

DE POR QUÉ Y CUÁNTO ESPAÑA NECESITA A LATINOAMÉRICA¹

JOSÉ JAVIER RUEDA

«Tanto valdrá uno quanto quisieren los demás; y para que quieran, se les ha de ganar la voca por el corazón. No ai hechiço como el buen servicio, y para ganar amistades, el mejor medio es hazellas.» (Baltasar Gracián²).

I. INTRODUCCIÓN

Permítaseme que para realizar una aproximación a las relaciones hispano-latinoamericanas les guíe por un camino que vaya de lo particular a lo general, de lo privado a lo público. A finales de los años ochenta, cuando cursaba el máster de Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática, el entonces director, el embajador Miguel Ángel Ochoa Brun, me animó a presentarme a las oposiciones que se iban a celebrar en pocas semanas para acceder al cuerpo diplomático. Aunque yo no las había preparado ni entraban en mis planes, la invitación del embajador e historiador a «probar la experiencia» me llevó a realizar el primer examen. Se trataba de desarrollar una cuestión teórica, que aquel año versaba sobre el tipo de relación que España debía plantear respecto a los países del centro y el sur de América. El máster me había ofrecido la oportunidad de profundizar en las raíces del internacionalismo con algunos de los mejores maestros, desde juristas como José Antonio Pastor Ridruejo (aquí presente), Antonio Remiro Brotóns y Javier Diez-Hochleitner a historiadores como José María Jover, Javier

¹ Versión revisada y ampliada del texto de presentación preparado para el II Foro internacional de la Institución Fernando el Católico dedicado a las «Repúblicas latinoamericanas en sus bicentenarios».

El autor agradece sinceramente a la profesora Yolanda Gamarra y a la Diputación Provincial de Zaragoza la invitación a participar en este curso. Quiere, además, romper una lanza a favor de esta valiente iniciativa académica que vivifica el espíritu transnacional del rey que da nombre a la institución que nos acoge. A pesar de la historia europeísta y mediterránea del antiguo reino de Aragón, a pesar de la condición fronteriza de esta Comunidad Autónoma y a pesar del generoso número de diplomáticos que ha dado esta tierra, los estudios internacionales autóctonos urgen nuevos empujes que amplíen las miras de los ciudadanos de modo que aprehendan las crecientes interconexiones en un mundo globalizado. Este Foro es una respuesta a esa necesidad.

² Gracián, Baltasar, *Oráculo manual y arte de prudencia*, Edición facsímil de la primera edición, folio 75, Diputación General de Aragón-Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2001.

Tusell y Elena Hernández Sandoica pasando por economistas como Enrique Fuentes Quintana, Juan Velarde Fuentes o Carlos Berzosa, por citar sólo algunos. No obstante, uno de los que más huella dejaron en mí, por lo novedoso de sus lecciones en mi formación, fue el profesor Roberto Mesa, acaso el mayor estudioso español del proceso descolonizador junto a José U. Martínez Carreras. Su influencia, involuntaria, fue la que me llevó a plantear en el examen de oposición una visión en exceso centrada en la independencia y autonomía de cada país, en este caso latinoamericano, sin atender suficientemente a los intereses presentes y futuros de España en el subcontinente. Así me lo hizo notar el tribunal, con mucho respeto por mi tesis «tercermundista», cuando leí mi ejercicio y así me lo ha demostrado más tarde mi labor profesional: si España quiere ser una potencia global, aunque de tamaño medio, la gran baza es su estrecho vínculo político, cultural y económico con América Latina, es lo que le da un peso específico dentro de la UE y en el escenario mundial. Antes, no obstante, de abordar esta idea clave y de vislumbrar cómo puede seguir desarrollándose en un futuro próximo, quisiera contextualizarla dentro de las conmemoraciones del Bicentenario, que es el objeto de este foro.

Los Bicentenarios de la independencia de los países latinoamericanos sitúan al subcontinente ante su pasado, su presente y su futuro. A España, por su parte, le brindan la ocasión de reflexionar sobre sus relaciones con la región y de reorientarlas a la luz de los profundos cambios que se están viviendo en el escenario internacional. Los debates como éste son, por ello, una oportunidad para un análisis sereno y riguroso tanto sobre los agentes y factores que conformarán el futuro de la región como de la imagen que se ha construido de nuestro país al otro lado del océano. Intentaré, pues, una aproximación a las relaciones hispano-latinoamericanas a caballo entre la historia (siglos XIX y XX) y la reflexión periodística (los profundos cambios geoestratégicos del siglo XXI y la presidencia española de la UE a punto de comenzar). Este análisis siempre resulta pertinente en cuanto que las relaciones de España con sus antiguas colonias americanas han sido el permanente recurso para compensar su papel relativamente modesto en Europa

Está claro que el punto de partida cuando se habla de las relaciones entre España y las que un día fueron sus colonias es el idioma. El castellano es la clave en la relación trasatlántica. Unos 450 millones de personas hablan nuestra lengua incluyendo a los 35 millones de hispanos residentes en Estados Unidos. Este elemento ha sido el alfa y omega de los intercambios culturales, económicos, sociales, políticos, diplomáticos y también sentimentales. Ahora bien, sobre este idioma común se ha creado un tópico, el de las estrechas relaciones entre ambas orillas del Atlántico, que como todos los tópicos tiene algo de cierto y algo también de falso.

Una idea muy extendida, tanto en el mundo político como entre la opinión pública española, es que América Latina ha sido durante los siglos XIX y XX una prioridad de las políticas exteriores de los sucesivos gobiernos de España. Se ha

convertido casi en un lugar común porque, efectivamente, las hemerotecas están abarrotadas de declaraciones de los sucesivos jefes de Estado o de Gobierno a favor de los lazos hispano-latinoamericanos. Cada presidente del Gobierno, con independencia de su color ideológico, ha realizado una declaración solemne de que las relaciones con América Latina eran prioritarias, sin aclarar demasiado lo que eso significaba. También se ha convertido en un tópico la supuesta intensidad de las relaciones comerciales entre España y América Latina. Sin embargo, un estudio pormenorizado pone en evidencia que estas relaciones no han sido una prioridad permanente sino ocasional y que los intercambios comerciales nunca han sido extraordinarios.

II. LAS RELACIONES HISPANO-LATINOAMERICANAS EN LOS SIGLOS XIX Y XX

La relación con Hispanoamérica no ha sido una prioridad constante, aunque sí ha sido uno de los ejes de la acción exterior de España. El Hispanoamericanismo, entendido como la tendencia a estrechar relaciones amplias y profundas entre España y las naciones de América Latina, comienza a tener un lugar fijo en las relaciones exteriores de Madrid desde que se produce el restablecimiento de relaciones bilaterales con cada una de las repúblicas, comenzando con el Tratado de Paz y Amistad firmado por España y México en 1836 y finalizando con un tratado similar celebrado con Honduras en 1894. No obstante, no adquiere carácter de prioridad hasta el proceso revolucionario iniciado en 1868 y la Primera República, entre otras razones, por la necesidad de apoyo internacional de los nuevos dirigentes españoles. Posteriormente, las relaciones vuelven a languidecer hasta la pérdida de Cuba y Filipinas, en 1898, cuando se produce una reconciliación definitiva. El fin de la presencia física de España en el continente, con la salida de las últimas tropas de Cuba, relanza el interés de todas las partes por estrechar los lazos entre los pueblos de habla hispana. No obstante, este hispanoamericanismo seguía careciendo de una base económica sólida. A cambio, durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX se vive un continuo peregrinar de emigrantes peninsulares hacia las repúblicas del Nuevo Mundo. Buenos Aires, Montevideo, Caracas y otras capitales recibirán a muchos españoles que buscan un nuevo hogar y un lugar para trabajar e intentar prosperar. Esta emigración supuso la integración de parte de las elites españolas en la vida política, cultural y económica de aquellas sociedades.

La Primera Guerra Mundial supuso un importante reto para los gobernantes de Madrid en su objetivo hispanoamericano porque, como potencia neutral, España podía fortalecer las relaciones comerciales con el subcontinente gracias a la interrupción del comercio habitual entre América y Europa. Sin embargo, ni se intensificaron de una forma relevante los intercambios comerciales ni tampoco los culturales. Los gobernantes españoles ni supieron ni pudieron competir con

la penetración anglo-norteamericana en los mercados latinoamericanos. España no aprovechó, pues, su neutralidad en la Gran Guerra. Por el contrario, su política exterior quedó rezagada hasta la llegada al poder del general Miguel Primo de Rivera. El dictador intentó elevar el perfil internacional de España, lo que le llevó a promocionar un hispanoamericanismo de corte paternalista y ultranacionalista. En la Sociedad de Naciones intentó crear un bloque iberoamericano, que logró que el castellano fuera adoptado como uno de los idiomas oficiales de la organización, pero que, a cambio, alimentó las suspicacias de Estados Unidos.

Con la proclamación de la Segunda República, se alimentó la idea de un cambio de rumbo. Y, efectivamente, el hecho de que fuesen prácticamente sólo algunos Estados latinoamericanos los que recibieron con entusiasmo al nuevo régimen le llevó a éste a adoptar una política exterior de corte liberal, menos paternalista y, sobre todo, más intensa hacia las antiguas colonias. No obstante, las consecuencias de la Gran Depresión en la economía mundial mermaron de forma muy considerable las posibilidades comerciales de este estrechamiento de las relaciones.

Tras el colapso de la Guerra Civil, el régimen de Franco, con el propósito de superar su aislamiento internacional, forzó todo lo posible su acercamiento a América y también a los países árabes. Así, la ayuda argentina resultó fundamental en la inmediata postguerra. Y hubo varios gobiernos de países de habla hispana que maniobraron en la ONU a favor del dictador y que incluso desafiaron el ostracismo mediante el envío de embajadores a Madrid. El interés de España se manifestó tanto en la promoción del comercio como en la actividad diplomática para participar en organismos como la Organización de Estados Americanos y la CEPAL. No obstante, la retórica del franquismo proyectó una visión muy rancia de la «unidad hispanoamericana», con España como «padre patria» en el centro de «la familia». Lo cierto es que esta estrategia sólo le sirvió al régimen, puesto que la relación entre ambas orillas del Atlántico vivió décadas de atonía. A los latinoamericanos les resultó poco atractiva y los recursos diplomáticos reales con que contaba España en ese momento eran muy escasos.

III. LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA Y LATINOAMÉRICA TRAS EL FINAL DE LA DICTADURA

La muerte de Franco dio paso a una redefinición profunda de la política exterior española con una clara prioridad: la inclusión total del país en la Europa Occidental y en el eje atlántico. Esta reorientación fue mucho más clara en los años ochenta, puesto que en la etapa de Adolfo Suárez aún se mantenían los tres pilares clásicos: el europeo, el iberoamericano y el árabe. Con la llegada del PSOE al poder en 1982 comienza una etapa de profesionalización de la acción exterior española en la que la «hispanidad» franquista da paso al concepto de «comunidad iberoamericana». La tesis con la que se trabajó tanto en La Moncloa como en el

palacio de Santa Cruz fue que el hecho de profundizar la «relación especial» con América Latina produciría un aumento de su influencia en el contexto internacional y, al mismo tiempo, situaría a España en mejores condiciones de negociación dentro de Europa y con Estados Unidos.

La entrada de España en la Comunidad Europea hace veinticinco años, en 1986, fue la culminación de un acercamiento que había comenzado durante el franquismo, pero que recibió el impulso definitivo con la transición a la democracia y, sobre todo, después de la victoria electoral del PSOE en 1982. La integración en un bloque internacional cuya falta de interés en intensificar los vínculos con América Latina era notoria, coincidió con la peor crisis económica desde los años treinta, reduciendo brutalmente la capacidad de la región para la importación y dejando al subcontinente marginado dentro del sistema internacional. Mientras que la Comunidad Europea pasó a ser el destino del 67% de las exportaciones españolas, la cuota de intercambios globales que correspondió a Latinoamérica cayó hasta constituir sólo un 3,6% de las exportaciones y 2,6% de las importaciones. Estos dos acontecimientos explican el distanciamiento que caracterizó las relaciones económicas entre España y América Latina durante la primera mitad de la década de los ochenta. Sin embargo, este deterioro en las relaciones económicas no fue causa de un distanciamiento político y cultural. Por el contrario, los años ochenta fueron testigos de un reencuentro entre ambas orillas del Atlántico debido, en parte, a la redefinición por parte de Madrid del contenido de su política hacia el continente y la decisión de impulsar un diálogo profundo entre Europa y América Latina.

La construcción de bases más realistas y más firmes de acercamiento entre España e Hispanoamérica condujo a la decisión de establecer unas prioridades sobre el fomento de la democracia y los derechos humanos. También se puso el énfasis en crear nuevos vínculos económicos, tanto en la inversión privada como en la cooperación al desarrollo. Asimismo, se lanzó el proyecto de asentar una relación triangular España-Iberoamérica-Comunidad Europea que aprovechara el ingreso de España en la CE y la OTAN para que actuara como defensora de los intereses latinoamericanos en los foros occidentales. Por último, Madrid fue el adalid de la idea de crear las cumbres iberoamericanas, una reunión anual de los jefes de Estado latinoamericanos, portugués y español. La primera de estas citas se celebró en México en 1991, la segunda en España y desde entonces es bianual. En esta nueva estrategia, tres factores resultaron decisivos: el papel entusiasta del rey Juan Carlos, el éxito de la transición democrática española como modelo exportable y el interés de la opinión pública por Latinoamérica.

La nueva política exterior, fundamentada en la idea de que España fuera el «eco» de Latinoamérica en Europa, funcionó como baza negociadora, pero con las limitaciones de que ni España era el único interlocutor entre ambas orillas del Atlántico ni estaba respaldada significativamente por un aumento de los inter-

cambios económicos. Posteriormente, en los años noventa, esta estrategia asumió sus límites y puso mucho más énfasis en el comercio y la inversión. Así, grandes empresas españolas, apoyadas por el Gobierno de Madrid, supieron explotar su ventaja relativa, ese «vínculo singular» que a través de la lengua común convierte al subcontinente en una «dimensión natural» de la política exterior española. De este modo, España superó a finales de los años noventa a Estados Unidos en inversión directa en la zona. Latinoamérica pasaba de ser una «cuestión de prestigio» en la década de los ochenta a convertirse en un asunto de verdaderos intereses, aunque ello no le concedió a Madrid una posición más destacada que la de un interlocutor privilegiado.

La llegada al poder del Partido Popular encabezado por José María Aznar, en 1996, supuso un incremento notable de pragmatismo y realismo para adecuar la política exterior a los medios de que se disponía. Además, se produjo la primera quiebra en el consenso en política exterior que se había mantenido desde la muerte de Franco. Aznar rompió con la orientación europeísta porque, a diferencia de la mayoría de los políticos españoles, era un convencido atlantista. Inicialmente, moderó su euroescepticismo porque valoró el desafío del euro como una valiosísima palanca para acelerar el desarrollo de España. Pero, una vez alcanzado el objetivo de estar dentro de la moneda única, en su segundo mandato se propuso aplicar su visión del papel de España en el mundo. Dos elementos convergieron en esta coyuntura: la crisis interna de la UE y los atentados del 11-S. Por una parte, Aznar, que nunca consiguió tener una buena sintonía ni con el canciller alemán Gerhard Shroeder ni con el presidente francés Jacques Chirac, calculó que, con la entrada en la Unión de diez países con menor renta per capita, España ya no iba a poder seguir recibiendo los generosos fondos europeos. Por otra, los atentados contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono en Washington transformaron el escenario internacional: el presidente George W. Bush lanzó una guerra internacional contra el terrorismo que amparó una auténtica política neoimperialista y Aznar quiso que España se pusiera al lado de la hiperpotencia. A esto sumó que quería aprovechar que Estados Unidos se había convertido en el tercer país de habla hispana del mundo para incrementar el peso internacional de España.

Las consecuencias del giro de la diplomacia española, que culminó en el respaldo a guerra de Iraq (2003), fueron ambiguas. En el haber hay que reseñar que Aznar logró reforzar su imagen internacional. Con Shroeder y Chirac a la defensiva y con un Silvio Berlusconi desprestigiado por sus bravuconadas, Aznar estrechó su amistad con Bush, lideró a los europeos proamericanos y se proyectó como el líder de un país con gran crecimiento económico y dinamismo social. En el debe destaca la ruptura del consenso interno sobre política exterior y el rechazo de la mayoría de la opinión pública a esta reorientación de la política exterior. José María Aznar fortaleció la relación con EEUU, pero lo hizo a costa de debilitar el vínculo con los socios con quienes España tiene más intercambios y

más intereses comunes. Además, deterioró la imagen de España en Latinoamérica en cuanto que la unió a la de Estados Unidos.

Respecto a América del sur, Aznar puso el acento en la dimensión económica con el objetivo de respaldar la importante inversión empresarial que se venía haciendo. También hubo un intento de potenciar los lazos culturales. Sin embargo, la opción latinoamericana no recibió la misma atención que otras regiones, como Asia, en la elaboración de políticas y siguió manteniendo una fuerte dosis de retórica. En este periodo entre siglos es cuando, en el contexto de la globalización, se consolida en América una imagen de España estrechamente ligada a la presencia en esos países de grandes empresas multinacionales con sede central en Madrid, en campos tan estratégicos como la energía (Endesa, Repsol YPF, Unión Fenosa, Cepsa), las telecomunicaciones (Telefónica), la banca (Santander, BBVA), la cultura (Planeta, Prisa) y el ocio (Marsans) o la moda (Zara, Mango).

La llegada al poder de líderes populistas en algunos países latinoamericanos y la vívida presencia del nacionalismo en la región ha dado lugar a la aparición, en la primera década del siglo XXI, de una serie de ataques contra la imagen de España y de sus empresas. No se trata de una campaña orquestada, pero sí se perciben acciones con una presencia mediática considerable en las que las compañías españolas encarnan el «nuevo colonialismo español». El ataque contra estas empresas ha favorecido procesos de renacionalización o reprivatización, en beneficio de capitales nacionales, puestos en marcha en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Argentina.

La inesperada victoria electoral del PSOE en 2004 y la llegada al poder de José Luis Rodríguez Zapatero dio lugar a un intento por borrar la herencia del aznarismo. Con la Administración Bush se produjo una ruptura traumática, pero eso no produjo un restablecimiento de los vínculos con el sur del continente americano. La estrategia inicial de «ser amigo de todos» fracasó rápidamente porque, entonces como ahora, se evidenció que Latinoamérica no es una región homogénea y que cada país mantiene su propia relación con España. Además, la importancia del capital español invertido en varios países de la región ha seguido siendo fuente de tensiones, hasta el punto de que la forma en que se han defendido los intereses económicos españoles ha debilitado el peso político de España en el subcontinente.

IV. CAMBIOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

Con el inicio de la segunda década del siglo XXI, las relaciones entre España y los países iberoamericanos entran ya en un nuevo contexto que obliga a replantearlas. América Latina vive un proceso de diversificación de su acción exterior, con más autonomía y más centrada en los retos que plantea la globalización. A la tradicional relación con Washington, que jalonaba toda la agenda latinoamericana,

mericana, y a los antiguos vínculos con Europa y, especialmente, con España y Portugal, se han añadido unas crecientes relaciones con el área Asia-Pacífico y una incipiente aproximación a África. Y si, de una forma general, por parte de Latinoamérica hay una diversificación de los polos de interés en su acción exterior, por parte de la UE hay prácticamente un estancamiento en sus relaciones con América Latina desde la segunda mitad de la década de los noventa. La causa de este estancamiento es un conjunto de problemas de fondo, derivados del final de un modelo de relaciones birregionales, que ha quedado obsoleto como consecuencia de las profundas transformaciones experimentadas en el escenario mundial. Estos cambios afectan directamente a la acción exterior de España y de todos los demás países.

Veamos, sin ánimo de ser exhaustivos, algunas de las transformaciones de mayor calado en el ámbito de las relaciones internacionales, con especial atención a las que más afectan a España:

1. *El creciente peso estratégico, político y económico del área Asia-Pacífico.*

Tras dos siglos en la periferia de los asuntos mundiales, China ha regresado al centro. Esta es una de las claves de la época que comenzó al final de la Guerra Fría. China es la primera potencia demográfica, la cuarta económica, probablemente, la tercera en términos militares, con creciente penetración en África y Latinoamérica y, en los próximos años, será aún más determinante en la esfera internacional. La emergencia de la China del siglo XXI como gran potencia se convierte así en un reto ineludible para las demás naciones. Y no sólo China sino que en general toda Asia está convirtiéndose en un nuevo centro de poder, que amenaza el «statu quo» que se mantenía desde la Segunda Guerra Mundial. Las principales oportunidades y retos estratégicos, políticos y económicos, tanto inversores como comerciales, a medio y largo plazo, se sitúan en esa región, lo que hace que todos los Estados le dediquen una prioritaria atención. Nunca antes España y los demás países europeos habían tenido tanto interés por China. Semejante es también el interés de los países latinoamericanos. Este intercambio de intereses aproxima las dos orillas del océano Pacífico y aleja las del Atlántico.

2. *El protagonismo absoluto de la seguridad en la agenda internacional.* A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, del 11 de marzo de 2004 en Madrid y de 2005 en Londres, la Administración Bush, sobre todo, y los gobiernos de los demás países occidentales han hecho de la seguridad su prioridad. Esta seguridad, que abarca desde el terrorismo hasta la seguridad económica, es el eje de las relaciones internacionales de lo que llevamos del siglo XXI. Y esta «securitización» de la agenda internacional ha actuado como un factor negativo respecto del interés que suscita América Latina, por cuanto que esa región no presenta en principio amenazas graves para la seguridad ni de Europa ni de Estados Unidos.

Los principales retos y amenazas a la seguridad para España y para la UE provienen, en primer lugar, del Magreb por la actividad de los grupos terroristas de

Al-Qaeda en la región y por un posible proceso de desestabilización de la misma. En segundo lugar, derivan de los conflictos y tensiones que perduran en los Balcanes, donde Europa está directamente implicada con tropas de paz. En tercer lugar, provienen del conflicto de Oriente Próximo y Oriente Medio, en su triple dimensión palestino-israelí, Iraq/Afganistán e Irán. En cuarto lugar, de la importante dependencia energética de Rusia y Argelia. Finalmente, en quinto lugar, están las amenazas provenientes de los conflictos en curso en el Cáucaso y otras regiones fronterizas con Rusia a causa de la desmembración de la Unión Soviética. En este escenario estratégico y de seguridad, América Latina está ausente de la agenda de la UE y de la de la mayor parte de los Estados miembros, por cuanto no representa una amenaza para la seguridad europea.

3. *El multilateralismo del presidente Obama.* La política exterior de Estados Unidos se ha hecho multilateral tras superar el unilateralismo de la Administración Bush. La diplomacia del presidente Obama no sólo ha abierto espacios de concertación con América Latina, sino que ha profundizado en la relación con Brasil, como potencia emergente, y México. De cualquier forma, la magnitud y gravedad de los problemas que ha heredado el inquilino de la Casa Blanca (crisis económica, guerras en Iraq y Afganistán, conflicto palestino-israelí, Irán, terrorismo y dependencia energética) hará que América Latina continúe en términos generales situada en una posición secundaria en la agenda de la Administración Obama, con la excepción de las relaciones con determinados países como Brasil, México, Colombia y Cuba, que presentan un interés particular para Estados Unidos. Y por parte de América Latina, pese a todas las transformaciones ocurridas en el continente y pese a los cambios experimentados en Washington, las viejas divisiones entre pro y antinorteamericanos se siguen reproduciendo de una u otra forma.

4. *La inestabilidad de Oriente Próximo y Oriente Medio.* Las guerras en Afganistán e Iraq, el conflicto palestino-israelí y los programas nucleares de Irán son fuente constante de desestabilización tanto para la región, principal productora de petróleo del mundo, como para las relaciones entre el orbe islámico y Occidente. La conflictiva región seguirá acaparando, pues, la atención desde todas las ópticas tanto para EEUU como para los países europeos y, en consecuencia, también para España. Todo ello irá de nuevo en detrimento de otras regiones no prioritarias, como América Latina.

5. *América Latina no ocupa un lugar preferente en la agenda europea.* La UE actual, que desde el año 2007 cuenta con 27 Estados miembros, ya no presta la misma atención a América Latina que cuando sus miembros eran 12, porque entonces era relativamente posible que la Unión estrechara su relación con Latinoamérica a causa de la influencia que en ese sentido ejercían algunos socios, como España, a pesar de los intereses divergentes de los Estados miembros. Por el contrario, en la actualidad, el interés de España por situar a sus antiguas colonias entre las políticas centrales de la UE se ve diluido por el hecho de que nin-

guno de los 12 nuevos miembros tienen intereses significativos en América Latina y, además, presionan para que se preste más atención a los países situados al este de sus fronteras que a otros emplazados en otros continentes. A ello hay que añadir la crisis institucional de la UE, que se arrastra desde hace más de una década a causa de los procesos de ampliación y que ha contribuido a que no se preste atención a otras cuestiones.

6. *La creciente heterogeneidad ideológica, política y económica de los Estados latinoamericanos.* América Latina nunca ha sido ni una unidad conceptual, ni histórica, ni social, ni política ni económica, sino que es muy diversa porque no es lo mismo Brasil que Nicaragua, México que Paraguay o Argentina que Panamá, por poner sólo unos ejemplos. Ahora bien, si esto era cierto hace dos décadas, hoy tiene mayor importancia que entonces, ya que los caminos transitados por los distintos países tienden a ser cada vez más divergentes. La América Latina de los años noventa tiene muy poco que ver con la actual. Los cambios que se han producido han sido muy importantes en prácticamente todos los terrenos. De un conjunto de países caracterizado por una significativa homogeneidad política y económica y unos mecanismos de integración subregional que parecían sólidamente asentados, hemos pasado desde principios del siglo XXI a un escenario marcado por la heterogeneidad en los planteamientos políticos y económicos, por los enfrentamientos entre los Estados latinoamericanos y la fragmentación e inestabilidad de los mecanismos de integración subregional, en los que los nacionalismos de distinto signo vuelven a resurgir con fuerza. A lo anterior se ha sumado la afirmación neopopulista de algunos países.

7. *La emergencia de Brasil como potencia regional.* El Brasil del presidente Lula ha sido la última potencia regional que ha emergido, pero lo hace con firmeza. La concesión a Río de Janeiro de los Juegos de 2016 simboliza este auge, como lo representó para China la adjudicación de las Olimpiadas de 2008. Luiz Inácio Lula da Silva ha sabido combinar políticas económicas ortodoxas y políticas sociales progresistas, y los resultados están a la vista: 24 millones de brasileños han escapado de la pobreza y el salario mínimo ha aumentado un 45% en términos reales en los últimos siete años. Brasil aspira, de hecho, a llegar al año 2016 como la quinta economía mundial. Aunque todavía le queda mucho por avanzar en ese objetivo, lo que sí está consiguiendo ya es multiplicar su papel internacional: es una potencia regional respetada, dispone de un gran territorio y población, tiene un considerable crecimiento económico y mantiene buenas relaciones con EEUU. Todas estas circunstancias, unidas al liderazgo de Lula, hacen que cada vez sea más evidente que estamos ante la hora de Brasil.

8. *La actual crisis económica mundial.* Occidente sufre desde 2007 la crisis económica más intensa desde la Gran Depresión, lo que va a contraer las relaciones comerciales entre ambas orillas del Atlántico y también la ayuda al desarrollo. Europa se está mostrando débil e insegura en su salida de la recesión y esto va a restarle atractivo respecto a los países latinoamericanos. China, con un

crecimiento por encima del 11% les resulta mucho más interesante que una Europa que no llega a 1%. Las potencias emergentes, BRIC (Brasil, Rusia, India y China), ya venían siendo responsables en parte de la expansión de la economía global desde finales de los años noventa, y ahora se presentan como la principal fuerza de la recuperación mundial.

V. ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA

Tradicionalmente, la posición de España en el mundo se ha sustentado en una concepción esencialmente histórico-geográfica, es decir, los famosos «ejes» de la política exterior venían determinados por la posición geográfica y la historia. Así, desde hace algunos siglos se habla de Europa, América Latina y el Mediterráneo como prioridades en la política exterior española. En la actualidad, en un mundo global, esta concepción tiene que ser complementada por otra temática. A los «ejes» tradicionales hay que sumar las nuevas oportunidades y amenazas a nivel global, coincidan o no con esos ejes clásicos. Así, han surgido desafíos que van más allá de Europa, Latinoamérica y el Mediterráneo: el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la garantía de las fuentes de energía, las rutas del crimen organizado y los tráfico ilegales, las emigraciones descontroladas, las amenazas al medio ambiente o a la salud, las oportunidades económicas, la penetración cultural o las alianzas político-militares.

Hoy, España debe desarrollar una acción exterior global porque sus intereses son ya globales y no sólo regionales. Como potencia media con aspiraciones a estar presente en los foros de toma de decisión, tiene varios objetivos para potenciar una política exterior global: profundizar en la política europea, construir un espacio latinoamericano, consolidar posiciones en el Mediterráneo y en Oriente Próximo, incrementar la presencia en Asia y tener una mayor participación en la ONU y en los demás organismos internacionales. Todo ello para atender los intereses nacionales, la internacionalización de las empresas y la promoción de la cultura española. En este contexto, destaca aún más la vieja contradicción entre el discurso sobre la «prioridad iberoamericana» y la realidad de la acción exterior española. A estas alturas, resulta innegable que la UE y Estados Unidos ocupan, por razones obvias, un lugar más relevante que América Latina, pero también lo ocupa el norte de África, donde se mezclan las cuestiones económicas con las migratorias e incluso hay que subrayar cómo cada día se presta más atención al Extremo Oriente, sobre todo a China y la India. España está obligada, pues, a fijar con claridad las prioridades de su política exterior y el papel que en ella ocupa América Latina. Porque la imprescindible globalización de la acción exterior no debe, empero, ocultar una idea clave: si España quiere ser una potencia global, aunque de tamaño medio, la gran baza es su estrecho vínculo político, cultural y económico con América Latina.

Si la economía española, aun en estos tiempos de aguda crisis, se mantiene dentro del selecto club de los países ricos se debe, sin duda, a Europa y, también, a Latinoamérica. Para comprobarlo basta con tener en cuenta que el porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) de España que procede de las inversiones en la región suponía en 2006 el 11%. A eso hay que añadir lo que representa en el PIB la actividad de los inmigrantes latinoamericanos en España o sus contribuciones a los fondos de la Seguridad Social. De hecho, tras la incorporación de España a lo que entonces era la Comunidad Económica Europea, en 1986, lo que la ha situado entre las diez potencias mundiales ha sido el desembarco de las empresas españolas en América Latina. Este ha sido el factor clave a través del cual los europeos y norteamericanos han tomado conciencia del potencial de España. Por ello, cuando Madrid aparece en la prensa internacional en términos de potencia siempre está asociada a América Latina.

Ahora bien, si importante es la aportación de Latinoamérica a la riqueza de España aún es más relevante su contribución a la proyección internacional. Si no hubiese esa estrecha relación, España no tendría el mismo atractivo cultural en el exterior ni tampoco sería percibida de la misma manera en el escenario internacional. En la actualidad, más de 450 millones de personas hablan el español en todo el mundo. El inglés es con claridad el primer idioma internacional, pero el español figura destacado en el segundo puesto. Como lengua nativa, el castellano es ya la primera por delante del inglés porque el chino no es un idioma internacional. Y es América Latina la que hace que el español sea una de las lenguas más habladas del planeta y la que permite que España se perciba en el exterior como una potencia cultural. El cine, la música, la filosofía y la literatura en español deben más a Latinoamérica que a la propia España. De hecho, la génesis del auge actual de las letras hispánicas en los países europeos no fue Cervantes, que sigue siendo un enorme desconocido para el lector medio europeo, sino el éxito de la novela latinoamericana en los años ochenta. El prestigio de la literatura hispana se fundamenta en las obras de García Márquez, Cortázar, Vargas Llosa y Borges.

VI. ESTRATEGIAS PARA LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA

España va a asumir el próximo 1 de enero de 2010 la Presidencia del Consejo de la UE, por cuarta vez desde su incorporación. Se trata de un momento crucial dentro del proyecto de integración europeo, pues debe poner en marcha la nueva arquitectura institucional incorporada en el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El cambio más relevante radica en que las funciones de repercusión exterior que hasta ahora tenían asignadas las presidencias rotatorias son asumidas por el nuevo Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante, Herman Van Rompuy y Catherine Ashton, respectivamente. No obstante, la presidencia rotatoria mantiene la responsabilidad de fijar la agenda, es de-

cir, las prioridades sobre las que centrarse en ese semestre. Y en este sentido España tiene la oportunidad de revisar, replantear y relanzar sus relaciones con América. Aunque el viejo concepto de «puente con Europa» ya no aparece citado explícitamente en la documentación que se maneja en Europa respecto a las relaciones Latinoamérica-España-UE, dentro de la Unión se mantiene la sensación de que España es una especie de abanderado del subcontinente. En la UE funciona un reparto de tareas por el que cada país se ocupa con mayor intensidad de las áreas del mundo donde tiene más intereses. Así, en las políticas latinoamericanas, Bruselas le deja hacer a Madrid del mismo modo que Francia lidera las relaciones con la África francófona o el Caribe. En consecuencia, España debe redoblar los esfuerzos por atraer el interés de los principales socios europeos hacia la región latinoamericana, en un momento en que la atención de estos se dirige hacia otras zonas por motivos geoestratégicos. Si América Latina se descuelga de Europa a favor de Norteamérica o Asia, la principal perdedora será España.

Algunas estrategias que España debería plantearse con urgencia para evitar este alejamiento de las dos orillas del Atlántico son las siguientes:

1. Una de las principales aportaciones de España hacia los Bicentenarios latinoamericanos debería ser la de conocer más de cerca y en profundidad todo aquello que ocurre en la otra parte de Iberoamérica.

2. La acción exterior española tiene que realizar un doble esfuerzo. Por una parte, seguir respaldando a las empresas en su expansión internacional; por otra, mostrarse más proactiva en fortalecer las relaciones con los países de la costa occidental del Atlántico. En este sentido, el principal objetivo debe ser contribuir a mejorar los niveles de cohesión económica y social con un desarrollo sostenible. España, que fue modelo por su transición democrática y por los Pactos de la Moncloa, debe colaborar en la definición de una agenda de futuro de la región centrada en cuestiones como la gobernanza democrática, el desarrollo económico, la cohesión social, el pluralismo sociocultural, la protección del medio ambiente, el disfrute pleno de los derechos de ciudadanía, el reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural, así como la inserción de América Latina en el escenario de la globalización.

3. Si España realmente quiere empezar a dialogar de igual a igual con América Latina, lo que urge es reconocer que precisamente le debe a dicha región, y al hecho de pertenecer a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, buena parte de su «poder blando» y su buena imagen en el mundo.

4. España está obligada a trabajar para reformar el método de funcionamiento de las cumbres iberoamericanas, dotándolas de más funcionalidad y de mayor apoyo político. Es imprescindible terminar con el gran bache entre las declaraciones y la realidad porque acaba por cuestionar la eficacia y la validez del sistema.

5. La prioridad de las relaciones de España con sus socios iberoamericanos debería ser Mercosur y sus principales miembros, en especial Brasil y Argentina. La aproximación bilateral al gigante brasileño es de enorme relevancia. México es

otro objetivo en la línea de liderar junto con Brasil y Argentina un espacio de democracia, crecimiento económico y cohesión social. El papel de México es esencial en la articulación de Centroamérica, así como en su papel de interlocutor con gran parte de la población hispana residente en EEUU.

6. Sería muy útil el poner en marcha una eficaz institución financiera especializada en las infraestructuras regionales, necesarias para la cohesión territorial. Esto podría constituir un instrumento potente de ayuda al desarrollo. España debería contribuir a ello e involucrar a la UE en su desarrollo y dotación de fondos.

7. España tiene que movilizar a la UE para el relanzamiento de estas relaciones. Y tiene que actuar con una doble estrategia. Primero, debe recabar el apoyo de los países que tradicionalmente han manifestado mayor interés por América Latina: Alemania, Francia, Italia y Portugal. Segundo, debe tratar de convencer a los nuevos Estados miembros de las oportunidades que ofrece Latinoamérica para ampliar su proyección internacional.

8. España debe aprovechar sus estrechos vínculos con América Latina y su buena relación con la Administración Obama para desempeñar un papel de nexo entre ambos. Madrid, con sus contactos políticos, diplomacia, empresas y ONG, debe intentar influir en los agentes políticos y empresariales norteamericanos para aproximarlos a la visión europea de que la región debe avanzar por una senda de crecimiento económico sostenido, de democracia y de cohesión social.

9. La presencia de multinacionales españolas en la región obliga a coordinar las actuaciones de esas compañías con la cooperación al desarrollo y con políticas de imagen y consideración hacia España, buen gobierno, responsabilidad social corporativa, medio ambiente y derechos sociales. Es cierto que la Administración del Estado debe respaldar la expansión internacional de las empresas con sede central en España evitando la ingenuidad frente a otros actores que defienden sus intereses. No obstante, en Latinoamérica debería impulsar activamente la idea de que la consolidación democrática y el desarrollo social no son incompatibles con la defensa de los intereses económicos de España en la región. El Gobierno debe respaldar la proyección económica exterior de España, pero también debe promover entre las multinacionales españolas la idea de una mayor responsabilidad social. Si las compañías 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 igual recibir el capital español que el de China, que hoy es con diferencia el más pujante.

VII. CONCLUSIÓN

La Comunidad Iberoamericana está bien, pero marcha mal. Está bien por su desarrollo y sus valores comunes fundamentados en los principios de la Carta de

Naciones Unidas: no sufre guerras fronterizas, abraza de forma mayoritaria la democracia, está desnuclearizada, respalda sin reservas la libertad de comercio, la reducción de la deuda, la Corte Penal Internacional, la supresión de minas anti-personales, apoya el desarrollo sostenible, el medio ambiente, la lucha contra la delincuencia transnacional y el blanqueo de dinero, el combate contra el terrorismo. Sin embargo, se enfrenta a grandes desafíos como la corrupción, la impunidad, la gobernabilidad, la competitividad, la equidad y la injusticia. Y lo inquietante no es tanto el conjunto de estos desafíos, sino que en los últimos años han surgido numerosas fuerzas centrífugas que amenazan con romper los lazos que han unido a la Península Ibérica con Latinoamérica desde hace dos siglos, con mayor o menor intensidad según las épocas.

Después de superar el período de alejamiento y recelo entre España y las nuevas Repúblicas latinoamericanas tras la emancipación de éstas, por encima de regímenes y gobiernos ha sido una constante considerar a Latinoamérica como eje prioritario en la proyección exterior española. El idioma, la cultura, el intercambio migratorio y, ahora, las inversiones empresariales han hecho posibles unas fructíferas relaciones en todos los terrenos. No obstante, del mismo modo ha sido permanente la incapacidad de consolidar un entramado de intereses que hicieran efectiva la presencia española en la región. Y España está ahora perdiendo atractivo.

La influencia de un país está en función de dos factores esenciales: su peso económico y cultural, y su capacidad militar. En el caso de España, sólo podrá compensar sus evidentes limitaciones militares como potencia media mediante un despliegue diplomático, económico y cultural apoyándose, sobre todo, en su pertenencia a la UE y sus lazos con Latinoamérica. Para ello, en América Latina, debe elevar su perfil político y participar en el debate ideológico aportando ideas para un modelo de desarrollo basado en la fórmula virtuosa que une crecimiento sostenido con cohesión social y con democracia.

El subcontinente es decisivo para evitar que España, e incluso la UE, sea desplazada en la nueva geometría del poder mundial por las potencias emergentes sean los BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) o los BRIC (Brasil, Rusia, India y China). El poder, siguiendo el curso del sol desde los primeros imperios que recoge la Historia, está trasladándose a Asia y los motores históricos de la integración europea no funcionan. En este contexto, España ganaría peso si articulase una auténtica Comunidad Iberoamericana de Naciones junto con Portugal, en alianza estratégica con la UE. Para ello sería muy útil la creación de una institución financiera especializada en las infraestructuras regionales. También resultaría imprescindible el desarrollo de la comunidad cultural iberoamericana tanto en los soportes tradicionales como a través de las nuevas tecnologías.