciones exteriores: España debe ser un interlocutor imprescindible con Iberoamérica desde una postura común a caballo entre una comunidad iberoamericana y una comunidad europea. Una buena oportunidad para emprender esta vía podría ser el liderazgo en el proceso de negociación de la UE y España para alcanzar un acuerdo de asociación bilateral con Colombia, Ecuador y Perú, como respuesta a las pretensiones de Bolivia respecto a sus negociaciones con la Comunidad Andina. España debería fomentar de este modo el multilateralismo iberoamericano en la adquisición de posturas comunes ante los problemas globales. Del mismo modo podría trabajar la aproximación de otros países europeos a la comunidad iberoamericana desde su pertenencia a la UE.

España no ha explotado aún tres elementos que aumentan su potencialidad: el peso del conocimiento adquirido de la región, las distintas vías abiertas de relación con Iberoamérica y la posibilidad de trabajar en el desarrollo de estos países desde sus órganos e infraestructura para la cooperación y el desarrollo. Aún son enormes las zonas que precisan programas de acción sostenible en el campo de la educación o la construcción de infraestructuras.

Por último España puede trabajar desde la asociación estratégica internacional que proporciona la firma de acuerdos trilaterales e interregionales que favorecen su papel de potencia media. No cabe duda que el futuro de las relaciones iberoamericanas de la política exterior española debe aspirar a realizarse en el ámbito comunitario iberolatinoamericano, euro-iberolatinoamericano y también en una dimensión global. Sólo desde la percepción que ofrece esta perspectiva mundial de España como parte de la nueva y transformada región Iberoamericana y como Estado parte de la Unión Europea será como pueda adquirir un peso internacional consolidado propio. La oportunidad de España, en el futuro más inmediato, radica en que sepa reconocer dónde se encuentra y aprovecharla.