

La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones

Resumen:

Este artículo analiza el papel que las triangulaciones juegan en la política internacional, con especial atención a la política exterior española y, muy en concreto, a la triangulación España-UE-América Latina, que España ha impulsado con relativo éxito desde la década de los años ochenta del siglo XX. Para ello se hace un estudio de lo que ha sido el papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina desde el inicio de las negociaciones de adhesión hasta el presente, y de las sinergias y contradicciones que se han derivado y derivan de esa triangulación, concluyendo que su futuro presenta algunos importantes interrogantes, desde la perspectiva española, europea y latinoamericana.

Palabras clave:

triangulación, política exterior de España, América Latina, Unión Europea

Abstract:

This article analyses the role that triangulations play within international relations, paying special attention to the foreign policy, and in concrete, the Spain-EU-Latin America's triangulation, which since 80's has been successfully enhanced by Spain. For this purpose, it is developed a study about the role of Spain within the EU and Latin America's relations. The study covers since adherence negotiations up to date, as well as the synergies and contradictions which has arisen and currently

arises out of this triangulation. The study will finish with a thorough analysis of the future of this triangulation viewed from Spain, EU and Latin America's perspective.

Key words:

triangulation, Spanish foreign policy, Latin America, European Union

La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones

I. Triangulación y relaciones internacionales

Las profundas transformaciones que han venido experimentando las relaciones internacionales a partir de la segunda mitad de siglo XX, como consecuencia de los procesos de creciente interdependencia y globalización, han traído consigo importantes cambios en las estrategias e instrumentos de los Estados en la articulación de sus relaciones exteriores. La elevación constante del nivel de las interdependencias de todo tipo, especialmente, políticas, económicas, sociales, culturales, científico-técnicas e informacionales, y el avance imparable del proceso globalizador, con los decisivos efectos que están teniendo desde el punto de vista de las principales estructuras y dinámicas de la sociedad internacional, de las formas de ejercer el poder,

del surgimiento de nuevos actores no estatales y del cambio en las pautas de comportamiento de los actores internacionales y, muy en concreto, de los Estados, no sólo han obligado a éstos a reposicionarse y a redefinir sus políticas exteriores en el nuevo escenario global, con el fin de hacer mejor frente a los retos y costes que se derivan de la globalización, sino que, además, han reforzado oportunidades de interacción, es decir, de concertación, cooperación e integración, entre los mismos, que anteriormente no existían o eran más débiles¹.

Es el caso, en este último supuesto, del desarrollo de las triangulaciones en las relaciones exteriores de un Estado², con objetivos muy diversos, estratégico-militares, políticos, económicos, culturales, científico-técnicos, etc., que van desde el reforzamiento por un actor o grupo de actores de una determinada dimen-

sión o proyección de su política exterior, aprovechando la fortaleza que existe en otra dimensión o proyección, para incidir en una tercera dimensión o proyección, hasta la articulación de estrategias de concertación o cooperación con un determinado actor u actores internacionales para conseguir resultados en otro u otros actores internacionales, sean Estados, actores transnacionales o subestatales³. Las triangulaciones, por lo tanto, siempre sobre la base de los tres vértices señalados, pueden plantearse bajo múltiples formas, desde en términos de interacciones a nivel estrictamente bilateral entre tres Estados, pasando por interacciones en las que participan al mismo tiempo Estados, actores transnacionales o subestatales, hasta llegar a interacciones en las que participan Estados, organizaciones internacionales o procesos de integración, por referimos a tres posibles manifestaciones, que no agotan el catálogo de posibilidades.

Las triangulaciones, por otro lado, no actúan sólo en una dirección entre los actores situados en los vértices del triángulo, sino que lo más frecuente es que actúen multidireccionalmente, dentro e, incluso, fuera del triángulo, favoreciendo a los actores o grupos de actores situados en los tres vértices del mismo, como consecuencia de las sinergias que se derivan de la estrategia triangular. Las triangulaciones, por lo tanto, no sólo benefician al actor que las articula, sino que, con frecuencia,

benefician a los actores situados en los otros vértices del triángulo. Es el caso, por ejemplo, como veremos, de la triangulación España-UE-América Latina.

Al mismo tiempo, no se puede olvidar que las estrategias triangulares puestas en marcha por diferentes actores pueden influenciarse y condicionarse entre sí o solaparse tanto en relación a los ámbitos espaciales hacia los que se orientan, como respecto a los actores o grupos de actores que se ubican en los vértices de los triángulos y participan en las distintas triangulaciones operativas. Un ejemplo característico de este supuesto lo constituyen las triangulaciones, autónomas y convergentes al mismo tiempo, España-UE-Mediterráneo, Francia-UE-Mediterráneo e Italia-UE-Mediterráneo.

Por último, en relación con este tema hay que tener presente que, cada vez con mayor frecuencia, las triangulaciones, cuando se trata de Estados que forman parte de un proceso de integración, tienen como uno de sus vértices a ese mismo proceso, dadas las potencialidades que, desde el punto de vista de la proyección internacional del Estado, se derivan de las políticas que articula ese proceso y de la pertenencia al mismo. Es lo que sucede, por ejemplo, con la mayor parte de las triangulaciones desarrolladas por España, que, como veremos, tienen como uno de sus vértices comunes a la UE.

En este sentido, si la creciente interdependencia y la globalización han favorecido, de

forma muy significativa, la puesta en marcha por parte de los Estados de procesos de toma de decisiones conjuntas –a través de las cuales tratan de hacer frente a los efectos y costes que se derivan de los mencionados procesos, lo que explica el espectacular desarrollo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, de los regímenes internacionales, las organizaciones internacionales, las políticas de cooperación y los procesos de integración– han favorecido, también, las estrategias triangulares e incluso cuadrangulares, como una particular expresión del desarrollo del fenómeno del multilateralismo, del regionalismo y del interregionalismo.

La triangulación constituye, por lo tanto, un fenómeno complejo, en cuanto que si, por un lado, es una expresión del multilateralismo, por otro, es un importante complemento del bilateralismo e, incluso, del multilateralismo, ya sea entendido en términos de organizaciones internacionales universales, ya cuando se participa en mecanismos regionales o subregionales de concertación, cooperación o integración.

La triangulación, como es lógico, tiende a ser utilizada en mucha mayor medida por potencias medias o medias-grandes que por grandes potencias o superpotencias.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, en el actual escenario global, la triangulación España-UE-América Latina constituye una de las manifestaciones más claras y consistentes de lo que es una estrategia triangu-

lar. Procederemos, en consecuencia, en los apartados siguientes al análisis de la misma, no sólo como expresión del fenómeno general de la triangulación, sino, sobre todo, como manifestación de un caso concreto de triangulación protagonizada especialmente por un Estado, España, que si en principio ha sido exitosa, en el sentido multidireccional explicado, sin embargo, no ha estado exenta de significativas contradicciones y limitaciones, que obligan a relativizar hasta el momento presente sus resultados finales.

II. Las triangulaciones en la política exterior de España

Partiendo de 1976 y centrándonos en los gobiernos democráticos españoles que se han sucedido desde entonces, se puede afirmar que el desarrollo, expresamente buscado, de estrategias triangulares en la política exterior de España sólo empieza a producirse con los gobiernos socialistas de Felipe González, a partir de 1982 y muy especialmente desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas en 1986. Sólo cuando, tras la transición democrática, se normaliza la política exterior española se empiezan a plantear las primeras estrategias triangulares, aunque con muy distinto éxito, según los referentes espaciales elegidos y los actores concretos pretendidos, con el objetivo principal de mejorar las posiciones

y la influencia de España en el escenario global, y en los distintos escenarios regionales, y de poder defender mejor los intereses españoles en el mundo, sin olvidar, en algún caso, como veremos, la defensa de los intereses del actor o actores ubicados en los otros dos vértices del triángulo.

Estas estrategias triangulares se han planteado de forma concreta principal, aunque no exclusivamente, en cinco direcciones, con resultados muy dispares. La primera y, sin lugar a dudas, la más consistente y de más éxito, como hemos apuntado, es la triangulación España-UE-América Latina, de la que nos ocuparemos en el siguiente apartado. La segunda, con relativo éxito, es la triangulación España-UE-Mediterráneo, que –por distintas razones que no es este el lugar de detallar– no ha conseguido realmente despegar, más allá de una relativa, pero poco operativa, institucionalización de la misma. Estas dos primeras triangulaciones, articuladas principalmente a partir del ingreso de España en las Comunidades Europeas, se han concretado mediante una europeización de las políticas iberoamericana y mediterránea de España y una apuesta por la iberoamericanización de las políticas europeas⁴. La tercera es la triangulación España-Estados Unidos-América Latina, que sólo de forma intermitente ha funcionado adecuadamente, como consecuencia del muy distinto peso estratégico, político y económico de España y Estados Unidos, de los intereses

no siempre convergentes y comunes en América Latina y de las interpretaciones, en ocasiones distintas, de la problemática latinoamericana y de las políticas bilaterales no siempre coincidentes, por parte de ambos países⁵. La cuarta es la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico que, planteada con cierta ambición a principios de la primera década del siglo XXI⁶, no ha pasado de ser un proyecto sin plasmación práctica, que a la postre ha acabado subsumida en la triangulación España-UE-Asia Pacífico actualmente operativa. Finalmente, tenemos la triangulación España-UE-África Subsahariana, cada vez más importante en el marco de la política exterior española.

De las cinco triangulaciones destacadas se pueden extraer algunas conclusiones interesantes desde la perspectiva de la política exterior española, que ponen de manifiesto, entre otras cosas, las prioridades y principales proyecciones de la misma. La primera es que en cuatro de estas triangulaciones está presente la UE, lo que expresa tanto la prioridad y centralidad que constituye en la política exterior española y la importancia de los intereses de todo tipo implicados en la pertenencia de España a la misma, como la necesidad que tiene una potencia media como España de apoyarse en un mecanismo de integración de éxito como la UE para reforzar su proyección internacional en determinadas dimensiones de su política exterior.

Explica, igualmente, que cuando realmente se han puesto en marcha por parte de España estrategias triangulares ha sido, sobre todo, a partir de la integración en las Comunidades Europeas. La segunda conclusión es que en tres de esas cinco triangulaciones hay una región y un actor de proyección común, que es América Latina. Razones históricas, políticas, económicas, sociales y culturales, que veremos posteriormente, derivadas de lo “singular” e identitario de la política iberoamericana de España y de la creciente posición, peso e intereses que tiene en esa región, explican la presencia de América Latina en esas tres triangulaciones.

Si a lo anterior se añade el hecho de que los países iberoamericanos conforman una Comunidad Iberoamericana de Naciones, un espacio común iberoamericano, en lo político, lo económico, lo social, lo cultural, lo educativo, lo científico-técnico, etc., que se expresa en el proceso de las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno, que se vienen celebrando anualmente desde 1991, se comprenderá en toda su extensión lo que supone América Latina para la proyección exterior y los intereses españoles en la sociedad global.

Si unimos estos tres hechos destacados y las razones en las que se asientan, se entiende perfectamente que la triangulación España-UE-América Latina sea la que ha merecido en términos generales mayor atención, la más

consistente, la que ha conocido un mayor desarrollo y la que ha tenido, como hemos destacado, más éxito.

III. La triangulación España-UE-América Latina

América Latina y el Caribe, por razones históricas, culturales y lingüísticas, pero también por razones políticas, económicas y sociales, cada vez más importantes⁷, ha estado y está sólidamente anclada, consciente o inconscientemente, tanto en el sentir colectivo de los españoles, como en la política exterior española, constituyendo una de las dimensiones claves de su proyección exterior. Existe, en este sentido, una importante dimensión identitaria en las relaciones entre España y América⁸, que incide no sólo en la política que España articula hacia esa región, sino igualmente en la política exterior española en general, proporcionando a la misma unas señas de identidad específicas, que hemos denominado la “iberoamericanidad” de la política exterior de España⁹. Ni siquiera la proyección europea, prioritaria en todos los sentidos en la política exterior, tiene una dimensión identitaria tan marcada y tan determinante del sentido y alcance con que se plantean por España las relaciones con los países de habla hispana y portuguesa de América Latina. Es lo que permite hablar de Iberoamérica y de una Comuni-

dad Iberoamericana de Naciones, de la que las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno son su máxima expresión. El protagonismo que España ha jugado y juega en las mismas expresa la importancia que atribuye a esta proyección exterior¹⁰.

Todo lo anterior explica la importancia que España atribuye a la política iberoamericana en el marco de su política exterior y explica igualmente que todos los gobiernos españoles, aunque con distintos énfasis y planteamientos, hayan prestado una especial atención a las relaciones con América Latina, tanto en términos bilaterales como regionales o en el ámbito de la propia UE. De hecho, España es el único país miembro de la UE que tiene una política regional institucionalizada hacia el conjunto de América Latina, con la importancia que ello tiene a la hora de entender el papel de España en las relaciones entre ambas regiones.

No puede extrañar, por lo tanto, que desde el ingreso en las Comunidades Europeas, las relaciones de esta organización supranacional con América Latina hayan sido objeto de especial atención por parte española y que España haya tratado de impulsar esas relaciones en todos los órdenes, europeizando, por un lado, su política iberoamericana y tratando de iberoamericanizar, por otro, las relaciones de la UE con América Latina, poniendo en marcha, consecuentemente, una estrategia triangular cuyos vértices serán España, la UE y América Latina.

Es desde esta perspectiva triangular que hay que entender la pretensión, irreal en su planteamiento maximalista, manifestada reiteradamente, con mayor o menor intensidad, por todos los gobiernos democráticos españoles, desde los gobiernos centristas de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo, pasando por los gobiernos socialistas de Felipe González y los gobiernos populares de José María Aznar, hasta llegar a los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero, de actuar como “puente” en las relaciones entre Europa y América Latina.

Esta estrategia triangular, como se verá, ha funcionado en términos multidireccionales, puesto que si inicialmente fue puesta en marcha por España, con el fin, por un lado, de reforzar su política iberoamericana a través de la orientación del interés de la UE hacia América Latina, y, por otro, de reforzar el peso de España en la UE a través de sus especiales relaciones con América Latina, pronto esa estrategia triangular fue utilizada por los actores situados en los otros dos vértices para sus propios objetivos e intereses. América Latina, además de a través de sus propios canales de comunicación con la UE, se valió de España para hacer presentes en la UE sus demandas e intereses, y la UE, que también, como es sabido, cuenta con sus propios canales de comunicación con América Latina, a su vez, se sirvió también de España, en algunos casos, para llevar adelante determinados

mensajes, actuaciones y políticas concretas en relación con algunos países o subregiones latinoamericanas.

Además, cuando se analiza esta triangulación, al margen de los condicionantes externos que actúan en la misma, caso muy especialmente de Estados Unidos, de los que nos ocuparemos al abordar el apartado de las sinergias y contradicciones, no se puede olvidar un referente y soporte externo de la triangulación, que también actúa multidireccionalmente y juega un cierto papel en la misma, como es el caso de las Cumbres Iberoamericanas, en las que participan los países latinoamericanos de habla española y portuguesa más España y Portugal, que han incluido en su agenda de trabajo, aunque sea de forma indirecta, el tema de las relaciones birregionales y que sirven para que dos de los vértices de la triangulación intercambien posiciones y puntos de vista sobre el tercero.

En otro orden de cosas, debemos tener presente, finalmente, que la iberoamericanidad de la política exterior española, además de aportar unas señas de identidad específicas a la política exterior en general y a la política iberoamericana en particular, constituirá, paradójicamente cuando hablamos del desarrollo de una estrategia triangular, el contrapunto de la europeización de esa política iberoamericana y el contrapunto, en un sentido diferente, del atlantismo de la política exterior española, derivado, como veremos,

de la especial relación con Estados Unidos. Será precisamente esa iberoamericanidad la que tratará de equilibrar el sentido último de la política iberoamericana y la que afirmará la dimensión identitaria, el carácter singular y, en última instancia, la autonomía de dicha política frente a Europa y Estados Unidos. De ahí, la complejidad que, como veremos, presenta la triangulación España-UE-América Latina.

IV. El papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina

En orden a comprender mejor cómo juega y actúa, en concreto, esa triangulación es necesario fijarse, aunque sea sumariamente, en el papel que España ha desempeñado en las relaciones entre la UE y América Latina.

Para España, como hemos visto, las relaciones de la UE con América Latina no son algo secundario o periférico, sino que forman una parte muy importante de su política exterior y especialmente iberoamericana. Es lógico, por lo tanto, que España sea uno de los países miembros de la UE que mayor interés ha tenido y tiene en el avance de las relaciones birregionales, que haya jugado un papel muy destacado en el desarrollo de las mismas y que sea un referente para los demás Estados miembros cuando se trata de América Latina¹¹.

Desde esta perspectiva se comprende el interés que, ya desde la negociación de adhesión a las Comunidades Europeas, España prestó al desarrollo e intensificación de las relaciones de las mismas con América Latina y se explica igualmente que en el Tratado y en el Acta de Adhesión se prestase una especial atención a las relaciones con esa región, en concreto a través de dos documentos: la “Declaración Común de Intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina”, común a los diez Estados miembros y a España y Portugal, y la “Declaración del Reino de España sobre América Latina”, en la que se hacía especial hincapié en la importancia que para España tenían las relaciones con esa región.

En el plano de las relaciones políticas y de la cooperación al desarrollo, durante el periodo negociador, España influyó también para que la Comunidad Europea prestase una atención creciente a los problemas de América Latina, sobre todo al conflicto centroamericano, participando activamente en la puesta en marcha y desarrollo del foro de San José para Centroamérica.

Una vez se produce, el 1 de enero de 1986, el ingreso de España en las Comunidades Europeas, la acción española respecto a América Latina en el marco comunitario cobra nueva fuerza, orientándose a potenciar las relaciones con esa región, tanto en el plano político, donde el éxito es evidente, como en el plano

económico, donde los resultados no han sido tan positivos.

De hecho, con la adhesión de España, la Comunidad Europea procederá a elaborar un nuevo marco conceptual de las relaciones con América Latina, que permitirá un reforzamiento y profundización de las mismas. El punto de partida fue la “Declaración Común de Intenciones”, ya mencionada. Precisamente, apoyándose en esa “Declaración”, el presidente del Gobierno, Felipe González, logrará que el Consejo Europeo de La Haya, celebrado los días 26 y 27 de junio de 1986, se ocupe expresamente de la situación de las relaciones con América Latina y que se encargue al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y a la Comisión un estudio en sus respectivos ámbitos sobre la forma en que podrían incrementarse las relaciones políticas, económicas y de cooperación con esa región.

El resultado fue la adopción por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrado el 22 de junio de 1987, del documento titulado “Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina”, que abría una nueva etapa en las relaciones birregionales. Se trataba del primer documento que emitía el Consejo exclusivamente sobre América Latina.

Las “Nuevas Orientaciones”, a pesar de sus lagunas y desequilibrios, marcan un hito en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina. Establecen un nuevo marco

conceptual y jurídico en las relaciones entre las dos regiones y fijan los mecanismos mediante los que se procederá al reforzamiento de esas relaciones. Sentaban las bases de una relación nueva, igualitaria y de socios naturales, afirmaban la existencia de valores, objetivos e intereses comunes, suponían el reconocimiento de la necesidad de un cambio en el estado en que hasta entonces se encontraban esas relaciones y abrían un camino de posibilidades de cara al futuro.

Mención especial merece, también, el decisivo impulso que durante la primera presidencia española de la Comunidad Europea recibieron las candidaturas de Haití y República Dominicana para su incorporación al IV Convenio ACP-Comunidad Económica Europea, cuya firma tuvo lugar en Lomé, el 15 de diciembre de 1989, con la inclusión de esos dos nuevos países.

Este activo papel de España culminará, momentáneamente, con la aprobación, el 18 de diciembre de 1990, por el Consejo de Ministros de las "Nuevas Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90", que tratarán de responder al nuevo escenario internacional y a los nuevos retos de la democracia y el desarrollo, que se plantean con el final de la Guerra Fría y la bipolaridad y que supondrán un progreso significativo en las relaciones con América Latina, sentando las bases para el avance que supondrán la firma de los acuerdos de cooperación de tercera generación con Argentina y Chile, en

1990, con Uruguay y México, en 1991, con Paraguay y Brasil, en 1992 y finalmente, con Centroamérica y la Comunidad Andina (CAN), en 1993. Estos acuerdos tenían como principales novedades la consideración de la democracia y los derechos humanos como referentes de las relaciones birregionales, a través de la cláusula democrática, y la inclusión de la llamada cooperación avanzada con los países latinoamericanos con mayores niveles de desarrollo. Con ellos, la UE completaba, en los casos de Chile y Paraguay, o renovaba, según los casos, su red de acuerdos de cooperación con todos los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba¹², que permanecerá hasta el presente sin institucionalizar convencionalmente sus relaciones con la UE.

El papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina se dejará sentir también con fuerza a mediados de los años noventa, en la nueva estrategia que la UE adopta respecto América Latina, tratando de responder a las nuevas realidades políticas, económicas, sociales y científico-técnicas, derivadas, muy especialmente, de la globalización.

A partir de 1994, al reforzarse las dinámicas internacionales apuntadas desde finales de los años ochenta, sobre todo debido al éxito de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC, y en consonancia, por un lado, con el progreso del proceso de integración europea y el desarrollo de la Política Exterior y de Segu-

ridad Común y, por otro, el avance de los procesos de integración americanos, especialmente con la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica con México y el inicio de negociaciones con Chile, con el horizonte del establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica, la consolidación del proceso de MERCOSUR y la proliferación de acuerdos multilaterales y bilaterales de libre comercio, la situación y el estatus de las relaciones birregionales inician un cambio muy significativo, produciéndose una importante revalorización de América Latina en las relaciones exteriores de la Unión Europea.

De la atención prioritaria al diálogo político y a la cooperación al desarrollo, que había dominado la agenda de las relaciones birregionales durante los años anteriores, se pasará a centrar la atención prioritariamente en las relaciones económicas y en la liberalización del comercio.

Un papel importante en el diseño y puesta en marcha de esta nueva estrategia corresponderá a España, que apostará fuertemente en las instituciones comunitarias por esta renovación de las relaciones birregionales. Esta apuesta encontrará un refuerzo decisivo en el comisario español Manuel Marín, principal defensor en el seno de la Comisión de la nueva estrategia que adopta la UE.

En este nuevo escenario, la UE elabora en 1994 una nueva estrategia de relación respecto a América Latina (Arenal, 2010a: 46-47).

Se trataba de una estrategia regionalista, que se planteaba como objetivo el establecimiento de una "asociación birregional", basada en los acuerdos de tercera generación existentes y especialmente en los nuevos acuerdos de cuarta generación que se suscribiesen, en concreto, con los mercados emergentes, persiguiendo en este caso el establecimiento de zonas de libre comercio. A tal efecto, el Consejo Europeo de Essen, en diciembre de 1994, instará a la Comisión a iniciar conversaciones con MERCOSUR, México y Chile con la vista puesta en la firma de acuerdos marco de cuarta generación que permitieran sentar las bases para la posterior firma de Acuerdos de Asociación con esa subregión y esos países (Peña y Torrent, 2005: 25-31).

Paralelamente a todo ello, como parte de la misma estrategia, también la cooperación comunitaria con América Latina conoce un nuevo impulso. En concreto, el 23 de octubre de 1995, la Comisión fija las nuevas orientaciones generales para la cooperación con América Latina, mediante una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, titulada "Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)", que propone, por primera vez, una política de cooperación exclusiva para América Latina, separada de Asia, y en el que se detallan los factores que abogan en favor de la aproximación de la UE a América Latina, se recalca el interés estratégico que Europa

tiene en esa región, se hace un balance de las relaciones y se establecen las estrategias a seguir de cara al futuro¹³.

En este sentido, la UE firmará rápidamente acuerdos marco de cuarta generación con MERCOSUR, el 15 de diciembre de 1995, con Chile, el 21 de junio de 1996 y con México, el 8 de diciembre de 1997.

Ahora bien, las elevadas expectativas suscitadas por estos acuerdos marco no se materializarán al completo, decayendo notablemente en seguida el interés de la UE por América Latina, a pesar de que, sobre la base de una propuesta española, a la que se sumará Francia, se pondrá en marcha la celebración de las Cumbres América Latina y el Caribe-UE (ALCUE). En la I Cumbre ALCUE, celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1999, se lanza por parte de la UE el proyecto de una "asociación estratégica birregional"¹⁴, hasta el momento estancado en su desarrollo.

Sólo en los casos de México y Chile, debido en gran medida a que sólo una parte reducida de sus exportaciones eran bienes agrícolas "sensibles" para la UE, fue posible alcanzar en un plazo relativamente corto la firma de sendos Acuerdos de Asociación, que implican el establecimiento de zonas de libre comercio. En concreto, el Acuerdo de Asociación con México se firmó en Lisboa, el 23 de marzo de 2000, y el Acuerdo de Asociación con Chile se firmó en Bruselas, el 18 de noviembre de 2002.

En el caso de MERCOSUR, el inicio de la negociación, mucho más complicada y con productos y sectores sensibles para ambas partes, se retrasó considerablemente hasta 2000, además de bloquearse rápidamente al hacer depender ambas partes el final de la misma de la conclusión de la Ronda de Doha. Con ocasión de la Cumbre ALCUE de Madrid, celebrada en mayo de 2010, como veremos, se retomarán estas negociaciones.

En los casos de Centroamérica y la CAN, la nueva estrategia que la UE pone en marcha en América Latina a partir de 1994, contemplaba un tratamiento diferenciado al que se proponía para MERCOSUR, México y Chile, por cuanto que excluía la firma de acuerdos de cuarta generación y, consiguientemente, el avance hacia zonas de libre comercio.

Aunque este modelo de relación fue, desde el primer momento, objetado tanto por Centroamérica como por la CAN, que lo consideraron más desfavorable que el otorgado a los países y grupos con los que se firmaron los Acuerdos de cuarta generación, la UE mantuvo invariable su posición, aplicando respecto a estas dos subregiones el SPG-drogas, más tarde SPG-plus, y admitiendo simplemente a partir de la Cumbre ALCUE de Madrid, en 2002, la posibilidad de iniciar negociaciones comerciales, pero siempre a expensas de la finalización de la Ronda de Doha.

En cualquier caso, en diciembre de 2003, se firmaron nuevos Acuerdo de Asociación

UE-Centroamérica y UE-Comunidad Andina, que han sido caracterizados como “tercera generación *plus*” o “cuarta generación *minus*” (Freres, 2002: 156), debido a que contemplan el diálogo político institucionalizado, y un amplio elenco de campos de actuación en la cooperación al desarrollo pero que, a diferencia de los Acuerdos de Asociación firmados con Chile, México o el acuerdo marco con MERCOSUR, no incluyen el compromiso para avanzar hacia áreas de librecambio, lo que suscitó de nuevo las objeciones de ambas subregiones.

Sólo a partir de la celebración de la Cumbre ALCUE de Guadalajara, en 2004, de la Comunicación de la Comisión, de diciembre de 2005, “Una Asociación reforzada entre la UE y América Latina” y, especialmente, de la Cumbre ALCUE de Viena, en 2006, la UE empezó a tomar conciencia de las nuevas demandas de estas dos subregiones, abriéndose por fin la puerta al inicio de negociaciones para la firma de sendos Acuerdos de Asociación con Centroamérica y la CAN, condicionadas a unos procesos de “evaluación conjunta” de los avances en la integración de ambas organizaciones subregionales, que en el caso de Centroamérica actuará como un importante acicate para la misma.

En consecuencia, a partir de mediados de la primera década del siglo XXI, con el pleno apoyo de España, la UE replantea, en parte, esa estrategia, al afirmar el objetivo de crear una red de Acuerdos de Asociación entre la UE

y todos los países y grupos de integración de América Latina. Sin embargo, esa estrategia continuó basándose fundamentalmente en el mapa de la integración latinoamericana de mediados de los noventa, alejado del nuevo que se empezaba a dibujar en esos momentos en la región, con los problemas que ello va a plantear sobre todo en lo relativo a la negociación de los nuevos Acuerdos de Asociación (Freres y Sanahuja, 2006: 26-29). Todo ello planteaba un escenario caracterizado por una red de acuerdos de asociación a distintas velocidades (Ayuso, 2009: 192), que, además de complejizar las relaciones birregionales, no se ajustaba a los nuevos movimientos integracionistas que caracterizan la región (Sanahuja, 2010 a; y Arenal 2010 b), abriendo interrogantes en cuanto a su resultado final.

En todo caso, desde finales de los años noventa, más allá de esos relativos avances, las relaciones birregionales entrarán en una situación de relativo estancamiento, sin que los deseos españoles de impulsarlas encuentren un adecuado eco en las instituciones comunitarias y en la mayor parte de los países miembros. La securitización de la agenda internacional, la ampliación a 27 Estados miembros y la larga crisis institucional, por parte europea, y las divisiones políticas y conflictos entre los países latinoamericanos, así como la crisis del regionalismo abierto en América Latina, serán los hechos que incidirán más decisivamente en ese relativo estanca-

miento y en la flexibilización del apoyo europeo a la integración latinoamericana (Arenal, 2009c, y 2010a).

Sin embargo, en el contexto de la preparación, primero, y celebración, después, de la Cumbre ALCUE de Madrid, en mayo de 2010, las relaciones birregionales van a experimentar un significativo cambio, rompiéndose la situación de estancamiento en que se encontraban, especialmente en lo relativo a la negociación de los acuerdos de asociación. El papel, una vez más, jugado por la diplomacia española en los dos años previos a la Cumbre ha sido decisivo para el relanzamiento de estas relaciones.

Puntos claves, previos a la Cumbre de Madrid, en ese proceso de relanzamiento de las relaciones birregionales van a ser la decisión del Consejo de la UE, de enero de 2009, que abría la puerta para la negociación comercial con Colombia y Perú, y la Comunicación de la Comisión "La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales", de 30 de septiembre de 2009, que supondrá un avance respecto del pasado y que ya se hace expresamente eco de los nuevos mecanismos de integración latinoamericanos, muy especialmente de UNASUR, instando a la UE a reiterar su compromiso de apoyo a la integración en relación a los mismos, además de llamar al reforzamiento del diálogo y la coordinación con otros procesos birregionales, aunque todavía no se asuma

con todas sus consecuencias la necesidad de perfilar una nueva estrategia, ni se termina de definir con claridad los ejes conductores de la misma.

Por lo tanto, no se puede afirmar que en los prolegómenos y en la Cumbre ALCUE de Madrid hayamos asistido a un cambio de estrategia de la UE respecto América Latina, que continua siendo en lo fundamental la estrategia regionalista, de apoyo a la integración, definida a mediados de los años noventa, con algunas adaptaciones de mediados de la presente década, sino simplemente que la UE ha asumido la necesidad de articular esa estrategia en términos más flexibles con el fin de poder atender a las nuevas realidades y demandas políticas y económicas latinoamericanas. En este proceso de flexibilización, el papel de España, principal interesado en la UE en desbloquear la situación y consciente de que para ello era urgente adecuar la estrategia de la UE a los nuevos escenarios latinoamericano, europeo y global, ha sido de nuevo muy importante (Arenal y Sanahuja, 2010).

Los resultados de la Cumbre de Madrid han sido, en este sentido, claramente positivos, tanto desde la perspectiva europea y española como latinoamericana, poniendo España de manifiesto a los ojos de los europeos su papel de liderazgo y de referencia en las relaciones con América Latina y a los ojos de los latinoamericanos su protagonismo en lo que se refiere al impulso de las relaciones birregio-

nales. Ha sido en el contexto de esta Cumbre donde la estrategia triangular ha funcionado de forma más clara.

En la Cumbre de Madrid se ha acordado retomar las negociaciones entre la UE y MERCOSUR para la firma del Acuerdo de Asociación. Con ello, se han abierto perspectivas esperanzadoras en cuanto a una conclusión de las mismas. Es verdad que persisten las dificultades en determinados temas, principalmente agropecuarios, por parte europea, y servicios, propiedad intelectual y productos industriales, por parte mercosureña. Pero, en todo caso, ahora parece existir una clara voluntad política, del lado latinoamericano, casos de Argentina y Brasil, y europeo, caso de la Comisión y de algunos países como España, para tratar de cerrar cuanto antes este capítulo pendiente en las relaciones entre ambas regiones. Sin embargo, no se puede desconocer que en el Consejo de Ministros de Agricultura celebrado en vísperas de la Cumbre, un poderoso grupo de países europeos, encabezados por Francia, presentaron una nota en la que, en términos muy duros, se expresaban importantes reticencias ante dichas negociaciones y la posible apertura europea a los productos agrícolas y ganaderos mercosureños.

Además, en el futuro de esta negociación puede incidir de forma significativa la Asociación Estratégica de la UE con Brasil, que abre una grieta en las relaciones con MERCOSUR, que puede llevar a medio plazo, si no

progresan las negociaciones, a que la UE se incline por la firma de un Acuerdo de Asociación bilateral, lo que daría al traste definitivamente con la estrategia de apoyo a la integración. No olvidemos tampoco que otros países mercosureños, como Uruguay y Paraguay, ya han pedido acuerdos de asociación bilaterales con la UE.

Si a todo lo anterior se une la entrada de Venezuela en el MERCOSUR, con lo que ello puede suponer de mayor problematidad en la negociación, se comprenderá que el escenario no es tan favorable como puede parecer, a primera vista, después de la Cumbre de Madrid.

En relación con Centroamérica las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación han avanzado sin problemas significativos, salvo las demandas centroamericanas de mecanismos de corrección de las asimetrías, no satisfechas plenamente por la UE, y, durante un cierto periodo de tiempo, el caso del golpe de Estado de Honduras y los problemas que planteaba la participación de Panamá. Este avance se ha debido a que el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) ha ido cumpliendo todas las condiciones previas en materia de unión aduanera y no tiene excesivos productos sensibles desde la perspectiva de la UE, si se exceptúan el banano, el azúcar y la carne de bovino. La conclusión del Acuerdo de Asociación con esta subregión tuvo lugar en vísperas de la

Cumbre de Madrid, procediéndose a su rúbrica durante la misma.

En el caso de la CAN las negociaciones han sido especialmente problemáticas. La intención inicial de la UE de negociar en bloque con la CAN, lógica en su apoyo a la integración, se frustró después de tres rondas negociadoras como consecuencia de las diferentes posiciones mantenidas por los países andinos, divididos en dos bloques. Por un lado, Colombia, Perú y, con dudas, Ecuador y, por otro, Bolivia, disconforme con los planteamientos comerciales que presentaba la UE, que respondían al modelo OMC-plus, similares a los suscritos con Estados Unidos. Ante esta situación de estancamiento y las demandas de Colombia y Perú de continuar la negociación, aunque fuese bilateralmente, el Consejo de la UE, en enero de 2009, decidió abrir dos vías paralelas de negociación. Una, la parte comercial, que se ha negociado con Colombia, Perú y, con algunos problemas, con Ecuador, quedando de momento Bolivia fuera de la misma, y, otra, los pilares del diálogo político y la cooperación, que se negocian con la CAN.

Esta decisión del Consejo tiene una importancia fundamental, pues con ella, más allá de los Acuerdos de Asociación bilaterales suscritos con México y Chile, justificados en el hecho de que ninguno de esos dos países pertenecía a un mecanismo de integración, se rompía con la estrategia de apoyo a la integración, que hasta entonces había defendido la UE, y se

abría la puerta para la firma de acuerdos comerciales bilaterales con países latinoamericanos miembros de mecanismos de integración, con lo que ello supone de flexibilización de la estrategia de apoyo a la integración mencionada. España apoyó desde el primer momento esta flexibilización, consciente de que la misma era necesaria para acabar con el estancamiento en las relaciones birregionales.

En estas condiciones, la negociación ha avanzado rápidamente en los últimos tiempos, estando concluida la negociación con Colombia y Perú, y en fase final con Ecuador. La rúbrica de un Acuerdo Comercial multipartes con Colombia y Perú se produjo con ocasión de la Cumbre ALCUE de Madrid. En todo caso, no se puede desconocer que la puesta en marcha en la práctica de una vía bilateralista en la negociación comercial con los tres países mencionados debilita el apoyo a la integración que proclama la UE en sus relaciones con la región y muy, en concreto, a la ya de por sí debilitada CAN.

Esta estrategia flexible de la UE con América Latina, que trata de combinar el apoyo a la integración, cuando sea posible, con la apertura de vías bilaterales cuando las circunstancias del escenario latinoamericano, léase divisiones políticas y económicas, conflictos, crisis de mecanismos de integración, lo hacen inevitable, es la que más conviene a la política iberoamericana de España, que igualmente tiene el reto de combinar adecuadamente la

aproximación bilateral, a través de políticas ajustadas a las realidades políticas, económicas y sociales y a los intereses en juego en cada país latinoamericano, con la aproximación subregional y regional, materializada en los distintos mecanismos de integración actualmente en marcha, y, especialmente, con el apoyo a las Cumbres Iberoamericanas, cada vez más condicionadas por las divisiones y conflictos que caracterizan a América Latina y, consecuentemente, cada vez marcadas por la necesidad por parte española de articular políticas bilaterales ajustadas a cada país.

Para España, que se mueve, al contrario de otros Estados europeos, tanto en el ámbito bilateral como en los ámbitos regional e iberoamericano, representado este último por las Cumbres Iberoamericanas, la estrategia flexible que está poniendo en marcha la UE en América Latina refuerza, en principio, su compleja y multidimensional política iberoamericana y la estrategia triangular que hemos explicado, cada vez más marcadas también por la creciente complejidad y heterogeneidad del nuevo escenario latinoamericano.

En este sentido, los resultados, que, como hemos visto, se han producido en la Cumbre ALCUE de Madrid, concretados, de un lado, el Acuerdo Comercial multipartes con Colombia y Perú, por la vía bilateralista, y, de otro, el Acuerdo de Asociación con Centroamérica y desbloqueo de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con MERCOSUR, por la

vía del apoyo a la integración, no hay duda que refuerzan considerablemente la política iberoamericana y la estrategia triangular de España.

Si en el plano de las relaciones generales de la UE con América Latina, el papel de España, como hemos visto, ha sido significativo, éste ha sido aún más evidente en el caso de las relaciones de la UE con Cuba, en el que, a pesar de la reticencias de algunos países comunitarios, ha sido claro el liderazgo ejercido por España en este punto. La europeización de la política hacia la isla buscará, además de reforzar la propia política española, tener un paraguas que reduzca los costes de no seguir la estrategia de Estados Unidos con relación a Cuba¹⁵.

Ya con los gobiernos socialistas de Felipe González, la UE siguió respecto a Cuba, con pequeños matices, la política de diálogo, cooperación y apuesta por la democratización y los derechos humanos, que preconizaba el gobierno español. Lo mismo sucederá con la política seguida por los gobiernos populares de Aznar, a raíz de la presentación por España al grupo América Latina del Consejo de Ministros de la UE, el 14 de noviembre de 1996, de una propuesta de posición común, que implicaba una nueva estrategia de acoso político y económico al régimen castrista con el objetivo de obligarle a iniciar una apertura política¹⁶, que acabaría, con modificaciones importantes que la moderaban, traducéndose en una posición común de la UE respecto a Cuba,

aprobada por el Consejo de Ministros comunitario, el 2 de diciembre de 1996¹⁷, que todavía hoy día continua vigente. Algo parecido ocurrirá también con la nueva política de diálogo constructivo y apuesta por la democratización que los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero pondrán en marcha respecto a Cuba, a partir de las elecciones generales de marzo de 2004, que se traducirá en cambios en la política de la UE respecto a la isla, aunque en ningún caso supondrá, a pesar de los deseos españoles, la adopción de una nueva posición común.

V. Sinergias, contradicciones y condicionantes de la triangulación España-UE-América Latina

Una vez establecido, aunque sea sumariamente, cuál ha sido el papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina, es el momento de analizar, en concreto, cómo se han articulado y jugado entre sí los tres vértices de la triangulación España-UE-América Latina, pues, como hemos destacado, ésta actúa multidireccionalmente, provocando importantes sinergias, pero también contradicciones, como consecuencia de los condicionantes que se hacen presentes en la misma.

Como hemos visto, a partir del 1 de enero de 1986¹⁸, la política exterior española y, consiguientemente, la iberoamericana se plan-

tean necesariamente bajo nuevos parámetros, diferentes a los que dominaban anteriormente las relaciones con América Latina, pues España ya no sólo tiene una política iberoamericana propia, sino que además tiene las relaciones y las políticas de la UE hacia América Latina y se ve condicionada de manera mucho más directa por las políticas latinoamericanas del resto de los países miembros.

Las políticas comunes y las relaciones exteriores de la UE se transformarán en el elemento más determinante no sólo de la política interna, sino también de la política exterior española y en concreto de la política iberoamericana, de forma que no sólo condicionan decisivamente los objetivos y los desarrollos, especialmente comerciales y de cooperación, de dicha política en términos bilaterales y regionales, sino que además proporcionan mecanismos multilaterales, como las Cumbres ALCUE, el foro de San José con Centroamérica, las reuniones UE-Grupo de Río, los diálogos UE-CAN, UE-MERCOSUR, UE-México, UE-Chile y UE-Brasil, que España ha tratado de utilizar de manera especial y protagonista para impulsar con éxito su propia política iberoamericana. La dimensión europea de la política iberoamericana cobrará, de esta forma, una importancia creciente, constituyéndose en uno de los referentes esenciales de la misma y dando lugar, como hemos señalado, a una estrategia triangular.

La consecuencia más directa de lo anterior será una europeización de la política exterior y

de la política iberoamericana de España en cuatro sentidos.

En primer lugar, en el sentido de que las relaciones exteriores y las políticas comunes de la UE se han hecho plenamente presentes en las relaciones tanto bilaterales como regionales de España con América Latina, condicionando de manera decisiva esas relaciones y provocando contradicciones sustanciales entre la iberoamericanidad, que expresa el carácter identitario y lo especial de dicha política, y la europeidad de la misma, de la que derivan los principales compromisos políticos y económicos. Es lo que se ha denominado la europeización desde arriba (*top down*), que comporta adaptación y convergencia de políticas con Europa, en el caso que no ocupa, con América Latina.

En este sentido, se van a reducir de forma importante la autonomía y los objetivos políticos y económicos de la política iberoamericana, que vendrán limitados por la condición de Estado miembro. La pertenencia de España a la UE limitará la posibilidad de plantear objetivos de integración ambiciosos con Iberoamérica y de articular políticas comerciales o migratorias propias, debilitará, por lo tanto, la traducción política y económica de la dimensión identitaria presente en esa relación y afectará, en muchos casos negativamente, a la búsqueda de equilibrio entre los valores y los intereses que están presentes en esas relaciones.

En segundo lugar, en el sentido de que dicha europeización servirá para potenciar el papel de España en la región, que ha visto como su política iberoamericana adquiriría una dimensión nueva que la reforzaba, al proporcionar la oportunidad de orientar la atención de la UE hacia América Latina y otorgar a España, en consecuencia, una imagen, un protagonismo y una importancia en la región que no tenía anteriormente, cuando actuaba sin más credenciales que sus propios intereses y peso. En este sentido, por un lado, como apuntábamos, se ha producido una cierta iberoamericanización de la política europea hacia la región o europeización desde abajo (*bottom up*), que supone proyección nacional en las políticas europeas¹⁹, y que ha potenciado la propia política iberoamericana de España. De hecho, España, en función de la importancia de sus vínculos, interdependencias e intereses en América Latina, va a ejercer, como se ha visto, un cierto papel de liderazgo, en lo que se refiere a las relaciones entre la UE y la región, reconocido en gran medida por el resto de los Estados miembros, como se ha puesto especialmente de manifiesto en la política de la UE respecto a Cuba.

En tercer lugar, en el sentido de que esa europeización servirá para dar cobertura y reducir los costes que una política plenamente autónoma de España respecto a América Latina podía tener en las relaciones con Estados Unidos, dada la importancia de los intereses de todo tipo de dicho país en la región.

La sólida relación, en términos estratégico-militares, políticos y económicos, que España tiene con Estados Unidos condiciona de manera sustancial la política exterior y, de forma muy concreta, la política iberoamericana, introduciendo una nueva dimensión en las mismas, el atlantismo, que no se puede en ningún caso ignorar en la definición, ejecución y análisis de esa política, tanto en su dimensión propiamente española como en su dimensión europea. Consecuentemente, cuando se analiza la política iberoamericana de España es necesario tener presente el condicionante que supone la relación transatlántica, que si generalmente actuará como elemento reductor de los márgenes de autonomía, en algunos casos puede actuar como incentivador del desarrollo de políticas activas en América Latina. Este último hecho va a ser especialmente significativo en los casos de la política centroamericana de los gobiernos socialistas de Felipe González, durante la década de los ochenta en el siglo XX, y, más tarde, de la política desarrollada por los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero respecto a Cuba.

Finalmente, la europeización de la política iberoamericana y la actuación de España a favor de la intensificación de las relaciones birregionales contribuirá, por otro lado, a revalorizar la imagen de España como potencia normativa, al contagiarse de la imagen que en principio caracteriza a la UE²⁰. Cuando se con-

sidera esta europeización no se puede ignorar el importante peso que los valores tienen también en las relaciones entre la UE y América Latina por su pertenencia a una misma cultura²¹, dado lo relativamente limitado de los intereses europeos en la región, lo que puede, y de hecho así ha sucedido, en el caso, por ejemplo, de la política de la UE respecto a Cuba, impulsada, aunque con distintos planteamientos, tanto por los gobiernos de Aznar como de Rodríguez Zapatero, entrar en colisión con los intereses, por el contrario muy importantes, de España en la región.

Al mismo tiempo, en el caso de la UE, aunque su condición e imagen de potencia normativa es clara, es evidente también que el progreso en el proceso de integración y la articulación de políticas comunes incide muchas veces en dirección contraria a la que se acaba de apuntar en relación con la primacía de los valores en la política de la UE respecto a América Latina y consiguientemente en la política iberoamericana de España. Esto se puso claramente de manifiesto en la incipiente política migratoria de la UE y, muy en concreto, en la Directiva de Retorno, que no sólo debilitó mucho la imagen de la UE como potencia normativa, sino que además incidió y contagió, igualmente de forma negativa, la imagen de España como potencia normativa en América Latina, al suponer una manifiesta primacía de los intereses exclusivamente europeos y españoles en la región, a costa

directamente de los ciudadanos latinoamericanos. Lo mismo cabe decir, aunque en menor medida, en relación con la Política Agraria Común y el consiguiente proteccionismo europeo o la reciente opción europea y española por avanzar en la firma de un acuerdo comercial multipartes con Perú, Colombia y Ecuador, al margen de la CAN, lo que supone debilitar considerablemente la apuesta de principio que la UE había hecho por el avance de la integración en la región.

Ello demuestra que la europeización de la política iberoamericana de España, que en general ha servido para potenciar aún más la imagen de España como potencia normativa en América Latina, empieza a actuar cada vez con más frecuencia en sentido contrario, al primar los intereses sobre los valores. Al mismo tiempo, esta europeización está sirviendo en algunos casos para tratar de justificar ante los países latinoamericanos la primacía que España otorga en determinados ámbitos a los intereses sobre los valores en sus relaciones con la región²².

La europeización de la política iberoamericana supone, por lo tanto, que los avances en las relaciones entre la UE y América Latina inciden de manera directa en la imagen y en los intereses políticos, sociales y económicos de España en la región y, viceversa, la creciente importancia de los intereses políticos y económicos españoles en la región hace que España tenga cada vez mayor interés en el desarrollo y

la profundización de las relaciones entre ambas regiones, es decir, en la iberoamericanización de las políticas europeas.

En todo caso, como acabamos de ver, es de la pertenencia a la UE y de la relación con Estados Unidos de donde se derivan las principales contradicciones que se plantean en la política exterior de España, especialmente en su proyección iberoamericana²³, incidiendo decisivamente en la estrategia triangular señalada. En primer lugar, la contradicción entre la iberoamericanidad y el europeísmo, que lógicamente se va a ir haciendo cada vez más patente e insalvable a medida que la UE avanza en su proceso de integración y en la articulación de políticas comunes, provocando crecientes tensiones en las relaciones entre España y América Latina, que se manifestarán no sólo en términos bilaterales, sino también en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, con lo que ello supone de debilitamiento de la estrategia triangular. En segundo lugar, la contradicción entre la iberoamericanidad y el atlantismo, que reduce, en ocasiones, considerablemente la autonomía de la política iberoamericana, introduciendo un elemento ajeno a la triangulación, que, sin embargo, actúa como importante elemento condicionante de la misma.

La consecuencia final de esta europeización de la política iberoamericana e iberoamericanización de las políticas europeas ha sido que para España, tanto como país con

especiales intereses en América Latina, como país miembro de la UE, todo lo que suponga profundización e intensificación de las relaciones de la UE con esa región tiene una importancia decisiva.

En cuanto al tercer vértice de esta triangulación, América Latina, su protagonismo ha sido también significativo, pues se ha valido de la misma, en concreto de uno de los vértices, España y, en mucho menor medida, las Cumbres Iberoamericanas²⁴, aparte de sus propios canales de comunicación y relación con la UE, para hacer presentes en ésta sus posiciones e intereses con un relativo éxito, como hemos visto al analizar el papel de España en las relaciones birregionales. En este sentido, por parte de América Latina se ha producido una relativa, aunque es verdad que escasa, iberoamericanización de su política europea.

VI. Los retos de futuro de la estrategia triangular

Sin embargo, a efectos de que esta estrategia triangular pueda continuar funcionando con éxito son necesarios cambios en la política iberoamericana y en la política de España hacia la UE, acordes con los nuevos escenarios latinoamericano y europeo que se están conformando.

Sin entrar a considerar algo obvio como es, por un lado, la necesidad de que la UE preste

una mayor atención hacia América Latina y, por otro, la necesidad de una mayor coordinación y coherencia entre la política iberoamericana, en sus despliegues bilateral e iberoamericano, y la política europea de España, que hasta ahora no siempre han ido de la mano en cuanto a las estrategias y objetivos respectivos, con las consecuencias negativas que ello ha tenido para la política exterior española y para la posición e imagen de España en América Latina y en Europa, los retos que se le plantean a España de cara al futuro de esa estrategia triangular son importantes, por cuanto inciden en una serie de carencias que vienen arrastrando las políticas iberoamericana y europea de España.

En el caso de la política iberoamericana es indispensable la articulación de políticas bilaterales más ajustadas a las realidades políticas, económicas y sociales y a los intereses que están en juego con cada país latinoamericano²⁵.

Es indispensable que, más allá de los acuerdos de asociación estratégica, suscritos por España con los principales países latinoamericanos, se haga un esfuerzo por definir y poner en marcha estrategias o planes-país, como ya se ha hecho en relación con la cooperación para el desarrollo, en función de las características políticas, económicas y sociales del país y del papel que aspira a jugar en la región, de las interdependencias y de los intereses políticos, económicos, sociales y culturales implicados en las relaciones con España,

tanto en términos bilaterales como iberoamericanos, de los valores comunes que están en juego, de la imagen de España en el mismo y del escenario latinoamericano concreto en el que se mueve cada país. Sólo en el caso de Cuba existe, aunque con importantes bandazos que la debilitan, una política bilateral claramente definida y puesta en práctica.

Estos planes-país deben enlazarse directamente con el otro ámbito clave de la política iberoamericana, que es el que se concreta en las Cumbres Iberoamericanas, con relación a las cuales es necesario igualmente un replanteamiento. Si, por un lado, es evidente que la definición de estrategias o planes-país y la articulación de políticas bilaterales ajustadas a cada Estado incidirían muy positivamente en la dinámica de las Cumbres, reforzándolas de forma importante y reduciendo los riesgos de enfrentamientos en el seno de las mismas, por otro lado, es también indispensable establecer una relación más directa entre las dinámicas y las agendas de las Cumbres Iberoamericanas y de las Cumbres ALCUE.

En este sentido, habría que proceder a introducir algunas novedades en la política europea de España. La política europea ha prescindido, al menos oficialmente hasta ahora, de lo que suponen las Cumbres Iberoamericanas en las relaciones entre ambas regiones y no ha tratado de hacer valer las mismas en las relaciones entre la UE y América Latina. Si, como hemos visto, la política ibero-

americana de España se ha europeizado de forma importante y la política de la UE se ha iberoamericanizado relativamente, el reto en estos momentos es iberoamericanizar aún más la política de la UE hacia América Latina²⁶. Con ello se lograría superar más fácilmente las contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad de la política exterior española, que gravitan negativamente sobre la triangulación señalada, y encontrar más fácilmente un equilibrio entre ambas dimensiones.

Al mismo tiempo, España debe continuar ejerciendo un cierto papel didáctico en la UE respecto a la necesidad de desarrollar las relaciones birregionales. Existe, como hemos visto, una cierta percepción en la UE de que América Latina es una cuestión especialmente española, con los aspectos positivos y negativos que tiene una percepción de esta naturaleza desde el punto de vista del avance de las relaciones entre ambas regiones. Sin embargo, es obvio que España debe ser prudente en sus presiones sobre las instituciones comunitarias.

Por otro lado, los países latinoamericanos deben tomar más claramente conciencia de que la mayor parte de los países europeos no tiene excesivo interés en estos momentos por el avance en las relaciones birregionales y de que apoyarse especialmente, aunque no sólo, en España para impulsar esas relaciones puede ser una vía consistente para defender sus demandas e intereses en la UE. Sin embargo, este planteamiento, que implica

necesariamente un mayor compromiso por parte española, del existente hasta ahora, en orden a hacer presentes los intereses latinoamericanos en las instituciones comunitarias, no sólo no resulta fácil de llevar adelante en el actual escenario político y económico, europeo y español, sino que, además, no es fácil que prospere en el actual escenario latinoamericano, marcado, entre otras cosas, por la división y heterogeneidad política y económica de los países latinoamericanos, por la puesta en marcha de políticas neopopulistas que sitúan con frecuencia a España como uno de sus referentes y por la articulación de un nuevo regionalismo, de base postliberal²⁷.

Además, si hasta fechas recientes, con todos los problemas que ha habido en las relaciones birregionales, éstas se han visto impulsadas por parte latinoamericana en razón de la búsqueda de autonomía y diversificación de sus relaciones internacionales, en estos momentos esa búsqueda de autonomía y diversificación está actuando de alguna forma en sentido contrario, como consecuencia de la creciente presencia de China, India y Rusia, entre otros países, debilitando el referente español y europeo en las relaciones internacionales. Este fenómeno se manifiesta claramente en el papel emergente en la región que algunos países latinoamericanos juegan, caso de Brasil, o pretenden jugar, caso de Venezuela, a los que, en mayor o menor medida, estorba la presencia en América

Latina de Estados o actores extrarregionales, que pretendan ejercer, de una u otra forma, un cierto liderazgo, como sucede en los casos de España y la UE.

Todo ello hace que la triangulación España-UE-América Latina, que ha sido relativamente exitosa hasta fechas recientes, no presente en estos momentos un panorama excesivamente esperanzador de cara al futuro.

Referencias bibliográficas

- Arenal, Celestino del (1990): "La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América latina y la Comunidad Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, nº 2 (mayo-agosto), pp. 329-368.
- Arenal, Celestino del (1993): "La Comunidad Europea y América Latina ¿En los umbrales de una nueva etapa?", *Sistema*, nº 114-115 (junio), pp. 235-253.
- Arenal, Celestino del (1994): *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.
- Arenal, Celestino del (1997): "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1 (otoño-invierno), pp. 111-138.
- Arenal, Celestino del (2002): "la dimensión política de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico: una visión desde España", en P. Bustelo y J. A. Sotillo (coords.), *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia-Pacífico*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 109-127.
- Arenal, Celestino del (2003): "Estados Unidos y la política latinoamericana de España", *Política Exterior*, vol. XVII, nº 93, pp. 183-193.
- Arenal, Celestino del (2004): *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres?*, Documento de Trabajo, nº 37|2004 (28|6|04), Real Instituto Elcano.
- Arenal, Celestino del (2005 a): *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Documento de Trabajo, nº 7|2005 (15|2|05), Real Instituto Elcano.
- Arenal, Celestino del (2005 b): "Introducción: construyendo un espacio común iberoamericano", en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. XVII-XXII.
- Arenal, Celestino del (2006): "Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina", en C. Freres y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 301-319.
- Arenal, Celestino del (2008): "El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea-América Latina", en C. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, Universidad Carlos III/BOE, pp. 27-50.
- Arenal, Celestino del (2009 a): "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- Arenal, Celestino del (2009 b): "Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina", en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 21-85.
- Arenal, Celestino del (2009 c): *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Documento de Trabajo 36|209 (09-07-09), Madrid, Real Instituto Elcano.
- Arenal, Celestino del (2010 a): "Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)", en Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, *Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 25-55.
- Arenal, Celestino del (2010 b): La nueva arquitectura de la integración en América Latina y el

- Caribe y las relaciones con la UE”, en FIIAPP, *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, FIIAPP, pp. 49-64.
- Arenal, Celestino del (2010 c): “Las Cumbres Iberoamericanas, el nuevo escenario global y la conmemoración de los Bicentenarios”, en C. del Arenal y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 553-632.
- Arenal, Celestino del, y Sanahuja, José Antonio (2010): “La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, *Boletín C*, nº 20, Fundación Carolina, pp. 2-4.
- Ayuso, Anna (2009): “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 85-86, pp. 185-209.
- Barbé, Esther (2007): “España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”, en F. Morata y G. Mateo (eds.), *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, CIDOB, pp. 373-397.
- Barbé, Esther (2010), “Spain and Europe: Mutual reinforcement in Foreign Policy”, en C. Hill y R. Wong (eds.), *National and European Foreigns Policies: Towards Europeization?*, Londres, OUP (en prensa).
- Bustelo, Pablo y Sotillo, José Ángel (coords.) (2002): *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia-Pacífico*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Freres, Christian (2002): “La Cumbre de Madrid. Otro paso en el largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe”, *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal*, año II, nº 7.
- Freres, Christian (2009): “Liderando una Asociación frustrada. España en las relaciones entre la UE y América Latina”, en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 309-334.
- Freres, Christian y Pacheco, Karina (2004): “Conclusiones. Desafíos de las relaciones UE-América Latina. ¿Otra asociación es posible?”, en C. Freres y K. Pacheco (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Madrid, La Catarata, pp. 257-282.
- Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (2006): “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina”, en C. Freres y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 23-104.
- Gratius, Susanne, y Sanahuja, José Antonio (2010): “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, *Política Exterior*, nº 135, pp. 122-134.
- Martín Arribas, Juan José (2006): *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, La Catarata.
- Peña, Felix y Torrent, Ramón (2005): *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Sanahuja, José Antonio (2003): “De Río a Madrid. Posibilidades y límites de las relaciones Unión Europea-América Latina”, Cátedra Jean Monnet del Centro de Estudios de la Unión Europea de la Universidad de Miami, *Jean Monnet|Robert Schuman Paper Series*, nº 6, vol. 2.
- Sanahuja, José Antonio (2009): “Barreras y obstáculo a la integración en América Latina y el Caribe. Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo postliberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina”, *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, nº 7, pp. 11-54.
- Sanahuja, José Antonio (2010 a): “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional”, en C. del Arenal y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y*

los Bicentenarios: una agenda de futuro, Madrid, Fundación Carolina, pp. 451-523.

Sanahuja, José Antonio (2010 b): "Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe de Honduras", *Nueva Sociedad*, nº 226 (marzo-abril), pp. 125-144.

Sanhueza, Raúl (2002): "El sistema de Cumbres Iberoamericanas", en T. Mallo y L. Ruíz Jiménez (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, I.U.Ortega y Gasset, pp. 21-33.

Notas

- ¹ Para una consideración de los decisivos efectos que se derivan de la creciente interdependencia y globalización, tanto desde el punto de vista de los Estados y de otros actores internacionales, como desde la perspectiva de la propia sociedad internacional, ver: Arenal, 2009 a.
- ² Hablamos de triangulación por ser la estrategia más frecuente en la escena internacional, lo que no supone desconocer la existencia, en algunos casos, por ejemplo, de estrategias cuadrangulares, como tendremos ocasión de ver al analizar el caso concreto español que es objeto de este estudio.
- ³ Por triangulación, en el ámbito de las relaciones internacionales, entendemos las interacciones que se producen entre los actores internacionales situados en los tres vértices de un triángulo. La triangulación supone, por lo tanto, la existencia de tres actores o grupos de actores y la articulación por parte, al menos, de uno de ellos de una política o estrategia que directa o indirectamente se apoya en esas interacciones triangulares, con el fin de conseguir determinados resultados u objetivos, bien en relación al actor o actores vértices del triángulo, bien en relación a actores que se encuentran fuera del mismo. La triangulación no puede interpretarse, en consecuencia, como un proceso por principio cerrado en sí mismo, limitado a los actores situados en los tres vértices.
- ⁴ Hablamos de política iberoamericana para referirnos a la política que España articula con relación a los países de habla española y portuguesa de Europa y América Latina y el Caribe, es decir, respecto a los países que conforman lo que las Cumbres Iberoamericanas han denominado la Comunidad Iberoamericana de Naciones o Iberoamérica, de la que España es parte. Por el contrario, hablamos de América Latina para referirnos específicamente a una región,

en la que se encuentran la mayor parte de los países iberoamericanos, que es el referente hacia el que se orientan las relaciones y políticas exteriores de la UE, de la que igualmente España es miembro. Es obvio que para la UE y sus Estados miembros, salvo Portugal y España, no puede hablarse de políticas iberoamericanas, sino de políticas latinoamericanas.

- ⁵ En relación con las triangulaciones España-UE-América Latina y España-EEUU-América Latina, hay que destacar que los gobiernos populares de José María Aznar, especialmente entre 2001 y 2004, sobre la base de su alineamiento con la administración Bush, trataron de desarrollar una estrategia integrada de ambas triangulaciones, es decir, una estrategia cuadrangular España-EEUU-EU-América Latina, que no tuvo éxito como consecuencia del rechazo de la política internacional de la administración Bush por una parte importante de los países latinoamericanos y europeos.
- ⁶ Ver: Bustelo y Sotillo, 2002; y Arenal, 2002.
- ⁷ Las realidades comunes que unen a España con América Latina son, en parte, de naturaleza histórica, por cuanto que se han fraguado y afirmado a lo largo de varios siglos de convivencia común y de casi dos siglos de independencia mutua. Hablamos principalmente de la historia, la lengua, la cultura y los valores comunes, pero también del importante entramado de vínculos, intereses y relaciones políticas, económicas, sociales y culturales, que se han desarrollado a partir de la independencia de la América hispana. Realidades comunes, por un lado, de naturaleza histórica, especialmente a nivel lingüístico y cultural, que, sin embargo, continúan plenamente presentes y en pleno proceso de expansión, demandando la atención del conjunto de los países iberoamericanos (Arenal, 1994: 157-160). Pero estas realidades comunes son, por otro lado, en una medida cada vez más importante, de naturaleza actual, como consecuencia del espectacular desarrollo que han

conocido las relaciones mutuas en el último cuarto del siglo XX y principios del XXI, en los planos político, económico, social y cultural. Hay que destacar, en este sentido, entre otras, la intensificación y profundización que han conocido las relaciones político-diplomáticas a partir de 1976; el espectacular incremento de la cooperación al desarrollo con América Latina, convertida durante mucho tiempo en destino prioritario de la misma; el impresionante desarrollo de los flujos económicos, especialmente de inversión, a partir de mediados de la década de los noventa en el siglo XX, que ha convertido a España en el segundo inversor mundial en la región; los cada vez más intensos lazos culturales y sociales que se derivan de la intensificación de la comunicación entre las sociedades civiles iberoamericanas en todos los ámbitos; el desarrollo de los flujos migratorios que se han producido entre los países iberoamericanos de las dos orillas del Atlántico, muy especialmente de latinoamericanos a España, y las remesas que estos emigrantes envían a sus países de origen, que tiene una importancia decisiva en sus economías, vinculando aún más esos países con España (Arenal, 2005 b: XVIII y 2009 b: 24-26).

⁸ Para la dimensión identitaria de la política iberoamericana de España, ver: Arenal, 2009 b.

⁹ Ver: Arenal, 2003: 189 y 2009 b: 22.

¹⁰ Para el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas, ver: Sanhueza, 2002; Arenal, 2004 y 2005 a.

¹¹ La exposición que se hace del papel de España en las relaciones UE-América Latina está basada, en parte, en trabajos anteriores nuestros que han abordado este tema. Ver: Arenal, 1990, 1993, 2006, 2008. También, ver: Freres, 2009.

¹² Ver: Arenal, 1997: 123.

¹³ Ver: Arenal, 1997: 127-128.

¹⁴ Ver: Sanahuja, 2003; Freres y Pacheco, 2004; y Martín Arribas, 2006;

¹⁵ Esto será así en el caso de los gobiernos socialistas de Felipe González y José Luis Rodríguez Zapatero, pero no con los gobiernos populares de José María Aznar, que buscarán europeizar la política hacia Cuba para legitimar la misma ante la opinión pública y no hacerla depender exclusivamente de Estados Unidos.

¹⁶ La propuesta española, que proponía, entre otras medidas, la suspensión de la cooperación económica, salvo la ayuda humanitaria, se alineaba en gran medida con la política de Estados Unidos respecto a la isla, transcribiendo casi todas las peticiones que el enviado especial norteamericano había formulado en septiembre en su gira por las capitales europeas, y hubiera supuesto al mismo tiempo, caso de aprobarse en esos términos, una ruptura radical con la política seguida hasta entonces por la UE respecto a Cuba.

¹⁷ Esta posición común establecía como objetivo de la UE “estimular el proceso de transición a una democracia pluralista y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en Cuba” sin que ello provocase un aumento de las penalidades de los cubanos, supeditando la cooperación de la UE a los progresos en esos ámbitos. Se apostaba por intensificar el diálogo con las autoridades cubanas, al mismo tiempo que con la disidencia, por un cambio en la legislación interna cubana, con la desaparición de los delitos políticos, la liberación de los presos políticos y el fin del hostigamiento a los disidentes. Se reiteraba el mantenimiento de la ayuda humanitaria y se pedía al Consejo que hiciese una evaluación semestral de la aplicación de la posición común.

¹⁸ De hecho, la europeización de la política iberoamericana se empieza a producir ya antes del ingreso de España en las Comunidades Europeas, a partir del momento en que se inician las negociaciones para la adhesión, como se pondrá de manifiesto en la actuación española

ante los países iberoamericanos con el fin de tranquilizarles en cuanto a lo que suponía la integración en las Comunidades Europeas en sus relaciones comerciales y financieras con España y, muy especialmente, en la europeización de la activa política centroamericana puesta en marcha por los gobiernos socialistas de Felipe González, con el fin de reforzarla y evitar costes en la relación con Estados Unidos. En este punto, asistiremos también, al mismo tiempo, al primer intento exitoso, por parte de esos gobiernos socialistas, de iberoamericanizar la política centroamericana de la Comunidad Europea, en función de los intereses y valores defendidos por España.

¹⁹ Ver: Barbé, 2010.

²⁰ Como ha señalado Barbé, "América Latina es la región en la que más fácilmente pueden aparecer divergencias entre los intereses españoles y la formación de un interés europeo, derivadas de los elevados intereses de nuestro país frente a la tendencia colectiva orientada en buena medida hacia una política de principios (a diferencia de lo que ocurre en las regiones vecinas con riesgo directo para la seguridad europea) (Barbé, 2007: 386).

²¹ De hecho, sin entrar a considerar otras expresiones anteriores en cuanto a la existencia de valores comunes, en la II Cumbre ALCUE, celebrada en Madrid, en 2002, se elaboró un Documento de Trabajo titulado "Valores y posiciones comunes" (<http://www.oei.es/ueal2002b.htm>), que trataba de expresar los valores y posiciones compartidas por ambas regiones, reflejando el interés de España por hacer presente en las relaciones birregionales el tema de los valores comunes y por reforzar la dimensión normativa de la UE.

²² Para las contradicciones de la UE en cuanto potencia normativa, ver: Sanahuja, 2010 b.

²³ Ver: Arenal, 2009 b: 30-33.

²⁴ En este caso, no se puede olvidar el papel jugado en parecido sentido, aunque con menor

intensidad, que España, por Portugal, en cuanto país miembro tanto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y, por lo tanto, de las Cumbres Iberoamericanas, como de la UE.

²⁵ Ver: Arenal, 2010 c: 613-614.

²⁶ Ver: Gratius y Sanahuja, 2010.

²⁷ Ver: Sanahuja, 2009.

