

documentos

CIDOB

América Latina

39

DICIEMBRE
2013

BRASIL, LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y EL PAPEL DE ESPAÑA EN AMÉRICA LATINA

Celestino del Arenal Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid

América Latina en la política exterior de España

Cuando se analizan las relaciones entre España y América Latina no pueden ignorarse la dimensión identitaria que está presente en las mismas (Arenal, 2009a), ni los importantes vínculos, interdependencias e intereses, tanto históricos como actuales, que gravitan en esas relaciones y juegan un papel igualmente importante a la hora de entender la política iberoamericana (Arenal, 2011: 5-9). América Latina constituye para España, en este sentido, una proyección exterior clave, en la que se juega una parte muy importante, no sólo de sus intereses, sino también de su protagonismo e imagen internacional, tanto en cuanto potencia política, económica y cultural, como en cuanto potencia normativa, en el escenario global. Las realidades anteriores sirven para entender que América Latina haya sido la única región en la que una potencia media como España ha podido desarrollar un cierto papel protagonista y una política exterior ambiciosa, más allá de los ámbitos europeo y mediterráneo más próximos geográficamente pero menos idóneos, por sus mayores condicionantes y más diversos intereses, para una importante presencia y actuación internacional.

Resumen: España ha jugado un creciente papel en América Latina desde 1976, mediante una política iberoamericana nueva y la puesta en marcha de las cumbres iberoamericanas a partir de 1991, que han sido una importante plataforma para su actuación como actor extrarregional. Sin embargo, el escenario latinoamericano que caracteriza el siglo XXI presenta importantes novedades en relación con el escenario de finales del siglo XX, con Brasil afirmando su condición de potencia regional y los países latinoamericanos desarrollando políticas exteriores autónomas y diversificadas. Todo ello incide en el alcance y futuro de las cumbres iberoamericanas, que pierden el significado que tuvieron para los países latinoamericanos, y en la voluntad española de actuar como actor extrarregional, en el sentido de hacer más complejo y difícil ese papel.

Palabras clave: cumbres iberoamericanas, América Latina, potencias emergentes, España, Brasil

Este protagonismo ha hecho de España, especialmente a partir de 1976, un actor extrarregional con peso e influencia en América Latina.

El papel protagonista de España como actor extrarregional, aunque se expresa en todos los ámbitos –bilateral, regional y europeo–, lógicamente tiene en la política regional, materializada en las cumbres iberoamericanas, su más significativa expresión. No puede, por lo tanto, extrañar que España haya sido desde sus primeros pasos el principal impulsor de las cumbres iberoamericanas y el principal interesado en

la buena marcha de las mismas. Un protagonismo que, sin embargo, ha respondido a estrategias en ocasiones muy diferentes en función de los planteamientos políticos de los diferentes gobiernos españoles, de la debilidad y fortaleza en que se encontraba el proceso de las cumbres y de los distintos escenarios latinoamericanos en los que se han movido las mismas¹.

1. Para las distintas etapas por las que han pasado las cumbres iberoamericanas, desde la perspectiva del papel de España, véase Sanhueza, 2002: 31-32; Arenal, 2004 y 2011: 151-155.

Las relaciones entre España y Brasil

En este marco general de la política iberoamericana de España, las relaciones con Brasil han revestido, a partir de la década de los ochenta del siglo xx, una especial importancia, derivada de su condición de potencia regional y global emergente, de los crecientes intereses económicos en ese país y del objetivo español de desempeñar un papel protagonista en América Latina, que necesariamente tenía que apoyarse en ese Estado para poder funcionar adecuadamente. Sin embargo, a medida que se hacían más patentes los respectivos objetivos de protagonismo en América Latina, esas aspiraciones forzosamente tenían que entrar de alguna forma en competencia, generando crecientes reticencias y recelos por parte de Brasil en cuanto al protagonismo español, especialmente a partir de principios del siglo xxi.

La gran importancia de los intereses económicos españoles en Brasil, la fuerte apuesta que las empresas españolas han hecho por ese país, la continuidad de políticas económicas ortodoxas y la sintonía política existente entre los gobiernos de ambos países han permitido hasta ahora un importante desarrollo de las relaciones hispano-brasileñas, tanto en su dimensión económica y cultural, como en su dimensión política, aunque en esta última hayan surgido ya algunos desencuentros puntuales. En otras palabras, las excelentes relaciones bilaterales no han impedido que, en los últimos tiempos, se hayan generado reticencias cada vez más claras en relación con el papel de España en la región, especialmente a través de las cumbres iberoamericanas.

Todo ello ha introducido interrogantes cada vez más consistentes en cuanto a la posición de Brasil respecto del papel que España quiere desempeñar en América Latina. En este sentido, en la dimensión político-diplomática, que, sin lugar a dudas, continuará siendo uno de los pilares de las relaciones bilaterales y en el propio seno de las cumbres iberoamericanas, se han empezado a producir algunos desencuentros menores, impensables hasta hace poco, como ha sucedido, por ejemplo, con la candidatura para el cargo de director de la Organización Mundial del Comercio (OMC)², con la candidatura para la dirección de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)³, con la candidatura para los Juegos Olímpicos de 2016⁴ o con las tensiones en materia migratoria⁵.

Las excelentes relaciones hispano-brasileñas no han impedido que, en los últimos tiempos, se hayan generado reticencias cada vez más claras en relación con el papel de España en la región, especialmente a través de las cumbres iberoamericanas

2. En 2005, en la pugna por la dirección de la OMC, España apoyó al candidato europeo, Pascal Lamy, frente al candidato brasileño, Seixas Correia.
3. En junio de 2011, Brasil puso fin a la pretensión española de situar al exministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación español, Miguel Ángel Moratinos, como director General de la FAO, al conseguir el apoyo de la mayor parte de los votos latinoamericanos a favor de su candidato, el brasileño José Graciano.
4. En este caso se hizo también evidente el creciente peso de Brasil en el escenario latinoamericano y global, así como la pérdida de peso de España, especialmente en América Latina, al ganar la candidatura de Río de Janeiro, frente a la de Madrid, para la organización de los Juegos Olímpicos de 2016.
5. La más reciente, aunque sus primeras manifestaciones tienen lugar a partir de 2008, es la aplicación de reciprocidad a los turistas españoles que viajan a Brasil, endureciendo las exigencias para la entrada en el país, en consonancia con las propias condiciones que España impone a los turistas brasileños. Estas exigencias,

El nuevo escenario latinoamericano y la emergencia de Brasil como potencia regional

Para entender adecuadamente el protagonismo actual de Brasil y España en América Latina y las crecientes dificultades a las que se enfrenta este último país, hay que partir necesariamente del nuevo escenario latinoamericano. El escenario en el que se desenvuelve América Latina a principios del siglo xxi es muy diferente al escenario de los años ochenta y noventa del siglo xx en el que España afirmó un nuevo protagonismo en la región y, como expresión del mismo, se pusieron en marcha las cumbres iberoamericanas⁶. Toda una serie de importantes cambios han conformado un escenario mucho más complejo, problemático y difícil para España y la dinámica de las cumbres, que obligan a un replanteamiento de muchos de los presupuestos sobre los que la política iberoamericana y las cumbres se han venido desarrollando hasta el presente. Sumariamente considerados, estos cambios en el escenario latinoamericano, todos ellos íntimamente interrelacionados, serían los siguientes:

Heterogeneidad política, desarrollo económico, desigualdad social y estabilidad de América Latina

El primero de los cambios hace referencia al propio escenario político y económico de América Latina, marcado paradójicamente por hechos contradictorios que a la postre no impiden la creciente fortaleza y la mejora de la imagen internacional de la región. Por un lado, nos encontramos con una creciente heterogeneidad y división política y de proyectos políticos y económicos (Almann y Rojas Aravena, 2009; Sanahuja, 2013), muy alejada de la relativa homogeneidad que, a pesar de los distintos niveles de desarrollo, era, en términos generales, el rasgo dominante en los años noventa. El giro a la izquierda que en general experimenta América Latina se ha manifestado, además, bajo formas y políticas muy distintas. Las políticas neopopulistas de algunos gobiernos o la puesta en marcha de políticas indígenas, por otros, han introducido una nueva dimensión identitaria en la realidad latinoamericana, especialmente significativa desde la perspectiva española, que tiende a chocar con la dimensión identitaria derivada de la historia, la lengua y la cultura comunes, y expresada en las cumbres iberoamericanas.

La actual crisis económica, iniciada en 2008, aunque se ha dejado sentir en América Latina, lo ha hecho en una medida mu-

que puntualmente ya se habían aplicado en los dos últimos años a algunos turistas españoles, han pasado a ser de aplicación generalizada. Lo más significativo, desde la perspectiva de nuestro análisis, es que esas exigencias sólo se aplican a los españoles, no al resto de los ciudadanos de países miembros de la UE, que tienen las mismas exigencias que impone España. En cuanto a los desencuentros en relación con las cumbres iberoamericanas nos referiremos a los mismos más adelante.

6. Para un análisis de los escenarios internacionales en los que se ponen en marcha y se desarrollan las cumbres iberoamericanas, véase Arenal, 2010: 555-570.

chomenor que en otras regiones, es verdad que con diferencias significativas entre unos estados y otros. 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, que ha cogido a la mayor parte de los países latinoamericanos con los deberes hechos. A todo ello se añade un significativo avance en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en algunos países que, sin embargo, se acompaña de grandes desequilibrios e incertidumbres sobre la sostenibilidad de los actuales modelos de ingresos públicos y gasto social, excesivamente dependientes de los precios de las materias primas (Ayuso, 2012). Estas incertidumbres se ven agudizadas por una inseguridad ciudadana creciente, que amenaza el propio desarrollo, grandes bolsas de pobreza y una marcada desigualdad social. Sin embargo, paradójicamente, esta heterogeneidad política no ha supuesto una desestabilización de la región. Aunque la calidad democrática dista mucho de ser uniforme, ello no ha impedido la estabilidad regional y, en términos generales, el desarrollo económico y social de la misma.

Los hechos anteriores, en muchos casos contradictorios, han 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 diversidad, se han convertido en socios indispensables para legitimar las concertaciones multilaterales con objeto de mejorar la gobernanza global. Todo ello ha afectado a la política iberoamericana de España, que ya no puede desplegarse en América Latina en los mismos términos en los que lo hacía anteriormente.

Debilitamiento del protagonismo de los actores extrarregionales tradicionales y afirmación de nuevas potencias externas

Se trata de 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 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. Este hecho se ha acentuado como consecuencia de la duradera crisis económica global, que afecta muy especialmente a las grandes potencias tradicionales, empezando por los Estados Unidos y los países europeos. En todo caso, si la crisis económica ha servido para acentuar el cambio de papeles, el declive del peso y la influencia de las potencias tradicionales venía ya de antes y responde a otros factores, entre los que cabe destacar la creciente presencia de nuevos actores extrarregionales y la mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores latinoamericanas.

El declive del peso y la influencia de las potencias tradicionales responde a la creciente presencia de nuevos actores extrarregionales y la mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores latinoamericanas

Estados Unidos viene experimentando, especialmente desde la administración Bush, no sólo un claro debilitamiento de su tradicional papel hegemónico en la región, sino también, en general, una pérdida de interés en la misma, lo que ha permitido a algunos especialistas hablar del ocaso de la Doctrina Monroe. Además, el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y su sustitución por una estrategia comercial bilateral y subregional con determinados países latinoamericanos, ha actuado como elemento adicional inhibitorio del desarrollo de una política regional latinoamericana por parte de ese país. Consecuentemente, América Latina en general, y muy especialmente América del Sur, no están en la agenda de la administración estadounidense, a pesar de que en relación con determinados estados –como Brasil, Colombia, Cuba y México–, por razones diferentes, se le dedique una cierta atención política y se negocien acuerdos de libre comercio con algunos países y subregiones. La realidad, como señala Maihold (2011: 205), es que Estados Unidos ya no es el «eje articulador de la dimensión hemisférica», lo que ha facilitado el desarrollo de otros centros de poder que asumen en distintos grados las funciones de articuladores e intermediarios de su lógica de funcionamiento. Este modelo, que se ha gestado en la práctica, ya no se alimenta del antinorteamericanismo que prevalecía en la era Bush, sino que se expresa por medio de un distanciamiento no confrontador, que ha dado espacio

para una mayor autonomía en la acción de América Latina.

En el caso de la Unión Europea (UE), si se exceptúan las relaciones con algún país concreto, como sucede con Brasil, con el que se firmó una Asociación Estratégica en 2007⁷, la pérdida de interés por América Latina ha sido evidente desde la segunda mitad de la década de

los noventa. Desde ese momento, la región ha dejado de estar presente en la agenda europea⁸, a pesar paradójicamente de las cumbres América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE) celebradas en los últimos años. La reciente Cumbre UE-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) no parece que vaya a suponer un cambio sustancial en esta dinámica. Lo significativo, no obstante, es que la UE cada vez tiene menor influencia en la región y, lo que es más importante, que América Latina ya no necesita, como en el pasado, a la UE para diversificar sus relaciones internacionales, mejorar su inserción internacional y ampliar su autonomía respecto de Estados Unidos.

Los hechos destacados, al referirnos a Estados Unidos y la UE, unidos a la pérdida de perfil político en la política iberoamericana de España, sirven igualmente para explicar la pérdida de influencia de otra de las potencias extrarregionales tradicio-

7. Al caso de Brasil, aunque con otro alcance, habría que añadir los de Colombia y Perú, con los que en 2010 se han suscrito acuerdos comerciales, y Centroamérica, con la que se ha concluido un Acuerdo de Asociación en 2010.

8. Para una consideración de los hechos que explican el estancamiento en las relaciones entre la UE y América Latina, a partir de la segunda mitad de los años noventa, véase: Arenal, 2009b.

nales, como es el caso de España. Esta pérdida de influencia y protagonismo de las potencias extrarregionales tradicionales se ha visto acompañada de la irrupción de nuevos actores externos como, especialmente, China, Rusia, India y, en menor medida, Irán. Estos países, con estrategias y objetivos políticos y económicos diferentes, han complejizado el escenario latinoamericano, diversificado las relaciones internacionales de la región, problematizado aún más la presencia de las potencias extrarregionales tradicionales y facilitado que los países latinoamericanos se hayan sacudido la relativa dependencia de los que hasta hace poco eran sus referentes exteriores.

Diversificación y autonomía de las políticas exteriores latinoamericanas y emergencia de Brasil como potencia regional y global

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. Este proceso se ha afirmado con especial fuerza desde comienzos del siglo XXI. América Latina se ha sacudido definitivamente la dependencia respecto de los que habían sido hasta entonces sus tradicionales referentes exteriores. Este nuevo escenario se ve reforzado por la emergencia de Brasil como potencia regional, que aspira a serlo también en el ámbito global. La realidad, más allá de las pretensiones de otros estados latinoamericanos, es que en estos momentos sólo Brasil tiene la voluntad política y las condiciones socioeconómicas y científico-tecnológicas para asumir el papel de potencia regional y aspirar a ser una potencia global. Esta voluntad política de ser potencia global y regional se ha puesto de manifiesto, especialmente y en primer lugar, en su liderazgo para el establecimiento y desarrollo de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), en 2004, y su consolidación a través de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en 2008. Se puso también de manifiesto en la puesta en marcha de la CELAC, liberada de tutelajes ajenos a la región, fueran de Estados Unidos, la UE o España.

En definitiva, como apunta Gratiús (2011), en el escenario de las relaciones entre los Estados Unidos, la UE y América Latina, nos encontramos inmersos ante una redefinición de poder a favor de América Latina y, dentro de la región, sobre todo de Brasil como principal potencia emergente. O con otras palabras, Brasil, como ha señalado Sanahuja (2012), percibe el declive de España y de la UE como la afirmación de su propio ascenso internacional.

Nuevo ciclo del regionalismo en América Latina

Finalmente, hay que señalar la multiplicación de los foros de concertación, cooperación e integración y la apertura de un nuevo ciclo en la integración latinoamericana, lleno de incertidumbres e interrogantes en cuanto a su futuro, que hace más difícil cualquier aproximación política y económica a la región por parte de los estados extrarregionales y que sitúa

en una posición mucho más compleja a las cumbres iberoamericanas. América Latina se encuentra en plena efervescencia en cuanto a sus procesos de integración, con nuevas iniciativas que se lanzan haciendo tabla rasa de los mecanismos ya existentes; cambios de ubicación de algunos estados; divisiones políticas y económicas entre los estados en el seno de ciertos mecanismos tradicionales de integración; aparición de proyectos de concertación e integración marcadamente ideologizados; así como visiones claramente alternativas y contradictorias en cuanto a la integración regional, que se orientan hacia esquemas de integración posliberales. La aparición de la CELAC, por otro lado, supone la puesta en marcha, lo que constituye una novedad en este nuevo ciclo, de un mecanismo de alcance plenamente regional, al incluir a Centroamérica, México y el Caribe, incluso a Cuba, con vocación de institucionalización y de coordinación de las múltiples instancias de integración regional y subregional.

Este nuevo mapa de la integración, en cuya generación han tenido un papel decisivo Brasil y Venezuela, aunque con planteamientos y alcances diferentes, no sólo expresa el protagonismo de Brasil como potencia regional, sino que también provoca un cada vez menor interés de los países latinoamericanos por el foro que representan las cumbres iberoamericanas.

El nuevo mapa de la integración (...) no sólo expresa el protagonismo de Brasil (...), sino que también provoca un cada vez menor interés de los países latinoamericanos por el foro que representan las cumbres iberoamericanas

El nuevo escenario de las cumbres iberoamericanas

Los cambios que se han producido en el escenario latinoamericano inciden de manera importante en el desarrollo de las cumbres iberoamericanas y en el papel de España como actor extrarregional, confor-

mando un escenario iberoamericano diferente al de los años noventa del siglo XX, con efectos contradictorios respecto de la dinámica de las cumbres y el protagonismo español. Entre las novedades, en principio positivas desde la perspectiva española, cabe destacar, en primer lugar, el cambio que experimenta la política iberoamericana con la llegada del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, caracterizada por la recuperación de los relativos márgenes de autonomía y de las señas de identidad de la actuación de España en la región, así como por el giro social en la política exterior (Arenal, 2011: 477-526).

En las cumbres iberoamericanas, en concreto, se adoptó una estrategia de liderazgo compartido, que facilitaría la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el éxito de la Cumbre de Salamanca, en 2005, insuflando inicialmente un nuevo impulso a las mismas. Sin embargo, pronto esta novedad positiva se transformará en negativa, pues ese pretendido cambio en la política iberoamericana quedará en la práctica sin efecto, como consecuencia de la manifiesta falta de interés del gobierno de Rodríguez Zapatero por América Latina y por la dinámica de las cumbres. La no asistencia del presidente del gobierno español a la Cumbre de Mar del Plata, en 2010, unida a la escasez de visitas del presidente y del

ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, a los países latinoamericanos, acabó poniendo de manifiesto la escasa sensibilidad de Rodríguez Zapatero en relación con las cumbres y constató una clara pérdida de perfil político en las relaciones con América Latina, con los efectos negativos que ello tendrá en las mismas y en la política iberoamericana. También influyó en esta pérdida de perfil la crisis económica, que ha afectado gravemente a España, reduciendo su peso e influencia internacional.

Con el Gobierno popular de Mariano Rajoy, de momento, no se ha producido un cambio significativo en la política hacia América Latina. Es verdad que esta política ha conocido un inicial impulso, materializado en una intensificación de los contactos y las visitas a los países iberoamericanos, de cara a garantizar la presencia del mayor número de mandatarios en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, en noviembre de 2012; pero también lo es que una vez pasada la Cumbre ese impulso ha perdido fuerza en términos gubernamentales y que el menor peso de España en la región se ha puesto de manifiesto en las decisiones nacionalizadoras adoptadas por algunos países latinoamericanos. Los importantes recortes que se han producido en materia de cooperación al desarrollo no han ayudado nada a la recuperación de la imagen y el protagonismo de España en la región.

En segundo lugar, como hecho positivo, hay que mencionar la puesta en marcha de la SEGIB, en 2005, que supuso un salto cualitativo importante en el proceso de consolidación de la dinámica de las cumbres, al proporcionar a las mismas una estructura institucional permanente, con funciones no sólo en el campo de la cooperación, sino también con funciones políticas y de representación. El trabajo desarrollado por la SEGIB ha aumentado la operatividad y visibilidad de las cumbres, así como su proyección internacional, colaborando con Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

La tercera novedad, igualmente positiva, ha sido la mayor vinculación entre las cumbres y las sociedades civiles iberoamericanas y el giro social que ha experimentado la agenda de las cumbres a partir de la celebrada en San José de Costa Rica, en 2004, que se centró en cuestiones y problemas económicos y sociales que afectan directamente a los países iberoamericanos. Ello se ha plasmado en importantes documentos y compromisos iberoamericanos. Sin embargo, a pesar de estos avances, las novedades negativas, derivadas principalmente del nuevo escenario latinoamericano, han acabado pesando más en la dinámica de las cumbres iberoamericanas, y se ha producido una pérdida de interés de los países latinoamericanos por las mismas. Entre estas novedades negativas cabe destacar, en primer lugar, la mayor politización de las cumbres, como consecuencia de la heterogeneidad política de los gobiernos iberoamericanos y la consiguiente división de posiciones en cuanto a su agenda, que las han debilitado como mecanismo de diálogo y concertación política.

La mayor politización de las cumbres, consecuencia de la heterogeneidad política de los gobiernos iberoamericanos y la división de posiciones en cuanto a su agenda, las han debilitado como mecanismo de diálogo y concertación política

La clara pérdida de protagonismo de Cuba en las cumbres, como consecuencia de la retirada de Fidel Castro, se ha visto acompañada por el protagonismo –no sólo mediático, sino también en el discurrir interno de las cumbres– de las posiciones defendidas por los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que han tratado de imponer en la agenda de las cumbres, en determinados momentos, unos planteamientos políticos y económicos contrarios a los que postulan la mayoría de los países iberoamericanos. Este protagonismo, como es conocido, encontró su máxima expresión en el incidente entre el Rey de España y Hugo Chávez en la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007. Pero también, aunque en estos casos sin la presencia de Chávez, se ha puesto igualmente de manifiesto en otras cumbres: la de Estoril, en 2009, en relación con el golpe de Estado en Honduras; en la de Mar del Plata, en 2010, en la que los países de la ALBA, liderados por Rafael Correa, pretendieron sin lograrlo que la Cumbre condenase a Estados Unidos, por entender que las filtraciones de *Wikileaks* ponían de manifiesto la política imperialista y el intervencionismo de ese país en los asuntos internos; y en la Cumbre de Cádiz, en 2012, con las presiones –en este caso no sólo de los países de la ALBA– para que no se invitase a la misma al nuevo presidente de Paraguay, Federico Franco, designado como tal a raíz de la controvertida destitución del presidente constitucional Fernando Lugo.

En todo caso, ante la constatación de la imposibilidad de marcar la agenda de las cumbres y la desaparición de Chávez, es probable que esta estrategia de los países de la ALBA haya tocado a su fin, al menos en sus manifestaciones más significativas. De hecho, cada vez son más las ausencias de los presidentes bolivarianos,

lo que paradójicamente las debilita en cuanto a foro iberoamericano. En el marco de esta politización, hay que incluir la incidencia en la dinámica de las cumbres de los problemas bilaterales existentes entre España y algunos países latinoamericanos; caso especialmente, pero no sólo, de Argentina, como se ha visto recientemente en la Cumbre de Cádiz de 2012, a la que el litigio en torno a la nacionalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) hizo que no asistiera la presidenta de ese país.

La segunda novedad negativa hace referencia a la posición de Brasil. Este país nunca vio clara la utilidad de las cumbres iberoamericanas para su política en la región. Su participación en las mismas fue más una decisión personal del presidente Fernando Collor de Mello, en 1990, que una decisión tomada por el Itamaraty, quien nunca ha contemplado con excesivo entusiasmo su desarrollo. No hay que olvidar que las identidades históricas, lingüísticas y culturales, sobre las que descansan las cumbres son fundamentalmente hispánicas, y que la dimensión lusófona, en última instancia, fue un añadido, es verdad que indispensable, para la necesaria puesta en marcha de las mismas, ya que en el escenario de los años noventa estas hubieran carecido de sentido sin la presencia de Brasil y Portugal. No puede extrañar, por

consiguiente, que estos dos países, que han puesto en marcha su propia Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), nunca se hayan sentido excesivamente atraídos por las cumbres iberoamericanas. En cualquier caso, en el contexto de los años noventa, las cumbres, al constituir un foro regional único que integraba el mundo lusófono con el hispánico, y al ser un escenario que facilitaba la proyección regional, presentaban un cierto interés para Brasil. Se explica, en consecuencia, que a lo largo de esa década Brasil nunca fuese un obstáculo a su consolidación y que el presidente Fernando Henrique Cardoso, ya en los años 2003 y 2004, llegase incluso a tener un cierto protagonismo en la aprobación de la SEGIB.

Sin embargo, esta posición no beligerante empezó a cambiar significativamente con la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia, el alineamiento del Gobierno de Aznar con la administración Bush y la estrategia de liderazgo hegemónico unilateral puesta en marcha por el presidente del Gobierno español, que españolizó aún más las cumbres. La decidida apuesta por la afirmación de Brasil como potencia regional y global forzosamente tenía que acabar incidiendo en unas cumbres iberoamericanas que se interpretaban en cierta medida como un instrumento para el protagonismo español en la región. En este punto, la llegada de Dilma Russeff a la presidencia no ha supuesto un cambio significativo en esta línea de actuación⁹. Se explican las crecientes reticencias de Brasil respecto de las cumbres, hecho que las debilitan de forma considerable en cuanto a foro de concertación y cooperación multilateral, no sólo por el papel que respecto de las mismas juega ese país, sino también por lo que ello supone de factor facilitador de las reticencias hacia las mismas de otros países latinoamericanos.

Como tercer hecho negativo, hay que destacar la marcada españolización de las cumbres, algo no pretendido por la política iberoamericana de Rodríguez Zapatero. La posición secundaria que América Latina ocupó en la política exterior socialista no ha ayudado nada en este objetivo. Su iberoamericanización pasaba forzosamente porque los demás países iberoamericanos apostasen realmente por las cumbres, asumiendo un protagonismo en las mismas, que hasta entonces no había existido, y ello era difícil en el nuevo escenario latinoamericano, con unas relaciones internacionales más autónomas y diversificadas y con unas cumbres que perdían interés para esos países. Finalmente, como hecho igualmente negativo, consecuencia de los cambios señalados en el escenario latinoamericano, hay que tomar en consideración los menores beneficios que los países latinoamericanos entienden se derivan de dichas cumbres.

Si en los años noventa del siglo xx, con una América Latina que luchaba por afirmar su autonomía y diversificar las rela-

ciones internacionales frente a los Estados Unidos, las cumbres iberoamericanas representaban, para una parte importante de los países latinoamericanos, un foro que facilitaba esos objetivos, en el escenario del siglo XXI la situación ha cambiado. El nuevo ciclo de la integración en la región, con la puesta en marcha de la CELAC, la aparición de nuevas potencias extrarregionales, la autonomía con la que muchos países latinoamericanos plantean su política exterior, la puesta en marcha de las cumbres UE-América Latina y el Caribe, la afirmación de Brasil como potencia regional, así como el desarrollo espectacular de la diplomacia de cumbres, que ha multiplicado los foros de encuentro, ha reducido de forma creciente el interés por las mismas.

Conclusión

A la vista de todas las consideraciones anteriores pueden extraerse algunas conclusiones en cuanto a las cumbres iberoamericanas y al papel de España en la región.

Las principales conclusiones, todas interrelacionadas, son las siguientes:

- a) Cada vez es más acentuada la percepción por parte de los países latinoamericanos de que España es fundamentalmente Europa y no América, en otras palabras, de que es un simple actor extrarregional. 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, unidas a la pérdida de perfil político de la política iberoamericana, actúan en el sentido de situar cada vez más claramente a España en la posición de un actor externo con intereses en América Latina. Los vínculos históricos, lingüísticos y culturales, los valores compartidos, que son una realidad innegable, tienen un peso cada vez menor en las relaciones entre España y América Latina, y se imponen con fuerza los intereses que, desde el punto de vista de los países latinoamericanos, pueden gestionarse mejor en términos bilaterales que propiamente iberoamericanos. Consecuentemente, se debilita el sentimiento de existencia de una Comunidad Iberoamericana entre las dos orillas del Atlántico. Con ello, las cumbres iberoamericanas, con una agenda que sólo secundariamente atiende los intereses claves que están en juego, pierden significado y sentido para la mayor parte de los países latinoamericanos. Lo anterior se acentúa si tenemos en cuenta que el problema de fondo de la política iberoamericana, en estos momentos, es que América Latina cada vez necesita menos a España.
- b) La función que en los años noventa cumplieron las cumbres, como único foro interregional que incluía a todos los países iberoamericanos, ha desaparecido como consecuencia de dos factores fundamentales: por un lado, el nuevo ciclo del regionalismo que conoce América Latina, que propor-

9. Es sintomático de este escaso interés, cuando no de reticencias, el hecho de que Brasil, además de contribuir de forma casi simbólica a la financiación del presupuesto de la SEGIB, acumule retrasos en el pago de su contribución.

ciona nuevos mecanismos de concertación y cooperación regionales, destacando la CELAC, y la puesta en marcha de las cumbres Europa-América Latina y el Caribe, que se han sumado a los canales de comunicación ya existentes entre ambas regiones; por el otro, y como consecuencia del primero, el proceso de diversificación y autonomía de las relaciones internacionales que ha conocido la región. América Latina ha tomado conciencia de que solos y unidos pueden dar respuesta a los principales problemas, con lo que ello ha supuesto de aumento de los recelos respecto del papel desempeñado hasta ahora por los estados extrarregionales tradicionales, principales afectados por la crisis. Todo ello incide negativamente en las cumbres, que pierden el interés y una parte considerable del sentido que pudieron tener en el pasado para los países latinoamericanos.

La revitalización de las relaciones UE-América Latina y de las cumbres UE-CELAC –caso de producirse, lo que no es probable– puede reducir aún más el interés de los países latinoamericanos por las cumbres iberoamericanas, al tener otro canal directo de comunicación birregional; lo mismo que puede suceder con la profundización de la Asociación Estratégica entre la UE y Brasil, que alejaría aún más Brasil de la dinámica de las cumbres. Paradójicamente, cuanto más se profundice y avance en las relaciones entre la UE y América Latina y se institucionalice la comunicación entre ambas regiones, menor interés tendrán para los latinoamericanos las cumbres iberoamericanas, si continúan con la dinámica actual.

- c) La marcada españolización y la relación asimétrica que siguen caracterizando a las cumbres, si en el pasado pudo ser asumida con mayor o menor agrado por los países latinoamericanos como una realidad de la que se derivaban beneficios, en el presente, como consecuencia de los cambios en el escenario latinoamericano, tiende a ser percibida como un elemento que distorsiona el funcionamiento de las cumbres.
- d) La emergencia de Brasil como potencia regional y global ha introducido un factor que debilita el funcionamiento de las cumbres. Brasil es un país clave para el futuro de las cumbres, pues sin su presencia activa es difícil que estas puedan continuar siendo operativas a medio plazo. Sin embargo, parece claro que la actual estrategia regional e internacional de ese país no pasa por fortalecer las cumbres iberoamericanas, en las que no pretende tener un papel determinante y debe jugar con la presencia de un actor extrarregional, España, que puede interferir en sus pretensiones regionales. La estrategia de Brasil más bien pasa por apostar claramente 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 en América Latina cada vez más como un competidor que como un Estado con el que cooperar en proyectos estratégicos de ámbito regional. Otra cosa diferente son las relaciones bilaterales, que tienen una gran importancia, por los intereses en juego en las mismas.

La política iberoamericana de España y las cumbres iberoamericanas se encuentran ante un nuevo escenario que las obliga necesariamente a repensar los presupuestos sobre los que han venido desarrollándose

- e) La CELAC es un foro que entra en competencia directa con las cumbres iberoamericanas, por cuanto que, compartiendo con ellas la presencia de Cuba, que hasta ahora no estaba presente en los foros existentes, añade además dos elementos nuevos significativos que le proporcionan un alcance político no desdeñable, como son: por un lado, la inclusión de Centroamérica, el Caribe y México, para cubrir con ello toda la región; y, por otro, la presencia exclusiva de países latinoamericanos y caribeños, sin presencia de estados extrarregionales. La apuesta de Brasil por la UNASUR y por la CELAC se traduce en un claro debilitamiento de las cumbres iberoamericanas, al perder estas algunas de sus señas de identidad y, sobre todo, el apoyo de un país fundamental para las mismas.

En definitiva, la política iberoamericana de España y las cumbres iberoamericanas se encuentran ante un nuevo escenario que las obliga necesariamente a repensar los presupuestos sobre los que han venido desarrollándose. Continuar con las mismas dinámicas que en el pasado, pero en un escenario radicalmente diferente, supone permanecer anclados en una política cada vez menos eficaz, cerrar los ojos ante el futuro de las cumbres y apostar a medio plazo, en el mejor de los casos, por su inanición y por una existencia puramente simbólica. En concreto, hay que partir de la base, lo que no se ha hecho hasta ahora, de que la política iberoamericana no es algo que, dados los importantes vínculos, interdependencias e intereses compartidos y la inercia histórica de las relaciones con los países iberoamericanos, se desarrolle sin necesidad de dedicarle una muy especial atención. No es una política que se desarrolle sin más, como algo que viene dado por la propia dinámica histórica de las relaciones con América Latina, sino que, por el contrario, exige una atención constante y una progresiva adaptación a las circunstancias cambiantes del escenario global, latinoamericano y europeo.

No es algo que pueda, por lo tanto, plantearse sólo en el marco de las cumbres iberoamericanas, dando por supuesto que su base identitaria y su propia dinámica general permiten atender sin excesivos problemas las relaciones bilaterales con los países iberoamericanos. Precisamente por la importancia de los intereses, interdependencias y vínculos implicados, así como de la dimensión identitaria de la misma, exige una particular dedicación y atención, tanto en términos iberoamericanos como, especialmente, bilaterales; so pena, en caso contrario, de un progresivo debilitamiento, ineficacia y pérdida de las posiciones que España ha alcanzado en la región, sobre todo en el nuevo escenario en que se encuentran en estos momentos América Latina y Europa. En este nuevo escenario, sin una apuesta activa de Brasil por las cumbres iberoamericanas, sin una mayor iberoamericanización de las mismas ni un nuevo impulso en la política iberoamericana de España, especialmente en términos bilaterales, estas cumbres difícilmente se van a consolidar en un futuro próximo.

Referencias bibliográficas

Almann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds.). *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia?* Madrid: FLA-CSO/Fundación Carolina/Ministerio de Cultura de Ecuador, 2009.

Arenal, Celestino del. «¿Cuál debe ser el papel de España en las cumbres?». *Documento de Trabajo*, n.º 37 (28 de junio de 2004). Madrid: Real Instituto Elcano, 2004.

– «Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina», en: Arenal, Celestino del (coord.). *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Real Instituto Elcano/Marcial Pons, 2009a, p. 21-85.

– «Las Cumbres Iberoamericanas, el nuevo escenario global y la conmemoración de los Bicentenarios», en: Arenal, Celestino del y Sanahuja, José A. (coords.). *América Latina y los Bicentenarios. Una agenda de futuro*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, 2010, p. 553-632.

– «Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?». *Documento de Trabajo*, n.º 36/209 (9 de julio de 2009). Madrid: Real Instituto Elcano, 2009b.

– *Política Exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeísmo y atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, 2011.

Ayuso, Anna. «Desarrollo y cohesión social en América Latina». *Documentos de Debate*, n.º 02/2012 (2012). Madrid: Fundación Ideas, 2012.

Gratius, Susanne. «El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?». *Documentos de Debate*, n.º 01/2012 (2012). Madrid: Fundación Ideas, 2012.

– «El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias». *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 8 (2011), 2ª época, p. 3-21.

Maihold, Günther (2011): «Reorientación y diversificación: América Latina entre nuevas oportunidades y viejos legados», en: Wollrad, Dörte *et al.* (eds.). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires, Nueva Sociedad/SWP/Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 184-210.

Sanahuja, José Antonio. «La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal», en: Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José A. (eds.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2010a, p. 87-134.

– «Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional», en: Arenal, Celestino del y Sanahuja, José A. (coords.). *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, 2010b, p. 541-523.

– «Un Brasil sudamericano y una España europeizada: relaciones en el marco iberoamericano». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 97-98 (abril 2012), p. 245-261.

– *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC, 2013.

Sanhueza, Raúl. «El sistema de Cumbres Iberoamericanas», en: Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (eds.). *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2002, p. 21-33.