

España entre América Latina e Iberoamérica

Carlos Malamud | Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano |
@CarlosMalamud 

Tema

En las últimas tres décadas la política de España hacia América Latina ha tenido en su vertiente iberoamericana un componente central. Este análisis se pregunta si se trata de la orientación más beneficiosa para defender los intereses de nuestro país en la región o existen alternativas más útiles.

Resumen

Desde la celebración de la I Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, México, en 1991, la política de España hacia América Latina ha tenido en su vertiente iberoamericana un componente central. Esto ha sido así a tal punto que muchos han definido a las Cumbres Iberoamericanas no sólo como un invento español sino también, y muy especialmente, como la principal herramienta de la política exterior española para consolidar su presencia y su influencia en la región. Si en la década inicial del proyecto, la de 1990, era posible armonizar las posturas de todos los países que participaban en las mismas, con la llegada del nuevo siglo esta posibilidad fue perdiendo fuerza hasta llegar al actual estado de fragmentación que caracteriza al continente americano. De ahí que este análisis se pregunte si es mejor centrarse en una política latinoamericana, que pivote sobre las relaciones bilaterales, en lugar de una política de conjunto cada vez más imposible de implementar. Eso sí, sin que la apuesta por una implique la eliminación automática de la otra.

Análisis

¿Debe España tener una política exterior iberoamericana o, por el contrario, una latinoamericana en el contexto de su agenda internacional? De acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación el sesgo que se le debe dar a la misma debe ser claramente iberoamericano. Al menos, así lo recoge el organigrama del Ministerio tanto en lo que respecta a la denominación de la Secretaría de Estado como de la Dirección General encargadas de gestionar diariamente con estas cuestiones.

Este análisis intentará responder a la pregunta anterior a partir de determinar más allá de la retórica y de posturas principistas 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. Por ello se abordarán cuestiones muy diversas, como el de la denominación de “la cosa” y la orientación de la política cultural, especialmente lingüística, así como la necesidad de tener una política de Estado en todo lo referente a América Latina.

¿América Latina o Iberoamérica?

Es frecuente escuchar en medios políticos, académicos, periodísticos e incluso empresariales que en los últimos años España ha perdido peso y presencia en América Latina (o Iberoamérica según algunas interpretaciones). Más allá del tópico de una afirmación como la anterior sobre la pérdida de la influencia española, que tiene una regularidad casi cíclica y se vincula a la autoflagelación nacional, lo paradójico del caso es que opiniones de tal calado no suelen venir acompañadas de propuestas concretas para revertir una situación *a priori* perjudicial para los intereses de España.

Por lo general, suelen primar más las percepciones de la realidad que la realidad misma. En lo relativo a la presencia e influencia de España en América Latina resulta complicado definir las e incluso medirlas de una forma objetiva, dados los estrechos lazos, de todo tipo, establecidos entre España y los diferentes países latinoamericanos. Así, por ejemplo, frente al descenso de los intercambios entre los partidos políticos tradicionales (el PSOE y el PP) y de sus internacionales con sus pares regionales, ¿cómo contabilizar la creciente presencia de Podemos y de sus principales dirigentes en su relación con los movimientos y partidos de la izquierda bolivariana? Está claro que esto también es presencia e influencia de España.

Comencemos por las definiciones que, pese a la relativa facilidad con la que podrían ser resueltas, sin embargo no tienen una solución sencilla. En primer lugar, ¿cómo debemos llamar a la región objeto de nuestro interés: Iberoamérica, América Latina o incluso Abya Yala, el modo en que ciertos movimientos indigenistas aluden al continente? Dada la falta de una respuesta clara resulta curioso que cada equis tiempo haya que volver a insistir en una cuestión que a primera vista parecería ser no demasiado complicada. Sin embargo, si el problema de fondo persiste se debe a los intereses de todo tipo, comenzando por los ideológicos y emocionales, que planean sobre la relación de España y los españoles con los países latinoamericanos y sus gentes.

Para comenzar habría que señalar que los dos conceptos, América Latina e Iberoamérica, no son lo mismo por más que se le quiera dar el mismo significado. Una cosa es hablar de América Latina y otra muy distinta de Iberoamérica. Desde mi perspectiva vuelvo a insistir una vez más en que la segunda incluye a la primera y que al utilizar Iberoamérica se trata de añadir España y Portugal (y si se quiere y más recientemente a Andorra) a la diversa realidad latinoamericana. Por el contrario, la insistencia en utilizar América Latina e Iberoamérica como sinónimos, algo posible pero no deseable ni recomendable, solo tiende a devaluar el concepto iberoamericano según la definición que aquí manejo, al no situarlo en su debido contexto.

Todavía sigue resonando con fuerza en muchos ámbitos españoles el firme y persistente rechazo a la idea y al uso del concepto América Latina por ser, como se suele decir, un vocablo de creación francesa. Más allá de las dudas históricas más que razonables en torno a la paternidad del nombre, ¡qué más da si los latinoamericanos se identifican con él y prefieren hablar de su tierra como América Latina y autodenominarse latinoamericanos! Para bien o para mal la idea de América Latina ha tenido pleno éxito y reconocimiento internacional y lo más inteligente sería aceptarlo deportivamente. Los altos cargos del gobierno de la nación, los políticos, los periodistas, los académicos y

los empresarios deberían dar ejemplo a la hora de respetar las posiciones de los propios latinoamericanos.

Si bien es verdad que sería un gesto totalmente simbólico, también lo es que el mismo permitiría mejorar nuestra imagen en América Latina al desprendernos de ciertas connotaciones hispanocéntricas que nos causan más de un inconveniente y muchos malentendidos ante las opiniones públicas latinoamericanas. Al mismo tiempo, una medida de ese tipo haría posible reforzar la marca España en los países de la región. El año próximo se cumplirán 500 años del inicio de la conquista de México por parte de Hernán Cortés, en 2021 otros tantos de la toma de la capital del Imperio azteca y en 2022 se celebrará el V Centenario de la *circunnavegación del Globo* por la expedición dirigida por Juan Sebastián Elcano. A esto se agregan las conmemoraciones de varios bicentenarios de la independencia, como el del Perú. Sería conveniente, por tanto, comenzar a emitir señales acerca del interés sincero de España por la región y sus países.

Otro gesto simbólico que iría en la misma línea sería desterrar de una vez y para siempre las voces Iberoamérica e iberoamericano del nomenclátor oficial de nuestros organismos públicos, salvo en todo aquello que se refiere estrictamente al universo de las Cumbres del mismo nombre. Esta operación debería comenzar en el MAEC, donde encontramos a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe y a la Dirección General para Iberoamérica y el Caribe. Esta denominación se mantiene en la versión inglesa de la *web* del Ministerio, donde se habla de *State Secretariat for International Cooperation and for Ibero-America and the Caribbean* y de *Directorate-General for Ibero-America and the Caribbean*.

Por cierto, que lo de Iberoamérica pronunciado en inglés suena bastante chocante. Por otra parte, resulta curioso ver en algunas tarjetas de visita de algunos de nuestros diplomáticos de un lado Iberoamérica y en el reverso, en inglés, *Latin America*, más allá de las denominaciones oficiales. En realidad, se trata del reconocimiento de lo que sucede en el mundo real y en todas las organizaciones multilaterales de todo tipo que hablan de manera sistemática de América Latina y no suelen reflejar lo de Iberoamérica.

Esto ocurre, para empezar, en el contexto de la UE, de la cual y con mucho orgullo formamos parte. Pero también en muchas otras, como Naciones Unidas y sus organismos dependientes, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ¿Entonces, por qué llamar a las cosas de una manera cuando hablamos fronteras para adentro y de otra muy distinta cuando lo hacemos hacia afuera? ¿Por qué aceptar como normal que se hable de América Latina en todos los foros internacionales donde la Administración española está presente, a través de sus diferentes organismos, y cuando estamos en casa volvemos a agitar la bandera de Iberoamérica? ¿Por qué seguir insistiendo en aquello de que *Spain is different*?

Hay un hecho añadido que en más de una oportunidad se presta a alguna confusión y es la coexistencia de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), un organismo totalmente distinto del anterior que tiene estatus de organismo internacional. El

problema aumenta cuando nos referimos a sus máximos responsables, el secretario (o secretaria) de Estado Iberoamericano y el secretario general (o secretaria general) Iberoamericano.

¿Política latinoamericana o política iberoamericana?

De acuerdo con lo establecido por el Ministerio español de Exteriores en su *web*, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe “depende la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política exterior para Iberoamérica, la de cooperación internacional para el desarrollo y la coordinación de la acción cultural exterior. Asimismo, prepara y coordina las Cumbres Iberoamericanas y la planificación e impulso de las actividades de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; apoya las funciones de la Secretaría General Iberoamericana, y fomenta y coordina la presencia de España en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en los distintos organismos y entidades multilaterales de ámbito iberoamericano. De [ella] dependen la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible y la Dirección General para Iberoamérica y el Caribe. Cuenta además con dos instituciones adscritas, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Instituto Cervantes”.

Aquí se observa claramente la dicotomía previamente señalada, ya que cuando se habla de “la política exterior para Iberoamérica” se está pensando en América Latina y se excluye obviamente a España, pero también a Portugal, que forman parte de la UE. Sin embargo, cuando se habla de “preparar y coordinar las Cumbres Iberoamericanas y [de] la planificación e impulso de las actividades de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; [y de] apoyar las funciones de la Secretaría General Iberoamericana” sí se piensa en clave iberoamericana estrictamente hablando y se incluye a España, Portugal y Andorra.

Ahora bien, si partimos de la base de que América Latina no es lo mismo que Iberoamérica, lo segundo que habría que discutir es cuál debería ser el eje articulador de nuestra política exterior hacia el hemisferio americano (excluidos EEUU y Canadá): lo latinoamericano o lo iberoamericano. Según la definición previa de las tareas que tiene a su cargo la Secretaría de Estado hay un excesivo sesgo iberoamericano.

De hecho, al optar por lo iberoamericano se antepone la preferencia por las Cumbres del mismo nombre y la organización del espacio iberoamericano como un gran espacio articulador y normativo. Sin embargo, la realidad que se observa en América Latina no sólo está marcada por la diversidad sino también por la fragmentación. Es más, los resultados de las últimas elecciones celebradas en la región, comenzando por las de México y Brasil, no han hecho más que agudizar estas cuestiones, dificultando en un grado mayor la búsqueda de consensos regionales en torno a los más diversos puntos de la agenda internacional. De hecho, tanto la política exterior mexicana como la brasileña han conocido importantes cambios en las últimas semanas, como consecuencia de la llegada al poder de los nuevos gobernantes.

Por el contrario, una política latinoamericana llevaría de forma más clara a poner el acento en las relaciones bilaterales, reconociendo a cada uno de los socios y

contrapartes su verdadera relevancia y marcando la importancia (política, económica, social, cultural y otros múltiples factores) que tienen para España. De esta manera, lo iberoamericano debería ser una pieza más de la política latinoamericana y estar a su servicio, y no al revés.

La relación con América Latina

Desde esta última perspectiva, por ejemplo, la participación del rey Felipe VI en la toma de posesión del nuevo presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador el pasado 1 de diciembre fue un claro reconocimiento de la importancia que México tiene para España y de la trascendencia que supone una alternancia de tal calibre. En este sentido hubiera sido igualmente destacado que el monarca hubiera viajado a Brasil el 1 de enero pasado para estar presente en la inauguración de la presidencia de Jair Bolsonaro.

Con independencia de la orientación política del nuevo gobierno brasileño, los intereses en juego hubieran justificado semejante viaje, como refleja el hecho de que el presidente de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, sí se hubiera desplazado a Brasil. Por eso, para el futuro, sería necesario definir el rango que deberían tener las delegaciones oficiales que acudieran a este tipo de actos en los diferentes países de la región, ya que no es lo mismo la agenda del Rey de España que la que tenía en su momento D. Felipe cuando era Príncipe de Asturias.

Por otra parte, si España pretende relacionarse con los países latinoamericanos en pie de igualdad es necesario comenzar a articular y coordinar nuestra política exterior hacia la región en sintonía con aquellas cuestiones que deciden sus gobiernos y, muy especialmente, sus cancillerías. La fragmentación regional y los cambios políticos están alterando los equilibrios internos dentro de América Latina, a tal punto que para países como España resulta cada vez más complicado mantener una cierta neutralidad frente a todos los conflictos bilaterales o interregionales que ocurren y que seguramente se incrementarán en los próximos años. Si la neutralidad era posible en la década de 1990, cuando nació el proyecto iberoamericano, y de alguna manera siguió siendo posible en los últimos años, ya no lo es más. La complicada situación regional, con enfrentamientos agudizados, ha comenzado a exigir definiciones más categóricas.

Como se ve, en los tiempos que corren, las cosas han cambiado y mucho. En un momento en que afortunadamente se comienza a dejar atrás el corolario de la Doctrina Estrada (aunque el nuevo gobierno de México haya decidido recuperarla), que extremaba al máximo la no injerencia en los asuntos internos de terceros países, es necesario que la acción exterior española en América Latina, sin renunciar a su especificidad, esté cada vez más pendiente de las acciones y de las políticas adoptadas por unos y otros.

La UE es otro factor que refuerza la idea de una política latinoamericana. España debe seguir insistiendo en que América Latina es importante para la UE y que por eso hay que reforzar las relaciones birregionales. Pero estas relaciones pasarán cada vez menos por estructuras tipo las Cumbres UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y dependerán más de estructuras subregionales como la Alianza del Pacífico, Mercosur o el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Para los

intereses españoles es vital que Europa sea más determinante en América Latina. Por eso España debe coordinar más eficazmente su política hacia la región con lo que se hace en Bruselas, tanto en las instancias comunitarias, comenzando por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), como con el Parlamento Europeo.

Los casos de Venezuela y Nicaragua servirán para poner a prueba la consistencia de la política latinoamericana de España. En lo referente a Venezuela vemos como colisionan permanentemente diversas posturas. Por un lado, la de Cuba, Bolivia y Nicaragua, claramente alineados con el régimen de Nicolás Maduro, al que defienden sistemáticamente de cualquier ataque. En una posición intermedia tenemos a Uruguay, al que ahora se ha sumado México, que insisten en la no injerencia. Y finalmente, por el otro, a los países vinculados al Grupo de Lima, que a partir de la sistemática violación de los derechos humanos en Venezuela han definido como dictatorial a su gobierno y han decidido no reconocer, por ilegítimo, el nuevo mandato de Maduro. Es obvio que frente a esta realidad es difícil permanecer neutral.

El conflicto también se juega en Europa, como se ha visto en la política de sanciones que adoptó el Consejo de la UE, pese a no renunciar a la vía del diálogo. En este sentido, la propuesta española de negociar con el gobierno venezolano, aunque no exista una agenda definida, corre el riesgo de aislarnos tanto de nuestros socios europeos como de nuestros tradicionales aliados latinoamericanos. La modernización de un conjunto de tanques AMX-30 en poder de la Fuerza Armada de Venezuela, si bien es perfectamente legal en función de las medidas adoptadas por Europa, amenaza con convertirse en un quebradero de cabeza para nuestras posiciones y, a la larga, debilita la posición española en Bruselas en relación con América Latina.

¿De quién es la lengua española?

Buscar la racionalidad en nuestra relación con América Latina también implica hacer otros esfuerzos adicionales, como no arrogarse ni la exclusividad ni la paternidad del idioma español, una lengua compartida y en constante construcción y recreación por todos los hispanohablantes a ambos lados del Atlántico. Los gestos esgrimidos por aquellos que quieren patrimonializar la lengua sólo sirven para ahondar la brecha con lo latinoamericano y los latinoamericanos.

En primer lugar, la expansión del español en el mundo es algo que beneficia a todos los países de habla española, como muestra la política panhispánica seguida por las academias de la lengua tanto de España como de la América hispanohablante. Y, en segundo lugar, porque se trata de otro tema que cuestiona la raíz de lo iberoamericano, ya que de Iberoamérica forman parte tanto Brasil como Portugal y el portugués es lengua oficial de las Cumbres Iberoamericanas y de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). De ahí también la necesidad de ser muy cuidadosos en todo lo referente a la lengua y su utilización. Aquí también el acento en lo bilateral permitiría impulsar iniciativas con distintos socios y diferentes objetivos. Por ejemplo, con México para impulsar el español en EEUU o con Argentina para hacer lo mismo en Brasil.

El español es un activo de los casi 580 millones de hispanohablantes que hay en el mundo. Y así como no debemos apropiarnos del español tampoco debemos pensar que

los llamados “hispanos” en EEUU nos pertenecen, o que a través de ellos podemos aumentar nuestra influencia en Washington. Se trata de una cuestión que está muy lejos de la realidad. La política bilateral con EEUU no descansa en absoluto en la mayor o menor influencia con las colonias de hispanohablantes allí establecidas, lo que incluso en algunas circunstancias puede terminar siendo totalmente contraproducente.

Conclusiones

En un momento como el actual, con una América Latina muy fragmentada, España debe apostar más por tener una política latinoamericana que una iberoamericana. Esto no debería excluir lo iberoamericano de la agenda, pero sí evitar hacer de ello el eje principal de la acción exterior española en la región. No es poniendo por delante de nuestra política exterior hacia América Latina la celebración de las Cumbres y todo lo que se mueve alrededor de ellas como se defenderán mejor los intereses españoles. Por el contrario, la potenciación de las relaciones bilaterales con todos y cada uno de los países latinoamericanos, aunque adaptadas a su importancia y tamaño, reforzaría los lazos y las estructuras iberoamericanos.

Para ello es importante estrechar la coordinación de políticas con los diferentes gobiernos de la región, impulsando la sintonía con lo latinoamericano. Dadas las dificultades crecientes para intentar preservar a toda costa la tradicional neutralidad española el fortalecimiento de determinados vínculos es más importante que nunca. No se debe olvidar que si otros países, sean o no europeos, han incrementado en los últimos años su presencia en algunos países concretos de América Latina ha sido por tomar partido y profundizar determinadas alianzas en detrimento de otras posibles. Desde la perspectiva española esto implicaría: (1) potenciar las relaciones estratégicas con México, Brasil, Colombia, Perú, Chile y Argentina; (2) impulsar las relaciones económicas con los bloques subregionales, como la Alianza del Pacífico y Mercosur, a la vez que abogando por cerrar el Tratado de Asociación de este último con la UE; (3) reforzar la cooperación con los países andinos, centroamericanos y caribeños; y (4) todo esto, a la vez que se aboga por profundizar en las relaciones de conjunto en ciertas cuestiones vinculadas con las agendas cultural, energética y de seguridad.

Desde esta perspectiva y pese a sus múltiples dificultades es importante buscar un amplio consenso entre los principales partidos políticos representados en el Parlamento español en torno a estas cuestiones, de modo de hacer de la política latinoamericana una política de Estado. Evitando los bruscos cambios de orientación, o siquiera la percepción de que esto se está produciendo, se garantiza una mayor presencia e influencia en el continente americano. Y lo mismo ocurre con nuestra influencia en Bruselas en todo lo referente a la relación con la región.

La Administración, pero también la prensa y la sociedad civil, deberían hacer un esfuerzo para dejar de utilizar América Latina e Iberoamérica como sinónimos o categorías intercambiables. Por todo eso, Iberoamérica se debería reservar para hablar de la suma de América Latina más España y Portugal (y Andorra).

Finalmente, es necesario evitar la patrimonialización de la lengua española o castellana y profundizar en la ruta del panhispanismo recorrida por las Academias de la Lengua

del mundo hispanohablante. Una mayor cooperación y colaboración con gobiernos e instancias culturales permitirían reforzar el valor de la lengua española como un activo cultural y económico de toda nuestra comunidad.