



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.

ANÁLISIS DE LA MEJOR ESTRATEGIA A  
SEGUIR POR ESPAÑA RESPECTO A SU  
POLÍTICA EXTERIOR CON AMÉRICA LATINA:  
ENTRE LA BILATERALIDAD Y LA  
EUROPEIZACIÓN.

Autor: Ana de la Torre Buendía.

5º Curso de Derecho y Relaciones Internacionales, E-5.

Área de conocimiento: Política exterior de la UE.

Tutor: Prof. Alberto Priego Moreno

## Índice.

<b>Resumen.....</b>	<b>4</b>
<b>Palabras clave.....</b>	<b>4</b>
<b>Abstract. ....</b>	<b>4</b>
<b>Key words.....</b>	<b>5</b>
<b><i>CAPÍTULO I. EL PROYECTO.....</i></b>	<b>6</b>
<b>Finalidad y motivos.....</b>	<b>6</b>
<b>Estado de la cuestión. ....</b>	<b>8</b>
<b>Preguntas de investigación.....</b>	<b>12</b>
<b>Objetivos.....</b>	<b>12</b>
<b>Hipótesis.....</b>	<b>13</b>
<b>Marco temporal y geográfico.....</b>	<b>13</b>
<b>Marco teórico. ....</b>	<b>13</b>
<b>Metodología.....</b>	<b>15</b>
<b><i>CAPITULO II. ANALISIS Y DISCUSIÓN.....</i></b>	<b>17</b>
<b>Revisión histórica de la política exterior de España y de la UE hacia América Latina.....</b>	<b>18</b>
1. Antes y después del gobierno de Aznar. ....	18
2. La decadencia de las relaciones con América Latina desde principios de los 2000. 21	
3. Últimos años. Tensiones y logros entre España y UE.....	24
<b>La UE y América Latina. ....</b>	<b>27</b>
1. El sistema iberoamericano.....	29
2. Las relaciones Mercosur - UE.....	30

<b>España y América Latina.....</b>	<b>31</b>
- Diversidad de los países en la visión de España.....	32
- Hacia América Latina o hacia las relaciones bilaterales. ....	33
<b><i>CAPÍTULO III. CONCLUSIONES.....</i></b>	<b>35</b>
<b><i>Bibliografía .....</i></b>	<b>37</b>
<b>Artículos académicos.....</b>	<b>37</b>
<b>Artículos de prensa.....</b>	<b>39</b>

### *Resumen.*

España ha intentado, desde su entrada en la UE, ejercer el papel de puente en las relaciones entre la UE y América Latina; sin embargo, se ha encontrado diferentes obstáculos a la hora de desarrollar dicha estrategia. Primero, la europeización de la política española olvidó a su socio tradicional al otro lado del atlántico. Segundo, el interés de los otros 26 estados miembros no es tan fuerte como el de España. Tercero, incluso la región latinoamericana no ha demostrado nunca un especial atención a la UE. Todo esto hace que las relaciones entre ambas regiones sean pobres, lo que afecta a su vez a las relaciones de España con América Latina. Sin embargo, la globalización y las dinámicas internacionales están cambiando: el foco se encuentra en el continente asiático, lo que podría suponer una nueva oportunidad para ambas regiones de impulsar su relación.

### *Palabras clave.*

Identidad europea, identidad iberoamericana, prioridades de la política exterior, integración y cooperación triangular.

### *Abstract.*

Spain has tried, since its entry into the EU, to play the role of a bridge in the relations between the EU and Latin America; however, it has encountered different obstacles in developing such a strategy. First, the Europeanization of Spanish policy forgot its traditional partner on the other side of the Atlantic. Second, the interest of the other 26 member states is not as strong as that of Spain. Third, even the Latin American region has never shown special attention to the EU. All this makes relations between the two regions poor, which in turn affects Spain's relations with Latin America. However, globalization and international dynamics are changing: the focus is on the Asian continent, which could be a new opportunity for both regions to boost their relationship.

*Key words.*

European identity, Iberoamerican identity, foreign policy priorities, triangular integration and cooperation.

## **CAPÍTULO I. EL PROYECTO.**

### *Finalidad y motivos*

Este Trabajo Fin de Grado tiene como objetivo principal estudiar el desarrollo y evolución de la política exterior española hacia América Latina en la historia reciente del país, para intentar determinar cual es la estrategia o política más favorable a los intereses españoles actuales.

España, un país que hace apenas dos décadas había encontrado su hueco en el panorama económico internacional y se sentaba a la mesa junto a las grandes economías del mundo, pasó de ostentar la octava posición en los rankings de las mayores economías del mundo por PIB en 2008 (Producto Interior Bruto) al puesto decimocuarto en 2020, según los datos del FMI (Nieves, 2021). En este sentido, otra forma de ver la pérdida de influencia de España en el panorama internacional, es analizar el gran déficit de representación española en los puestos de mando de las instituciones internacionales, no se puede olvidar la pérdida del sillón en el comité ejecutivo del BCE (Banco Central Europeo) de España en 2012. Según Ignacio Molina (2016), la mejora económica que el país consiguió consolidar hasta la crisis del Coronavirus, permitió a España recuperar parte de la imagen internacional, pero aún queda lejos de alcanzar el puesto que le corresponde como potencia media.

Consecuentemente, la dificultad de España para hacerse valer en el panorama internacional es palpable y uno de los mejores recursos con los que cuenta el país para compensar esta situación es recurrir al estrecho vínculo político, cultural y económico con América Latina, pues es lo que diferencia a España tanto dentro de la Unión Europea (UE a partir de ahora), como a nivel mundial (Rueda, 2010). América Latina ha sido considerada siempre como eje prioritario en la proyección exterior española, elementos como el idioma, la cultura, la migración y las inversiones empresariales han fomentado siempre unas relaciones fluidas y relevantes para ambos bandos.

Sin embargo, España también se ha encontrado con constantes obstáculos para consolidar los intereses españoles en América Latina y conseguir así una verdadera presencia efectiva en la región (Rueda, 2010). Como veremos más adelante, los lazos que

unen a España con América Latina han ido sufriendo altibajos a lo largo de los siglos, fortaleciendo y debilitando las relaciones según las circunstancias del momento.

Por ejemplo, la imagen de referencia y el modelo a seguir que supuso la transición española para muchos países de la región en su proceso de democratización o el liderazgo de España de la primera cumbre UE- América Latina. Sin embargo, en estos últimos años también ha habido ciertos motivos de tensión, como entre España y México en 2019, cuando el presidente mexicano pidió al rey Felipe VI que se disculpase por los abusos cometidos durante la conquista. Todos estos acontecimientos afectan a las relaciones políticas, económicas y diplomáticas.

En este contexto, para medir la influencia de la acción exterior de un país en el panorama internacional, deben tenerse en cuenta tanto elementos de *hard power*, como la parte correspondiente al *soft power* (Olivié y Molina, 2011). Por lo tanto, es necesario considerar tanto la influencia económica y militar con la que cuenta un país, al igual que otro tipo de factores como pueden ser la migración o la expansión científica y cultural (Olivié y Molina, 2011).

Volviendo al caso concreto de España y América Latina, esta primera tiene un peso importante en lo relativo a los elementos de soft power, especialmente en lo relativo al idioma: “el castellano es la clave en la relación transatlántica” (Rueda, 2010). Incluso puede destacarse la influencia española en la región en el aspecto económico. En este sentido, ya en 2003, el Real Instituto Elcano calificaba a España como uno de los países más dominantes en la región de América Latina, gracias a la constante llegada de empresas españolas desde los años 1990 (González-Ferriz, 2022).

Por el contrario, la fuerza militar de España no alcanza los niveles propios de una potencia media, sino que muestra evidentes limitaciones, tanto en la región de América Latina como en un contexto global. Consecuentemente, España debe paliar dicho déficit con un esfuerzo mucho más profundo en las otras áreas en las que posee una mayor influencia.

Por lo tanto, las relaciones entre España y los distintos países de la región latinoamericana nunca ha sido constante ni en una misma dirección. Sin embargo, son estas relaciones lo que permite diferenciar a España del resto de países de la UE, dándole

una posición privilegiada para la negociación y la adquisición de poder a nivel internacional.

En este sentido, resulta necesario analizar las diferentes posibilidades de España a la hora de abordar las relaciones con América Latina. Para ello, será conveniente realizar un estudio cronológico sobre la política exterior de España hacia la región y determinar las ventajas y desventajas de fomentar el desarrollo de las relaciones entre la UE y América Latina. Como veremos, España ha invertido un gran esfuerzo en mejorar y aumentar estas relaciones, pero en muchas ocasiones dichos esfuerzos no se han visto correspondidos por ninguna de las dos partes, siendo palpable la falta de interés tanto de la UE como de ciertos países de América Latina.

A su vez, se estudiarán paralelamente los efectos positivos y negativos de centrarse en una política exterior hacia la región de carácter principalmente nacional, regida por los intereses de España hacia esta y evitando así la dependencia de la UE.

Ambas conclusiones deberán contrastarse para intentar determinar qué bases debe seguir la política exterior española hacia la región latinoamericana para impulsar el desarrollo español hacia el tan ansiado estatus de potencia media en el panorama internacional.

#### *Estado de la cuestión.*

Los lazos que unen a España y América Latina tienen tanto carácter histórico, como cultural y económico; por esto mismo, es de especial interés identificar la mejor política para gestionar dicha relación. En los últimos años, España ha tenido que hacer frente a nuevos desafíos en América Latina, “tanto en sus relaciones regionales como bilaterales, pero también en las diplomáticas y económicas” (Malamud, 2021:1). A su vez, la influencia arraigada de Estados Unidos y el cada vez más presente peso de China en la región afectan no solo a las relaciones entre España y América Latina, sino que la UE también ve con cierto recelo estas amistades.

Por lo tanto, se debe acudir a fuentes tanto históricas como actuales, y no solo en lo relativo a cuestiones políticas, sino que también deberán estudiarse las relaciones económicas y culturales. Por otro lado, será importante comparar medios de información

diversos, nacionales e internacionales, para poder conformar una visión que englobe la triple perspectiva de España, América Latina y la UE.

Se ha recurrido a publicaciones del Real Instituto Elcano, think-tank español líder en estudios internacionales y estratégicos de referencia en toda Europa. En esta fundación privada publican sus investigaciones y reflexiones un gran número de autores, como puede ser Carlos Malamud, especialmente en lo relativo a la relación de España con América Latina.

Paralelamente, el Real Instituto Elcano, publica documentos más generales referentes a la posición de distintos países, como España, en el sistema internacional, como puede ser el Índice Elcano de Presencia Global. Por último, tampoco se pueden olvidar los documentos de trabajo de esta fundación, como puede ser el publicado por Celestino del Arenal en julio de 2019 sobre el abandono del regionalismo en la política latinoamericana, bajo el título “Política exterior de España y relaciones con América Latina” (Del Arenal, 2019).

Por otro lado, también se ha recurrido a ciertas publicaciones de la Revista CIDOB d’Afers Internationals, que desde 1982 realiza publicaciones cuatrimestrales sobre cuestiones relativas a las Relaciones Internacionales.

En la misma revista, también se encuentran publicaciones importantes sobre las relaciones de la UE con la región latinoamericana, especialmente desde el punto de vista de la Cooperación para el Desarrollo. En concreto, se presta especial interés a la presidencia española de la UE en 2002, que coincidió con la Cumbre de Madrid de jefes de Estado y de Gobierno de la UE, América Latina y el Caribe. Dicha reunión entre representantes de alto nivel fue de especial relevancia para la posición de España dentro de la UE, y deberá ser estudiada con detenimiento.

Son también interesantes los artículos del Instituto Español de Estudios Estratégicos, que son publicados semanalmente. Este órgano es dependiente del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, y tiene como misión principal asesorar a las autoridades del Ministerio de Defensa en materia de estrategia de Seguridad y Defensa; al igual que contribuir al plan de transparencia del Gobierno manteniendo informada a la sociedad española para fomentar una cultura de defensa.

Se ha recurrido también a publicaciones del Instituto Fernando el Católico, institución aragonesa nacida en 1943. En concreto, las conclusiones de un foro internacional celebrado en 2010 bajo el título de “La idea de América en el pensamiento ius internacionalista del siglo XX” (Gamarra Chopo, 2010). Este libro analiza los bicentenarios de las repúblicas de la región, las crisis que afectan a cada país y como estas se reflejan en las estrategias seguidas en la política exterior de cada nación.

Para analizar la Ayuda al Desarrollo que España lleva a cabo en la región latinoamericana, y en concreto la cooperación triangular desarrollada por este mismo país, se ha acudido a las publicaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dependiente de la Administración General del Estado. Esta información está estrechamente relacionada con los diferentes niveles de intensidad en las relaciones de España con los países latinoamericanos, y consecuentemente ayuda a entender mejor la importancia que se le da a ciertos países en América Latina frente a otros en el desarrollo de la política exterior española.

Se han consultado diversas publicaciones de la Revista de Estudios Políticos, dependiente del Centro gubernamental de estudios políticos y constitucionales y activa desde 1941. En este caso, los documentos utilizados analizan en su gran mayoría el papel adoptado por España dentro de la UE; en concreto, su evolución histórica según cada Gobierno español, no solo en lo relativo a sus relaciones intra-europeas, sino también a las relaciones con otros países y regiones, estando América Latina comprendida entre este último grupo.

Por otro lado, se han estudiado ciertos artículos de los Cuadernos de Historia Contemporánea, que lleva publicando desde 1988 teniendo como entidad editora a la Universidad Complutense de Madrid. Estas publicaciones tratan especialmente investigaciones históricas sobre acontecimientos nacionales e internacionales, siendo de especial interés para este trabajo las publicaciones relativas a la Cumbre de Madrid entre la UE y América Latina y el Caribe de 2002.

También se han considerado oportunos e interesantes ciertos trabajos individuales como Tesis doctorales en el Grado de Relaciones Internacionales, coordinadas por diversos tutores y publicadas en diversas universidades, nacionales e internacionales, para lograr un mayor contraste de opiniones sobre el papel de España en la evolución de la

relaciones entre la UE y América Latina, lo que también es conocido como la Política Europea de España hacia Latinoamérica.

Para sumar a estas obras documentales individuales, se deben destacar tres autores de especial interés para el estudio de la relación triangular entre España, América Latina y la UE. Primero, Carlos Malamud, , aunque muchos de sus artículos publicados en el Real Instituto Elcano son tremendamente útiles, se debe destacar su obra “Las relaciones entre la UE y América Latina en el siglo XXI: entre el voluntarismo y la realidad” (Malamud, 2017).

Segundo, Anna Ayuso, centra su estudio especialmente en el papel que debe adoptar España en las relaciones birregionales entre la UE y América Latina y el Caribe. De esta autora, aunque varias de sus obras hayan sido consultadas para esta investigación, se debe destacar la especial incidencia de “Las relaciones interregionales entre la UE y América Latina y el Caribe: complejidades y cambios” (Anna Ayuso, 2018), esta obra analiza el impacto del regionalismo latinoamericano en las relaciones con la UE y llama a una reforma urgente de la estrategia europea.

Tercero, Celestino del Arenal, de quien se debe destacar de entre sus obras, el libro “Política Exterior de España y Relaciones con América Latina. Ibero americanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española” (Del Arenal, 2019), obra publicada por la Fundación Carolina en el año 2019.

Precisamente, merece especial atención los trabajos publicados por la Fundación Carolina con respecto al futuro de las relaciones entre España y América Latina, al igual que entre la UE y América Latina. En concreto, se debe destacar el trabajo de Jose Antonio Sanahuja, director actual de la Fundación.

Para complementar la información obtenida de las publicaciones académicas, también se ha recurrido a periódicos tanto nacionales como internacionales. Este análisis permite entender la mentalidad de las sociedades en distintos momentos históricos, al igual que la percepción de España en los diversos países de Latinoamérica, tanto en la actualidad como en el pasado.

### *Preguntas de investigación.*

El análisis realizado sobre esta cuestión, nos plantea determinadas cuestiones; y aunque son muchas las preguntas por resolver, el presente trabajo investiga por qué las relaciones entre España y América Latina nunca parecen tender hacia un enlace estable. Al contrario, la política exterior española no consigue dar con la clave para crear lazos de confianza.

Las preguntas de investigación que este trabajo pretende responder son:

- ¿Tiene España suficiente influencia en la UE para convertirse en el impulsor de una política común y efectiva hacia América Latina?
- ¿Son los intereses de España hacia América Latina compatibles con los de la UE?
- ¿Debería entenderse América Latina como una región homogénea, o por el contrario, diferenciar distintos grupos de países a la hora de desarrollar una política exterior?
- ¿Tiene España realmente una posición privilegiada en América Latina?

### *Objetivos.*

Este trabajo de investigación persigue los siguientes objetivos:

Objetivo: Identificar los diferentes aspectos que influyen en el desarrollo de la política exterior española para establecer la estrategia más beneficiosa a largo plazo.

Objetivo: Determinar qué sucesos históricos deben destacarse por afectar especialmente a las relaciones entre la región latinoamericana y España.

Objetivo: Determinar las voluntades hacia una intensificación de las relaciones por parte de la UE, América Latina y España.

### *Hipótesis.*

La hipótesis elegida para el trabajo es la siguiente:

La subestimación por parte de España del papel de América Latina en el panorama internacional (causa), lleva al desarrollo de una política exterior hacia la región pobre, que impide el crecimiento de España hacia una potencia media (efecto).

### *Marco temporal y geográfico.*

La investigación de este trabajo se centra en las relaciones entre España y América Latina. Primero, se realizará un análisis sobre los hitos históricos más relevantes en dicha relación, destacando el cambio de estrategia que impulsó el gobierno de Aznar en 1996 hacia la región y las dificultades que sobrevinieron a las relaciones entre la UE y América Latina después de la gran ampliación de la UE en 2004. Segundo, se estudiarán las diferentes relaciones entre España y ciertos países de especial importancia, como pueden ser México o Brasil.

### *Marco teórico.*

España se ha topado en las últimas décadas con grandes dificultades a la hora de desarrollar una política hacia América Latina estable y eficaz. Uno de los principales motivos ha sido la falta de congruencia y determinación de la estrategia; es decir, los políticos españoles llevan varios mandatos intentando identificar “cuál es la postura que permita defender más adecuadamente los intereses españoles al otro lado del Atlántico, y proyectar la imagen de España en el continente americano de la mejor y más nítida manera posible” (Malamud, 2019). +

En este sentido, para explicar las relaciones entre España y América Latina es necesario acudir a la teoría del constructivismo. Esta teoría defiende la posibilidad de entender el sistema internacional de diferentes maneras, según las circunstancias concretas de cada momento (Pauselli, 2013: 86).

Además, los teóricos constructivistas ven el panorama internacional como un sistema anarquista, pero que no lleva necesariamente al conflicto. Precisamente dicho sistema anarquista se conforma a partir de las identidades, roles y relaciones entre los

propios estados, los cuales actúan por la internacionalización de las normas internacionales (Pereyra, 2015).

El constructivismo se basa en la existencia de distintas identidades estatales que determinan quién es cada Estado y cómo será su relación con los demás sujetos del sistema internacional; dichas identidades pueden variar según el contexto histórico, cultural, político y social, lo cual lleva a que los Estados tengan intereses diferentes y cambiantes (Pauselli, 2013: 86).

Precisamente debido a los intereses cambiantes, las relaciones entre la UE y América Latina, al igual que las mismas entre España y América Latina, deben renovarse. En este sentido, se pronunció Sanahuja (2021), indicando los tres ejes a impulsar en dichas relaciones: el apoyo a la democracia; la “autonomía estratégica”, para evitar que cualquiera de las dos regiones queden subsumidas en las corrientes emergentes y bipolaridad entre Estados Unidos y China; y por último, como impulso mutuo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

A su vez, el constructivismo propone la idea de la identidad colectiva en las relaciones interestatales, definiéndola como relaciones en las que el interés propio y el interés colectivo encuentran puntos en común y permiten la identificación de un Estado con otro (Pauselli, 2013: 86).

Concretamente las relaciones entre la UE y América Latina se basan en la citada identidad colectiva, construida sobre una integración y cooperación tanto económica como social, que sobrepasa los vínculos históricos y culturales; así lo demuestran las distintas organizaciones entre la UE y la región latinoamericana, como pueden ser Comisión Económica y para América Latina (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la UE o el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF (Sanahuja, 2021).

### *Metodología.*

El presente trabajo de investigación basa su desarrollo y conclusiones en el método comparativo.

Por lo tanto, se parte de una pregunta de investigación principal, y a lo largo del trabajo se buscará una conclusión fundada en un análisis profundo sobre los hechos históricos y las circunstancias actuales en relación al estudio. Concretamente, se comparará si la estrategia de política exterior española hacia América Latina sería más eficaz si se centrara en los intereses y lazos bilaterales; o por el contrario, si España se verá más beneficiada por el desarrollo de una política común europea hacia América Latina.

La primera parte de la investigación se basa en un análisis diacrónico, pues estudia las relaciones entre la UE, España y América Latina según las circunstancias temporales, tomando en consideración las peculiaridades sociales de cada época. En este sentido, en la línea del tiempo se deben destacar ciertos acontecimientos y cambios en el Gobierno español por sus efectos en las relaciones que aquí nos incumben.

Primero, se analizará el antes y el después del Gobierno de José María Aznar, político del Partido Popular y presidente de España desde el año 1996 al año 2004. La política exterior de Aznar supuso un cambio importante en la línea estratégica española, pues el presidente decidió prestar mayor cuidado y atención a las relaciones españolas con Estados Unidos e Inglaterra, relegando a un segundo plano las alianzas tradicionales de Alemania y Francia, e incluso a la UE (Dávila Aldás, 2005). Consecuentemente, España, al centrarse en sus relaciones con Estados Unidos, empeoró vertiginosamente su estatus en América Latina.

Segundo, la gran ampliación que llevó a cabo la UE en 2004 con la inclusión de diez nuevos miembros: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Este suceso provocó que la política de la UE se centrara en el Este del continente, restando importancia a lo que pasaba al otro lado del Atlántico en la región latinoamericana.

Por otro lado, la segunda parte de la investigación trata acontecimientos de más actualidad. En este sentido, se analizarán tanto los intentos españoles de mejorar las relaciones interregionales entre la UE y América Latina; como también la relación bilateral que tiene España con los distintos países de la región latinoamericana.

Consecuentemente, se podría hablar de una doble comparativa: los lazos históricos y los intentos españoles por mejorar dichas relaciones tanto en el plano de la política europea como desde una perspectiva nacional. Precisamente mediante esta doble comparativa, se busca identificar las mayores diferencias entre ambas estrategias, para poder, a su vez, determinar las mayores ventajas para España.

En lo relativo al propósito de esta investigación, esta será primeramente descriptiva, ya que tomando como base un estudio bibliográfico de diversos documentos históricos, se pretende especificar qué puntos o cuestiones tienen incidencia en las relaciones entre España y América Latina. A su vez, esta investigación también tiene un propósito explicativo, puesto que se busca entender los vínculos entre dichas cuestiones y su mayor o menor grado de influencia sobre el asunto de que se trata. Por otro lado, la investigación también será exploratoria, puesto que es complicada la formulación de una hipótesis clara o general con respecto a este tema, pero se busca aplicar las teorías desarrolladas en el marco teórico sobre el multilateralismo y el bilateralismo, a la realidad de las relaciones con el continente latinoamericano.

Para finalizar, la investigación cuenta con unas conclusiones obtenidas como fruto del análisis y discusión realizadas a lo largo del trabajo. Esta recapitulación final, no pretende dar una respuesta clara y única a la cuestión, sino más bien ciertas recomendaciones personales basadas los hallazgos obtenidos.

## **CAPITULO II. ANALISIS Y DISCUSIÓN.**

Las relaciones entre la UE, España y América Latina, se encuentran en un momento clave, puesto que, actualmente, los intereses y valores de ambas regiones se encuentran más alineados que nunca (Leis, 2021). La crisis provocada por la pandemia del Covid-19 ha supuesto un vuelco en las relaciones internacionales, que presentan una nueva oportunidad a esta relación triangular para triunfar.

Así las cosas, España debe intentar mejorar su posición en América Latina, puesto que en los últimos años ha ido perdiendo influencia paulatinamente. Si es cierto, como veremos, que se deben tener en cuenta muchos factores externos, como la crisis del 2008 o el Covid-19, que han influido enormemente en las relaciones de España con sus antiguas colonias. Pero en ningún caso se puede achacar esta pérdida de poder en América Latina a un solo suceso, o un solo gobierno (Malamud, Oliví y Escribano, 2020).

Paralelamente, la UE también redujo su interés en la región desde principios del siglo XXI, especialmente por la ampliación hacia el Este. De igual modo, hay ciertos países que no se verían tan beneficiados como España por el fortalecimiento de las relaciones interregionales entre la UE y América Latina, por lo que suelen poner trabas a muchos de los procesos de integración. Por esto mismo, la UE ha favorecido las relaciones bilaterales con ciertos países de la región, como Brasil o México, antes de abrir la UE a la región latinoamericana en su conjunto (Malamud, Oliví y Escribano, 2020).

A lo largo de este trabajo, comenzaremos estudiando la relación entre España y América Latina, con la influencia inevitable de la UE, de forma cronológica y destacando dos momentos principales: la presidencia de Aznar y la gran ampliación de la UE, por considerarlos especialmente influyentes en la política exterior de España hacia la región latinoamericana.

Posteriormente, se hará un estudio de la situación actual, haciendo alusión a los principales impedimentos que encuentra España al desarrollo de las relaciones, tanto por parte de los estados miembro de la UE, como por parte de América Latina. Por lo tanto, en este punto se tratará la influencia e importancia que tiene lo iberoamericano en la UE, al igual que el estancamiento de las relaciones con el Mercosur.

De igual manera, se estudiará también la diversidad y creciente fragmentación que existe en América Latina en lo referente a las relaciones con España, y como esta debería orientar su política exterior hacia la región.

*Revisión histórica de la política exterior de España y de la UE hacia América Latina.*

América Latina y la UE han basado sus relaciones tradicionalmente en un voluntarismo interregional, basadas en la creencia de unos valores civilizatorios, culturales e históricos comunes (Malamud, 2010:2). Sin embargo, siempre ha habido críticos hacia esta postura, los hay que consideran que las relaciones deberían centrarse en asuntos puntuales y concretos que realmente beneficien a ambos lados de la cooperación, rechazando consecuentemente la idea de una alianza estable a ambos lados del Atlántico (Malamud, 2010:3).

Esta divergencia de perspectivas de la política exterior hacia América Latina fue lo que causó la ruptura en la política latinoamericana española en el año 1996 con el gobierno de Aznar, con respecto a la estrategia seguida por Felipe González y su gobierno socialista en los años anteriores (Del Arenal, 2019: 365).

Precisamente en este trabajo, se estudiarán las directrices impuestas en la política latinoamericana por el gobierno de Aznar, y como eso afectó a las relaciones directas con la región. Siguiendo el orden cronológico, se analizará la reconducción de la estrategia latinoamericana por parte del siguiente gobierno socialista a la tradicional amistad y aparente prioridad.

1. Antes y después del gobierno de Aznar.

La política española hacia Latinoamérica en el siglo XX destacó por su continuidad. Sin embargo, cuando en el año 1996 José María Aznar entró en el Gobierno de España como presidente del Partido Popular, dicha constancia se vio interrumpida. A lo largo de la primera legislatura, y especialmente la segunda, las prioridades internacionales y las alianzas españolas dentro de la UE tomaron un nuevo camino; por un lado, España se separó del eje franco-alemán, relación que el anterior Gobierno había cuidado minuciosamente; por otro lado, se produjo un acercamiento hacía Reino Unido, que venía

impulsado por el atlantismo propio de la política exterior de Aznar (Mestres i Camps, 2013: 142).

Lo único que mantiene cierta estabilidad en el tiempo, es el impulso cultural hispanoamericano, especialmente a través de la lengua española, y destacando la creación y desarrollo del Instituto Cervantes.

Aunque Aznar prometió que América Latina constituía “una referencia prioritaria en la proyección exterior de España” (1996); lo cierto es que esto no se reflejó en hechos. Al contrario, no solo la importancia de América Latina en la proyección exterior de España se redujo enormemente al plano económico; sino que además, el país empezó a prestar mayor atención a otras áreas geográficas, como el Asia- Pacífico o la región trasatlántica (Del Arenal, 2019: 366).

Precisamente, la unión de estas dos circunstancias: la relación prácticamente económica y la alianza con EEUU, hizo que la imagen de España en América Latina se deteriorase a una velocidad vertiginosa desde principios del siglo XXI, concretamente a partir del año 2002, cuando el Partido Popular consiguió la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, y el presidente Aznar comenzó a desarrollar su política exterior sin impedimentos.

A partir de 2002, la política exterior española prácticamente se alinea con la estrategia estadounidense de Bush; esto lleva a que en América Latina, las relaciones bilaterales fueran mas o menos intensas según la relación que cada país tuviese con el magnate americano (Del Arenal, 2019: 360). En este sentido, fueron especialmente intensas con países como Colombia, El Salvador, Honduras y República Dominicana; mientras se vio claramente deteriorada la relaciones con ciertos aliados tradicionales como México, Cuba, Venezuela, Chile o Argentina.

Así las cosas, España llevó a cabo una política atlantista hacia América Latina, donde cada estrategia debía tratar de mejorar las relaciones de Estados Unidos en la región Latinoamericana. Una muestra clara de este comportamiento, es el cambio radical hacia Cuba, donde se sustituyó la política de diálogo por una política más activa, que obligase al régimen cubano a la apertura democrática (Del Arenal, 2019: 369).

Por otro lado, José María Aznar también presentó una actitud en las Cumbres Iberoamericanas distinta a lo que venía dándose por el Partido Socialista hasta entonces; su postura era mucho más de liderazgo protagonista, imponiendo la agenda de las Cumbres y buscando el consenso de únicamente ciertos países de mayor peso en la región (Del Arenal, 2019: 372).

Paralelamente, en las Cumbres interregionales de América Latina, Caribe y Unión Europea, que comenzaron en 1999, durante la primera legislatura de Aznar, no han conseguido a día de hoy los resultados que se esperaban (Malamud, 2010: 18).

En este sentido, aunque en 2002 durante la II Cumbre de Madrid se propuso instaurar un sistema de reuniones de alto nivel bianuales, “nunca se ha cuestionado en ellas la premisa fundacional que habla de la existencia de una comunidad birregional de valores” (Malamud, 2010:3). Por lo tanto, estas reuniones se basan en reproches continuos entre países de mayor influencia y en esperanzas frustradas de aquellos países de menor peso que veían las Cumbres como una manera de proyectar sus intereses en el panorama internacional (Malamud, 2010:3).

Consecuentemente, especialmente a partir del 2002, la inestabilidad en las relaciones entre España Y América Latina era palpable:

“A la contradicción ya existente en esa política desde 1986 entre la europeidad, derivada de la pertenencia de España a la UE, y la iberoamericanidad, basada en la especial relación con América Latina, ya de por sí difícilmente salvable, se añadía ahora, con una renovada fuerza respecto del pasado, la contradicción entre el atlantismo y la iberoamericanidad, que se solucionará otorgando prioridad al primero, con lo que dicha política perdía, como hemos señalado, el rumbo propio y las señas de identidad que la habían caracterizado” (Del Arenal, 2019: 372).

Sin embargo, cuando en 2004 el Partido Socialista gana las elecciones y Zapatero entra en la Moncloa como nuevo presidente de España, las relaciones exteriores españolas vuelven a tambalearse, pecando de nuevo de la falta de estabilidad que les es propia. Del

gobierno de Zapatero de 2004 a 2008, debe destacarse su voluntad “teórica” de recuperar el modelo de consenso en la política exterior previo a 2002.

En este contexto, mientras el Partido Socialista hablaba de la necesidad de un consenso general en la política exterior, Zapatero adoptó una serie de decisiones de forma unilateral y sin consultarlas con el Partido Popular; lo que contradice dicha voluntad declarada públicamente. Las decisiones en concreto fueron, la retirada de tropas de Iraq y la ruptura de la alineación con la política estadounidense, volviendo a su vez a las alianzas tradicionales de Alemania y Francia, y por lo tanto, a intentar obtener mayor influencia en la UE (Del Arenal, 2019: 94).

La política de Zapatero desde 2004 supuso un reencuentro con América Latina, lleno de promesas de coordinación y cooperación entre España y América Latina, aunque posteriormente la crisis impidiese que muchas de ellas llegaran a buen puerto. En cualquier caso, España durante la presidencia del PSOE en el año 2004 dotó a sus relaciones con Latinoamérica de cierta bilateralidad, en concreto hacia México, país que Zapatero incluso calificó de potencia regional (Egurbide y Aznárez, 2004).

Por lo tanto, la principal conclusión en esta primera etapa es que la política europeísta de España a comienzos de siglo, olvidó parcialmente la relación especial que se tiene con la región latinoamericana. La búsqueda incesante de los sucesivos gobiernos españoles de alcanzar un mayor peso dentro de la UE, de formar parte del grupo de las grandes potencias y aumentar la influencia internacional, generalmente ha llevado a España a pasar por alto el gran impulso que América Latina podría suponer para el estatus de España.

## 2. La decadencia de las relaciones con América Latina desde principios de los 2000.

Siguiendo con lo expuesto, las relaciones entre España y América Latina desde la entrada de esta en la UE, vienen obligatoriamente condicionadas por la voluntad de la última, que se conforma en base a la voluntad de 26 estados miembros más. Esta circunstancia, como veremos a continuación, ha sido una de las causas del deterioro de las relaciones iberoamericanas.

En este sentido, las relaciones entre las dos regiones han estado tradicionalmente marcadas por la asimetría: mientras que la UE sí tiene un nivel de integración que le

permite acudir a las Cumbres con cierta coordinación, América Latina suele presentarse como una región fragmentada y dividida en grupos de interés y de influencia (Malamud, 2012: 5). Esta circunstancia otorga aún más libertad a la UE para determinar la agenda de las Cumbres, puesto que institucionalmente esta más preparada para la toma de decisiones que América Latina (Malamud, 2012: 5).

Sin embargo, la UE debe tener cuidado a la hora de imponer sus propias decisiones, pues la determinación de la agenda de las propias Cumbres, puede ser visto como un control paternalista y colonialista por muchos países latinoamericanos, los cuales han dejado de confiar en este sistema birregional por no responder a ninguno de sus intereses.

El contexto previo a las sucesivas ampliaciones que se dieron en la UE fue precisamente favorable a las relaciones entre esta y América Latina. En este sentido, se puede destacar la firma en Madrid en 1995 del Acuerdo Marco Interregional entre la UE y el MERCOSUR, representando la apuesta definitiva de la UE en la región latinoamericana, pues este acuerdo buscaba el apoyo mutuo en ambos procesos de integración (Del Arenal, 2019: 208). Del mismo modo, otro ejemplo válido sería la Cumbre de Rio de Janeiro en el año 1999, donde se establecieron las bases para una asociación estratégica entre ambas regiones.

Las relaciones en este momento vivieron su punto más álgido, la UE era fuerte económicamente y los acuerdos con América Latina representaban mayor influencia política en el mundo globalizado (Gómez Arana, 2017: 226). Además, muchos países de la región latinoamericana se encontraban en su proceso de democratización y buscaban renovar la integración regional, lo que también facilitaba el papel de la UE, adoptando una postura de modelo a seguir (Gómez Arana, 2017: 226).

Sin embargo, y como es lógico, las sucesivas ampliaciones de la UE desde principios del siglo XXI no han hecho más que perjudicar las relaciones birregionales entre la UE y América Latina, principalmente porque el interés en la región de los nuevos estados miembros, como pueden ser Malta, Polonia o Hungría, es escaso (Malamud, 2010: 3). Además, la heterogeneidad aumentó dentro de la propia UE, haciendo la toma de decisiones algo más complicada y con un abanico mayor de intereses contrapuestos.

En este sentido, la ampliación llevada desde los 2000, en sus momentos iniciales, no otorgó a la UE un mayor peso en el escenario internacional; al contrario, debido a los conflictos que debía hacer frente en su propia región, la UE se cerró sobre sí misma, olvidando el objetivo de proyectarse como una unión de países con liderazgo internacional (Malamud, 2010: 6).

Por lo tanto, la UE se ha limitado en los últimos años a las relaciones más relevantes en términos económicos y de seguridad. Consecuentemente, las alianzas que han acaparado la política exterior de la UE durante los últimos años han sido, según Carlos Malamud (2019):

Primero, la relación transatlántica, aunque evitando la dependencia europea del gigante americano, es primordial mantener buenos lazos económicos y diplomáticos.

Segundo, la relación con Rusia y el control de la frontera oriental, cuestión pujante en los últimos meses debido a la invasión rusa de Ucrania. Una vez más, América Latina se ve como la región abandonada, puesto que la atención de la UE, y del mundo entero, se ha centrado en el Este.

Tercero, la lucha contra el terrorismo, de la mano de Estado Unidos desde el 11-S, y con aún más fuerza desde los atentados en Londres, Madrid, París y Bruselas en la pasada década.

Cuarto y último, la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que implica centrar la Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante AOD) en los países más pobres, siendo los países latinoamericanos en su mayor parte clasificados como países de renta media. Por lo tanto, la AOD europea también ha cambiado de destino, siendo esto criticado también por América Latina, por sentir el abandono por parte de la UE en el proceso de democratización y desarrollo económico.

Es fácil concluir que América Latina nunca ha supuesto un eje central de la política exterior de la UE; al contrario, la falta de interés mutua ha sido notoria. Ciertos autores, como Muñiz de Urquiza (1989), explican esta situación debido a tres factores: primero, con la creación de las antiguas Comunidades Europeas, cada país buscaba potenciar las relaciones de la unión con sus antiguas colonias. Segundo y estrechamente relacionado con este último, España y Portugal no entraron en la UE hasta 1985, lo que

acentuó la falta de presencia de la región latinoamericana en la política exterior europea, pues ningún estado miembro había apostado antes por ella. Tercero, tradicionalmente América Latina ha sido vista como la región de influencia de Estados Unidos, lo que prevenía a la UE de ejercer cualquier tipo de relación estrecha con países latinoamericanos, principalmente por el miedo a ser acusados por los americanos de injerencia en su zona de influencia.

A pesar de los esfuerzos de España, y en menor medida Portugal, la UE no ha tenido, tradicionalmente, un trato privilegiado con América Latina, como tampoco se ha dado dicha prioridad en sentido inverso. Aunque bien es cierto que la UE ya no frena su política exterior por Estados Unidos, y que la entrada de España y Portugal en 1985 introdujo la idea de hacer una política europea hacia Latinoamérica, la atención europea en dicha región sigue siendo bastante pobre, sin llegar a definir una política de actuaciones determinadas ni comprometida con el establecimiento de lazos reales, fuertes y estables (Muñiz de Urquiza, 1989).

### 3. Últimos años. Tensiones y logros entre España y UE.

La política exterior española ha venido definida por una concepción histórico-geográfica, es decir se han determinado los ejes de la política según la posición geográfica y la historia del país (Rueda, 2010: 119); consecuentemente, España ha centrado su política exterior en América Latina, el Mediterráneo y la UE. Sin embargo, actualmente hay cuestiones que van más allá de estas regiones, la globalización impide que los intereses se centren en regiones concretas y obliga a que se desarrolle una política exterior global, tanto por España como por la UE (Rueda, 2010: 119).

En este sentido, las transformaciones a las que hemos asistido en este siglo XXI, deja entrever la decadencia del sistema interregional que la UE mantenía hacia la región latinoamericana (Rueda, 2010: 116). Consecuentemente, precisamente el perfil bajo de las relaciones interregionales puso de manifiesto “la necesidad que tenía España de formar, no solo de palabra sino efectivamente, parte integrante del núcleo duro de la UE, si quería reorientar la política de la UE hacia esa región y ser un actor relevante en la misma” (Malamud, 2010:4).

En cualquier caso, si España quiere que las relaciones triangulares UE – América Latina – España funcionen, primero son necesarios los cambios de la política exterior española, tanto hacia la UE como hacia la región latinoamericana. Estos cambios deben ir orientados a conseguir una cooperación beneficiosa para ambas partes, puesto que tradicionalmente los acuerdos se realizaban bajo un contexto económico optimista para Europa, pero no tanto para América Latina (Gomez Arana, 2021: 2).

Actualmente, los intereses y necesidades de cada región son bastante diferentes a las que eran al comienzo de la relación. La crisis económica de 2008 afectó enormemente a ambas regiones, imposibilitando que las relaciones entre ellas se desarrollasen (El País, 2021). Paralelamente, aprovechando la disminución de influencia, tanto de la UE como de Estados Unidos en la región, China empezó a invertir en ciertos países latinoamericanos, como por ejemplo Argentina, con el objetivo de acceder más fácilmente a sus recursos naturales (Gomez Arana, 2021: 9). Un ejemplo claro de la apuesta de China por América Latina, es que la primera cedió el 70% de las vacunas contra el Covid-19 a la región (El País, 2021). En este sentido, aunque la UE es uno de los principales comerciantes con la región, el aumento de influencia china en los últimos años ha sido exponencial, representando ahora el mayor inversor en el Mercosur (El País, 2021).

País	Importaciones	País	Exportaciones	País	Comercio total
China	43.924 (25%)	China	65.639 (29,7%)	China	109.563 (27,6%)
UE27	32.042 (18,2%)	UE27	31.693 (14,4%)	UE27	63.735 (16,1%)
EE.UU.	27.828 (15,8%)	EE.UU.	22.460 (10,2%)	EE.UU.	50.288 (12,7%)
India	4.741 (2,7%)	Chile	6.525 (3,0%)	Chile	9.859 (2,5%)
Corea del Sur	4.329 (2,5%)	India	4.899 (2,2%)	India	9.640 (2,4%)
Japón	4.296 (2,4%)	Vietnam	4.554 (2,1%)	Corea del Sur	8.402 (2,1%)
México	3.988 (2,3%)	Canadá	4.153 (1,9%)	Japón	8.312 (2,1%)
Chile	3.335 (1,9%)	Corea del Sur	4.072 (1,8%)	México	7.856 (2,0%)
Vietnam	2.944 (1,7%)	Japón	4.017 (1,8%)	Vietnam	7.498 (1,9%)
Rusia	2.855 (1,6%)	México	3.868 (1,8%)	Canadá	6.160 (1,6%)

Fuente: Comisión Europea (2021a).

La nueva influencia China en la región no es el único factor a tener en cuenta, el brexit, la pandemia del Covid-19 y la inevitable crisis económica y el ambicioso pacto

verde de la UE, hacen necesario el desarrollo de acuerdos de cooperación entre ambas regiones (Gomez Arana, 2021:9).

Sin embargo, no todos los estados miembros ven con tanta claridad la necesidad de aumentar la presencia europea en América Latina. Se trata principalmente de Francia, Austria, Bélgica, Irlanda y Luxemburgo, que rechazan la formalización de acuerdos con la región latinoamericana justificándose en el respeto al pacto verde de la UE y al Acuerdo de París (Gomez Arana, 2021:12). En este sentido, no es la primera vez que Francia se niega a comenzar las negociaciones por el supuesto aumento en la deforestación y emisión de gases de efecto invernadero que implicaría el fortalecimiento de las relaciones con América Latina (Gomez Arana, 2021:12). Paralelamente, los agricultores franceses también se movilizaron por los perjuicios económicos que un acuerdo con el MERCOSUR supondría para Francia, circunstancia que ayuda a entender la negativa firme del gobierno francés (Gomez Arana, 2021:12).

Por último, no se puede obviar el cambio en la balanza de estas relaciones desde la crisis económica, especialmente a partir de la recuperación en 2012 de ambas partes. Esta crisis no fue solo económica o relativa al euro, sino que impulsó un grave deterioro del desarrollo institucional de la UE, perdiendo la imagen de referencia que se suele tener de esta en lo relativo a la protección de los valores democráticos, como la igualdad y la protección de los derechos humanos. En este sentido, el deterioro de la posición de la UE, ha significado “una reequilibrio de las partes (la UE y América Latina) y una mayor simetría en las relaciones, ahora más horizontales” (Sanahuja, 2012: 5).

Para concluir, se debe tener en cuenta que, aunque las relaciones entre ambas regiones hayan tenido altibajos continuos; la situación actual del Covid-19 ofrece a la UE una oportunidad de oro para ganar influencia en la región latinoamericana. Así las cosas, el CEPAL en una reunión informal de ministros exteriores de todos sus miembros en 2021 concluyó que ambas regiones “deben adoptar medidas urgentes para superar la actual crisis sanitaria y económica y construir un nuevo camino de desarrollo en el marco de una asociación renovada” (Alicia Bárcena, 2021).

Como se ha demostrado, las relaciones interregionales entre la UE y América Latina nunca han sido especialmente intensas; la crisis económica, la desigualdad social, las persistentes fallas estructurales y la polarización política propias de la región latinoamericana no han hecho que las relaciones fuesen especialmente sencillas, “pero si América Latina miraba y mira al mundo con incertidumbre, lo cierto es que hace tiempo que el mundo no mira a América Latina” (Rodríguez Pinzón, 2021:3).

Sin embargo, el olvido o subestimación de la UE de la región latinoamericana solo puede traer efectos negativos para Europa, puesto que la UE tiene en América Latina un aliado para defender sus valores comunes y su influencia en el plano internacional (Gomez Arana, 2021:14). El auge de los países del Pacífico esta desplazando a ambas regiones del foco económico y político, por lo que su cooperación es necesaria para evitar la pérdida de relevancia a nivel internacional (Gomez Arana, 2021:14).

Actualmente, la globalización ha impulsado las comunicaciones y el comercio internacional; pero, al mismo tiempo, ha hecho a los distintos estados crear políticas más reticentes a la internacionalización, con el objetivo de proteger su economía, cultura y costumbres (Basaldúa, 2017). Por lo tanto, aunque la globalización debería haber potenciado al multilateralismo de forma definitiva, en muchas ocasiones supone un freno a favor del bilateralismo o del regionalismo, por la sensación de mayor control de los países soberanos. Precisamente nos encontramos ante esta situación actualmente, y las relaciones interregionales de América Latina y la UE pueden encontrar su impulso en la defensa de dichos valores e intereses comunes, especialmente el mantener su relevancia en el sistema político y económico internacional (Basaldúa, 2017).

Además, el futuro pasará claramente por América Latina: sus recursos naturales, su tendencia demográfica joven y el peso que tienen los 46 países que conforman la región son un aliciente importante para que la UE empiece a desarrollar políticas apropiadas para mejorar la relación interregional (Rodríguez Pinzón, 2021:3).

La política exterior de la UE hacia América Latina se basa principalmente en los Acuerdos de Asociación, una estrategia basada en el regionalismo abierto que pretende adaptar las relaciones a los inestables procesos de integración de América Latina

(Rodríguez Pinzón, 2021:29). En este sentido, como ya se ha comentado antes, es Francia el principal impedimento para que el Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur vea la luz, pues lo considera perjudicial para sus intereses.

Paralelamente, cada acuerdo debe ser adaptado a las necesidades de las partes contratantes, puesto que no siempre se logra un acuerdo entre la UE y la totalidad de países de la región latinoamericana. Por ejemplo, la UE ha tenido negociaciones exclusivamente con los países miembros de la Comunidad Andina, y con cada uno de ellos separadamente debido a su falta de consenso (Gómez Arana, 2022: 225).

En este contexto, es necesario tener en cuenta las dificultades de cada región para el desarrollo de dichos acuerdos. Por su parte, América Latina debe hacer frente a nuevos y antiguos desafíos: las dificultades para completar con éxito la integración regional, con la creación de instituciones comunes permanentes que cuenten con capacidad para tomar decisiones vinculantes; la consolidación de la democracia en la región; la superación de las desigualdades, otorgando oportunidades educativas y eliminando la estratificación social; la inclusión en la economía mundial, incrementando la inversión extranjera directa de la región hacia el crecimiento y la apertura económica (Allard Neumann, 2010).

Paralelamente, la UE se enfrenta a su vez a numerosos retos: la crisis financiera, la crisis migratoria, tanto de refugiados sirios como del norte de África y recientemente de Ucrania, el terrorismo internacional, el Brexit, y el auge de movimientos populistas y euroescépticos, las tensiones con Rusia y el problema de abastecimiento de carburantes (Rodríguez Pinzón, 2021:3). Tampoco se pueden olvidar los problemas de comunicación con EE.UU. durante la presidencia de Trump, la relación con China y los efectos de la pandemia del Covid-19, que ha tenido en Europa uno de sus peores escenarios (Rodríguez Pinzón, 2021:3).

Por lo tanto, como se puede observar, el interregionalismo aplicado a las relaciones entre la UE y América Latina no aporta los resultados esperados. Al contrario, el reparto de los medios y de las responsabilidades es un tema controvertido, que se suma a la lista de dificultades a las que hacen frente ambas regiones; aunque ambas regiones compartan objetivos comunes, la cooperación tiende inevitablemente a potenciar las relaciones más beneficiosas, y a su vez a los miembros más fuertes y a las relaciones bilaterales con estos (Ayuso y Flogia, 2010).

Siguiendo en este sentido, impulsados por la relaciones privilegiadas de ciertos países, serán los estados más desplazados los que renuncien a la integración y al regionalismo, buscando a su vez abrirse un hueco en las relaciones bilaterales (Ayuso y Flogia, 2010).

#### 1. El sistema iberoamericano.

El sistema iberoamericano lo componen España y Portugal junto con el resto de países de América Latina, por los especiales lazos de unión históricos, culturales y políticos, que encuentran su origen en la época del colonialismo. Precisamente estos lazos o relaciones de unión entre ambas regiones han creado durante años una dimensión identitaria, que actualmente identificamos como Iberoamérica, y que se ha institucionalizado en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, una cooperación interregional con presencia en el panorama internacional (Del Arena, 2019: 1).

Lógicamente, la cooperación de la región latinoamericana con dos estados miembros de la UE refuerza las relaciones eurolatinoamericanas, y fomenta el apoyo mutuo en ámbitos como “el diálogo político, la educación, la justicia, la cooperación técnica y, de manera muy especial, la cultura” (Rodríguez Pinzón, 2021:29).

La cooperación iberoamericana lleva en crisis desde principios de siglo. Por un lado, porque España y Portugal a su entrada en las Comunidades Europeas se centraron más en alcanzar una posición relevante entre sus estados miembros que en otros proyectos de su política exterior (Rodríguez Pinzón, 2021:29). Por otro lado, porque ciertos países latinoamericanos no ven con buenos ojos una cooperación intensa con la península, pues les trae recuerdos de la época colonial, y evitan dotar de mayor contenido a su relación con esta (Rodríguez Pinzón, 2021:30).

Además, las relaciones eurolatinoamericanas no pueden sustentarse únicamente en la iniciativa española y portuguesa, puesto que la UE se compone de 27 estados miembros. En este sentido, la promoción del sistema iberoamericano debe proyectarse como una estrategia común entre la UE en su totalidad y América Latina, reportando beneficios a ambas regiones, para así hacerlo atractivo (Rodríguez Pinzón, 2021:30).

## 2. Las relaciones Mercosur - UE.

El Mercosur se creó en 1991 contando con Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay; y tenía tres objetivos principales: primero, el regreso a la democracia; segundo, el cambio a un modelo económico abierto, alejándose del proteccionismo; tercero: conseguir una mayor inclusión en el sistema internacional (Gómez Arana, 2022: 229). La búsqueda de estos objetivos pasaba necesariamente por estrechar las relaciones con la UE.

Precisamente en 2019 se seguía negociando el Acuerdo entre la UE y el Mercosur, que fue anunciado en la reunión del G20, dando un mensaje a la comunidad internacional bastante llamativo: la defensa del libre comercio frente al proteccionismo de Trump, y el freno al imparable ascenso de China (Gómez Arana, 2022: 230).

A pesar de los esfuerzos de la Comisión Europea (2021) por destacar el impacto positivo que el acuerdo tendría en su conjunto, esto es en el aspecto económico, social, de derechos humanos y de medioambiente, las repercusiones que tendría en el ámbito especialmente medioambiental atrae demasiadas críticas por distintos estados miembros, como ya se ha indicado. Sin embargo, la UE se encuentra ante una decisión complicada, puesto que de rechazar el acuerdo, la principal beneficiada sería China, que vería aumentada su influencia en la región apenas sin esfuerzos (Gómez Arana, 2022: 233).

Por lo tanto, aunque en un principio la UE veía en América Latina un aliado político con quien defender los valores comunes de democracia, economía liberal y multilateralismo; actualmente, esta alianza significa mucho más para ambas partes (Gómez Arana, 2022: 235).

Circunstancias como el fortalecimiento del euroesceptismo con el Brexit, la boyante importancia económica y diplomática del Pacífico o la crisis económica provocada por la pandemia del Covid-19, hacen crecer el interés tanto de la UE como de América Latina, en llegar a puntos comunes para defender los valores que hace años fundaron dicha relación. Si bien es cierto que la materialización de medidas que acerquen a ambas regiones aún es escasa, especialmente debido a las opiniones discordantes dentro de la UE, el impulso de las relaciones con Latinoamérica, englobando esto la promoción de lo iberoamericano, nunca ha sido tan relevante para la política exterior española y europea.

España, desde la independencia de sus colonias en el continente americano y el subsiguiente surgimiento de las repúblicas latinoamericanas, es consciente de los lazos históricos, culturales y lingüísticos que unen al país con la región en su conjunto; incluso desde entonces se puede observar la iniciativa española de fomentar las relaciones con los distintos países latinoamericanos, especialmente por razones políticas, económicas y sociales (Del Arenal, 2019:2).

Por el contrario, ciertos países de América Latina ven con cierto recelo el interés español, puesto que lo que ellos buscaban era precisamente crear una identidad nacional propia, olvidando la época colonial y promocionando su identidad indígena, y por lo tanto limitando sus relaciones con España (Del Arenal, 2019:2).

En cualquier caso, la unión es innegable, y se refleja en el carácter singular, complejo y multidimensional de las relaciones. Desde la perspectiva española:

“Ninguna otra proyección exterior de España, si exceptuamos en los últimos años la europea, descansa en un entramado de vínculos, intereses e interdependencias, en términos tanto gubernamentales como no gubernamentales, tan multidimensional, desarrollado y profundo como el que caracteriza a las relaciones con América Latina” (Del Arenal, 2019: 3).

Consecuentemente, esto explica, que de toda la UE, España sea el único estado miembro con una política regional propia hacia la región, desarrollada especialmente mediante las Cumbres Iberoamericanas (Del Arenal, 2019: 3).

Paralelamente, la pertenencia de España a la actual UE, tiene efecto directo tanto en la política interna del país como en la política exterior, más concretamente en la política hacia Latinoamérica. Estos efectos tienen tanto carácter negativo, como puede ser la limitación de objetivos comerciales o de cooperación, al igual que el desarrollo de estos; como también pueden ser efectos de carácter positivo, ofreciendo a España un nuevo cauce de cooperación mediante las Cumbres de América Latina y el Caribe y la UE (Del Arenal, 2010) y en el que España posee un papel especial por su tradicional figura de puente entre ambas regiones (Fernandez Trigo, 2021).

Aunque bien es cierto que también otros elementos han ido adaptando las relaciones a lo largo de los años entre España y América Latina, como por ejemplo el 11 de septiembre de 2001 y el cambio de dirección de la política exterior española, volcándose hacia la política de seguridad de EEUU, o la crisis económica de 2008 “cuando se adoptó una visión mucho más reduccionista de las relaciones con América Latina” (Sanahuja, 2021).

- *Diversidad de los países en la visión de España.*

Durante los últimos años, las relaciones entre España y América Latina han tenido picos de tensión, al igual que altibajos en la cooperación entre España y ciertos aliados tradicionales como México.

En este sentido, España intentó impulsar la firma del Tratado de Asociación entre la UE y el Mercosur, al igual que la Agenda 2030, manteniendo la política exterior del país en la línea del viejo concepto de “puente con Europa” (Rueda, 2010: 121). A su vez, también se han realizado iniciativas bilaterales, como el viaje del Rey Felipe VI a Perú para asistir a la toma de posesión de Pedro Castillo o la donación de vacunas contra la Covid-19. Incluso más polémico ha sido el dialogo que el gobierno español decidió mantener con los gobernantes de otros países como Venezuela o Nicaragua.

Sin embargo, todas estas medidas no han sido recibidas de igual manera por todos los países latinoamericanos. En este sentido, resulta interesante destacar la carta del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador al Rey de España Felipe VI, exigiendo una disculpa por parte de España por los crímenes cometidos por esta durante la conquista y la colonización (El País, 2022). Aunque parecía que las incitaciones del presidente se quedarían simplemente en dicha anécdota, López Obrador volvió a hacer declaraciones sobre el asunto en 2021, durante la celebración de los 500 años de los mexicas, dónde anunció públicamente:

“Hay quien dice que lo que pasó ya se olvidó, pero hay todo un movimiento de gente que derriba estatuas, en Estados Unidos, por ejemplo. Esos sentimientos existen todavía. Nosotros enviamos una carta [al Rey de España] de manera respetuosa y ni siquiera tuvieron la delicadeza de responderla. Les faltó humildad” (El País, 2022).

Otra de las relaciones que se ha deteriorado de forma radical en los últimos tiempos han sido las relaciones bilaterales entre España y Nicaragua. En este sentido, la crisis política y social en la que esta sumida Nicaragua desde 2018, que en las últimas elecciones encendió las alarmas de prácticamente todo Europa, incluida España, elevó las tensiones como nunca antes.

En este caso, fue España quien dio el primer paso retirando a la embajadora en Managua, junto con unas declaraciones por parte del ministro de Asuntos Exteriores (2022): “no ha habido elecciones justas, libres ni competidas”. Estas acusaciones no fueron bien recibidas en Nicaragua, que como señal de protesta decidió retirar a su embajador en la capital española al poco después, sin más explicaciones que las siguientes: “Ante las insolentes, anacrónicas, desfasadas declaraciones del canciller de España, José Manuel Albares, sobre Nicaragua y las funciones diplomáticas en este país libre y soberano, reiteramos: Nicaragua no es colonia de nadie” (Público, 2022).

Hay incluso críticos no solo hacia la política de España, sino que encuentran un claro culpable al deterioro de las relaciones entre España y América Latina: la UE. Precisamente el expresidente colombiano Enresto Samper, en la Cátedra de Integración Iberoamericana de 2021, organizada por la Fundación Carolina, declaró que las relaciones históricas entre España y la región en su conjunto llevaban años debilitándose paulatinamente, como consecuencia principal de la europeización de España (Samper, 2021).

- *Hacia América Latina o hacia las relaciones bilaterales.*

Primero, en lo relativo a la relación política y multilateral entre España y América Latina como región, la relación es más fuerte por parte de España que por parte de América Latina. Por un lado, para España, América Latina representa el trampolín hacia una posición de potencia media, asumiendo el liderazgo de los temas iberoamericanos en la política de la UE.

Sin embargo, desde la perspectiva latinoamericana, aunque las iniciativas españolas son generalmente escuchadas y el vínculo cultural es admitido, especialmente por la constante migración, políticamente la región no presta especial atención a España; es más, España compite en condiciones de igualdad con otros actores, como China, que cada vez se consolidan más en la región (Rodríguez Pinzón, 2021).

Esta falta de interés real de la región latinoamericana por las relaciones con España, tienen su origen en las posturas de cada país respecto a la amistad con España. En este sentido, la última Cumbre Iberoamericana celebrada en Andorra en 2021 puso de manifiesto la creciente heterogeneidad en la región, impidiendo incluso la firma de la Declaración Final (Malamud, 2022: 2).

Precisamente debido a esta fragmentación es necesario cambiar la estrategia tradicional de la política exterior de España hacia América Latina, si España no quiere perder gran parte de su presencia e influencia en la región latinoamericana (Real Instituto ElCano, 2021:1).

En este sentido, el cambio debe dirigirse a una primacía hacia lo bilateral, “discriminando positivamente a nuestros mejores amigos latinoamericanos” y teniendo como referencia a la UE para combinar adecuadamente la política bilateral con la multilateral (Real Instituto ElCano, 2021:1).

A su vez, la aplicación de la teoría del bilateralismo a las relaciones entre España y América Latina no sería del todo positivo. Principalmente por la polarización de la región. España debería establecer una estrategia para cada país, analizando las necesidades concretas de cada relación. En este sentido, el Gobierno español debe tener en cuenta que “la naturaleza del vínculo depende de cada país y del sesgo político ideológico de cada gobierno” (Malamud, 2021). Sin embargo, esto pondría en riesgo la identidad iberoamericana, referente a los lazos de España con la región en su conjunto, no con ciertos países latinoamericanos y de forma individual.

### **CAPÍTULO III. CONCLUSIONES.**

La historia común de España y América Latina es innegable, y debería ser ensalzada por ambas partes, buscando sacar el mayor provecho de los lazos culturales, sociales, lingüísticos y económicos que se han ido conformando a lo largo de decenas de años. Sin embargo, este deseo dista bastante de la actual realidad: unas relaciones convulsas, con una América Latina fragmentada para la cual es imposible realizar una estrategia común.

Paralelamente, la falta de interés de la UE hacia la región de América Latina durante años, empeora la situación de España frente a la región. Concretamente, España debe posicionarse bien junto con sus socios europeos, y realizar una política exterior latinoamericana cada vez más escueta; o por el contrario, desmarcarse de la línea europea, con las repercusiones que esto conllevaría, e impulsar las relaciones con la región.

Aunque parece que las dinámicas están cambiando, y que la UE parece haber visto el potencial que América Latina tiene sin explotar, la materialización de declaraciones de altos cargos, como Borrell, aún quedan lejos. Por esto mismo, España se ve obligada a replantearse su estrategia hacia América Latina, mediante el análisis que se ha realizado a lo largo de este trabajo, desprendiéndose de tal reflexión las siguientes conclusiones:

Primera. América Latina no ostenta, ni nunca lo ha hecho, un lugar preferente en la estrategia europea. En este sentido, se debe entender que los 27 miembros que conforman la UE tienen otros intereses, especialmente al Este de la Unión, y que la influencia que podría realizar España en la política europea, actualmente se ve mucho más diluida que cuando eran únicamente 12 estados miembros.

Segunda. La política exterior española encuentra su principal contradicción al intentar promocionar su identidad iberoamericana a la par que su identidad europea. Además, lo iberoamericano no puede conformarse únicamente por los esfuerzos españoles, sino que todos los países de América Latina y el Caribe, al igual que Portugal, deben formar parte del proyect. De lo contrario, surgirán voces desconfiadas desde los países latinoamericanos, que critiquen el excesivo peso que España tiene en sus antiguas colonias.

Tercero. La estrategia española hacia América Latina viene marcada por la voluntad e ideología de cada gobierno; en este sentido, la región suele ser más prioritaria

para los gobiernos socialistas que para los de derechas. Sin embargo, esto la convierte en una política inestable y poco estratégica; por lo que es necesario trabajar hacia cierta continuidad en la política exterior europea, alcanzando el necesario consenso interno.

Cuarto. España no debe, ni puede, subestimar el potencial de América Latina; a pesar de la globalización de la acción exterior, propia del siglo XXI, es necesario que España trate a América Latina como prioridad, pues precisamente sus especiales relaciones con la región pueden impulsar al país en su camino hacia una potencia media.

Quinto. España debe aprender a realizar una estrategia común para la región latinoamericana, pero que a su vez pueda adaptarse a las necesidades de cada relación, con cada país en particular. Por lo tanto, se debería desarrollar un plan común, en el que España tenga el mismo peso que cada uno de los países latinoamericanos, pero con matizaciones para ciertos países que representen un especial interés para España.

Sexto. Quinto. Las relaciones triangulares entre la UE, América Latina y España deberían adaptarse a la actualidad del siglo XXI. En este sentido, la actual crisis económica, y el auge del continente asiático, son cuestiones más que suficientes para impulsar la integración de dichas relaciones, especialmente para la promoción de valores e ideologías comunes.

Séptimo. La UE no debería olvidarse de América Latina, tanto por cuestiones humanitarias, puesto que la región atraviese en este momento una gran crisis económica y social, como por cuestiones políticas, puesto que la región puede ser un gran aliado para mantener su influencia en el plano internacional. Consecuentemente, el papel de España como puente entre ambas regiones es primordial, y debe ser desempeñado por el país de forma clara, intentando sortear las voces discordantes que se encuentran en la UE, que buscan defender sus propios intereses y no los de la Unión.

## Bibliografía

### *Artículos académicos.*

Ayuso, A. (2018). España y su papel en un espacio común birregional UE-ALC: Mirando al futuro. *Espacio Común*.

Ayuso, A. y Flogia, M. (2017). Tensiones entre el regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica UE – ALC. Centro Argentino de Estudios Internacionales – CIDOB (22).

Caamaño, L. (2014). La eficacia del multilateralismo en las relaciones internacionales. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO87-2014\\_EficaciaMultilateralismo\\_LuisCaamano.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO87-2014_EficaciaMultilateralismo_LuisCaamano.pdf)

Dávila, F. (2005). El presente y el futuro de España como impulsores del acercamiento de la UE hacia América Latina. *Estudios Políticos*, n. 5 (8).

Del Arenal, C. (2019). Política exterior de España y relaciones con América Latina. *Fundación Carolina*. ISBN: 978-84-323-1486-5

Fundación Carolina. (2021). Seminario internacional. Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea: autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social. *Fundación Carolina*. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/relanzar-las-relaciones-entre-america-latina-y-la-union-europea/>

Gomez Arana, A. (2021). Interregionalismo y Acuerdos de Asociación UE-América Latina y el Caribe. En Sanahuja, J. (Ed.), Relanzar las operaciones entre América Latina y la Unión Europea *Fundación Carolina*.

Malamud, C. (2010). Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el siglo XXI: entre el voluntarismo y la realidad. *Plataforma democrática*.

Malamud, C. (2019). España entre América Latina e Iberoamérica. *Real Instituto Elcano*. ARI 12/2019.

Malamud, C. (2021). España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en América Latina. *Real Instituto Elcano*.

Malamud, C., Olivié, I. y Escribano, G. (2020). Las relaciones España – América Latina en tiempos del Covid-19. Real Instituto Elcano. ISSN: 1698-885X. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/informes/informe-elcano-29-relaciones-espana-america-latina-en-tiempos-del-covid-19/>

Olivié, I. y Molina, I. (2011). Índice Elcano de presencia global. *Real Instituto Elcano*. ISSN: 1989-922X.

Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2 (1) pp. 72-92. ISSN: 2254-2035.

Pereyra Doval, G. (2015). El estudio de la Identidad en las Relaciones Internacionales: El constructivismo como “solución” teórica temporal. *Enfoques*, 27(1), 127-142. Recuperado el 30 de mayo de 2022 de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S166927212015000100007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166927212015000100007&lng=es&tlng=es).

Rodríguez Pinzón, E. (2021). América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo. *Fundación Carolina*.

Rueda, J. (2010). De por qué y cuánto España necesita a América Latina. En Gamarra, Y. (Ed.). *La idea de América en el pensamiento ius internacionalista del siglo XXI*. Instituto Fernando el Católico.

Valles, C. y Mestres i Camps, L. (2013). El bilateralismo en la Política Europea de España (1986-2008): Alianzas para el desarrollo de la Política Exterior Europea. [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Barcelona.

## *Artículos de prensa.*

CEPAL. (2020). Existen oportunidades concretas para profundizar la asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea con miras a una recuperación verde, digital, sostenible e inclusiva. Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/cepal-existen-oportunidades-concretas-profundizar-la-asociacion-america-latina-caribe-la>

Comini, N. y Frenkel, A. (2017). La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia. *Nueva sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-politica-internacional-de-america-latina-mas-atomizacion-que-convergencia/>

Egurbide, P. y Aznárez, J. (2004). Zapatero coordinará su política exterior con América Latina para evitar nuevas rupturas. *El País*. Disponible en:

El País (2021). Un inexplicable vacío. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2021-11-23/un-inexplicable-vacio.html>

Gonzalez, R. (2022). ¿Por qué España influye cada vez menos en América Latina? *The Washington Post*. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/03/14/espana-america-latina-empresas-amlo-influencia/>

Nieves, V. (2021). De la ‘Champions’ de la economía a luchar con México y Australia: España tiene cada vez menos peso en el mundo. *elEconomista.es*. Disponible en: <https://www.economista.es/economia/noticias/11039734/02/21/De-la-Champions-de-la-economia-a-luchar-con-Mexico-y-Australia-Espana-sigue-desinflandose-en-el-mundo.html>

Público. (2022). Nicaragua retira a su embajador en España por “presiones injerencistas”. *Publico*. Disponible en: <https://www.publico.es/internacional/nicaragua-espana-nicaragua-retira-embajador-espana-presiones-injerencistas.html>

Real Instituto Elcano. (2021). Informe Elcano: “La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia.” Real Instituto Elcano. Disponible en:

<https://www.realinstitutoelcano.org/notas-de-prensa/informe-elcano-la-politica-espanola-hacia-america-latina-primar-lo-bilateral-para-ganar-en-lo-global-una-propuesta-ante-los-bicentenarios-de-la-independencia/>

Remírez, C. (2016). España irrelevante ¿Por qué no contamos en el exterior? *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2016/02/18/56c4dfa6268e3e71078b45af.html>

Rodríguez Pinzón, E. (2022). Agenda exterior: España y América Latina. *Política exterior*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-espana-y-america-latina/>

Sanahuja, J. (2012). América Latina y la Unión Europea: ¿una relación más equilibrada? *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/america-latina-y-la-crisis-europea-una-relacion-mas-equilibrada/>

Sanahuja, J. (2020). América Latina y España: nueva mirada. *Política exterior*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/america-latina-y-espana-nueva-mirada/>

Schenoni, L y Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/sobre-la-creciente-irrelevancia-de-america-latina/>