

ANTONIO SANZ TRILLO

América Latina y España: entre la ficción y la realidad

América Latina, pese a lo que pueda afirmar el discurso oficial, no ha sido una prioridad de la política exterior española, y el desinterés del Gobierno popular hacia esa región no puede ser atribuido al 11-S y el alineamiento del Ejecutivo con EEUU y su estrategia antiterrorista internacional. Sin embargo, ese alineamiento supone cambios importantes en el contenido y enfoque de la política española hacia América Latina, que reducen su eficacia y provocan un distanciamiento aún mayor por parte de esa región.

A lo largo de la historia, América Latina ha sido y es un referente constante de la política exterior española. Es un hecho incuestionable pero al mismo tiempo condicionado por una serie de factores relacionados con el contexto internacional, latinoamericano e interno de España.¹ Un análisis superficial del discurso oficial desde la transición democrática —se podría retroceder aún más, con resultados similares— demostraría que América Latina ha ocupado un espacio preferencial. Pero, el contexto en los tres niveles mencionados incide en que América Latina sea una prioridad más retórica que práctica en la política exterior española.²

¹ Ver Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) (Ed.), *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el Sistema Internacional*, Madrid, 2000.

² En los últimos quince años, el contexto internacional se antoja determinante. La desaparición del comunismo como amenaza ha ocasionado la lógica alteración geoestratégica que impregnó las relaciones internacionales desde el final de la II Guerra Mundial y, por lo tanto, la redefinición del orden internacional. En este nuevo orden los asuntos de seguridad y defensa, relacionados esta vez no con la expansión comunista sino con el terrorismo internacional y el fundamentalismo religioso, constituyen la principal preocupación de ese “nuevo” orden, sobre todo a partir del 11-S.

Antonio Sanz Trillo es Licenciado en Geografía e Historia, doctorando en Historia Contemporánea de América Latina en el Instituto Universitario Ortega y Gasset y profesor de Relaciones Internacionales en ICAI-ICADE

América Latina y el “lustró perdido”

En América Latina, después de la recuperación económica de los años noventa, el periodo 1997-2002 fue bautizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como el “lustró perdido” (que recuerda a la “década perdida” referida a los años ochenta), a pesar del crecimiento demostrado por algunas economías (Brasil, México y Chile) en comparación con la media mundial. Un dato que muestra con rotundidad la gravedad de la crisis que afecta al conjunto de la región es la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB), que en 1997 alcanzó el 5% y en 2002 descendió al -0,5%. Por otra parte, persisten los elevados índices de desigualdad y pobreza. En valores absolutos, ésta ha pasado de afectar a 200,2 millones de personas en 1990 a 214,3 millones en 2001.³

En la actualidad, se puede afirmar que, tras largos periodos de gobiernos autoritarios, la democracia ha triunfado en América Latina, y que este sistema es valorado favorablemente por la mayoría de los ciudadanos, como se desprende del *Latinobarómetro 2003*.⁴ Por el contrario, y aunque parezca una contradicción, ha aumentado el porcentaje de personas que desconfían de las instituciones y de los partidos políticos tradicionales.⁵ Esto ha dado como resultado la fragmentación de la representación partidaria y la aparición de nuevas fuerzas políticas: unas, lideradas por antiguos militares que intentaron acceder al poder mediante golpes de Estado, como Hugo Chávez en Venezuela; otras por personajes desconocidos en la política, como Álvaro Uribe en Colombia; y, en tercer lugar, el auge de actores políticos surgidos de los movimientos indígenas en países como Ecuador y Bolivia.

A escala nacional, el “lustró perdido” ha sido testigo de importantes cambios en América Latina, como por ejemplo lo sucedido en Brasil, Argentina y Colombia. En Brasil, la victoria del Partido de los Trabajadores liderado por Luiz Inácio Lula da Silva en 2002 albergó esperanzas en muchos sectores de la sociedad brasileña e internacional. En Argentina, el Gobierno de Néstor Kirchner se enfrenta ante un doble desafío, interno y externo: impedir que la división interna del Partido Justicialista incida en la gobernabilidad del país, y la obtención de

³ Estos datos —proporcionados por la CEPAL y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)—, así como un análisis de la crisis socioeconómica en América Latina se puede encontrar en José Antonio Alonso, “Pobreza, desarrollo social y medio ambiente”, en Carlos Malamud (Coord.), *Anuario Elcano. América Latina 2002-03*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003, pp. 308-336.

⁴ Según los datos de esta encuesta, el 67% de las personas preguntadas se mostró partidaria de la democracia como el mejor sistema de Gobierno. El *Latinobarómetro* (www.latinobarometro.org) es un estudio de opinión en 17 países de América Latina realizado por la Corporación Latinobarómetro cuya sede está en Chile. El primero se presentó en 1995. El objetivo de la encuesta consiste en presentar las opiniones, actitudes, valores y comportamientos de las sociedades de América Latina en las cuales se aplica.

⁵ Ver Daniel Zovatto, “América Latina: balance electoral 2002”, en Carlos Malamud (Coord.), *op. cit.*, pp. 104-106.

condiciones favorables para el pago de la deuda externa en la negociación con el Fondo Monetario Internacional y los acreedores privados. A los problemas de gobernabilidad y crisis económica de los dos primeros, se une en Colombia la realidad de un conflicto en el que están implicados las guerrillas, los grupos paramilitares y el Ejército.⁶ El triunfo electoral de Uribe en 2002 se ha traducido en un incremento de las medidas militares y de búsqueda de apoyo exterior para derrotar militarmente a la guerrilla, fundamentalmente a través de la colaboración del Gobierno estadounidense.

Pero, no todo han sido cambios. En algunos países persisten situaciones, unas antiguas como la dictadura de Fidel Castro en Cuba, y otras más recientes como la abierta confrontación entre partidarios y detractores de Chávez, con el intento de golpe de Estado en abril de 2002.

Finalmente, la incidencia de EEUU en la región ha sido constante a lo largo de la historia. Desde el siglo XIX, el interés por América Latina se ha traducido en iniciativas como la Doctrina Monroe, la Alianza para el Progreso o la más reciente Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).⁷ Camuflado por la retórica, el fin último del discurso oficial ha consistido en ejercer una influencia directa en los asuntos internos de los países de la región, y Centroamérica representa uno de los ejemplos más evidentes. En los años ochenta, el Gobierno estadounidense dedicó ingentes recursos (económicos y humanos) a apoyar la lucha contrainsurgente (Guatemala, El Salvador) y a impedir la consolidación de regímenes no afines (Nicaragua) en la subregión.

Una cuestión que, a raíz de la respuesta estadounidense a los ataques terroristas del 11-S se encuentra en primera línea del debate político nacional de EEUU e internacional, es la definición de lo que este país “es” y “debe ser” en el nuevo orden internacional. Algunos analistas, como Michael Ignatieff, son partidarios de hablar de imperio y de actuar como tal, mientras que para autores como Joseph S. Nye sería un error confundir primacía con imperio.⁸ La seguridad se ha convertido en la prioridad máxima de la política exterior estadounidense, y América Latina ha pasado a un lugar secundario, si no ha desaparecido, de la agenda internacional del Gobierno de Bush, salvo por las negociaciones del ALCA y el conflicto de Colombia, que ahora se ve a través del prisma de la “guerra global contra el terrorismo”, más que como “conflicto interno”.

*En primera
línea del
debate
político
nacional de
EEUU e
internacional,
está la
definición de
lo que este
país “es” y
“debe ser”
en el nuevo
orden
internacional*

⁶ Ver el monográfico “La ‘crisis’ colombiana: causas y repercusiones externas e internas”, *Colombia Internacional*, Bogotá, febrero de 2001, N° 49-50.

⁷ Ver *Alternativas Sur, El Área de Libre Comercio de las Américas*, CIP-FUHEM, Madrid, 2003, Vol. II, N° 1.

⁸ Recientemente se han publicado en España dos interesantes trabajos que reflejan ambas posiciones. Por un lado, Roque San Severino explica que EEUU ejerce una hegemonía global. En “La realidad imperial norteamericana: otras realidades y algunas reflexiones”, *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales (REDRI)*, noviembre 2003, N° 3. Por su parte, Rafael Bardají considera a EEUU como un imperio post-imperial. En “La virtud de la hegemonía americana”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, Madrid, octubre 2003, N° 1, pp. 161-174.

Cambios y matices en la política española hacia América Latina

Según Celestino del Arenal, en 1992 se abrió una nueva etapa en la política de España hacia América Latina caracterizada por un creciente pragmatismo, una mayor implicación de la dimensión europea en esa política, la construcción de una Comunidad Iberoamericana de Naciones como referente fundamental, el incremento del peso de los factores económicos en la relación, y el desarrollo de la paradiplomacia por medio de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos.⁹ Unas características que no eran propias de los Gobiernos del Partido Popular (PP) sino que estaban presentes cuando todavía gobernaban los socialistas. Era lógico pensar en la permanencia de esas características porque la dimensión latinoamericana es una política de Estado a la que no deben afectar los cambios de Gobierno, ni en los principios que la guían ni en sus objetivos. Para confirmar esta idea bastaría comparar la definición de intereses del Gobierno popular manifestada por el Ministro de Asuntos Exteriores saliente, el 31 de octubre, con las realizadas por los sucesivos responsables del Ministerio de Asuntos Exteriores en los Gobiernos socialistas, o por su inmediato antecesor Abel Matutes. En el apartado dedicado a América Latina, Josep Piqué explicaba que “los intereses mencionados son el afianzamiento de las instituciones democráticas y el refuerzo de la gobernabilidad, el apoyo a los esfuerzos de integración, el acercamiento de América Latina a Europa y, a medio plazo, el interés compartido con los países latinoamericanos de crear un escenario nuevo acorde con los cambios derivados de la globalización”.¹⁰ Es tan solo un ejemplo representativo de la continuidad a la que se hacía referencia; sin embargo, ésta no ha sido óbice para que cada nuevo Ejecutivo introdujera matices.¹¹

Nuevas prioridades a partir del 11-S

Los acontecimientos del 11-S señalaron un antes y un después en esa última etapa que comenzaba en 1992 y que aún no se ha cerrado. No se puede hablar de

⁹ En Celestino del Arenal, “La política española hacia América Latina en 2003”, en Carlos Malamud (Coord.), 2003, *op.cit.*, pp. 15-16. Ver también Matías Kulfas, “Las inversiones españolas en América Latina”, *Alternativas Sur. El poder de las multinacionales. El punto de vista del Sur*, CETRI, CIP-FUHEM, Madrid, 2002, Vol. I, Nº2, pp. 137-162. El concepto de paradiplomacia ha sido desarrollado por Francisco Aldecoa y Michael Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999. Sobre la acción exterior de las comunidades autónomas, ver Christian Freres y Antonio Sanz (Eds.), *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina. Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid, 2002.

¹⁰ En “Los intereses nacionales en la política exterior”. Es una parte de la conferencia del Ministro Piqué recogida por Rafael Grasa en “La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro”, *Afers Internacionals*, Barcelona, noviembre 200, 1Nº 54-55, pp. 65-83.

¹¹ Ver Celestino del Arenal, *op.cit.*, pp. 18-19.

cambios en los principios y objetivos sino de alteraciones en el orden de prioridades de la política exterior. Las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad internacional siempre han estado presentes en los enunciados de la política exterior española desde la transición. Ejemplo de ello son los debates que en España provocó el ingreso en la OTAN entre 1981 (ingreso en la organización atlántica) y 1986 (referéndum sobre la manera de permanecer en ella). La novedad estriba en la importancia relativa que estos asuntos han adquirido a partir de esa fatídica fecha.

El Gobierno presidido por José María Aznar optó por un resuelto alineamiento con la posición del Gobierno estadounidense. De esta manera, el terrorismo internacional ascendía al primer plano de la acción exterior, y relegaba otros problemas y dimensiones, entre ellas la dimensión latinoamericana. Esta es una opinión compartida por muchos autores. Que el Ejecutivo del PP eligiera la vía de la adscripción a los postulados de EEUU para tratar la política internacional constituye un hecho irrefutable. Pero que de ahí se desprenda inmediatamente que América Latina haya sufrido las consecuencias se aleja de la realidad. Donde sí que se han sentido los efectos más directos es en la política europea del Gobierno al colocarse en el bando opuesto a Francia y Alemania y al lado de Gran Bretaña. Resulta cuando menos llamativo que en los momentos decisivos para la Unión Europea (UE) como los actuales, estos tres países hayan “aparcado sus diferencias” sobre Irak y estén dispuestos a erigirse en el centro decisorio de la UE, mientras que España, que hasta el momento rechaza esta posibilidad, sólo ha compartido opinión con Italia y Holanda fundamentalmente.¹²

¿Cuándo América Latina ha sido una prioridad efectiva de la política exterior española? En el plano discursivo la región siempre se cita entre las dimensiones naturales de esa política, junto a Europa y el Mediterráneo, además de la relación con EEUU. En ocasiones los Gobiernos socialista y popular han manifestado sus desencuentros sobre América Latina (por ejemplo, distintos puntos de vista acerca de los conflictos centroamericanos en los años ochenta), algunos de los cuales aún perviven en determinados asuntos (por ejemplo, la Ley Helms-Burton y el embargo a Cuba). Pero, en ningún caso las diferencias han sobrepasado el límite del enfrentamiento dialéctico.

La proliferación de regímenes autoritarios y de situaciones de abuso de los derechos humanos, así como los conflictos armados (Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Perú, Colombia) durante los años setenta y ochenta (algunos de ellos se resolvieron en los años noventa como Guatemala y otros como Colombia perduran en la actualidad) impulsaron el compromiso firme de los Gobiernos españoles de la época por la paz y la democracia en la región. Superados estos problemas en la mayoría de los casos, junto a una mejora de los parámetros económicos en los años noventa, se constató una disminución de la presencia de América Latina en el discurso oficial.

Hasta ahora, las relaciones económicas entre España y América Latina han avalado la idea de que el retroceso se produjo con anterioridad a los atentados en Nueva York y al comienzo de la estrategia antiterrorista global del presidente Bush.

¹² Ver *El País*, 20 de febrero de 2004.

Básicamente se observa en las inversiones españolas en la región, porque las relaciones comerciales apenas son relevantes para España.¹³ Si en 1998 aquellas representaron un 65,1% del total de las inversiones en el exterior, en 2000 cayeron al 39,4% en beneficio de las destinadas a la UE (50%). En 2001 bajaron al 10% (la UE el 78%) y en 2002 no superaron el 16% (la UE el 61,8%) consecuencia, entre otras razones de la crisis económica en América Latina iniciada en 1998.¹⁴

Pero, algunas actitudes del Gobierno español en los últimos tres años no han contribuido precisamente a revertir la situación. Algunos ejemplos inciden en esta afirmación: la visita conjunta de los embajadores estadounidense y español a Pedro Carmona, presidente por unas horas tras el fracasado intento de golpe de Estado contra Chávez; la oferta de ayuda militar al Gobierno del presidente Uribe en el marco del Plan Colombia, el respaldo al endurecimiento de la estrategia anti-guerrillera del Gobierno colombiano y la identificación con los puntos de vista oficiales estadounidenses sobre el conflicto en Colombia; la ausencia de Aznar en los actos de toma de posesión del presidente Lula a comienzos de 2003; la rápida salida de Argentina de empresas españolas ante la crisis desatada en el país a finales de 2001;¹⁵ la actitud del Gobierno español ante los procesos abiertos a los responsables de las dictaduras; el error estratégico que supuso el viaje de Aznar a México para recabar el apoyo del Gobierno de este país en las votaciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en relación a Irak; los pobres resultados de la II Cumbre UE-América Latina, o las acusaciones al Gobierno español de haberse apropiado de las Cumbres Iberoamericanas en su propio interés;¹⁶ o la controversia suscitada por la presencia de militares hondureños y salvadoreños en la Brigada "Plus Ultra" en Irak.¹⁷ Por último, resulta también frustrante que el Eje-

¹³ En 1995 las exportaciones españolas a la región sumaron el 5,2% del total, alcanzando el 6,4% en 1998. Las cifras para 2002 representan un 5,1%, es decir, inferiores a 1995. Los datos de las importaciones son aún más desalentadores. Entre 1995 y 2002 no sobrepasaron el 4% del total de las importaciones (y ese porcentaje se alcanzó tan sólo en tres años: 1995, 1997 y 2002). En 1999 se redujo al 3,5%.

¹⁴ Informaciones elaboradas a partir de los datos proporcionados por el *Registro de Inversiones Españolas en el Exterior*, Dirección General de Comercio e Inversiones, Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, Ministerio de Economía.

¹⁵ En opinión de Carlos Malamud: "Mientras quienes han apostado por la inversión directa, como las empresas españolas, siguen mayoritariamente en el país y su suerte está atada a la evolución de la economía argentina, los que viven de la especulación ya se han ido, después de salvar todo lo que pudieron". En *Las relaciones hispano-argentinas en el marco de las negociaciones Unión Europea-Mercosur*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003, p. 5.

¹⁶ Ver Raúl Sanhueza, "El sistema de Cumbres Iberoamericanas", en Tomás Mallo y Laura Ruiz Jiménez (Coord.), *El Sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2002, pp. 21-33.

¹⁷ Una polémica que surgió cuando algunos medios de comunicación publicaron que España aportaría 161 millones de euros al banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que desde 2003 había aumentado las ayudas a Honduras, El

cutivo popular haya puesto énfasis en la seguridad cuando se trata de cooperación al desarrollo, y que lo aplique no sólo en su acción bilateral sino en el contexto de la UE, como se puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002.¹⁸ En la práctica totalidad de los ejemplos mencionados amplios sectores de las sociedades latinoamericanas criticaron la actitud oficial española.

El 11-S y los posteriores sucesos (guerras en Afganistán e Irak, y amenazas directas a todos aquellos Estados que dieran cobijo o proporcionasen ayuda a grupos terroristas, etc.) han incidido en la política de España hacia América Latina, pero no es del todo cierto que el Gobierno saliente haya prestado menor atención desde el momento, sino que habría que retroceder en el tiempo para encontrar el inicio de esa desatención.

Evidentemente, no sería realista pensar en un cambio de orientación de la política latinoamericana de España con efectos inmediatos. Requerirá el esfuerzo por el diálogo sincero y directo con los pueblos latinoamericanos que ayude a profundizar en el conocimiento mutuo, más allá de la consabida retórica de los lazos históricos de los que, por otra parte, ningún iberoamericano es ajeno. Sin menoscabo de las alianzas que España mantiene con Estados Unidos y con sus socios europeos, América Latina representa su aliado natural, y es esta conexión (la “conexión iberoamericana” de Howard Wiarda) la que es perentorio cultivar con entusiasmo.

Salvador, República Dominicana y Nicaragua, y que el Gobierno estaba dispuesto a condonar la deuda externa que estos países mantenían con España a cambio de su participación en la Brigada. Ver *El Mundo*, 1 de marzo de 2004.

¹⁸ José Antonio Sanahuja, “Guerras hegemónicas y ayuda al desarrollo”, *Le Monde diplomatique*, octubre 2003.