



España y América Latina durante el gobierno Zapatero: La difícil reconstrucción de los puentes

Número 17

Juan Pablo Soriano

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona

José Luis Rodríguez Zapatero tuvo su debut en política latinoamericana a finales de mayo de 2004, durante la III Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe que se celebró en Guadalajara, México. La V Cumbre UE-América Latina se celebrará en mayo de 2008 en Lima, Perú, y paradójicamente los retos que se le plantean hoy a la política exterior española hacia Latinoamérica se parecen mucho a los que se tenían hace cuatro años. La herencia de los gobiernos de José María Aznar en política hacia Latinoamérica fue una de rompimiento y enfrentamiento. Pese a los esfuerzos iniciales de cambio de Rodríguez Zapatero, su gobierno se vio en serias dificultades para restablecer los vínculos con la región. La estrategia inicial de “ser amigo de todos” (o diplomacia blanda como la han denominado algunos comentaristas¹) rápidamente probó sus límites, porque durante el periodo 2004-2007 se evidenció aún más que América Latina no es una región homogénea, y que requiere cada vez más de políticas diferenciadas por parte de la diplomacia española.

El nuevo acercamiento a América Latina

En 2004 había enormes expectativas de mejora de las maltrechas relaciones que había heredado Zapatero de la política de José María Aznar hacia la región: una política caracterizada por la dureza del discurso contra los líderes de izquierda, por la defensa de la intervención estadounidense en Irak (llegando incluso a intentar convencer a los gobiernos de Chile y México para que se alinearan con Estados Unidos), y por la promoción y “defensa economicista” de los intereses económicos y comerciales españoles en América Latina. Ante este escenario Zapatero se planteó retomar la idea de España como interlocutor privilegiado entre América Latina y la UE, e iniciar la reconstrucción del diálogo político con todos los países de la región promoviendo una política “autónoma” con respecto a la estadounidense. La decisión de retirar las tropas españolas de Irak en la primavera de 2004 fue interpretada en este sentido por la mayoría de los países latinoamericanos.

Asimismo, una de las primeras decisiones de política exterior hacia la región estuvo orientada a confirmar el nuevo compromiso de España con América Latina. En 2004, después de negociaciones con Brasil y Chile, el gobierno de Zapatero decidió participar en la Misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), primero con fuerzas militares y después con efectivos policiales. Así, en octubre de 2004 llegaron a Haití 200 infantes de Marina españoles (las tropas se retiraron en marzo de 2006), y el país caribeño pasó a formar parte prioritaria del Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2005-2008. El compromiso iberoamericano por la estabilización de la situación y el desarrollo en Haití parecía augurar un periodo de reconstrucción de puentes y de estrecha colaboración entre España y América Latina. Sin embargo, la realidad política latinoamericana y la agenda diplomática española no fueron del todo compatibles.

La Unión Europea, España y América Latina

En una entrevista en octubre de 2005, el Ministro de Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, reconocía que no obstante los esfuerzos de su país, no había las condiciones para

esperar un gran avance en las relaciones euro-latinoamericanas. Explicaba Moratinos: "Desgraciadamente, y hay que decirlo a nuestros socios iberoamericanos, Iberoamérica no está en la agenda europea" ². Año y medio después, en marzo de 2007, la Secretaría de Estado para Iberoamérica³ no tenía más remedio que reconocer, nuevamente, que había "cierto abandono" de las relaciones entre la UE y América Latina³. Aunque hay quien pueda atribuir esta situación a una falta de ímpetu de España, y también de los países latinoamericanos, para empujar hacia adelante la relación bi-regional, gran parte de la explicación sobre el estado de la relación eurolatinoamericana se puede encontrar en las dinámicas intra europeas. Entre 2004 y hasta finales de 2007 los países miembros de la UE tuvieron que gestionar una importante ampliación hacia el Este, el fracaso del proceso de ratificación de la Constitución, la reordenación de sus relaciones con Estados Unidos, Rusia y China, y la discusión y puesta en práctica de nuevas dimensiones de las políticas comunitarias. Para nadie era un secreto que con esta cargada agenda comunitaria, las relaciones con América Latina se iban a ver relegadas a los puntos más bajos de la política exterior de la mayoría de los países miembros de la UE. Sin embargo, para España, esta situación resultaba sumamente grave, en tanto que su papel de "puente" o de interlocutor privilegiado entre Europa y América Latina es uno de sus principales activos en política exterior ⁴.

Las relaciones iberoamericanas como puerta de acceso a la Casa Blanca

La estrategia diplomática del gobierno de Rodríguez Zapatero buscó tener un papel de "facilitador" de las relaciones entre Estados Unidos y algunos gobiernos latinoamericanos a los cuales Washington consideraba como problemáticos o abiertamente hostiles (sobre todo los de Venezuela, Cuba, Bolivia y Argentina). Si bien esta iniciativa permitió un espacio de acercamiento entre los gobiernos de Bush y Zapatero, que se habían distanciado enormemente a raíz de la salida de las tropas españolas de Irak en 2004, los resultados no fueron positivos en términos de un mayor acercamiento EEUU-América Latina gracias a la participación española. Aún más, el acercamiento español a algunos países latinoamericanos vía un acuerdo con Estados Unidos fue sumamente costoso para el gobierno de Zapatero, ya que para muchos sectores de esos países la independencia de la política exterior española en la región disminuyó enormemente y presentó rasgos de continuidad con la orientación de la política de Aznar. En este contexto, el argumento de que España ha venido desarrollando una estrategia de "reconquista" económica de sus antiguas colonias americanas ha venido cobrando relevancia, sobre todo en un entorno latinoamericano sensibilizado a estas cuestiones ante la cercanía del bicentenario de los procesos de independencia de la gran mayoría de los países de la región en 2010. Además, es importante destacar que el activismo político de Aznar en la región ha sido un elemento que ha dificultado el restablecimiento de puentes de diálogo.

La nueva pérdida de "poder blando" y la "reconquista económica"

En varios momentos de la historia contemporánea de las relaciones iberoamericanas, pero sobre todo con el ascenso de los gobiernos socialistas en España, a la denominada *madre patria* se la percibía desde América Latina como un ejemplo a seguir en términos de desarrollo político, económico y de justicia social. Pero para muchos sectores sociales latinoamericanos España ha dejado de ser un modelo, en tanto que con mucha frecuencia gobiernos y empresarios españoles se han aliado con oligarquías locales que no están interesadas en promover la democracia, la justicia social, la promoción de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente, y menos aún comprometidos con la erradicación de la corrupción y la impunidad. El hecho de que connotados líderes socialistas tengan estrechas relaciones con los sectores económicamente más privilegiados de América Latina plantea dudas respecto al compromiso de los gobiernos socialistas en España con los temas antes mencionados. El "poder blando", o poder de atracción, que había perdido España en América Latina durante los dos gobiernos de Aznar no se recuperó durante el gobierno de Rodríguez Zapatero. Incluso es posible decir que la imagen positiva de España

ha disminuido aún más entre los sectores políticos de izquierda, ya que la defensa de los intereses económicos y políticos de España llevó al gobierno español a aliarse con algunos gobiernos conservadores en el continente Americano (Estados Unidos, México y Colombia, por ejemplo).

En este contexto, vale la pena mencionar el caso de la actuación del gobierno de Zapatero ante el proceso electoral mexicano de 2006, que causó un rompimiento con la izquierda política de ese país y arrojó serias dudas sobre la voluntad del gobierno español para promover elecciones transparentes y justas en América Latina. El reconocimiento apresurado, por decir lo menos, que dio el gobierno de Zapatero al triunfo del candidato presidencial de la derecha (Felipe Calderón) generó una enorme ola de rechazo a la figura de Zapatero entre varios sectores de la sociedad mexicana; rechazo que se ha ampliado a varias empresas españolas con presencia en México. Dada la polarización que se produjo en México a raíz de la contienda electoral, el apostar tan claramente por un candidato que garantizaba la continuidad de unas condiciones enormemente favorables al capital español en México fue interpretado por algunos sectores latinoamericanos como un ejemplo del retorno a una política exterior economicista y excesivamente pragmática hacia la región.

En el ámbito de las relaciones económicas, Rodríguez Zapatero anunció al inicio de su gobierno que defendería los intereses económicos españoles en Latinoamérica de una forma menos "economicista", promoviendo la estabilidad democrática, la cooperación al desarrollo, la cohesión social y los vínculos con Europa. Al respecto, varios sectores sociales en América Latina tenían la expectativa de que el gobierno de Zapatero influyera de alguna manera en el comportamiento de los empresarios españoles en la región, a fin de que éste fuera diferente al de los empresarios de otros países, por ejemplo los de EEUU o los de China (con una presencia cada vez más importante). Sin embargo, las prácticas laborales, corporativas y los estándares de servicio y respeto del medioambiente de algunas multinacionales españolas continúan distando mucho de los comportamientos que tienen en España y otras partes de Europa. A esto se suma otra fuente de conflicto derivada de la llegada al poder de organizaciones y políticos que integran gobiernos que se oponen a las estrategias locales de algunas empresas españolas en América Latina. Sobre todo cuando el capital español ha incursionado en sectores considerados estratégicos por los nuevos gobiernos (gas, petróleo, electricidad, agua, entre otros) o que tienen un fuerte impacto en la orientación del crecimiento económico (como el sector financiero).

Por otra parte, los datos del desempeño del gobierno de Zapatero como facilitador de la inversión española y del intercambio económico con Latinoamérica son mixtos. Según los datos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la inversión española acumulada en América Latina entre 1996 y 2007 (hasta septiembre) asciende a 110 mil millones de euros, de los cuales 93 mil millones se invirtieron entre 1996 y 2003⁵. Si bien las inversiones españolas han venido disminuyendo paulatinamente hasta llegar a un ritmo de 2,200 y 2,600 millones durante los años 2006 y 2007, respectivamente, las exportaciones españolas a Latinoamérica se recuperaron de la estrepitosa caída que tuvieron al final de la segunda legislatura de Aznar. Durante el periodo 2004-2007 las exportaciones crecieron continuamente, hasta contabilizar un total acumulado de 30 mil millones de Euros en noviembre de 2007 (en el periodo 2000-2003 se contabilizó un total de 27 mil millones de euros).

Conclusión

Durante los primeros dos años de su gobierno, la política exterior de Zapatero recuperó cierto margen de maniobra para España en América Latina, pero la voluntad de colaborar con EEUU restó credibilidad a una "nueva" aproximación de la diplomacia española hacia la región. Al respecto, un objetivo importante para una posible segunda legislatura sería lograr una actuación triangulada Madrid-México-Brasilia, aunque la diplomacia española tendrá que trabajar mucho para convencer a los dos gigantes latinoamericanos de los beneficios

concretos que esto puede generar para la estabilidad y el desarrollo de la comunidad iberoamericana.

Por otra parte, la creciente presencia e importancia del capital español en varios países de América Latina fue fuente de tensiones en las relaciones políticas y sociales. Y la forma en que se defendieron los intereses económicos españoles en América Latina debilitó el peso político de España en la región. En este contexto, un segundo gobierno de Rodríguez Zapatero debería impulsar activamente la idea de que la cohesión social, la consolidación democrática y el desarrollo social no son incompatibles con la defensa de los intereses económicos de España en Latinoamérica. La promesa de superar una visión economicista de la proyección económica exterior de España debe volverse realidad, promoviendo entre las multinacionales españolas la idea de una mayor responsabilidad social. Si las empresas españolas, actuando conjuntamente con el gobierno, no comienzan a desarrollar iniciativas que muestren cierto compromiso social (más allá de la mera creación de empleos), los gobiernos latinoamericanos pueden plantearse que da exactamente igual recibir el capital español que el de China, como de cierta forma lo sugirió el presidente peruano, Alan García, en su visita a España en enero de 2007⁶. En este contexto, una mayor difusión de las iniciativas de cooperación bilateral con América Latina tenderían a fortalecer el poder blando de España en la región⁷.

Muchos políticos en España no entienden por qué en Latinoamérica se cuestiona la presencia de las empresas españolas. En muchos casos estos políticos hablan con desdén de las "políticas populistas" pero sin entender las causas profundas del creciente respaldo social que en Latinoamérica tienen este tipo cuestionamientos. El Ministerio de Exteriores debería contribuir a explicar a la sociedad española en su conjunto, pero sobre todo a los sectores políticos y económicos, que los discursos "antiespañoles" tienen más que ver con las condiciones de desigualdad y exclusión social que prevalecen en Latinoamérica que con cuestiones ideológicas o sentimientos xenófobos. En este sentido, si Zapatero triunfa en las elecciones del 9 de marzo, su gobierno deberá evitar hacer caso a las voces que desde España le reclaman que lidere una alternativa iberoamericana al gobierno de Hugo Chávez. Este tipo de iniciativas, promovidas por políticos de derecha como el portavoz del partido *Convergència i Unió*, Josep Antoni Duran Lleida⁸, no haría sino alejar las posibilidades de colaboración con otros gobiernos que, si bien están preocupados por las políticas instrumentadas por el gobierno venezolano, no quieren ver a España "liderando" alianzas políticas latinoamericanas. Además, centrar el discurso en la descalificación de las posiciones que se califican como populistas lo que único que logra es tensar aún mas las relaciones iberoamericanas.

Si España realmente quiere ejercer un liderazgo para que la UE preste más atención a Latinoamérica, deberá invertir más peso político y diplomático a esa voluntad. Por ejemplo, contribuyendo a acelerar las negociaciones con la Comunidad Andina, Centroamérica y MERCOSUR, e impulsando los procesos de integración regional latinoamericanos. Aunque no está del todo claro si la UE seguirá impulsando el inter-regionalismo, o negociando alianzas bilaterales (como en el caso del reconocimiento a Brasil como socio estratégico en 2007 –que España y Portugal promovieron), España debería mantener abierta su participación en ambos "carriles".

Finalmente, el gobierno que surja de las urnas en marzo deberá pensar detenidamente qué tipo de iniciativas de política exterior hacia Latinoamérica va a poner en práctica de cara a 2010. Será un año difícil para las relaciones iberoamericanas si no se gestionan adecuadamente los eventos que tendrán lugar a raíz de los bicentenarios de independencia. Además puede ser un año muy provechoso si España logra contribuir a que las iniciativas que ese año adopten conjuntamente Brasil y México, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, encuentren un amplio respaldo en la UE. Asimismo, probablemente en 2010 España será la sede de la VI Cumbre UE-América Latina y Caribe (probablemente a celebrarse en Canarias), y, un impulso fundamental a los acuerdos de la UE con Centroamérica, con la Comunidad Andina o con MERCOSUR debería ser parte

indispensable de los resultados de esa reunión. No podría ser una cumbre más si España quiere consolidar un liderazgo iberoamericano. En definitiva, en este momento se abre un periodo importante de reflexión sobre la presencia y el papel de la diplomacia española en América Latina, una región estratégica para los legítimos intereses políticos, económicos y culturales de España.

Notas

¹ Crawford, Leslie, "Juan Carlos' words conquer the net", *Financial Times*, 15 de noviembre de 2007.

² Véase, "Cumbre.- España lamenta que Iberoamérica no esté en la agenda europea y que la UE sólo atienda las 'grandes crisis'", *Europa Press*, 13 de octubre de 2005.

³ En septiembre de 2006 el gobierno de Zapatero dio un impulso a la coordinación de sus esfuerzos diplomáticos en América Latina creando una Secretaría de Estado para Iberoamérica dentro del Ministerio de Exteriores. Anteriormente, el seguimiento de los temas latinoamericanos estaba bajo la responsabilidad de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica. Con esta decisión, el Ministerio de Exteriores pasó a tener cuatro secretarías de estado: Asuntos Exteriores, Asuntos Europeos, Cooperación e Iberoamérica. Esta nueva configuración permitió además aliviar la enorme carga de trabajo que sostenía la Secretaría de Asuntos Exteriores, encargada de reestablecer los vínculos con EEUU.

⁴ Véase, "Ministra de Estado española para Iberoamérica pide a UE buscar relaciones individuales con América Latina", *Servicio de Prensa*, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), 6 de marzo de 2007. Versión electrónica en: <http://www.sela.org/sela/prensa.asp?id=9594&step=3> [consultada el 12/02/2008]

⁵ Un elemento importante para España fue que en 2007 un Eurodiputado español (José Ignacio Salafranca, PP) fue nombrado para presidir la sección europea de la *Asamblea Parlamentaria EuroLat*, un foro fruto de trabajo conjunto del ParLatino y el Parlamento Europeo.

⁶ Véanse las estadísticas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en <http://www.comercio.es/>

⁷ Véase, "Alan García cree que España puede perder su papel en Latinoamérica", *El Correo*, 22 de enero de 2008.

⁸ De los más de 5,500 millones de Euros que durante 2008 se destinarán a la cooperación internacional, el 40% (cerca de 2,200 millones) se destinarán a Latinoamérica. Véase, *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. La versión electrónica del documento se puede consultar en: <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentacin/>

⁹ Véase, "Duran pide que Zapatero sea líder en Latinoamérica", *El Periódico de Catalunya*, 15 de noviembre de 2007.

Referencias bibliográficas

- DÉLANO, Manuel (2007) "XVII Cumbre Iberoamericana: Mucho ruido, algunas nueces y nuevos movimientos", *Comentario*, 23 de noviembre, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Versión electrónica en: <http://www.fride.org>.
- FRERES, Christian; GRATIUS, Susanne; MALLO, Tomás; PELLICER Ana y SANAHOJA Juan Antonio (Eds.) (2007) "¿Sirve el diálogo entre la Unión Europea y América Latina?", *Documento de Trabajo*, núm. 15, Fundación Carolina. Versión electrónica en: <http://www.fundacioncarolina.es>.
- FRERES, Christian y SANAHOJA, José Antonio (Coords.) (2006) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria.

- GRATIUS, Susanne (2007) "La Unión Europea y el populismo sudamericano", Comentario – FRIDE, 14 de junio. Versión electrónica en: <http://www.fride.org>.
- MALAMUD, Carlos; ISBELL, Paul; y TEJEDOR, Concha (2007) *Anuario Iberoamericano Elcano – EFE 2007*, Madrid: Agencia EFE y Real Instituto Elcano.