
**Primera parte:
El nuevo escenario mundial y
las dinámicas triangulares:
EEUU, UE y América Latina**

El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias

Resumen:

Las relaciones entre Europa y las Américas han experimentado profundos cambios cuyo resultado es un creciente declive del tradicional multilateralismo en el seno de la agenda transatlántica, la Comunidad Iberoamericana, el sistema interamericano, la cooperación euro-latinoamericana y la integración latinoamericana. Estamos ante una redefinición de poder a favor de América Latina y, dentro de la región, sobre todo de Brasil como principal potencia emergente. Después de un breve recorrido por los diferentes esquemas multilaterales, este artículo analiza su funcionalidad y concluye que el futuro de las relaciones depende tanto del cuarteto estratégico Brasil, España, EEUU y México como del posible surgimiento de un espacio “transibeuroamericano”.

Palabras clave:

multilateralismo, potencias emergentes, relaciones UE-LAC, sistema interamericano, comunidad iberoamericana, integración latinoamericana

Abstract:

The deep changes that characterise relations between Europe and the Americas can be reflected by the increasing decline of traditional multilateralism in the framework of the Transatlantic agenda, the Iberoamerican Community, the Inter-american system, EU-LAC cooperation and Latin American integration. A redefinition of power towards Latin America and particularly towards Brazil as the

main emerging power has been taken place. Following a short overview of the different multilateral schemes, the article analyses their functions and concludes that the future of relations depend, on the one hand, on the strategic quartet Brazil, Mexico, Spain and the United States, and on the other, on the possible emergence of a “transibeuroamerican” space.

Key words:

multilateralism, emerging powers, EU-LAC relations, inter-American system, iberoamerican community, Latin American, integration

El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias

I. Introducción

Un contexto internacional marcado por el ascenso de nuevas potencias y el descenso de otras ha conducido al reequilibrio de poder entre Europa y las Américas. El relativo debilitamiento político y económico de EEUU y la UE contrastan con una América Latina más estable que ha ganado presencia y peso internacional. Sin embargo, estos cambios apenas han repercutido en sus relaciones. Las arquitecturas multilaterales siguen formatos diseñados en los años noventa poco adecuados para responder a los desafíos del siglo XXI¹.

Sólo en América Latina se percibe una voluntad de renovar los esquemas multilaterales. La creación de la UNASUR o de la CEALC ponen de relieve que la región busca un modelo de inserción global menos depen-

diente de EEUU y Europa. En el ámbito económico, América Latina se ha abierto a Asia-Pacífico, región que ya pesa lo mismo en su comercio exterior que Europa. Brasil y su cooperación sur-sur representan una región más autónoma y consciente de su participación en el sistema internacional.

Las relaciones entre Europa y las Américas también han experimentado importantes modificaciones. EEUU y Europa siguen inmersos en una crisis financiera y económica sin precedentes, mientras que América Latina liderada por Brasil salió casi indemne:

- Europa se combate entre la unidad y la irrelevancia. Las potencias tradicionales como Reino Unido, Francia y otras han perdido peso frente a las potencias emergentes, entre las que destaca Brasil. Asimismo, el modelo de integración europeo

y con ello su doctrina inter-regional están en declive².

- América Latina no desapareció del mapa-mundi como pronosticaron algunos³, sino que está más presente que nunca en el escenario internacional. Brasil ya es la octava economía mundial y forma parte de la alianza de países BRIC e IBSA, Argentina, Brasil y México son miembros del influyente G-20, y Chile y México ingresaron en la OCDE.
- EEUU sigue siendo una superpotencia militar y la primera potencia, pero está lejos de su liderazgo de los años noventa. China, con tasas de crecimiento por encima del 8%, empieza a desafiar su posición económica y gana poder en todas las regiones incluyendo América Latina y Europa⁴.

Ante este reajuste de poder y la necesidad de ganar aliados para proyectarse al mundo, tiene más sentido que en los años ochenta⁵ construir un Triángulo Atlántico, partiendo de nuestros valores e intereses comunes y las crecientes interdependencias en términos de comercio e inversión, cooperación y migración. Sin embargo, seguimos caminando por separado. Ello se refleja en la coexistencia de diversos foros multilaterales entre Europa y las Américas que carecen de mecanismos de coordinación. Han surgido cinco sistemas

de cooperación incluyendo la celebración de cumbres: el transatlántico, el latinoamericano, el interamericano, el iberoamericano y el europeo-latinoamericano. Con la excepción del latinoamericano, los foros han entrado en una profunda crisis que refleja su escasa funcionalidad debido a la paulatina pérdida de poder de EEUU y la UE como tradicionales imanes del multilateralismo europeo-americano. A largo plazo, estos sistemas podrían fusionarse, ser irrelevantes o incluso desaparecer.

II. La crisis del multilateralismo entre Europa y las Américas

Desde los años noventa, Europa y las Américas han creado una febril diplomacia de Cumbres y reuniones⁶ que reflejan un reforzado diálogo político a todos los niveles y una mayor cooperación entre los 36 actores. A pesar de la alianza transatlántica, el multilateralismo a la carta refleja ante todo la rivalidad entre EEUU y la UE en América Latina que caracterizó las relaciones en los años noventa. Hoy, la hipótesis de que Europa puede representar un contrapeso en América Latina a EEUU ha quedado obsoleta ante la creciente influencia de China en América Latina.

En los últimos años, no ha sido la UE sino, por su ascenso de primer donante y segundo inversor de la región, España y su Comunidad Iberoamericana las que han ofrecido un contra-

punto al tradicional dominio de EEUU en América Latina. Asimismo, el sistema interamericano está siendo desafiado por el “nuevo latinoamericanismo” que, a largo plazo, pretende sustituirlo. El multilateralismo euro-americano está pasando por profundos cambios que debilitan las principales funciones de los respectivos sistemas: crear identidad, balancear, *bandwagoning*, avanzar agendas e institucionalizar?. Mientras que el sistema latinoamericano está en un proceso de permanente construcción, los otros cinco sistemas multilaterales, el intralatinamericano, el interamericano, el iberoamericano, el eurolatinamericano y el transatlántico, han entrado en crisis.

La decadencia del sistema transatlántico

En los últimos setenta años, la alianza transatlántica ha sido el centro del mundo. Por las interdependencias comerciales, los flujos de inversión y la capacidad militar, el eje transatlántico es, sin duda, el más sólido e importante de los cinco sistemas multilaterales. Juntos, la UE y EEUU, representan el 10% de la población mundial, un 63% del presupuesto militar, más del 50% del PIB y un 34% del comercio globales. Cada uno de los socios desarrolla cerca de un 20% de su comercio con el otro, que es también el principal destino de sus inversiones.

La alianza transatlántica se basa en valores e intereses. Crear identidad en torno al con-

cepto de los valores de Occidente y avanzar las agendas internacionales han sido sus dos principales funciones. Aparte del intercambio económico, EEUU y la UE comparten una larga historia común y un intenso diálogo político a todos los niveles, cuya máxima expresión son las Cumbres Transatlánticas que se celebran cada año. Desde la Declaración Transatlántica de 1990 y la Cumbre de Madrid en 1995 de la cual surgió la Nueva Agenda Transatlántica, EEUU y la UE han formalizado sus relaciones y definido su asociación normativa en torno a su compromiso global con la democracia, la paz y el desarrollo. Comparado con sus relaciones con América Latina, el sistema transatlántico es menos asimétrico, aunque tampoco está libre de conflictos que surgen con regularidad tanto en el ámbito comercial como político.

La transatlántica es una alianza global con un fuerte componente de seguridad. Llama la atención que, salvo algunas menciones del conflicto cubano, América Latina ha estado ausente en las relaciones transatlánticas que se centran en los conflictos internacionales y/o europeos. Al discutir asuntos europeos y reflejar las preferencias temáticas de EEUU, la alianza sigue representando la asimetría histórica de una relación que nació después de la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1953. Si las Cumbres de los años noventa se centraban en asuntos económicos, el 11 de septiembre de 2001 conllevó una “securitización” que se

manifiesta en la prioridad de la lucha contra el terrorismo y la reforma de la OTAN, donde la UE y EEUU siguen manteniendo consultas regulares sobre asuntos de seguridad.

Pese a la retórica común, la relación transatlántica ha perdido ímpetu por los ocho años de gobierno Bush, el conflicto sobre Irak, el declive del poder europeo y el ascenso de Asia⁸. Aunque las relaciones son menos tensas que en el pasado, las expectativas de una política exterior más europeísta durante el gobierno Obama no se han cumplido. Es cierto que el presidente Obama es consciente de la importancia de Europa para resolver problemas globales, pero su visión es mucho menos “eurocentrista” que la de todos sus antecesores⁹. Washington ha estrechado su relación con las nuevas potencias, China e India, en detrimento de su tradicional enfoque europeísta. La UE, por su parte, apuesta por un mundo multipolar y ha ampliado el círculo de socios estratégicos tradicionales a potencias como Brasil, China, India, México y Sudáfrica.

En noviembre de 2010, la Cumbre del G-20 en Seúl señaló que la crisis financiera tampoco ha conducido a soluciones comunes, sino a enfoques muy diferentes en Washington y en la zona del euro para manejar la crisis. Por múltiples razones, la relación transatlántica ha dejado de ser el centro del mundo y la prioridad del gobierno Obama¹⁰. El relativo desinterés de Washington por Europa y la crisis financiera hace poco pro-

bable retornar a la agenda transatlántica de los años noventa. Algo similar ocurre con América Latina donde la menor atención de Washington favoreció un nuevo sistema latinoamericano liderado por Brasil que compite con el interamericano.

El activismo del sistema intra-latinoamericano

Contando el número de foros e iniciativas, el latinoamericano es el sistema multilateral que más ha avanzado en la última década. Desde 2000 han surgido tres entidades nuevas que coexisten con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el SICA: nacieron la UNASUR y su Consejo de Defensa Sudamericano, surgió el ALBA como alternativa al nunca realizado acuerdo de libre comercio de las Américas (ALCA) y se acordó crear la CEALC¹¹. Mientras que la UNASUR y sus 12 países integrantes refleja el ascenso regional de Brasil, el ALBA es un proyecto centrado en Venezuela que persigue su propio proyecto de sub-potencia en Centroamérica y el Caribe. En este sentido, Venezuela compite con México que, a través de la CEALC, se reproxima a sus vecinos después de una larga fase de “norteamericanización”.

Estos nuevos foros se crearon por dos motivos: primero, como respuesta y alternativa al sistema interamericano centrado en EEUU (*balancing*) y, segundo, a raíz del ascenso de Brasil (*bandwagoning*). Tanto la UNASUR

como la CEALC no hubieran sido posibles sin el firme compromiso del país más grande de América Latina que empieza a desafiar la posición hegemónica de EEUU. A tal fin, Brasil buscó el pacto con Venezuela y el liderazgo retórico de Hugo Chávez y lo utilizó para sus propios fines de construir un proyecto sudamericano. Por otra parte, los foros más recientes de cooperación e integración reflejan un nuevo modelo socioeconómico y la independencia política de Washington promovida por gobiernos de orientación izquierdista²². Es cierto que el nuevo regionalismo latinoamericano es excluyente²³, al no participar ni Canadá ni Estados Unidos. Sin embargo, cabe recordar que tampoco el Grupo de Río, que surgió en el contexto de la crisis centroamericana de los años ochenta, no incluye a Canadá y EEUU y ello nunca ha sido interpretado como una “competencia a la OEA”.

A diferencia del regionalismo abierto que estuvo impregnado por un afán comercial, el nuevo regionalismo latinoamericano no es económico sino político. Comparado con los años noventa, el comercio intra-latinoamericano ha bajado y en 2008 no llegó a representar más del 12% del total de las compras y ventas de la región. No es la integración económica sino que son la concertación y el diálogo para proyectar poder propio frente a EEUU las que están en el centro del actual regionalismo liderado por Brasil. Asimismo, se acentúa la división entre un espacio geopolítico

sudamericano dominado por Brasil y una Norteamérica anclada en EEUU en el norte y México en el sur.

Al dirigirse contra EEUU, el sistema latinoamericano sigue siendo “un multilateralismo defensivo”²⁴. Siguiendo la tendencia actual, a largo plazo EEUU podría retirarse del sur del continente y concentrar sus intereses en México, Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, ello tampoco significa necesariamente que Brasil sustituya el tradicional liderazgo hemisférico de EEUU. Para empezar, son dudosos cuáles son los objetivos del nuevo regionalismo político: ¿afianzar el liderazgo global de Brasil? ¿resolver los problemas regionales sin la ayuda de EEUU? o ¿ambas cosas?

Es conocido que en la larga historia de la integración latinoamericana, incluyendo el MERCOSUR centrado en Brasil, pocos de los compromisos adquiridos han sido realizados. Aún no está claro si Brasil quiere y puede sustituir el papel de cohesión negativo que jugó EEUU. Incluso si la respuesta fuese afirmativa, cabe preguntarse cómo puede evitar ser tachada de potencia hegemónica, y si es capaz de asumir los costes políticos y económicos para estabilizar su vecindad. Aparte de este dilema, el nuevo regionalismo latinoamericano afronta el problema de coexistir con los viejos esquemas de integración. Es una incógnita saber si convergen o no la UNASUR y el MERCOSUR, o el CEALC y el Grupo de Río.

De momento, no se percibe ninguna voluntad de cohesionar los diferentes foros ni tampoco se vislumbra una estructura institucional menos fragmentada. Aún no se ha resuelto el puzzle institucional y es dudoso que se logre resolver en un futuro próximo. Mientras tanto seguirá dominando lo que Andrés Serbín¹⁵ llama la “anarquía de la concertación regional”. Sin embargo, el reciente ascenso regional y global de Brasil es un proceso en construcción pero no por ello un proyecto fallido. Diferente a épocas anteriores, el nuevo regionalismo latinoamericano se agrupa en torno a Brasil que en términos de tamaño, desarrollo y estabilidad política puede competir con la posición hegemónica de EEUU.

El debilitamiento del sistema interamericano

El nuevo “latinoamericanismo” tiende a debilitar el sistema interamericano basado en el *bandwagoning*. EEUU sigue siendo el principal socio e inversor de América Latina, que todavía desarrolla la mayor parte de su comercio con Washington. Sin embargo, se percibe una concentración de EEUU en pocos países de interés estratégico, sobre todo en México, su tercer socio comercial con el que desarrolla un 11,7% de su comercio total. El resto de la región, incluyendo Brasil, sólo aporta un 8,3%¹⁶. En cuanto a la cooperación al desarrollo, desde 2008, EEUU ha restringido sus

aportaciones al destinar sólo un 10% del total de AOD a la región cediendo su primera posición a España.

El sistema interamericano, creado a finales de los años cuarenta, ha visto mermadas sus funciones frente a un menor papel de EEUU y la proliferación de iniciativas regionales. Su declive empezó en 2005 (la fecha de defunción del ALCA) con el primer mandato del reelegido José Miguel Insulza, candidato sudamericano al que inicialmente se había opuesto EEUU. Al no jugar el papel que por su peso le correspondía, Washington se comprometió menos con la OEA (también en términos de presupuesto) y los países sudamericanos no dieron el suficiente respaldo a “su” Secretario General.

Aún así, la OEA es el único órgano con capacidad institucional para intervenir en crisis y conflictos regionales. También las Cumbres de las Américas, que se celebran desde 1994, siguen teniendo valor al ser el único foro de diálogo que incluye a todos países del continente (salvo Cuba). La Cumbre de las Américas de abril de 2009 fue importante para marcar una actitud más conciliadora de Obama respecto a su bélico antecesor. El símbolo del acercamiento fue el levantamiento de la cláusula discriminatoria de la OEA que impedía la participación de Cuba. Sin embargo, los resultados no fueron lo suficientemente espectaculares como para abrir una nueva era de cooperación.

El sistema interamericano ha perdido ímpetu y gancho. Mientras que George W. Bush al menos consiguió, en 2001, que se firmara la Carta Democrática Interamericana, Obama tiene las manos vacías: no ha presentado ninguna iniciativa propia hacia la región. Después de la fallida ALCA y la Iniciativa de las Américas, EEUU parece haber renunciado a una visión futura hacia el que fue su principal aliado hasta los años noventa. Sin embargo, no faltan motivos para mirar hacia el sur: el narcotráfico y la espiral de violencia exigen una respuesta diferente de Washington, cuya receta de combatirlo por la vía militar (primero en Colombia y ahora en México) no ha sido exitosa. Por otra parte, ante la falta de iniciativas de desarrollo, crecen los flujos de migración sin una respuesta estructurada por parte de EEUU.

El sistema interamericano fue diseñado hace sesenta años para afrontar conjuntamente los desafíos comunes, defender los valores compartidos y mantener la hegemonía de EEUU en las Américas. Ante la emancipación política de Sudamérica, el nuevo papel de Brasil y la falta de prioridades latinoamericanas en Washington¹⁷, es altamente probable que continúe el declive del sistema interamericano que cada vez sirve menos para resolver los conflictos en las Américas o para preservar los intereses de Washington en lo que fue y ya no es su patio trasero.

Encontrar nuevas fórmulas, desarrollando una política bilateral y regional más sofisti-

cada, ayudaría a comprender mejor las complejidades de una región que se disputa entre la fragmentación y la unidad. Mientras tanto, durante el Gobierno de Obama, Washington seguirá transformando su tradicional enfoque latinoamericano en una política de vecindad hacia México, Centroamérica y el Caribe. No sólo América Latina en su conjunto, sino la gestión de las interdependencias en Norteamérica se ha convertido en el desafío principal de EEUU en la región. Es también por esta división entre Norte y Sudamérica por lo que la OEA podría convertirse en un foro irrelevante.

El desgaste del sistema euro-latinoamericano

El sistema euro-latinoamericano es casi tan antiguo como el interamericano, pero al carecer de una motivación estratégica que impulsara el proyecto ha avanzado mucho menos. Para empezar, no está institucionalizado y la futura Fundación EUROLAC, de carácter público-privado y con un presupuesto limitado, no llenará esta laguna. Asimismo, pese a la constante reiteración de los valores compartidos, la alianza normativa entre Europa y América Latina no ha conducido a la firma de documentos conjuntos comparables con la Carta Democrática Interamericana.

En su primera Cumbre, celebrada en 1999 en Río de Janeiro, la UE, América Latina y el Caribe se entusiasmaron por crear una asocia-

ción estratégica. Diez años y cinco Cumbres después, este proyecto se ha reducido a asociaciones estratégicas, incluyendo reuniones anuales al máximo nivel con Brasil (2007) y México (2009). Tampoco se ha firmado el acuerdo UE-MERCOSUR, una idea lanzada en la primera Cumbre birregional, originalmente planteada como una reunión UE-MERCOSUR. Desde el inicio, la idea de crear una asociación inter-regional, entre 60 países, no pareció realista. Refleja una política reactiva, teniendo en cuenta que, en aquel entonces, la asociación estratégica fue una respuesta al nunca realizado proyecto ALCA, igual que los acuerdos firmados posteriormente con Colombia, Chile, Centroamérica, México y Perú.

Aparte de preservar la identidad histórica, el principal motivo del sistema euro-latinoamericano construido en los años noventa ha sido ofrecer un contrapeso a EEUU. Esta función ha perdido relevancia después de la entrada de China en América Latina. El interés de China por América Latina es, ante todo, económico: ya representa el 8% del comercio latinoamericano, América Latina aporta un 6% al comercio global de China (más que al de la UE), y es el destino del 17% de la IED china. La CEPAL¹⁸ estima que, en 2015, China superará a la UE como segundo socio comercial de la región después de EEUU. En América Latina, China también persigue algunos objetivos políticos como contener a EEUU, impedir el reconocimiento de Taiwan, ganar adeptos

en Naciones Unidas o promover su modelo de capitalismo de Estado.

Aunque la presencia de China y el ascenso de Brasil pueden reactivar el interés europeo por América Latina, de momento, las relaciones europeo-latinoamericanas se caracterizan por una negligencia mutua benigna:

- Europa ya no es una prioridad en una América Latina más enfocada hacia Asia (caso de Sudamérica) y EEUU (caso de Centroamérica y el Caribe). Por su demanda de materia prima, China es una alternativa a la UE que se resiste a abrir su mercado agrícola, condición *sine qua non* para firmar un acuerdo UE-MERCOSUR, cuya conclusión está prevista para 2011. El modelo europeo de integración ha perdido ímpetu ante la propia debilidad de la UE, el fracaso de la Comunidad Andina, diseñada a la par que la europea, y la pérdida de relevancia del MERCOSUR frente a la UNASUR. Aunque gracias a España, la UE sigue siendo el principal donante de la región, cabe esperar una reducción de los flujos debido al impacto de la crisis financiera en Europa. Esta misma tendencia negativa se percibe en el ámbito migratorio, el comercio y las inversiones.
- Con la excepción de Brasil y México, América Latina tampoco está en el radar geográfico ni geopolítico de la UE. Aunque es una de las regiones más violentas, no repre-

senta ninguna amenaza a la seguridad mundial, no es la zona más pobre o subdesarrollada del mundo ni tampoco un socio económico ni energético clave de la UE. Un problema adicional para la intensificación de las relaciones es la propia naturaleza de la UE como actor semi-supranacional con una política comercial y de cooperación común y una política exterior centrada en su vecindad. Aunque la región ha cambiado, la UE sigue percibiendo América Latina desde la óptica norte-sur como socio de desarrollo y plataforma para proyectar ideas europeas como la integración regional y la democracia social²⁹.

En los once años desde la primera Cumbre de Río de Janeiro, los resultados de las relaciones han sido decepcionantes. La UE no representa una alternativa a EEUU sino que, contraria a la retórica del inter-regionalismo, ha seguido sus pasos: en vez de suscribir acuerdos de asociación con el MERCOSUR y la Comunidad Andina, la UE firmó acuerdos con Chile y México y concluyó negociaciones con Colombia y Perú. Los únicos acuerdos inter-regionales son con América Central y el Caribe, cuya población respectiva es menor que la de Colombia. Al no haber concluido las negociaciones con el MERCOSUR, la UE representa hoy un 14% en el comercio total de la región (comparado con el 25% en los años noventa). Con la excepción de España,

en términos de cooperación, la UE también se está retirando de una región calificada de ingreso medio cada vez menos elegible para recibir fondos. Y más allá del intercambio de posiciones, los 14 foros políticos apenas han conllevado resultados tangibles.

El argumento para intensificar las relaciones es político. La UE necesita aliados culturalmente cercanos como Brasil para seguir teniendo la misma presencia. En un mundo multipolar, los valores políticos compartidos podrían conducir a posiciones y votos comunes en el escenario internacional. Sin embargo, raras veces los países latinoamericanos y europeos coinciden en su valoración de las crisis o mantienen las mismas posiciones en negociaciones internacionales. Ejemplos destacados de discordia son la Ronda de Doha de la OMC, el conflicto migratorio, el cambio climático o el conflicto de Oriente Medio. Una prueba más reciente ha sido el desencuentro entre EEUU, la UE y Brasil sobre el conflicto nuclear con Irán. Mientras que Brasil se alió con Turquía para firmar un pacto con Ahmedinejad, la UE adoptó la política de sanciones de EEUU. Por todo ello, el sistema euro-latinoamericano está en declive.

España y la indefinición del sistema iberoamericano

España es el único Estado miembro de la UE con intereses estratégicos importantes en la región. En los últimos años, países como Ale-

mania, Italia, Reino Unido y Francia se han retirado de una región que no concentra sus intereses geopolíticos y económicos. Sin contar España, la UE sería el segundo donante e inversor y el tercer socio comercial de América Latina. Sólo Portugal tiene un interés y vínculo particular con Brasil que, durante la presidencia portuguesa en 2007, fue nombrado socio estratégico de la UE.

Muchas iniciativas europeas responden a demandas de España. El lema de la VIª Cumbre europeo-latinoamericana (innovación y tecnología), celebrada en mayo de 2010 en Madrid, copió el tema de la Cumbre Iberoamericana que había tenido lugar medio año antes en Portugal. También la idea de crear una Fundación EUROLAC, la política de la UE hacia Cuba, el acuerdo de libre comercio con América Central, la asociación estratégica con México, y otras iniciativas, nacieron en España y fueron adoptadas por Bruselas. El peso de España explica que la UE tenga, desde 1996, una Posición Común sobre Cuba o que no ha haya adoptado una posición más crítica hacia Venezuela. Asimismo, se entiende por qué México ocupa un primer plano de la agenda europeo-latinoamericana al ser socio estratégico y haber sido el primer país que firmó, en 2000, un acuerdo de libre comercio (pese a concentrar un 88% de su comercio con EEUU). En este sentido, la alianza histórica España-México y el debate ideológico entre los dos principales partidos políticos (PP y PSOE) en

España han tenido una clara repercusión en la relación entre la UE y América Latina.

Al margen de la UE, España ha creado su propio sistema iberoamericano que coexiste con el euro-latinoamericano. Inicialmente, preservar la identidad común fue la principal función de la Comunidad Iberoamericana de Naciones creada en 1991 en Guadalajara lo que renovaba el viejo concepto de la Hispanidad. Al ser España el segundo socio externo de América Latina, pero no un actor hegemónico sino cohesionador, con el tiempo, la Comunidad Iberoamericana y sus proyectos de cooperación económica, cultural, institucional y social han ofrecido un cierto contrapeso al sistema interamericano. Cabe recordar que España ha sido el histórico y actual rival de EEUU en América Latina. Hoy, es su principal donante, aporta un 9% de la IED regional y desarrolla un 7% de su comercio con países latinoamericanos.

Las hasta ahora veinte Cumbres son la máxima expresión del concepto iberoamericano inventado por España que sigue dominando su política hacia la región²⁰. El proceso de construcción de la comunidad culminó en 2005 con la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que construye y gestiona el acervo iberoamericano. Sin embargo, pese a su institucionalización, no se ha logrado forjar una verdadera comunidad de naciones. Continúa la crisis de identidad, puesto que los países latinoamericanos siguen percibiendo a

España (y a Portugal) como país europeo lejano a sus intereses y problemas. Asimismo, pasa por una crisis de funcionalidad porque las Cumbres son multitemáticas y aún no se ha definido si la Comunidad Iberoamericana es un club cultural, un foro político, un fondo de cooperación o un proyecto internacional.

Veinte años después de su creación, no se ha realizado un balance de las Cumbres o un planteamiento estratégico de cómo seguir profundizando los lazos iberoamericanos. El resultado es una agenda muy dispersa gestionada por la SEGIB cuya sede central está en España, que también aporta un 80% del presupuesto²¹. Desde sus orígenes, Iberoamérica representa ante todo a las naciones de habla hispana y se han descuidado las relaciones con Brasil y Portugal. Si no se logra una mayor integración de ambos países que, además, son destinos prioritarios de la inversión española, será difícil llegar a una alianza, más allá de las Cumbres, entre 22 países muy desiguales. Asimismo, debido a la crisis económica, España puede perder su tradicional liderazgo iberoamericano.

III. Las arquitecturas bilaterales con Brasil y México

Al ser las dos principales economías y potencias de la región, Brasil y México tienen una posición especial en las relaciones euro-ame-

ricanas. Los tradicionales rivales²² representan modelos de inserción internacional diferentes. Durante el gobierno de Lula, Brasil optó por la vía de la inserción internacional sur-sur creando alianzas con otras potencias emergentes (*balancing*), mientras que desde su ingreso al NAFTA, México buscó una relación especial con EEUU (*bandwagoning*), privilegiando el clásico camino norte-sur. Si México actúa en la sombra de EEUU, Brasil ha desarrollado un multilateralismo más ofensivo a favor de sus intereses. Midiendo sus resultados, el modelo brasileño parece haber sido más exitoso.

Brasil emerge, México desciende

Brasil ha experimentado un ascenso global sin precedentes. Su democracia de consenso le ha forjado un perfil internacional de gran negociador y creador de alianzas. En lo interno, Brasil logró reducir los índices de pobreza del 37% al 25% y fuentes oficiales estiman que en 2015 se podría eliminar la pobreza. Aunque las redes del narcotráfico y las favelas siguen amenazando la estabilidad en partes del país, gracias a una nueva política de seguridad, la tasa de homicidios ha bajado. El principal éxito del gobierno Lula fue el diseño de una nueva política exterior diversificada y orientada hacia la cooperación sur-sur²³. En la región, Brasil ha asumido un liderazgo cooperativo y ha sustituido la tradicional política de no interferencia por la doctrina de no indiferencia de Celso Amorim. Muestras de ello han

sido la resolución del conflicto con Bolivia, su papel en las tensiones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, la asunción del mandato militar de la misión de la ONU en Haití y su firme posición en la crisis de Honduras. A nivel global, Brasil fue uno de los artífices de la ronda de Doha de la OMC y de las Cumbres del G-20. El PIB de la octava economía mundial crecerá en 2010 en torno al 7% y además Brasil tiene relaciones económicas diversificadas con Sudamérica, EEUU, China y la UE. Su activa participación en el grupo de los BRIC e IBSA, las estrechas relaciones con África y las Cumbres Sudamérica-Países Árabes demuestran que Brasil se perfila como un protagonista de las nuevas potencias.

México ha transcurrido por el camino inverso. Con una recesión del -6% en 2008, por su gran interdependencia con EEUU ha sido el país más afectado por la crisis financiera. Aparte de los problemas económicos, su batalla contra la violencia de los cárteles de la droga amenaza el futuro del país. Comparado con su pasado pre-NAFTA, cuando México asumió el papel de liderazgo regional que ahora reclama Brasil, el balance no es demasiado alentador. Cabe recordar que en los años setenta y ochenta México fue líder y portavoz del movimiento tercermundista y firme opositor del imperialismo norteamericano. En la actualidad, su política exterior tiene una escasa visibilidad, el país está cada vez más identificado con Norteamérica y desde la firma

del NAFTA ha incrementado sustancialmente su interdependencia económica y demográfica con EEUU y Canadá. Sin embargo, México sigue siendo el principal país hispanohablante de las Américas, la 14ª economía del mundo, el décimo contribuyente al presupuesto de la ONU y un socio clave de los países centroamericanos. Asimismo, México asumió un nuevo protagonismo en temas globales de desarrollo y pertenece a la OCDE.

El futuro de América Latina depende en gran medida de las relaciones entre Brasil y México. Sólo la cooperación bilateral puede garantizar el éxito de la CEALC, creada en 2010 en Cancún. Hasta ahora, ninguno de los dos países parecen estar dispuestos a compartir su liderazgo sino que han actuado en su propia zona de influencia: México en Centroamérica, y Brasil en Sudamérica. Sin embargo, el reciente anuncio de un acuerdo económico bilateral podría marcar el inicio de una relación más estrecha entre ambos²⁴.

Las relaciones especiales con México (y Brasil)

Históricamente, Brasil ha sido el principal aliado de EEUU en América Latina. Basado en el pacto de caballeros de dividirse el norte y sur de las Américas, las relaciones actuales se caracterizan por una coexistencia pacífica y amistosa. Desde que los presidentes Lula y Bush se comprometieron en 2005 a intensificar su cooperación regional y global, ambos

países firmaron, en 2010, un pacto militar, y, en el futuro, EEUU podría entablar una “relación especial” con Brasil²⁵. No obstante, desde el abandono del ALCA, un proyecto boicoteado por Brasil, ambos países se han distanciado. Las tensiones por el acuerdo militar entre Colombia y EEUU, por un lado, y, el acercamiento de Brasil a Irán, por el otro, indican que esta tendencia continuará.

Una dinámica similar se observa en la relación entre España y Brasil que mantienen una relación distante, pese a haber definido, en julio de 2003, una alianza estratégica. Por razones culturales, su actuación en diferentes espacios multilaterales (Brasil en la UNASUR, España en la Comunidad Iberoamericana) y una cierta rivalidad económica en Sudamérica, Brasil no ha sido un socio clave de España, a pesar de concentrar sus inversiones en la región. La dificultad de llegar a posiciones comunes se reveló en la crisis de Honduras, cuando Brasil se negó rotundamente a reconocer al Gobierno electo y España terminó por hacerlo, sumándose a la posición de EEUU y la UE. Esta diferencia incluso amenazó con poner en peligro la Cumbre de Madrid. El hecho de que el presidente Lula no asistiese a la Cumbre UE-MERCOSUR, en mayo de 2010 en Madrid, sino que prefirió negociar un acuerdo con Turquía y con Irán, puso de relieve que Brasil tiene otras prioridades; en Europa, concentra sus relaciones en Portugal y Alemania.

Mucho más estrechas son las relaciones de EEUU y España con México. En cuanto a EEUU, México es su principal socio económico en América Latina y el principal país de origen de los inmigrantes latinoamericanos. Por las interdependencias económicas, migratorias y fronterizas, el futuro de ambos países está intrínsecamente ligado. Sin embargo, EEUU no ha definido una asociación estratégica con su vecino del sur como algunos reclaman²⁶ y las relaciones están poco estructuradas: aparte de los Secretariados del NAFTA, se desarrollan en el seno de una Comisión binacional y esporádicas Cumbres de los “líderes norteamericanos”. Asimismo, desde 1994, ni la demanda mexicana de regular la inmigración mediante un acuerdo bilateral ni la de crear un fondo de desarrollo han obtenido una respuesta en Washington.

España ha definido una verdadera alianza estratégica con México. Teniendo en cuenta los estrechos vínculos culturales, políticos y económicos entre ambos países, no fue una casualidad que la primera Cumbre Iberoamericana en 1991 se celebrase en México, que ha sido desde entonces el principal aliado de España en América Latina²⁷. En 2007, ambos países consolidaron sus relaciones mediante una alianza estratégica. Siguiendo el ejemplo de España, México también es el socio privilegiado de la UE en América Latina. Aparte de las Cumbres bilaterales, fue el primer país en firmar un acuerdo de libre comercio con la UE. Durante mucho

tiempo, la UE trató a Brasil como un país más del MERCOSUR. Con la celebración de Cumbres desde 2007, la UE busca equilibrar la posición global de Brasil con la de otras potencias emergentes. Un año después, México consiguió el mismo estatus de socio estratégico.

La posición especial de Brasil y México en las políticas de España, la UE y EEUU refleja la fuerte impronta de las relaciones bilaterales en la cooperación transatlántica. Asimismo, señala la posición privilegiada que, por razones histórico-culturales y el peso de España y EEUU, tiene México en comparación con Brasil. Ello también ayuda a explicar por qué México ha elegido la opción del *bandwagoning*, mientras que Brasil se distanció de EEUU y España/UE creando alianzas alternativas (BRIC, IBSA, o UNASUR). El ascenso regional y global de Brasil contrasta con el relativo descenso internacional de EEUU y la UE. En segundo plano se sitúan otras dos potencias en declive: España como segundo socio externo de América Latina, y México como tradicional potencia regional e histórica portavoz del tercermundismo.

IV. El cuarteto estratégico y un espacio transibeuroatlántico

Este balance de los foros político-institucionales entre Europa y las Américas señala una crisis del multilateralismo de los distintos formatos que coexisten desde la Guerra Fría.

Al comparar estos espacios, cabe resaltar las diferentes prioridades de cooperación entre los actores. La principal función del sistema latinoamericano e iberoamericano es balancear la influencia de EEUU en las Américas, mientras que el eje transatlántico cumple sobre todo la función de crear agendas internacionales. Identidad (cultural) e institucionalidad son los factores claves en el sistema interamericano mientras que la función del sistema euro-latinoamericano queda relegada a la identidad (de valores y principios).

Al ser una región que está ganando identidad propia, el sistema más dinámico es el latinoamericano y el más débil el euro-latinoamericano. El sistema interamericano gira en torno a EEUU y su declive se debe a la menor presencia de Washington. Sin el lastre hegemónico, la Comunidad Iberoamericana está anclada en la percepción de pertenencia de España y la extensión de su proyección exterior a América Latina que, sin embargo, no comparte las mismas señas identitarias. El eje transatlántico es el más fuerte en términos de poder, pero comparado con los años noventa, se presenta como una construcción débil en términos institucionales y coordinación de agendas.

El desgaste de los esquemas europeo-americanos refleja la crisis del multilateralismo a partir del fracaso de la reforma de la ONU y de la ronda de Doha de la OMC. Los sistemas de cooperación multilateral entre

Europa y las Américas han surgido en los años noventa, en un contexto muy proclive al multilateralismo y al regionalismo del modelo europeo. Hoy, el multilateralismo tradicional u oficial en el seno de la ONU, la OMC y otras organizaciones internacionales contrasta con los foros *ad-hoc* y alianzas informales, como los grupos BRIC e IBSA o la CEALC en América Latina. Su coexistencia marca una división entre una Sudamérica liderada por Brasil, que abraza el nuevo multilateralismo, y EEUU y la UE que defienden el viejo multilateralismo.

Probablemente, Europa y las Américas nunca conformarán un sólo espacio geopolítico. La principal dificultad radica en las diferencias de formato entre un país (EEUU), una región (América Latina) y un espacio semi-supranacional (la UE)²⁸. Por ello, el bilateralismo sigue siendo la principal impronta en las relaciones triangulares. Desde esta perspectiva, tendría sentido iniciar un diálogo entre el “cuarteto estratégico” entre Brasil y México, por un lado, y EEUU y España, por el otro. Debido a las interdependencias económicas, políticas y migratorias, el futuro de estos cuatro países está estrechamente ligado. Una mayor cooperación del cuarteto sería decisivo y necesario para estabilizar América Latina y resolver los tres grandes problemas de la región: el desarrollo sostenible, la estabilidad institucional y la seguridad ciudadana.

Aparte de acercar agendas bilaterales, un mínimo de coordinación entre los cinco siste-

mas multilaterales contribuiría a fortalecer sus funciones: crear identidad (preservar el bagaje cultural común), definir agendas (avanzar en temas de interés común como el narcotráfico y la cohesión social), balancear (la creciente influencia de Asia y China), y crear instituciones (coordinar las cumbres). Tanto en un mundo multipolar como bipolar un espacio “transibeuroamericano” fortalecería la presencia global de América Latina, EEUU y la UE. Aún así, ninguna de las partes parece demasiado interesada en construirlo, y es muy probable que los cinco esquemas sigan compitiendo entre sí. A largo plazo, este dilema se resolverá en la medida en que los sistemas que no sirven se fusionarán, serán irrelevantes o desaparecerán.

Notas

- 1 Susanne Gratius y José Antonio Sanahuja (2010): "Europa y América Latina: entre el olvido y la renovación", en: *Política Exterior*, julio de 2010, pp. 122-136.
- 2 Richard Youngs (2010): *Europe's Decline and Fall: The Struggle Against Global Irrelevance*, Profile Books, Londres.
- 3 Moisés Naím, (2007): "El continente perdido", en: *Foreign Policy en español*, diciembre-enero de 2007, Madrid.
- 4 Martin Jacques, (2009): *When China Rules the World: the end of the Western World and the birth of a new global order*. Penguin.
- 5 Wolf Grabendorff y Riordan Roett (1985): *Latin America, Western Europe and the U.S: Reevaluating the Atlantic Triangle*. Praeger Publishers, Nueva York.
- 6 Véase Andrés Serbín (2010): "De despertares y anarquías: de la concertación regional", en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10:3, México D.F., pp. 6-11.
- 7 Véase Heiner Hänggi, Ralf Roloff, Jürgen Rüländ (eds.) (2006): *Interregionalism and International Relations*, Routledge.
- 8 Stephan Martens (2005): "Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, nº 38-39, Berlín.
- 9 Daniel Hamilton and Nikolas Foster (2010): "The Obama Administration and Europe", en: Álvaro Vasconcelos and Marcin Zaborowski (eds.), *The Obama Moment: European and American perspectives*, European Institute for Security Studies (EUISS), París, pp. 39-57.
- 10 Bruce Johns (2010): "The coming clash? Europe and US multilateralism under Obama", en: Álvaro Vasconcelos y Marcin Zaborowski (eds.), *The Obama Moment: European and American perspectives*, European Institute for Security Studies (EUISS), París, pp. 63-77.
- 11 Francisco Rojas Aravena (2010): "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", en: *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:3, México D.F., pp. 24-32.
- 12 Susanne Gratius (2009): *Reflexiones sobre izquierda y populismo en América Latina*, Colección de Estudios Internacionales 6, CEINIK, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- 13 Véase Richard Feinberg: "La exclusión no es la respuesta", en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10:3, México D.F., pp. 12-17.
- 14 Thomas Legler: "Gobernanza regional: El vínculo multilateral", en: *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:3, México D.F., pp. 18-23.
- 15 Andrés Serbín: "De despertares y anarquías: De la concertación regional", en: *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:3, México D.F., pp. 6-11.
- 16 J.F. Hornbeck: "U.S. Latin American Trade: Recent Trends and Policy Issues". Congressional Research Service, Washington, 25 Junio 2010.
- 17 Andrés Serbín: 2010, op. cit., pp. 7.
- 18 CEPAL, La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica, Santiago de Chile 2010.
- 19 Gratius y Sanahuja, op.cit., 2010.
- 20 Celestino del Arenal (2005): *Las Cumbres Iberoamericanas, 1991-2005: logros y desafíos*, Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid.
- 21 Susanne Gratius: "Por qué España no tiene una política para América Latina?" *Policy Brief FRIDE*, Madrid, enero de 2010.
- 22 Richard Feinberg (2010): op. cit., pp. 16/17.
- 23 Marcel Fortuna Biato: "La política exterior de Brasil: ¿integrar o despegar?", en: *Política Exterior* 131, Madrid, septiembre-octubre 2009.
- 24 Véase Juan Pablo Soriano (2009): *Brasil en la política exterior de México: la búsqueda de una relación más dinámica*. ARI 94, Real Instituto Elcano, Madrid.
- 25 Shannon O`Neil: "Brazil as an Emerging Power: The View from the United States". *Policy Briefing* 16, South African Institute for International Affairs (SAIIA), Febrero 2010.
- 26 Véase, entre otros, Woodrow Wilson Center, Mexico Institute, *The United States and Mexico:*

Towards a Strategic Partnership? A Report of four Working Groups on U.S.-Mexico Relations. Woodrow Wilson Center, Washington DC 2009.

²⁷ Susanne Gratius (2010): “¿Por qué España....?”, op.cit.

²⁸ Björn Hettne: “EU Foreign Policy: The Interregional Model”, en: Fredrik Söderbaum y Patrick Stalgren, *The European Union and the Global South*, Lynne Rienner, Boulder, 2010, pp. 15-43.

