

TRIBUNA:

AMÉRICA LATINA, UN ESCENARIO DIFÍCIL PARA ESPAÑA

Por D. Celestino del Arenal Moyúa

Catedrático Emérito de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense

La política iberoamericana de España se enfrenta en estos momentos a unos retos difíciles y complejos, como consecuencia de los cambios que han experimentado los escenarios latinoamericano e ibérico y el entorno mundial. En ese escenario cada vez es más urgente definir y articular una nueva política iberoamericana, adaptada a las nuevas realidades iberoamericanas y globales en que nos encontramos, si España quiere continuar teniendo presencia y protagonismo político, no digo económico que ya lo tiene, en la región.

El actual contexto en el que se desenvuelven América Latina y Europa a principios del siglo XXI es muy diferente al escenario de los años ochenta y noventa del siglo XX en el que la política iberoamericana de España se afirmó y desarrollo con fuerza, mejoró notablemente la imagen de España en América Latina y en el mundo y se pusieron en marcha las Cumbres Iberoamericanas.

El mejor termómetro de la pérdida de perfil político, protagonismo e imagen de España en la región lo constituyen, sin lugar a dudas las Cumbres Iberoamericanas, inmersas en los últimos años en un proceso de debilitamiento y pérdida de interés para los países latinoamericanos, que amenaza con su inoperancia en términos políticos a corto plazo, para pasar a transformarse simplemente en un foro más en materia de cooperación. No olvidemos que la asistencia de los máximos mandatarios latinoamericanos a las Cumbres y el apoyo o no a la dinámica de las mismas son utilizados por éstos para poner de manifiesto el estado, mejor o peor, de sus relaciones políticas con España, por cuanto entienden que se trata de un proyecto eminentemente español.

Si en la década de los noventa, las Cumbres tuvieron un cierto interés para los países latinoamericanos, hoy ese interés se ha reducido en general de forma considerable. Toda una serie de importantes cambios, que veremos, han conformado un escenario mucho más complejo, problemático y difícil para la dinámica de las Cumbres y para España, que obligan a un replanteamiento no sólo de muchos de los presupuestos sobre los que las Cumbres han venido funcionando hasta el presente, sino, lo que es más importante en estos momentos, sino también y, sobre todo, a un replanteamiento de la política iberoamericana de España.

Las principales nuevas realidades, a las que se enfrentan la política iberoamericana de España y las Cumbres, todas íntimamente interrelacionadas y sin ánimo de exhaustividad alguno, son las siguientes:

En relación al escenario latinoamericano, en primer lugar, nos encontramos con una América Latina marcadamente heterogénea y fragmentada en lo político y económico, que dificulta el que los países latinoamericanos concierten sus posiciones y actuaciones. Es una heterogeneidad que viene de hace tiempo y que también hace

tiempo está incidiendo negativamente en la política iberoamericana, que se enfrenta a una falta de planes o estrategias país, adaptadas a las características específicas e intereses de España en cada uno y, consecuentemente, no ha sabido o podido desplegarse en nuevos términos en la región, y en las Cumbres, politizándolas y produciendo la consiguiente división de posiciones respecto de la agenda de las mismas.

La realidad es que los países que integran la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA), especialmente desde la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, en la que se produjo el incidente entre Hugo Chávez y el Rey de España, han dejado de apostar por las Cumbres, al no poder imponer sus agendas política, económica y social. A ellos se han sumado recientemente otros países, como Argentina y por otras razones, como veremos, Brasil. Todo ello ha traído, como decíamos, una mayor politización de las Cumbres, que las ha debilitado profundamente.

En segundo lugar, es evidente que, en general, hay un menor interés de los países participantes en las Cumbres Iberoamericanas. Las razones son varias. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

a) Primero, la inflación de Cumbres de todo tipo a las que tiene que asistir los Jefes de Estado latinoamericanos, que les hace privilegiar las que tienen una agenda de mayor interés para los mismos, en detrimento de las Cumbres Iberoamericanas. En este mismo sentido, hay que referirse, muy especialmente por lo que tiene de competencia directa, a la celebración, primero, de las Cumbres América Latina y el Caribe-UE y, ahora, de las Cumbres Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)-Unión Europea (UE), que se solapan con parte de la agenda de las Cumbres Iberoamericanas, haciendo que éstas tengan menor interés.

b) Segunda razón. La mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores latinoamericanas. En las tres últimas décadas los países latinoamericanos han venido diversificando de forma creciente sus relaciones internacionales y articulando políticas exteriores cada vez más autónomas.

Esto ha hecho que ya no necesiten, como en el pasado, de Europa y España, para romper su tradicional dependencia respecto de los Estados Unidos. América Latina se ha sacudido definitivamente la dependencia respecto de los que habían sido sus tradicionales referentes exteriores. A ello se ha sumado, facilitando esa autonomía, el menor interés de los Estados Unidos y la UE por América Latina como consecuencia de la securitización de su agenda, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y como consecuencia de su mayor interés por otros regiones del planeta.

A lo anterior se ha añadido, de manera muy especial, facilitando aun más esa diversificación, la irrupción en América Latina de nuevos actores extrarregionales, con un protagonismo político y económico creciente, como es el caso especialmente de China, pero también de India y Rusia.

Estamos, en este caso, ante un cambio que es reflejo de los que se están produciendo en el escenario global, como consecuencia de la progresiva conformación de un nuevo sistema político-diplomático y económico, que va a marcar de forma duradera la sociedad internacional del siglo XXI. Es expresión, en el ámbito regional latinoamericano, del declive de las grandes potencias tradicionales, que han ordenado la sociedad internacional del siglo XX, y de la emergencia de nuevas grandes potencias,

que empiezan a jugar un papel cada vez más decisivo en el funcionamiento de la sociedad global.

c) Tercera razón de esta pérdida de interés de los países latinoamericanos. El desarrollo de una nueva etapa en la integración latinoamericana, con el surgimiento y protagonismo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alianza del Pacífico y, especialmente, la CELAC, que integra a todos los países de América Latina y el Caribe, incluido Cuba, difuminando lo que hasta hace poco era una de las señas de identidad específicas de las Cumbres Iberoamericanas.

d) Como cuarta razón hay que destacar la afirmación de Brasil como potencia regional emergente, que recela de otro protagonismo en la región y, en el caso que nos ocupa, de una política iberoamericana y de unas Cumbres Iberoamericanas en las que el papel de España ha sido hasta ahora determinante.

La actual estrategia de Brasil, país clave en América Latina, no pasa precisamente por fortalecer las Cumbres Iberoamericanas, en las que debe compartir el protagonismo con actores extrarregionales, casos de Portugal y España, que pueden interferir en sus pretensiones regionales, sino por apostar por foros y mecanismos de concertación e integración en los que tiene la iniciativa y su papel es central.

En este sentido, Brasil tiende a ver a España cada vez más como un competidor en la región en términos políticos, no sólo en el seno de las Cumbres, sino lo que es aún más importante, sino en términos de relaciones bilaterales. Sin entrar en otras tensiones anteriores¹ y limitándonos a los más reciente, la expresión más clara de este hecho es que en la última renovación del Consejo de Seguridad Brasil no votase a España como miembro no permanente del mismo. Gesto a su vez respondido por España con la no asistencia a toma de posesión de la presidenta Dilma Rousseff, en su segundo mandato, de ningún alto cargo político español.

Otra cosa diferente son las relaciones económicas entre los dos países, que tienen una gran importancia para ambos, por los intereses en juego en las mismas, y que gozan de una buena salud.

e) Finalmente hay que mencionar el desarrollo económico que ha conocido América Latina, en los últimos años, que le ha permitido afrontar la crisis económica global en la que nos encontramos. Hablamos en general, pues hay excepciones muy notables entre los países latinoamericanos.

La actual crisis económica, aunque se ha dejado sentir en América Latina lo ha hecho en mucho menor medida que en otras regiones y países. En todo caso, la región, al contrario de lo que sucedió con crisis anteriores, ha demostrado su capacidad de resistencia a la misma. Se trata, además, de una crisis exógena a la región, que ha cogido a la mayor parte de los países latinoamericanos con los deberes hechos, con una situación económica relativamente sólida, tasas de crecimiento importantes, unas finanzas en orden y fuertes reservas de divisas.

Todo ello ha cambiado la percepción de América Latina en el mundo y su peso en el escenario global. La región, con la excepción de algunos países, se ha ganado el respeto por su previsibilidad y su estabilidad y los Estados latinoamericanos, en su

¹ Para un análisis más detallado y amplio de la difícil relación política Brasil-España en América Latina, véase: Arenal, C. del: "Brasil, las Cumbres Iberoamericanas y el papel de España en América Latina", *Documentos CIDOB América Latina*, nº 39 (diciembre 2013).

diversidad, se han convertido en socios indispensables para legitimar las concertaciones multilaterales con objeto de mejorar la gobernanza global.

Con todo en los últimos tiempos, no se puede desconocer que la crisis y algunas de sus consecuencias han empezado a afectar en general a los países latinoamericanos, reduciendo notablemente su ritmo de crecimiento y planteando interrogantes crecientes en cuanto al futuro.

Por otro lado, no olvidemos, que, más allá de los cambios en el escenario latinoamericano, al que nos acabamos de referir, el escenario ibérico también ha cambiado significativamente y con ello las relaciones de España y Portugal con América Latina, incidiendo, como es lógico, en la política iberoamericana y en las Cumbres. Los principales cambios a destacar en el escenario ibérico serían los siguientes:

a) En primer lugar, España y Portugal, sumidos en una profunda crisis económica global, que exige especiales medidas de ajuste presupuestario, han visto como se reducía su protagonismo y peso internacional, y con ello han prestado una menor atención a sus relaciones políticas con América Latina. Nos encontramos, en este sentido, con una pérdida de perfil político, que no económico, en la relaciones con esa región, que ha incidido negativamente no sólo en las relaciones bilaterales sino también en el desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas.

España ha sido tradicionalmente la principal impulsora de las Cumbres Iberoamericanas. Sin embargo, este impulso, que tiene consecuencias positivas y negativas para las mismas, ha perdido fuerza en los últimos años, lo que, unido a la pérdida de interés de los países latinoamericanos por las mismas, ha conformado un panorama problemático de cara al futuro. Se ha producido la paradoja de que, si, por un lado, se ha debilitado la política iberoamericana y el papel de España en las Cumbres, sin embargo, por otro, no ha disminuido la marcada españolización de las mismas, pues no se ha incrementado, sino que más bien ha disminuido, el interés de los demás países iberoamericanos, continuando por parte de los mismos la identificación de las Cumbres como un proyecto de España. La fuerte españolización que caracteriza a las Cumbres tiende a ser percibida cada vez más como un elemento que distorsiona el funcionamiento de ese foro de diálogo y concertación política y de cooperación multilateral.

Desde hace años, los gobiernos españoles, por distintas razones, no sólo no han sido capaces o no han sabido desarrollar una política ambiciosa y activa, en términos políticos, respecto de América Latina, perdiendo España imagen y protagonismo político en la región, sino que además no han sabido avanzar en el proceso de iberoamericanización de las Cumbres para hacerlas, en el actual contexto, más asumibles por los países latinoamericanos.

b) El segundo cambio en el escenario ibérico se refiere a la creciente europeización de la política exterior española, como consecuencia, entre otras razones, de la crisis económica global, que ha obligado a prestar una mayor atención a las relaciones con la UE.

Una mayor atención que no se ha traducido en un mayor protagonismo en el seno de la misma. En la UE hace tiempo que hemos perdido iniciativa, que vamos a remolque, que estamos a la defensiva, que carecemos de protagonismo activo y de peso,

en el complejo y amenazado proceso de integración europea. Esto, además, debilita la posición de España en América Latina.

En todo caso, cada vez es más acentuada la percepción por parte de los países latinoamericanos de que España es fundamentalmente Europa y no América o, con otras palabras, de que en América Latina es un simplemente un actor extrarregional. Es decir, se debilita el sentimiento de existencia de una Comunidad Iberoamericana entre las dos orillas del Atlántico, que había sido un activo clave en la política iberoamericana y en las Cumbres.

La europeización de la política exterior española y las crecientes contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad, que siempre se solucionan a favor del primero, unido a la pérdida de perfil de la política iberoamericana, actúan, ante los ojos de los latinoamericanos, en el sentido de situar cada vez más claramente a España en la posición de un actor externo con intereses en la región. Los vínculos históricos, lingüísticos y culturales, los valores compartidos, que son una realidad innegable, sin embargo, tienen un peso cada vez menor en las relaciones entre España y América Latina, imponiéndose con fuerza los intereses en esas relaciones, que se entiende por los países latinoamericanos que pueden gestionarse mejor en términos bilaterales que propiamente iberoamericanos.

Con ello, la política iberoamericana pierdo peso y perfil político, así como se debilitan las señas de identidad histórica y las Cumbres, con una agenda que sólo secundariamente atiende los intereses claves que están en juego entre España y los países latinoamericanos, pierden significado y sentido para la mayor parte de los países latinoamericanos.

Lo anterior se acentúa si tenemos en cuenta que cada vez América Latina necesita menos a España, en términos políticos, como consecuencia de la globalización y de la afirmación por los países latinoamericanos de políticas exteriores más autónomas, respecto de los actores extrarregionales tradicionales, y más diversificadas, a raíz de la irrupción, como hemos apuntado, de otros actores nuevos en la región.

A la vista de todos los hechos anteriores, no puede extrañar, por lo tanto, que se perciba un claro agotamiento en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas y un creciente distanciamiento de algunas países latinoamericanos respecto de las mismas, como se ha reflejado en las últimas Cumbres Iberoamericanas.

En definitiva, en América Latina, con un escenario muy diferente al del pasado el peso, influencia y protagonismo de España, al menos en el ámbito intergubernamental, tanto bilateral como regional, ha alcanzado unas cotas mínimas en relación a lo logrado en los años ochenta y noventa del siglo XX.

Es urgente una redefinición a fondo de la política iberoamericana de España.