

La política exterior española hacia América Latina

María Ángeles Muñoz
UNISCI

Durante la última década América Latina y el Caribe han experimentado un cambio acelerado sin precedentes similares en su reciente historia. Esta evolución, fundamentalmente económica y acompañada de la llegada de nuevos gobiernos de corte populista y de izquierda de una parte y de centro derecha de la otra, es paralela al proceso global de despegue de los países emergentes. En algunos casos pasamos de contemplar el recorrido propio de una nación en desarrollo a un país-potencia de influencia regional y mundial. La influencia directa de estos cambios se acusa directamente en la sustitución, por ejemplo, del G8 por el G20 como foro principal de envergadura económica y financiera internacional (en el que Argentina, Brasil y México han entrado en el grupo de líderes de la economía mundial). Esta realidad conforma una nueva perspectiva actualizada que exige también un nuevo planteamiento en el ámbito de las relaciones exteriores.

España, en este marco, necesita replantear con urgencia un discurso y una política que siempre han sido necesarios pero que en este momento se han vuelto imprescindibles: España debe ser capaz de generar una política renovada para una región transformada. Los cambios que se están sucediendo a gran velocidad se deben a los efectos de la globalización, pero también son debidos a un despertar interno de estos países, cuestión que no se ha tenido suficientemente en cuenta. Estos cambios a su vez han tenido impacto interno y externo. En este escenario los vínculos sociales, políticos, económicos y culturales de España con el mundo centroamericano y sudamericano ya no son suficientes para garantizarle una posición privilegiada en sus relaciones exteriores. Hasta el momento España no ha sabido aprovechar la fuerza y el potencial de estos vínculos arraigados en una relación de carácter histórico. Todavía desconocemos los efectos que podría tener esta pérdida a la hora de configurar España como un país relevante en la escena internacional, a caballo entre Europa y América. España no se ha consolidado como ese puente natural y, si renuncia a ello, habrá perdido su oportunidad real de adquirir peso específico y geoestratégico tanto en la Unión Europea como en un marco de cooperación y asociación americana.

Con el fin de valorar qué ha hecho España durante esta etapa de cambios y vislumbrar un horizonte de política activa latinoamericana vamos a centrar nuestra investigación en tres áreas prioritarias de estudio y propuesta:

1. En primer lugar pretendemos revisar la política exterior española con Latinoamérica durante los últimos diez años. Abarcar este segmento temporal implica evaluar tanto el último periodo de la política exterior americana de la era Aznar como el cambio experimentado en este ámbito con la llegada del gobierno de Rodríguez Zapatero y su evolución posterior.
2. En segundo lugar intentaremos analizar cuál es nuestro déficit y cuál nuestro superávit en la política exterior española respecto a esta amplia región de importancia vital para nuestra consolidación exterior.
3. Por último pretendemos marcar unas líneas básicas que sirvan de ejes de acción para poder plantear una política eficaz que responda a los retos actuales en la relación con el conjunto de países latinoamericanos.

Diez años de política exterior con Hispanoamérica

Si la política exterior española durante el gobierno de José María Aznar estuvo caracterizada por una inclinación hacia América -unida a un despliegue de energías en Europa- en la búsqueda de una posición de liderazgo, esto cambió sustancialmente con la llegada de Rodríguez Zapatero al gobierno.

Efectivamente la acción diplomática del gobierno Aznar, sobre todo en su segunda legislatura, estuvo orientada a concretar una constante europeización de nuestra política exterior y a incidir en la política hispanoamericana en su dimensión económica (concretada en un aumento importante de la inversión empresarial española antes y después del año 2000). Aznar quiso además potenciar los lazos culturales –sobre todo a través del fortalecimiento del español en el mundo- con el fin de consolidar a España como potencia cultural y lingüística. La apuesta por una vinculación más estrecha a Estados Unidos y la falta de un plan rector con objetivos claros y acciones específicas dejaron en el aire una posibilidad de haber incidido también políticamente en los cambios experimentados en los países de Centroamérica y Sudamérica. La marcada posición respecto a la defensa de las libertades fundamentales y la democracia en Cuba, algo más relajada entre 2000 y 2004, fue otro signo de definición de nuestra política exterior, unida a la lucha internacional contra el terrorismo manifestando su apoyo a la política colombiana de Álvaro Uribe.

La llegada de Zapatero al gobierno supuso un cambio radical en el planteamiento de nuestra política exterior americana: principalmente a través de un fuerte viraje en la relación con Estados Unidos y a una agenda política de bajo perfil en Hispanoamérica, caracterizada por la búsqueda de buenas relaciones con todos los países con independencia de su situación interior o del signo político de su gobierno. En la práctica se procedió a un estrechamiento de las relaciones con países de dudosa consolidación democrática como Venezuela, Ecuador, Honduras o Bolivia; por un proceso de creciente regularización de inmigrantes procedentes en parte de países americanos (en la primera legislatura), seguido de la Directiva de Retorno aprobada en 2008, cuestión que generó un creciente malestar en este colectivo y los países de procedencia; y por una política de presión en las instituciones europeas -no desprovista de polémica- con el fin de acabar con la Posición Común de la UE respecto a Cuba. Ha sido precisamente esta cuestión, el marco de relaciones con Cuba, el objetivo que la administración de Rodríguez Zapatero -con Ángel Moratinos a la cabeza en Asuntos Exteriores- consideró primordial en su política Latinoamericana. Moratinos encauzó la acción desde el Ministerio con el fin de modificar la política española hacia Cuba y ejercer una presión notoria en Europa para cambiar el contenido de la Posición Común. En esta línea hizo tres viajes a Cuba (en 2006, 2009 y 2010 respectivamente), buscando protagonizar un proceso de reformas en la isla, proceso en el que este protagonismo se atribuiría a las buenas relaciones del gobierno español con el régimen de los Castro. Como consecuencia de esta interlocución se consiguió la liberación del “grupo de los 75”. A pesar que esto podría suponer un activo de la política de Moratinos, lo cierto es que los presos excarcelados criticaron duramente la política de España tras recuperar la libertad: las deportaciones de los presos de conciencia no tendrían otro fin, según ellos, que la aniquilación de la disidencia en Cuba.

Regresando a una perspectiva general, lo cierto es que a partir de 2004 España ha visto menguada su capacidad de influencia en la región y ha desperdiciado la opción de sustentar una posición de interlocutor válido en Europa. Y en cuanto al compromiso anunciado por Zapatero de apoyar la consolidación democrática en la región poco o nada se ha hecho. La única oportunidad relevante que su gobierno ha tenido para generar un impacto positivo en la política exterior hispanoamericana fue la VI Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la UE y de América Latina y Caribe durante la Presidencia española de la UE en 2010, pero ésta se vio ensombrecida por la invitación del gobierno español a Porfirio Lobo, que dejó un mensaje de ambigüedad sobre la legitimidad de los procedimientos de llegada al gobierno en Hispanoamérica.

Un proyecto de política exterior española con el mundo americano

Los efectos de la crisis económica -que ha incidido con especial impacto en nuestro país- sumados a un objetivo de mejora de la cohesión interna en el seno de la Unión Europea, a través de la activación del Servicio de Acción Exterior, hacen más urgente que nunca un replanteamiento definitivo de la política exterior de nuestro país con Hispanoamérica.

España debería desarrollar una política de compromiso que consiga involucrar tanto a europeos como a americanos. Debería ser capaz de generar acuerdos estratégicos internacionales en materia de seguridad (donde incluimos crimen organizado y terrorismo), narcotráfico, inmigración, crecimiento económico, asociación política, energía, educación, cooperación y desarrollo; más aún cuando la política preferencial de adquisición de la nacionalidad española con ciudadanos procedentes de países americanos lleva implícita la adquisición de la ciudadanía de la Unión Europea.

Por otra parte, en la medida que Hispanoamérica no ha logrado constituir una asociación política estratégica viable de Estados americanos, y mientras algunos países como Brasil, Argentina o Chile adquieren peso específico propio al margen del conjunto, también resulta necesario prefigurar un mejor plan de objetivos concretos y relaciones específicas de carácter bilateral al margen de las cumbres iberoamericanas (cumbres en las que España no ha logrado ser el factor esperado para lograr la unidad).

El diferente grado de consolidación democrática de estos países americanos, su visión del papel del Estado y su diferente grado de apertura a los mercados internacionales hace de esta región un conjunto fragmentado política y económicamente que precisa de un proyecto de acción exterior diversificado y con distintos niveles de prioridades políticas. No se puede aplicar una política americana uniforme. La llegada de nuevos actores de peso a la región como China o Rusia nos obliga sin duda a asumir este reto.

Por último, España debería asumir la responsabilidad de colaborar activamente en la organización de una agenda política europea con Hispanoamérica, buscando objetivos compartidos y alcanzando acuerdos vinculantes para ambas entidades, ya sea a nivel de bloques o a través de acuerdos regionales o bilaterales. Éste constituiría su principal logro político.