



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA HACIA AMÉRICA LATINA:
EL PERIODO DE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO (2004-2011)**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:
RICARDO ROJAS SANTOYO

TUTOR:
DR. CARLOS BALLESTEROS PÉREZ
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM

MÉXICO, D.F., MAYO DE 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Este trabajo está dedicado a mis hermanos por su constante apoyo. Pero especialmente, está dedicado a mi mamá, porque sin su presencia incondicional hubiera sido muy difícil concluirlo. Gracias a los tres.

Agradezco al CONACYT el patrocinio financiero que me proporcionó para desarrollar este trabajo.

También agradezco a la Universidad Nacional y al Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales por darme la oportunidad de seguir con mi formación y por las facilidades de todo tipo que pusieron a mi alcance.

De manera muy especial agradezco a mi tutor, Carlos Ballesteros Pérez, por la guía que me prestó a lo largo de todo el proyecto y por su ayuda e infinita paciencia para concluirlo.

Así mismo, agradezco a los miembros de mi sínodo Rosa María Piñón, Rosa María Villarelo, Lorena Ruano y Roberto Peña por todos sus comentarios y sugerencias y por su interés genuino en mis planes.

También agradezco profundamente a la profesora María Fuencisla Marín Castán por su invaluable ayuda durante mi estancia en la Universidad Complutense de Madrid y por haberme brindado desde entonces su amistad.

El agradecimiento lo quiero extender a los profesores de la Sección Departamental de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la UCM por toda su generosidad durante mi estadía en esa institución: María José Pérez del Pozo, Dolores Rubio, Najib-Abu Warda y Rafael Calduch.

De igual forma, agradezco a Rosa Ávila del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset por todos los consejos y la ayuda que me proporcionó estando en Madrid.

Quiero agradecer también a las profesoras Consuelo Dávila e Ileana Cid por su amistad y por el aliento que me han dado a lo largo de todo este recorrido.

Finalmente, agradezco a los profesores Alfonso Sánchez y Rosío Vargas, así como a Norma, Xóchitl, Sandra Luz y Alma Rosa, por haberme apoyado de muy distintas maneras para concluir este trabajo.

Contenido

Tabla de anexos	4
Abreviaturas	6
INTRODUCCIÓN	7
I. Presentación	7
II. Estructura y síntesis del trabajo	12
PRIMERA PARTE: Aspectos teórico-metodológicos	16
Capítulo 1: Marco analítico	16
1.1. Introducción	16
1.2. El análisis de la política exterior en el contexto de la Unión Europea	16
1.2.1. La UE y el estudio de la política exterior	16
1.2.2. Tendencias nacionales y colectivas de la política exterior europea	25
1.3. El realismo neoclásico y el análisis de política exterior	31
1.3.1. Panorama general	31
1.3.2. Realismo y neorrealismo	33
1.3.3. Conectando el nivel sistémico y el de la unidad de análisis	35
1.3.4. El realismo neoclásico: una valoración	40
1.4. El realismo neoclásico y la política exterior de España hacia América Latina	42
SEGUNDA PARTE: La política exterior española	50
Capítulo 2: La política exterior de España desde la Posguerra Fría	50
2.1. Introducción	50
2.2. Transición democrática y política exterior	50
2.3. Las aspiraciones internacionales de España en un mundo en cambio: del realismo a la ilusión	58
2.3.1. En busca de la consolidación internacional de España como potencia media	59
2.3.2. España después del 11S: la burbuja de la política exterior	67
2.4. Politización e ideologización de la política exterior	76
2.5. ¿Por qué Latinoamérica ha sido importante para España?	82
2.5.1. Los vínculos socioculturales	83
2.5.2. El pasado colonial	85
2.5.3. Espacio para potenciar el protagonismo internacional de España	87
2.5.4. Agente de la diversificación e internacionalización de la economía española	92
2.5.4.1. De la Transición al 11S	92
2.5.4.2. Del 11S a la actualidad	96
2.5.5. América Latina como caja de resonancia de las capacidades internacionales de España	100
2.6. Una política de Estado: ejes de acción de la política española hacia Latinoamérica	102
2.7. Conclusiones	109

Capítulo 3: La política exterior de José Luis Rodríguez Zapatero	112
3.1. Introducción	112
3.2. Ideas y preferencias de Rodríguez Zapatero en materia internacional	113
3.2.1. Republicanismo cívico y nuevo realismo	113
3.2.2. Una España autónoma con aspiraciones de influencia global	117
3.3. Rodríguez Zapatero y la política hacia Latinoamérica	127
3.3.1. El legado de Aznar en un escenario complejo	128
3.3.2. Voluntad de diálogo y <i>giro social</i> en la política hacia el subcontinente	137
3.4. Del 11M a la crisis financiera internacional: la política exterior de Rodríguez Zapatero	145
3.4.1. La primera legislatura	146
3.4.2. La segunda legislatura	152
3.5. Conclusiones	159
 TERCERA PARTE: La política latinoamericana de Rodríguez Zapatero	 161
Capítulo 4: La primera legislatura: reencuentro y adaptación en América Latina	161
4.1. Introducción	161
4.2. Panorama general	161
4.3. Normalización de relaciones y actualización de la política latinoamericana	162
4.3.1. La renovación de las relaciones bilaterales	162
4.3.2. El ámbito multilateral y la cooperación al desarrollo	171
4.4. En búsqueda de autonomía: tres problemas de la agenda nacional española	176
4.4.1. La regularización masiva de migrantes de 2005	176
4.4.2. La política hacia Cuba	179
4.4.3. Las relaciones iniciales con Colombia y Venezuela	181
4.5. Cambio político en Latinoamérica: retos e implicaciones para la diplomacia española ..	186
4.5.1. El mapa electoral regional en un contexto de crecimiento económico	186
4.5.2. Voluntad de diálogo frente al nacionalismo económico	191
4.5.3. Incertidumbre, geopolítica regional y debate interno	202
4.6. La Secretaría de Estado para Iberoamérica: un ejercicio de adaptación	215
 Capítulo 5: La segunda legislatura: América Latina, una prioridad recuperada en la antesala de la crisis	 224
5.1. Introducción	224
5.2. Panorama general	224
5.3. El nuevo gobierno y las perspectivas de la política hacia Latinoamérica	225
5.4. Continuidad en la acción de España en el subcontinente	229
5.4.1. Las relaciones con los países con acuerdos de asociación	229
5.4.2. La política hacia Cuba	238
5.4.3. El ámbito multilateral	243
5.5. España frente a una América Latina empoderada y compleja	251
5.5.1. Diversidad política y fortaleza económica de la región ante la crisis	251
5.5.2. La persistencia del nacionalismo económico	257
5.5.3. Diálogo y pragmatismo en la acción del gobierno español	265
5.5.4. El crucigrama planteado por el escenario regional	273
5.5.5. La acción española en el subcontinente: una diplomacia de bajo perfil	280

5.6. Efectos de la crisis económica sobre la política española hacia Latinoamérica.....	289
BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN	298
I. Conclusiones	298
II. Consideraciones finales	310
FUENTES CITADAS	317
ANEXOS.....	359

Tabla de anexos

Capítulo 1

Cuadro 1A	Prioridades de los países de la UE en las relaciones con América Latina.....	360
Cuadro 1B	Principales responsables de la política española hacia América Latina 2004-2011	361

Capítulo 2

Mapa 2A	Prioridades geográficas de la política exterior española.....	362
Tabla 2A	Stock de IED de la UE en el exterior, países seleccionados 1990-2011	363
Gráfico 2A	Flujos de IED hacia y desde España 1993-2004	364
Mapa 2B	Evolución de la proyección internacional de España 1976-2011	365
Gráfico 2B	Evolución de la AOD española y de otros miembros del CAD 1989-2012	366
Mapa 2C	Distribución geográfica de las Fundaciones-Consejo 1997-2011	367
Cuadro 2A	Evolución de las secretarías de Estado del MAEC 1985-2014	368
Gráfico 2C	Diversificación geográfica del comercio exterior de España en 2000.....	369
Gráfico 2D	Flujos de IED española hacia América Latina, UE15 y Estados Unidos 1993-2004	370
Gráfico 2E	Diversificación geográfica del comercio exterior de España en 2007.....	371
Gráfico 2F	Principales suministradores de petróleo de España 2000 y 2012	372
Gráfico 2G	Flujos de IED española hacia América Latina, UE15 y Estados Unidos 2000-2012	373
Gráfico 2H	Acervo de IED de la Unión Europea en América Latina en 2010.....	374

Capítulo 3

Mapa 3A	Distribución geográfica de PIDM 2004-2008	375
---------	---	-----

Capítulo 4

Mapa 4A	Acuerdos de asociación estratégica entre España y América Latina.....	376
Tabla 4A	América Latina: PIB promedio anual, 2000-2008.....	377
Tabla 4B	Comercio de España con América Latina 2000-2007	378
Tabla 4C	Flujos de IED España-América Latina 2000-2007.....	379

Gráfico 4A	Países AAE en los flujos de IED de España 2000-2007	380
Gráfico 4B	Comportamiento del comercio de España con Cuba 2000-2012.....	381
Tabla 4D	Primeros ocho socios comerciales de España en América Latina 2000-2007.....	382
Tabla 4E	Destinos de las transferencias españolas de equipo militar 2004-2007.....	383
Tabla 4F	Ciclo electoral de América Latina 2004-2007.....	384
Tabla 4G	Tasa de crecimiento anual del PIB de los países latinoamericanos 2000-2012.....	385
Gráfico 4C	Índices de precios de productos básicos 2000-2012.....	386
Tabla 4H	Valor de las exportaciones de petróleo de América Latina 2003-2012.....	387
Gráfico 4D	Distribución geográfica del comercio de América Latina 2000-2008.....	388
Gráfico 4E	Ingresos de América Latina por concepto de IED 1999-2012.....	389
Gráfico 4F	Gasto militar de América Latina 1995-2012	390
Gráfico 4G	Proveedores de equipo militar de América Latina 1995-2007	391

Capítulo 5

Tabla 5A.	Principales proveedores de petróleo de España 2008-2012	392
Mapa 5A	Principales proveedores de gas de España 2010-2012	393
Tabla 5B	Comercio de España con América Latina 2004-2011	394
Tabla 5C	Flujos de IED España-América Latina 2004-2011.....	395
Gráfico 5A	Flujos de IED de España 2004-2011	396
Tabla 5D	Ranking de socios económicos de España en América Latina 2004-2011.....	397
Tabla 5E	Ranking de socios económicos de España en América Latina 2000-2012.....	398
Tabla 5F	AOD bilateral de España hacia América Latina 2005-2011.....	399
Tabla 5G	Ciclo electoral de América Latina y España 2008-2012	400
Tabla 5H	Tasa de crecimiento del PIB de países y regiones seleccionados 2007-2012.....	401
Tabla 5I	Valor de exportaciones totales de América Latina 2003-2012.....	402
Gráfico 5B	Distribución geográfica del comercio exterior de América Latina 2000 y 2011...	403
Gráfico 5C	Origen de la IED en América Latina 2007-2011 y 2012.....	404
Gráfico 5D	Destino de las transferencias españolas de equipo militar 2004-2011	405
Tabla 5J	Proveedores de equipo militar de América Latina 2008-2011	406
Tabla 5K	Transferencias de equipo militar de España hacia América Latina 1996-2011.....	407
Gráfico 5E	Visitas del Ejecutivo de Política Exterior a América Latina 2004-2011	408

Abreviaturas

AAE *Acuerdos de Asociación Estratégica*
AECID *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*
ALBA *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*
BOE *Boletín Oficial del Estado*
BOCG *Boletín Oficial de las Cortes Generales*
CELAC *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*
CEOE *Confederación Española de Organizaciones Empresariales*
CEPAL *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*
CIN *Comunidad Iberoamericana de Naciones*
CPE *Consejo de Política Exterior*
EPE *Ejecutivo de Política Exterior*
ICEX *Instituto Español de Comercio Exterior-España Exportación e Inversiones*
MAEC *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*
OCDE *Organización para el Desarrollo y Cooperación Económicos*
OEI *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura*
OISS *Organización Iberoamericana de Seguridad Social*
PIDM *Planes Integrales de Desarrollo de Mercado*
PP *Partido Popular*
PSOE *Partido Socialista Obrero Español*
SEAEI *Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica*
SECIB *Secretaría de Cooperación Iberoamericana*
SECIPI *Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica*
SEGIB *Secretaría General Iberoamericana*
SEI *Secretaría de Estado para Iberoamérica*
SIPRI *Stockholm International Peace Research Institute*
UE *Unión Europea*
UNASUR *Unión de Naciones Suramericanas*

INTRODUCCIÓN

I. Presentación

El objetivo del presente trabajo es realizar un balance de la política exterior que desarrollaron las dos administraciones de José Luis Rodríguez Zapatero hacia América Latina. Concretamente, nos interesa responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las acciones más destacadas de esa política? ¿A qué respondió la decisión de emprender dichas acciones y no otras? ¿En qué términos se podría caracterizar la política latinoamericana de José Luis Rodríguez Zapatero?¹

Analizar este problema desde la disciplina de Relaciones Internacionales nace de la inquietud por conocer uno de los últimos episodios por los que han atravesado las relaciones entre España y Latinoamérica. A nuestro juicio, esas relaciones constituyen un objeto de estudio relevante para las RRII porque aluden a los diferentes problemas que plantea la conducta exterior de antiguas potencias hegemónicas que, después de su declive internacional, han buscado recuperar algún grado de influencia en los asuntos internacionales. En el caso de antiguas potencias coloniales, como España, una de esas vías ha consistido en cultivar lazos políticos y económicos preferenciales con sus antiguas colonias.

El proceso de integración en Europa y los intentos por desarrollar una política exterior común han provocado, además, que desde el último tercio del siglo XX haya surgido dentro de las RRII una amplísima bibliografía sobre la política exterior en el contexto europeo cuyo interés se ha centrado en indagar la naturaleza de esa dinámica y el papel que juegan en ella las instituciones comunitarias y los Estados miembros. Es una discusión que se mantiene abierta por cuanto los Estados siguen utilizando de manera selectiva los instrumentos de política exterior de la UE.²

Por otro lado, si bien es cierto que en la actualidad *think tanks* como los españoles Real Instituto Elcano o CIDOB generan periódicamente análisis sobre la política exterior de España hacia Latinoamérica, es un hecho que escasean trabajos que traten de desarrollar análisis de mediano plazo y que a la vez profundicen en algunos temas que pueden ser relevantes para la acción de España en el subcontinente. En América Latina la tendencia que ha prevalecido ha sido la de interesarse por estudiar las relaciones bilaterales que mantiene cada país de la zona con España.

¹ Por América Latina o Latinoamérica entendemos al conjunto de países formado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

² Eva Gross (2011), *The Europeanization of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 194 pp.

Finalmente, el periodo presidencial de Rodríguez Zapatero es aún lo suficientemente reciente como para estudiar y reflexionar aspectos de su diplomacia que aún no han sido tratados o en los que no se ha profundizado.³

En ese orden de ideas, los trabajos de Esther Barbé y Rafael García, así como los de Charles Powell y José Ignacio Torreblanca, destacan entre aquéllos estudios que han analizado la política exterior de Rodríguez Zapatero desde los más diversos ángulos. Por ejemplo, estos estudiosos la han abordado desde el punto de vista de la europeización de la política exterior española (Barbé);⁴ de su desarrollo desde la Posguerra Fría (García);⁵ acentuando las preferencias internacionales del presidente (Powell);⁶ o bien enfocándose en la política que desarrolló el gobierno socialista hacia la UE (Torreblanca).⁷ La política latinoamericana del antiguo líder del PSOE ha recibido menor atención, destacando en este caso los análisis de Celestino del Arenal⁸ y Gustavo Palomares.⁹

Cada uno de estos trabajos nos aportó información sumamente valiosa y una variada gama de interpretaciones sobre nuestro objeto de estudio que nos ayudaron a construir el presente análisis. Los trabajos de Del Arenal y Palomares fueron, en concreto, una guía crucial para decantar nuestras propias interpretaciones y para definir lo que deseábamos resaltar y lo que no.

En efecto, al momento de plantear el proyecto de investigación deseábamos profundizar en ciertos aspectos que Del Arenal refería tangencialmente, tales como las relaciones con los países de la ALBA o las políticas de corte socialdemócrata que impulsó Rodríguez Zapatero. Así mismo, también queríamos establecer las diferencias que presentó la política latinoamericana del líder socialista entre cada uno de sus dos gobiernos, ya que tanto en el trabajo de Palomares como en el del propio Del Arenal no quedaban puntualizadas y terminaban resaltando los factores de continuidad.

³ El primer y único estudio académico que hasta la fecha se publicado sobre el periodo presidencial del líder socialista es el que coordinaron los politólogos César Colino y Ramón Cotarelo, publicado en 2012; de esta obra recuperamos algunos de sus capítulos para nuestra investigación. César Colino y Ramón Cotarelo (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, 542 pp. A finales de 2013 José Luis Rodríguez Zapatero presentó públicamente lo que se podría tomar como sus “memorias”, un escrito en el que trata de explicar las razones que llevaron a su gobierno a introducir el plan de reformas económicas durante la crisis de deuda de la zona euro. José Luis Rodríguez Zapatero (2013), *El dilema. 600 días de vértigo*, Planeta, Barcelona, 421 pp.

⁴ Esther Barbé (2011), "Interacción entre política exterior española y política exterior europea: Normas europeas, intereses españoles y condicionantes internacionales", en Juan Carlos Pereira Castañares, José María Beneyto (eds.) (2011), *Política exterior española: Un balance de futuro*, Biblioteca Nueva - Siglo XXI Editores de España, Madrid, pp. 93-120.

⁵ Rafael García Pérez (2010) "España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2010)", en Juan Carlos Pereira Castañares (2010), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy. Historia, condicionantes y escenarios*, Ariel, 2a. ed., Barcelona, pp. 709-726.

⁶ Charles T. Powell (2009), "A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Zapatero", en *South European Society and Politics*, Vol. 14, núm. 4, pp. 519-536.

⁷ José Ignacio Torreblanca (2012), "La insostenible levedad de la política europea de España (2008-2011)", en César Colino y Ramón Cotarelo (eds.) (2012), *op. cit.*, pp. 455-472.

⁸ Celestino del Arenal (2011), *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Siglo XXI España-Fundación Carolina, Madrid, pp. 477-526.

⁹ Gustavo Palomares (2012), "La política exterior de España con Iberoamérica (2008-2011)" en César Colino y Ramón Cotarelo (eds.) (2012), *op. cit.*, pp. 473-499.

Por otro lado, en la investigación también nos interesaba problematizar los diferentes obstáculos que enfrentaron las administraciones de Rodríguez Zapatero en Latinoamérica. Intuíamos que el llamado “giro a la izquierda” del subcontinente debió haber afectado a su diplomacia regional en un sentido o en otro. Nuestra investigación, de hecho, nos reveló que ese “giro” fue algo más que una simple dificultad de coyuntura. La principal conclusión de nuestro análisis es que el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero puede ser interpretado como un punto de quiebre dentro de la trayectoria que ha conocido la política española hacia Latinoamérica, desde la Posguerra Fría, porque durante su periodo presidencial se fracturó el *statu quo* que había prevalecido en las relaciones hispano-latinoamericanas desde los años de la Transición.¹⁰ Algunas acciones que provocaron esa fractura fueron la nacionalización de empresas que emprendió el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela y las ambiciones de liderazgo regional y global del gobierno de Luiz Inacio “Lula” da Silva en Brasil.

En el trabajo también nos interesaba “ponernos en los zapatos” de las autoridades españolas y conocer la manera en que observaron la realidad del subcontinente. No era un simple arrebató de curiosidad. Para nosotros era importante conocer esa perspectiva porque nos pareció el camino más adecuado para inferir los objetivos principales que guiaron la actuación del gobierno socialista en Latinoamérica. Aunado a ello, pretendíamos que en el análisis también quedara reflejada la importancia que han tenido las inversiones españolas en la región desde finales del siglo XX. Finalmente, tampoco queríamos dejar a un lado la contextualización de la política latinoamericana del gobierno dentro de su política internacional y en referencia a las dificultades que enfrentó a nivel interno para llevarla a cabo.

En suma, para responder a las preguntas que nos planteamos desde un inicio sobre la política exterior de Rodríguez Zapatero hacia Latinoamérica pretendíamos encontrar una explicación multidimensional que incorporara factores asociados a las tres “imágenes” de las que habla Kenneth N. Waltz: el hombre (lo que pensaba el gobierno español), el Estado (las dificultades internas) y el sistema internacional (los problemas surgidos en el subcontinente).

Nuestra opción teórica para hacer esto fue el realismo neoclásico. En el primer capítulo de la tesis explicaremos que este enfoque se ha desarrollado desde finales del siglo XX con el objetivo explícito de analizar la política exterior de los Estados. Su punto de partida lo conforman los tres elementos centrales del neorrealismo: la estructura internacional, la anarquía internacional y la distribución de las capacidades relativas de poder. A partir de esta base, los académicos de este enfoque proponen bajar al nivel de la unidad de análisis para estudiar la manera en la que factores internos asociados a la primera y segunda imagen propician que el Estado responda a las presiones e incentivos que genera la estructura internacional. De ese modo, la clave de la propuesta neoclásica, que la distingue del neorrealismo, se encuentra en asumir que el impacto que tienen las capacidades relativas de

¹⁰ Aludimos a la transición de la política exterior española (1976-1988). En la nota de pie de página número uno del segundo capítulo aclaramos esta cuestión.

un país sobre su comportamiento en el exterior es indirecto, complejo y problemático, ya que se encuentran mediatizadas por factores internos que determinan esa respuesta.

Analizar con este enfoque la política que desarrolló España hacia América Latina durante un periodo determinado nos pareció pertinente tomando en cuenta que la literatura sobre el tema coincide en valorar que la región ha sido una de las plataformas a partir de las cuales España logró modernizar sus relaciones exteriores después de la muerte de Francisco Franco. O para ponerlo en términos de los realistas neoclásicos, si el país ibérico pudo expandir su influencia internacional a partir de la Posguerra Fría fue gracias a que sus gobiernos desarrollaron ciertas líneas de acción en Latinoamérica y en sus otras áreas prioritarias (como el Mediterráneo), de tal manera que a partir de entonces se formaron nuevos intereses e interdependencias entre España y la región.

El realismo neoclásico también nos pareció adecuado para nuestro análisis en virtud de que tiende a enfatizar el peso que tienen las percepciones de los líderes para explicar acciones de política exterior. Además, como se apuntará en su momento, este enfoque propone una metodología que estimula la construcción de narrativas históricas en sus explicaciones. Estos dos atributos fueron clave para nosotros porque nos permitían trazar la manera en que fueron evolucionando los condicionantes a los que se enfrentó Rodríguez Zapatero y su equipo en la acción en Latinoamérica y la manera en la que evolucionaron sus percepciones sobre ese entorno. Con esos elementos estábamos habilitados para distinguir las diferencias que existieron en la política latinoamericana que desarrolló Rodríguez Zapatero en cada una de sus dos administraciones.

Los atributos del realismo neoclásico nos llevaron a observar desde el comienzo que este enfoque no sólo ponía en juego el papel de Latinoamérica en el desarrollo de las capacidades de poder de España sino que, al mismo tiempo, ofrecía un marco para entender la acción española en la propia región. Así entonces, la perspectiva neoclásica nos permitía indagar si durante el periodo bajo escrutinio España expandió su presencia en América Latina o si por el contrario se contrajo. De igual manera nos habilitaba a preguntarnos de qué manera los tomadores de decisiones del país ibérico percibieron los cambios de poder que se registraron en el subcontinente.

Para llevar a cabo la investigación utilizamos una gran variedad de fuentes que se corresponden con cada uno de los aspectos que pretendíamos analizar. Por ejemplo, para examinar el desarrollo de las capacidades de poder de España desde la Posguerra Fría (una de nuestras variables independientes) nos basamos en la abundante bibliografía que existe sobre la política exterior española más reciente. Para examinar, a su vez, las percepciones que tuvo Rodríguez Zapatero sobre esa realidad utilizamos, entre otros, documentos como sus discursos de investidura y artículos que llegó a redactar para diferentes publicaciones. Para examinar otras variables, como las percepciones de su equipo sobre la realidad latinoamericana o la crítica que recibieron del Partido Popular, echamos mano de los Diarios de Sesiones que publica el parlamento español (Congreso de Diputados y Senado).

Igualmente, para documentar varias facetas de las relaciones hispano-latinoamericanas durante este periodo -como los flujos de comercio o las transferencias de equipo militar desde España hacia América Latina- utilizamos información estadística que divulgan instituciones como la Secretaría de Estado de Comercio de España, la CEPAL o el *Stockholm International Peace Research Institute*. También acudimos a información periodística y anuarios como el que publica CIDOB para reconstruir ciertas coyunturas de nuestro análisis.

Finalmente, y dada la naturaleza de nuestro tema, es necesario hacer una advertencia sobre dos términos cuyo uso indiscriminado puede dar lugar a confusiones. A lo largo del trabajo hemos procurado distinguir entre las voces *América Latina* e *Iberoamérica* con el fin de que el análisis sea más claro. Como ya apuntamos, al utilizar el primer término estamos haciendo referencia a los dieciocho países hispanohablantes independientes de América más Brasil, mientras que con el segundo aludimos a ese mismo grupo de países más España y Portugal. Es decir, al hablar de *Iberoamérica* nos referimos al conjunto de países que fundaron la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 1991.

Es fundamental tener en cuenta esta distinción porque muy a menudo en la política y en la academia españolas se suele utilizar el término *Iberoamérica* como un sinónimo para referirse tanto al subcontinente latinoamericano (diecinueve países) como a Iberoamérica en sí (veintiún países). A nuestro entender, esto puede hacer que se diluya la fuerte connotación que ha tenido el término *Iberoamérica* como instrumento capital de la política exterior que ha desarrollado España hacia Latinoamérica desde la Transición y por ende puede privar al estudioso de un elemento imprescindible para analizarla. Hay que tener en cuenta que las Cumbres Iberoamericanas y todo el proyecto iberoamericano en su conjunto representan la especificidad que tiene el subcontinente dentro de la proyección internacional de España porque implica una aproximación poscolonial semejante a la que posee Gran Bretaña con su Commonwealth. Como sostiene Celestino del Arenal, junto al atlantismo (relaciones con Estados Unidos) y el europeísmo (relaciones con la UE), la iberoamericanidad constituye una dimensión básica de la política exterior española sin la cual es imposible entenderla.¹¹

Es por esto que en este trabajo decidimos hacer una distinción escrupulosa entre ambos términos e interpretar cuidadosamente aquellas fuentes primarias en las que se plasmaban puntos de vista de las autoridades españolas. Por ejemplo, en varios momentos de nuestro análisis nos vimos en la necesidad de remitirnos al contexto en el que hablaba el ministro de Asuntos Exteriores para determinar en qué sentido estaba utilizando el término “Iberoamérica” cuando lo llegaba a usar. Si en un extracto que deseábamos citar constatábamos que el ministro se estaba refiriendo *realmente* a “América Latina”, entonces decidimos sustituirlo por este vocablo.

¹¹ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 156-158. En el sub apartado 2.5.2. y en el apartado 2.6 del segundo capítulo ahondamos en la función que tenido el término *Iberoamérica* dentro de la diplomacia española hacia América Latina desde los años de la Transición.

Es cierto que fueron modificaciones mínimas al texto original que no cambiaron en nada su sentido. Sin embargo, hemos creído conveniente explicitarlas con el fin de hacer más transparente la investigación.

II. Estructura y síntesis del trabajo

La exposición de nuestro análisis se divide en tres partes.

La primera comprende el capítulo uno y tiene como propósito establecer el marco analítico dentro del cual desarrollamos la investigación. Comenzamos por realizar algunas consideraciones sobre lo que implica estudiar la política exterior en el contexto de la Unión Europea para luego concentrarnos en nuestro enfoque teórico, el realismo neoclásico. En el capítulo indicamos las premisas básicas de este enfoque y establecemos las variables que decidimos analizar. En principio, son cuatro variables independientes que representan las presiones e incentivos estructurales que enfrentó la administración de Rodríguez Zapatero al actuar en Latinoamérica:

- 1) La evolución de las capacidades de poder de España desde la Posguerra Fría hasta 2011;
- 2) La europeización de la política latinoamericana española en ese mismo periodo, entendiendo por europeización a las presiones por adaptar;
- 3) Los cambios presidenciales que tuvieron lugar en Latinoamérica entre 2004 y 2011;
- 4) Las relaciones económicas hispano-latinoamericanas también durante ese periodo.

Siguiendo la metodología neoclásica, también seleccionamos dos variables intervinientes: *a)* las percepciones que tuvo el gobierno socialista sobre las presiones e incentivos señaladas; y *b)* el debate parlamentario entre el gobierno y el principal partido de oposición (el PP) sobre la política española hacia América Latina.

En la segunda parte de la tesis -capítulos dos y tres- nuestra tarea se enfocó a construir un marco para comprender la política latinoamericana de José Luis Rodríguez Zapatero. Para ello examinamos en cada uno de estos dos capítulos determinadas variables.

En el segundo, explicamos la trayectoria que ha conocido la política exterior española desde la Posguerra Fría a partir de examinar la evolución que registraron las capacidades relativas de poder de España, las ambiciones internacionales de sus líderes así como las presiones de la estructura internacional. Distinguimos cuatro etapas: la de Transición (1976-1988), la de afirmación en los ámbitos geográficos prioritarios (1988-2001), la de expansión internacional (2001-2007) y la de ligera contracción (2008-2011). A partir de estas fases pudimos concluir que durante el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) España alcanzó el punto más alto, pero también el más bajo, de su auge económico y de sus ambiciones internacionales.

En este segundo capítulo también señalamos las características que adquirió la política exterior española como resultado de la estrecha relación bilateral que planteó Aznar con Estados Unidos tras los atentados que sufrió este país en septiembre de 2001 (11S). Así

mismo, argumentamos de qué manera América Latina ha contribuido a las capacidades de poder de España desde la Posguerra Fría; sobre este punto, nuestro interés consistió en explicar cuáles han sido las razones por las que el subcontinente ha sido importante para la proyección internacional del país ibérico.

Identificamos cinco razones. De ellas destacan la posibilidad de mediatizar signos identitarios para crear un espacio de influencia y cabildeo (idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones) y la oportunidad para diversificar la economía y la seguridad energética de España. Señalamos que se trata de intereses distintivos que, al igual que el resto de Estados miembros de la Unión Europea, España posee y que la motivan a defender parcelas de responsabilidad nacional de su política exterior.

Las cinco razones que identificamos son las motivaciones más fuertes que han tenido los gobiernos españoles desde la Posguerra Fría para desarrollar una política de Estado hacia Latinoamérica.

En el tercer capítulo de la tesis continuamos en el ámbito de la política exterior de España pero concentrándonos en el periodo de José Luis Rodríguez Zapatero.

Nuestro primer objetivo consistió en identificar los insumos intelectuales y las valoraciones que nutrieron la crítica del presidente socialista hacia la política exterior de Aznar así como los juicios que alimentaron su propia visión sobre las relaciones internacionales y sobre el papel que España debía jugar en el mundo. Igualmente, trazamos el impacto que tuvo en su política exterior la renovación socialdemócrata que planteó Rodríguez Zapatero al interior de su país. El examen demuestra, entre otras cosas, que el “talante” de moderación que tuvo su labor de gobierno se proyectó hacia toda su diplomacia.

También nos propusimos identificar las presiones e incentivos más importantes que se encontró el nuevo gobierno socialista al momento de tomar las riendas de la política hacia Latinoamérica en 2004. Argumentamos que los componentes de esa coyuntura se podrían asumir como las razones que llevaron a Rodríguez Zapatero y a su equipo a cuestionar la política que emprendió Aznar hacia Latinoamérica y a proponer, en consecuencia, un cambio. Esas motivaciones fueron:

- 1.- Una política de España hacia América Latina madura y robustecida;
- 2.- Relaciones bilaterales deterioradas;
- 3.- Una disminución sensible en la autonomía de acción respecto de Estados Unidos;
- 4.- Presiones por adaptar provenientes de la Unión Europea en lo relacionado a Cuba;
- 5.- El cambio político en la región y el despunte de gobiernos de izquierda;
- 6.- La consolidación del fuerte peso económico de España en el subcontinente; y
- 7.- Un discurso gubernamental por parte de España, ideologizado y con un fuerte acento en los asuntos económicos, que no tomaba en cuenta ni los cambios sociopolíticos que tenían lugar en América Latina ni las percepciones que tenían sus sociedades sobre España y sus empresas.

A partir de analizar las percepciones que mantuvieron los gobiernos socialistas sobre el desarrollo de este escenario, entre 2004 y 2011, también pudimos definir las pautas que guiaron su comportamiento en la región. José Luis Rodríguez Zapatero y su equipo nunca obviaron los cambios que atravesaron los países del subcontinente en todo ese periodo. El cambio que introdujo el presidente socialista en la política hacia Latinoamérica consistió en plantear un equilibrio entre la dimensión política y la dimensión económica de la política hacia la región.

El tercer capítulo lo cerramos finalmente con una breve exposición acerca de las particularidades que tuvo la política exterior de Rodríguez Zapatero durante cada una de sus dos administraciones, destacando las circunstancias en las que su partido ganó las elecciones generales en 2004 y en 2008. Esto nos sirvió para corroborar que el primer gobierno del líder socialista fue una fase de expansión internacional para España y que el segundo fue un momento de ligera contracción. Es una caracterización con la que pudimos distinguir posteriormente las diferencias que presentó su política latinoamericana entre ambos periodos de gobierno.

Después de revisar estos dos puntos sobre la política exterior española (desarrollo desde la Posguerra Fría y bajo el mandato de Rodríguez Zapatero) en la tercera y última parte de la tesis exponemos el análisis sobre la política latinoamericana del presidente socialista durante cada una de sus dos administraciones. Presentar de manera separada cada periodo fue con la idea de captar la manera en la que fueron evolucionando las presiones e incentivos que enfrentó el gobierno socialista en la región así como la manera en la que evolucionaron sus percepciones y el debate parlamentario en España sobre esa realidad.

Así entonces, en el cuarto capítulo examinamos lo ocurrido durante la primera legislatura. La exposición se articula en torno a los tres ámbitos en que se pueden desagregar las acciones del gobierno.

El primero se refiere a la normalización y actualización que impulsó el gobierno de Rodríguez Zapatero en las relaciones con los países del subcontinente. Una de las acciones más destacadas consistió en reactivar la idea de Aznar acerca de establecer acuerdos de asociación estratégica con aquellos países que se consideraban estratégicos para los intereses españoles.

En el segundo ámbito de acción presentamos tres situaciones en los que el gobierno del PSOE priorizó intereses nacionales muy específicos relacionados con el subcontinente que lo llevaron a eludir las presiones que existían en cada caso para adecuarse a las preferencias de Estados Unidos y/o la Unión Europea. Esos episodios fueron: la regularización masiva de migrantes de 2005; la política emprendida hacia Cuba; y las relaciones iniciales con Colombia y Venezuela. En los tres casos documentamos que el gobierno socialista percibió fuertes incentivos para privilegiar un enfoque nacional para resolverlos.

En el tercer y último ámbito de acción que identificamos en el capítulo abordamos las implicaciones que tuvo para la diplomacia española la serie de recambios presidenciales

que tuvieron lugar en América Latina durante este periodo. Constatamos que los gobiernos de la nueva izquierda en la región percibieron un incremento de sus capacidades políticas y económicas que les inyectó confianza y les llevó a emprender varias acciones que fracturaron el *statu quo* que había prevalecido en las relaciones hispano-latinoamericanas desde los años de la Transición. Para el gobierno socialista esto implicó una fuente enfrentamiento con el PP y al mismo tiempo un escenario regional más complicado.

En el quinto y último capítulo de la tesis abordamos para finalizar la política latinoamericana de la segunda administración de Rodríguez Zapatero.

Nuestro primer objetivo en este caso fue considerar las nuevas condiciones de las que partió esa política a partir de la nueva legislatura. Argumentamos que las nuevas circunstancias se podrían resumir en la idea de que el gobierno socialista ya había recuperado y normalizado la relación con América Latina justo antes de que la crisis económica dificultara realizar una operación diplomática como la que se había puesto en marcha al inicio de la legislatura anterior.

El segundo eje de nuestro análisis estuvo relacionado con aquellas acciones que la administración de Rodríguez Zapatero había puesto en marcha durante los cuatro años previos. Nos interesaba puntualizar los factores de continuidad entre una y otra legislatura. Al respecto pudimos concluir que las relaciones con los países con los que se habían establecido acuerdos de asociación estratégica se fortalecieron durante este nuevo periodo, si bien de manera dispar.

Un tercer problema que articuló nuestro análisis en este capítulo fue la manera en la que evolucionaron las presiones estructurales que habían fracturado el *statu quo* en la región y la forma en la que reaccionaron la oposición y el gobierno en España. Observamos que esas presiones aumentaron, entre otras razones, porque Argentina se sumó al revisionismo económico de Venezuela. Por su parte, señalamos que en este periodo continuó la incertidumbre entre las élites españolas así como las críticas del Partido Popular hacia la acción de los socialistas. El gobierno del PSOE refrendó una y otra vez su postura dialogante.

Finalmente, en este último capítulo nos interesamos por examinar los efectos que tuvo la crisis económica que vivió España a partir de 2008 sobre la política que desarrolló el gobierno de Rodríguez Zapatero hacia Latinoamérica. Uno de esos efectos fue la decisión de reducir los montos de AOD bilateral hacia Latinoamérica y la drástica disminución que presentaron el número de visitas al subcontinente por parte de la administración socialista.

El trabajo se cierra con las conclusiones principales de la investigación y con algunas reflexiones sobre nuestro tema.

Capítulo 1: Marco analítico

1.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es presentar el marco de análisis dentro del cual se desarrolló el presente trabajo. Para ello se exponen, en primer lugar, algunas consideraciones sobre lo que implica estudiar la política exterior en el contexto de la Unión Europea, exponiendo brevemente cómo se ha analizado y destacando la necesidad de no obviar la europeización que han registrado las políticas exteriores de los Estados miembros. Creemos que este tipo de consideraciones son pertinentes para el caso de política exterior que analizamos. En segundo lugar, en el capítulo también se realiza una breve exposición sobre el enfoque teórico utilizado -el realismo neoclásico- destacando su origen, sus postulados centrales y valorando sus aportaciones. Finalmente, en el último apartado se explica la manera en la que hemos aplicado este enfoque a nuestro objeto de estudio, señalando las variables seleccionadas y las hipótesis de trabajo, así como otras consideraciones metodológicas.

1.2. El análisis de la política exterior en el contexto de la Unión Europea

1.2.1. La UE y el estudio de la política exterior

Una general y previa definición de política exterior sería aquella que la enunciaría como el conjunto de posiciones, actitudes, decisiones y acciones que ejerce un Estado hacia el exterior.¹ El análisis de esa realidad se podría definir a su vez como el estudio de las regularidades que presenta en el tiempo el comportamiento exterior de un Estado o las que presenta respecto de otros Estados, así como las metas que persigue, los medios seleccionados para alcanzarlas, los diferentes procesos que a su ejecución y las fuentes societales y razones de los objetivos y medios seleccionados.²

Dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales (RRII) el análisis sistemático de la política exterior se ha desarrollado principalmente en dos vertientes. Por un lado, el estudio se ha conducido a través del denominado Análisis de Política Exterior (*Foreign Policy Analysis* o FPA), un enfoque nacido en los círculos académicos estadounidenses posteriores a la segunda Posguerra que centra su atención en tres campos de análisis: los procesos de toma de decisiones en la política exterior (analizando el papel de las burocracias nacionales o las dinámicas de grupos); los contextos en los que se desarrollan esos procesos (analizando factores cognitivos y psicológicos de los líderes o la idiosincrasia nacional); y en la comparación de estos atributos entre diferentes Estados (el *Comparative Foreign Policy* o CFP).

¹ Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores (2000), “La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea”, en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (coords.) (2000), *Europa en transformación*, Plaza y Valdéz, México, p. 252.

² Esta definición está basada en James N. Rosenau (1961), “Introduction”, en James N. Rosenau (ed.) (1961), *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory*, The Free Press of Glencoe, Inc., EEUU, p. 3.

De acuerdo con Walter Carlsnaes, los estudios realizados bajo este enfoque también se podrían definir como *Innenpolitik*, en virtud del énfasis que ponen en las variables internas del Estado para explicar su comportamiento en el exterior.³ Estudios representativos del FPA son *The Essence of Decision* de Graham Allison, *Perception and Misperception in International Politics* de Robert Jervis y *Media, Bureaucracies, and Foreign Aid* de Douglas A. Van Belle et al.⁴

La otra vertiente de análisis de política exterior corresponde a las aproximaciones que ha desarrollado cada una de las escuelas de pensamiento de las RRII en relación a ese tema, como el realismo, el liberalismo y el constructivismo. De todas ellas la escuela realista es la que más se encuentra vinculada a este tipo de análisis toda vez que gran parte de sus premisas se relacionan directamente con la práctica real de la política exterior;⁵ así por ejemplo, en los escritos de Hans Morgenthau, Henry Kissinger o Arnold Wolfers⁶ son muy claras esas referencias.

Sin embargo, no fue sino hasta finales del siglo XX cuando ciertos académicos de esta escuela lograron articular una propuesta de investigación que estaba explícitamente orientada a analizar y teorizar la política exterior: el realismo neoclásico. Como se verá más adelante, el propósito de este enfoque es establecer un puente entre los fundamentos teóricos del realismo estructural de Kenneth N. Waltz o Robert Gilpin y ciertos aspectos del realismo clásico de mediados del siglo XX.

El análisis de la política exterior desde el FPA y desde el realismo echó raíces en un mundo dominado por la lógica bipolar de la Guerra Fría, en donde el Estado aparecía como el actor central de las relaciones internacionales. No obstante, los cambios que se produjeron en la política internacional desde el último tercio del siglo XX quebraron ese consenso y apuntaron hacia nuevos esfuerzos por conceptualizar el fenómeno que se analizaba. Entre esos cambios se debe contar la mayor y creciente participación de actores subnacionales y no-estatales, los procesos de regionalización y/o integración en diversas partes del mundo, el final de la Guerra Fría, la expansión de la globalización financiera y de las telecomunicaciones y los atentados en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 (11S). A la vista de todas esas circunstancias ¿qué se debía entender por *política exterior*?

Esta interrogante llevó a algunos estudiosos de las RRII a ampliar las nociones estado-céntricas que prevalecían sobre este dominio empírico para poder captar los nuevos rasgos

³ Walter Carlsnaes (2002), "Foreign Policy", en Walter Carlsnaes, Thomas Risse; Beth A. Simmons (eds.) (2002), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, London - Thousand Oaks, Calif., pp. 333-334.

⁴ Graham Allison (1971), *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Glenview, IL: Scott, Foresman, 197 pp.; Robert Jervis (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 445 pp.; Douglas A. Van Belle et al., (2004), *Media, Bureaucracies, and Foreign Aid: A Comparative Analysis of the United States, the United Kingdom, Canada, France, and Japan*, New York: Palgrave-Macmillan, 192 pp.

⁵ William C. Wohlforth (2012), "Realism and Foreign Policy", in Tim Dunne, Amelia Hadfield y Steve Smith (eds.) (2012), *Foreign Policy Analysis: Theories, Actors, Cases*, 2nd ed., Oxford University Press, London, pp. 42-47.

⁶ Hans Morgenthau (1948), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, 489 pp.; Henry A. Kissinger (1957), *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-22*, Boston: Houghton Mifflin Company, 354 pp.; Arnold Wolfers (1951), "The Pole of Power and the Pole of Indifference", *World Politics*, Vol. 4, No. 1 (Oct.), pp. 39-63.

de la realidad internacional. Así por ejemplo, Christopher Hill trazó una definición de política exterior con la que explícitamente pretendía incluir a la Unión Europea entre los actores internacionales que pueden generar política exterior, definiéndola como “la suma de relaciones externas oficiales conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en las relaciones internacionales”.⁷

Otros, como Tim Dunne, Amelia Haffield y Steve Smith, han sostenido a su vez que es perfectamente posible considerar que las empresas, gobiernos regionales y actores no-estatales como Al-Qaeda *tienen* una política exterior.⁸ Incluso se ha acuñado el concepto de ‘política exterior estructural’ (*structural foreign policy*) para dar cuenta del impacto de la globalización en la conducta internacional de los Estados.⁹

El proceso de integración europea ha sido uno de los resortes que han impulsado todo este debate y que contribuye a que siga vivo. En efecto, ¿la Unión Europea es un actor susceptible de poseer una política exterior, como argumenta Hill? En ese supuesto, ¿qué sucede con las políticas exteriores de los Estados miembros? Más aún, si la UE no es un Estado, entonces ¿qué es? ¿Es un sistema político? ¿Una cuasi federación?

Dejando de lado la naturaleza de la UE, problema que se encuentra fuera del alcance de este trabajo, es pertinente señalar, de manera muy esquemática, los hitos institucionales de la integración europea que más han impactado la forma de conceptualizar el análisis de la política exterior.

1.- Creación de las primeras instituciones comunitarias. A lo largo de la década de 1950 se establecieron los cimientos de las relaciones exteriores económicas de la actual Unión Europea, a saber, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, en 1951), la Comunidad Económica Europea (CEE), la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA o EURATOM) y la Comisión Europea, todas ellas en 1957.

2.- El establecimiento de un mecanismo de cooperación intergubernamental entre los países miembros de las Comunidades. En 1970 se instauró la denominada Cooperación Política Europea (CPE) cuyo contenido estuvo limitado a las relaciones exteriores y supuso la reunión periódica de los ministros de exteriores de los países miembros, así como la creación de un Comité Político. Tres años después se estableció una “colegialidad europea” basada en el compromiso de cada Estado miembro “a no fijar definitivamente su propia posición sin haber consultado a sus socios”.¹⁰ En 1974 se decidió crear el Consejo Europeo con la intención de establecer un foro informal de debate para los Jefes de Estado o de Gobierno. Finalmente, en 1981 los Estados miembros de la CPE reconocieron la necesidad

⁷ Christopher Hill (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, p. 3.

⁸ Tim Dunne, Amelia Haffield y Steve Smith (2012), “Introduction”, in Tim Dunne, Amelia Hadfield y Steve Smith (eds.) (2012), *op. cit.* pp. 2-3.

⁹ Stephan Keukeleire and Jennifer MacNaughtan (2008), *The Foreign Policy of European Union*, Palgrave Macmillan, London, 474 pp.

¹⁰ Citado en Jesús Ángel Fuentetaja Pastor (2007), “La Política Exterior y de Seguridad Común”, en Enrique Linde Paniagua (coord.), *Políticas de la Unión Europea*, COLEX, 5 ed., p. 967.

de superar el esquema de coordinación de políticas exteriores para pasar a realizar “acciones conjuntas” en el ámbito internacional.¹¹

3.- *El Acta Única Europea de 1986*. Este documento consagró la CPE como parte del “acervo” de los países miembros de las Comunidades (Título III). Además, oficializó la existencia del Consejo Europeo.

4.- *El Tratado de la Unión Europea de 1992 (TUE o Tratado de Maastricht)*. Supuso el acto fundacional de la Unión Europea. Los países miembros decidieron sustituir la CPE por una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Entre los instrumentos que se acordaron para aplicar esa nueva política se encuentran las denominadas “acciones comunes” y las “posiciones comunes”. También se decidió organizar la estructura de la UE sobre la base de un “sistema de pilares”, compuesta por las Comunidades Europeas (pilar uno), la PESC (pilar dos) y la cooperación policial y judicial en materia penal (pilar tres).¹² Por el Tratado de Ámsterdam de 1997 se decidió crear la figura del Alto Representante de la PESC que fungía, además, como secretario general del Consejo Europeo y del Consejo de la UE.

5.- *Bases de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)*. A lo largo de la década de los noventa también se establecieron las bases para desarrollar la PESD. Del planteamiento inicial vislumbrado en Maastricht, de que la Unión Europea Occidental (UEO) formara parte de las instituciones de la UE, se terminó por acordar que ésta última asumiera las funciones de aquélla (Consejo Europeo de Niza, diciembre de 2000). Entre 1996 y 1999 los países miembros de la UE acuñaron la expresión *Identidad Europea de Seguridad y de Defensa* en el marco de la OTAN y en 2003, dos años después del 11S, se elaboró la primera Estrategia Europea de Seguridad.¹³

6.- *El Tratado de Lisboa de 2007*. Tras el fracaso del proyecto constitucional de la UE en 2005, el Tratado de Lisboa supuso dotar de personalidad jurídica expresa a la Unión, integrando en ella a la Comunidad Europea y abandonando la estructura “de pilares”.¹⁴

¹¹ Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores (2000), *op. cit.*, p. 259.

¹² A partir de Maastricht cambió la denominación de la CEE por ‘Comunidad Europea’ (CE). Diez años después, en 2002, la CECA se “integró” en la UE al expirar su Tratado constitutivo, que contemplaba una vigencia de cincuenta años. Por tanto a partir de ese año en el firmamento institucional de la integración europea sólo coexistían la UE, la CE y la CEEA.

¹³ Jesús Ángel Fuentetaja Pastor (2007), *op. cit.*, pp. 1047-1067.

¹⁴ El Tratado Constitucional europeo firmado en 2004 preveía aglutinar en una sola formación a la CE y a la UE, derogando sus respectivos tratados (TCE y TUE). Sólo la CEEA mantendría su estatuto de comunidad independiente. Tras el fracaso del proyecto constitucional (referenda en Francia y Países Bajos en 2005) el curso que siguió la remodelación jurídico-institucional de la UE fue el mismo que se había seguido tradicionalmente, es decir, mediante un tratado que reformaba aspectos básicos de los tratados constitutivos vigentes, pero sin derogarlos. El Tratado de Lisboa siguió reflejando el compromiso del proyecto constitucional de superar el concepto de “comunidad” y asumir plenamente el de “unión”, fusionando la CE dentro de la Unión Europea para crear un solo cuerpo, y manteniendo igualmente a la CEEA como una entidad separada. En esa línea se modificó a fondo el TUE y el tratado de la CE se convirtió en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Desde el punto de vista jurídico, a partir del Tratado de Lisboa la Unión Europea sustituyó y sucedió a la Comunidad Europea, pero el derecho de la Unión sigue dependiendo de tres tratados: el TUE, el TFUE y el Tratado constitutivo de la CEEA. Entre las principales diferencias que existen entre el Tratado Constitucional (TC) y el de Lisboa se encuentran: *a*) en Lisboa no se utiliza el término “Constitución” y se abandonaron los términos de “ley” y “ley marco” presentes en el proyecto constitucional; *b*) mientras que en el TC se hablaba de un ‘Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión’ en el de Lisboa sólo se estableció la figura del Alto Representante de la

Igualmente, se crearon las figuras del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la del Presidente del Consejo Europeo. Otra novedad de política exterior fue la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y la incorporación del Consejo Europeo como una de las siete instituciones de la UE.¹⁵ Así mismo, la PESD pasó a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En el terreno operativo, los antiguos instrumentos de aplicación de la PESC, como las acciones y decisiones “comunes”, se sustituyeron por las *decisiones* que adopten el Consejo Europeo y el Consejo de la UE que afecten directamente a un conjunto de aspectos de la proyección exterior de la Unión, como sus intereses y objetivos estratégicos y/o las acciones que deba emprender.¹⁶

Ahora bien, desde el punto de vista del análisis de la política exterior Walter Carlsnaes considera que todos estos desarrollos plantean el reto de saber cómo penetrar analíticamente en una constelación de Estados que están caracterizados por tres tipos de interacciones:

a) Las relaciones exteriores económicas que se encontraban incardinadas en la Comunidad Europea (lo que antes de Lisboa conformaba el pilar uno). Abarcarían principalmente el comercio, las inversiones (a partir de 2010) y la ayuda al desarrollo, estando caracterizadas porque la toma de decisiones se realiza vía el método comunitario, controlado por instituciones supranacionales.

b) Las relaciones exteriores políticas de la Unión, es decir, la PESC y la PCSD (o el pilar dos antes de Lisboa). Aquí, la toma de decisiones es a nivel intergubernamental, controlado por los Estados miembros.

c) Las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros de la UE, puesto que se asume que la acción e influencia internacional de la Unión Europea se debe entender como la suma de lo que la UE y sus Estados miembros hacen en las relaciones internacionales.¹⁷

El conjunto de estos subsistemas de interacción constituye lo que los estudiosos del tema han denominado ‘política exterior europea’, un dominio empírico de política exterior en el que se conjugan elementos tradicionales de ese ámbito (al preservarse las políticas nacionales) con elementos *sui generis* que no tienen referente alguno en la historia de las relaciones internacionales (como las políticas comunitarias).

Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; c) en los tratados modificados no figura ningún artículo que mencione los símbolos de la UE (bandera, himno, divisa). Klaus-Dieter Borchardt (2011) *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, pp. 12-17.

¹⁵ A partir de Lisboa las instituciones de la Unión son: el Parlamento Europeo; el Consejo Europeo; el Consejo de la Unión Europea; la Comisión Europea; el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; el Banco Central Europeo; y el Tribunal de Cuentas.

¹⁶ Información obtenida de la página electrónica de la UE. Consulta del 25 de mayo de 2014: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_es.htm

¹⁷ Walter Carlsnaes, (2004), "Introduction", en Walter Carlsnaes, Helen Sjørnsen, Brian White (eds.) (2004), *Contemporary European Foreign Policy*, SAGE Publishers, London, pp. 1-7.

Esta novedosa realidad ha conducido a varios académicos europeos de las RRII a una interesante reflexión sobre la aplicabilidad de un FPA que tradicionalmente se ha enfocado en el Estado y a preguntarse, en consecuencia, qué tipo de modificaciones se le deberían hacer para que pueda estudiar la política exterior en el contexto europeo.¹⁸

En términos generales, esa reflexión se podría sintetizar en tres posturas. Por un parte, algunos analistas como Brian White sostienen que no es necesario realizar cambios fundamentales al FPA dado que su metodología no se encuentra anclada en el Estado, sino en la perspectiva del actor, lo que le permite capturar las complejas interdependencias del nivel europeo caracterizado por la coexistencia de varios actores (Estados, instituciones comunitarias).¹⁹

Para otros, como Ian Manners y Richard Whitman, el FPA tradicional resulta inadecuado aún cuando se le hagan ciertas adaptaciones, puesto que los efectos de la Posguerra Fría en Europa, y la creciente interdependencia e integración en ese continente, han transformado las políticas exteriores de los Estados miembros de la UE de manera *sui generis*. De ahí que aboguen por construir un FPA “transformado” y “distintivo” que supere el enfoque centrado en el actor que caracteriza al FPA estadounidense.²⁰

Finalmente, una tercera postura es la de Henrik Larsen. Para él, la clave del problema no se encuentra en decidirse por un FPA “transformado” o uno tradicional, sino en el *criterio* sobre el que se debe basar tal decisión. De acuerdo con Larsen, el analista debe advertir el grado en el que una política específica de la política exterior nacional se conduce desde el Estado y el grado en el que, por el contrario, se conduce desde las instituciones de la Unión Europea. Esa perspectiva, y no un juicio *a priori* sobre lo “distintivo” del caso europeo en general, es la que le dirá al analista cuándo aplicar las herramientas tradicionales del FPA y cuándo aplicar nuevas herramientas de ese enfoque.²¹

Si bien esta discusión parece no arrojar resultados concluyentes, lo cierto es que en la práctica el FPA ha ido ganando terreno en Europa en lo que va del siglo, y su reivindicación por parte de académicos como Carlsnaes, White, Manners y Larsen ha constituido un impulso adicional a la revigorización que ha alcanzado ese enfoque en

¹⁸ Walter Carlsnaes y Steve Smith fueron de los primeros en plantear este problema. Ver por ejemplo Walter Carlsnaes, Steve Smith (1994), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, SAGE Publications, 312 pp.

¹⁹ Brian White (2004) "Foreign Policy Analysis and the New Europe", en Walter Carlsnaes, Helen Sjursen, Brian White (eds.) (2004), *op. cit.*, pp.11-31. Chris Alden y Amnon Aran probablemente compartirían la misma valoración de White a decir de la definición que proporcionan sobre el FPA: “el estudio de la conducción y práctica de las relaciones entre diferentes actores, principalmente Estados, en el sistema internacional”. Chris Alden, Amnon Aran (2012), *Foreign Policy Analysis. New Approaches*, Routledge, London, p. 1. En este mismo estudio los autores hacen una crítica a este enfoque por su incapacidad de generar una Teoría del Estado, no dar cuenta de los cambios sistémicos provocados por la globalización e ignorar la cuestión del cambio en política exterior.

²⁰ Ian Manners, Richard Whitman (eds.) (2000), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester University Press, Manchester, 284 pp.

²¹ Henrik Larsen (2009), “A Distinct FPA for Europe? Towards a Comprehensive Framework for Analysing the Foreign Policy of EU Member States”, *European Journal of International Relations*, Vol. 15, No., 3, pp. 537-566.

Estados Unidos. De hecho, la evolución que ha registrado el FPA en Europa no ha pasado desapercibida en el continente americano.

Valerie Hudson, una de las más voces más representativas del FPA, distingue algunas diferencias que existen entre la rama estadounidense de este enfoque y su contraparte europea, a la que ella denomina *Analysis of Foreign Policy* (AFP). Entre esas diferencias se encuentran:

i) el énfasis que pone el FPA en las teorías cognitivas y los métodos cuantitativos, en oposición a los métodos cualitativos que utiliza el AFP (indagación de procesos causales históricos o *historical process-tracing*);

ii) la preferencia del FPA por estudiar casos centrados en Estados Unidos y la preferencia del AFP por casos europeos;

iii) la relativa apertura teórica que muestra el AFP al incorporar perspectivas socio-constructivistas en sus análisis, a diferencia del FPA, centrado en la construcción de teorías de actores específicos; y

iv) la existencia de una comunidad académica en Estados Unidos en torno al FPA, a diferencia de lo que sucede en Europa en donde aún no se ha conseguido constituir una masa crítica para tal efecto.²²

Ahora bien, dejando a un lado este debate, es necesario subrayar que desde la puesta en marcha de la Cooperación Política Europea en 1970 se ha acumulado una abundante literatura en torno a la política exterior europea que se podría dividir en dos grandes ámbitos de estudio, cada uno con sus propias líneas de reflexión.

El primer ámbito se refiere a los estudios que se han enfocado en las relaciones exteriores de la CE/UE; es decir, los dos primeros niveles de interacción a los que se refiere Walter Carlsnaes.

Por una parte, se han analizado las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, la efectividad de la PESC, así como el proceso de toma de decisiones en esa política o el papel de la Comisión Europea a partir del Tratado de Lisboa. Trabajos ilustrativos de esta línea de investigación son los de Patricia M. Leopold, Jan Zielonka y Michele Change y Jörg Monar.²³

La otra línea de reflexión en este mismo ámbito ha consistido en valorar el papel de la CE/UE en las relaciones internacionales, destacando el concepto de *civilian power*

²² Valerie M. Hudson (2012), "The History and Evolution of Foreign Policy Analysis", in Tim Dunne, Amelia Hadfield y Steve Smith (eds.) (2012), *op. cit.*, p. 32.

²³ Patricia M. Leopold (1977), "External Relations Power of EEC in Theory and in Practice", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 26, No. 1 (Jan.), pp. 54-80; Jan Zielonka (1998), *Explaining Euro-Paralysis: Why Europe Is Unable to Act in International Politics*, London: Macmillan, 266 pp. Michele Change and Jörg Monar (eds.) (2013), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises*, Berlin: Peter Lang, 298 pp.

(Francois Duchêne), para caracterizar ese rol.²⁴ Así mismo, estudios como los de Charlotte Bretherton-John Vogler y Petr Kratochvíl han tratado de abundar en el alcance y la efectividad de la Unión Europea como un verdadero poder internacional.²⁵

El segundo gran ámbito de estudio dentro de la política exterior europea es el relacionado a las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros de la CE/UE; es decir, el tercer subsistema de interacción apuntado por Walter Carlsnaes. Aquí existen igualmente varias líneas de análisis.

La primera de ellas se refiere a la postura y participación que han tenido los países miembros dentro de la CPE y la PESC. Los trabajos más representativos de esta línea son las obras colectivas coordinadas por Christopher Hill, Ian Manners y Richard Whitman,²⁶ destacando igualmente el *Jahrbuch der Europäische Integration* que desde 1980 coordinan Wolfgang Wessels y Werner Weidenfeld.²⁷ Por supuesto también existe una profusa literatura en la que se estudian casos de países específicos; para el caso de España destacan las contribuciones de Esther Barbé.²⁸

Una segunda línea de reflexión corresponde a los estudios que han utilizado el concepto de ‘europeización’ para analizar el grado en el que se han visto afectadas las políticas exteriores de los países-UE como resultado de su participación dentro de la diplomacia europea. Aquí, los estudios más representativos están encabezados por el de Ben Tonra acerca de la política exterior de Irlanda, Dinamarca y Países Bajos, y el que coordinaron Reuben Wong y Christopher Hill en 2011 sobre la europeización de diez países de la UE.²⁹ Para el caso de España destacan los análisis de José Ignacio Torreblanca.³⁰ Otro estudio

²⁴ Francois Duchêne (1972), “Europe’s Role in World Peace”, in Richard J. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London: Fontana, pp. 32-47.

²⁵ Charlotte Bretherton and John Vogler, (1999), *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London, 273 pp.; Petr Kratochvíl (2013), *The EU as a Political Actor. The Analysis of Four Dimensions of the EU's Actorness*, Baden-Baden, Nomos Publishers, 199 pp.

²⁶ Christopher Hill (ed.) (1983), *National Foreign Policies and European Political Co-operation*, London, Allen and Unwin, 207 pp.; Christopher Hill (ed.) (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, London, 310 pp.; Ian Manners, Richard Whitman (eds.) (2000), *op. cit.*

²⁷ La última versión del anuario es: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (coords.) (2013), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2013*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 538 pp.

²⁸ Esther Barbé (1996), “Spain. The uses of Foreign Policy Cooperation”, en Christopher Hill (ed.) (1996), *op. cit.*, pp. 108-129; (1996), “De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea”, en *Afers Internacionals*, CIDOB, Barcelona, pp. 34-35; (1999), *La política europea de España*, Ariel Practicum, Barcelona 221 pp.; (2007) “España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”, en Francesc Morata y Gemma Mateo (eds.) (2007), *España en Europa. Europa en España (1986-2006)*, Fundació CIDOB, D.L., Barcelona pp. 378-397.

²⁹ Ben Tonra (2001), *The Europeanization of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot, Hampshire, England; Burlington, VT, USA: Ashgate, 305 pp.; Christopher Hill, Reuben Wong (eds.) (2011), *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization*, Routledge, London, 304 pp. Algunos de los trabajos que hizo Robert Ladrech durante la década de 1990 son considerados como precursores en el estudio de la europeización de las políticas públicas de los países-UE, incluida la política exterior. En Robert Ladrech (2010), *Europeanization and National Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, U.K., 240 pp. el autor pone al día sus trabajos.

³⁰ José Ignacio Torreblanca (2001), “La europeización de la política exterior española”, en Carlos Closa (ed.), *La europeización del sistema político español*, Istmo, D.L., Madrid, pp. 483-511; José Ignacio Torreblanca (2005), *Ideas, preferences and institutions: Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy*, ARENA Working Papers, WP

importante que se debe destacar es el coordinado por Lorena Ruano en 2013, por cuanto su objeto de estudio es la europeización de las políticas de los Estados miembros de la UE hacia Latinoamérica. Ahí, José Antonio Sanahuja es responsable de analizar el caso español.³¹

Finalmente, la tercera línea de reflexión vinculada al nivel nacional de la política exterior europea engloba todos aquellos estudios que han explorado aspectos más tradicionales de la política exterior del Estado y que se encuentran en la órbita del FPA. Por ejemplo, en esta vertiente se ha estudiado el impacto del poder legislativo en la política exterior; los procesos de toma de decisiones; las actitudes y preferencias de la opinión pública; el análisis del discurso; y las relaciones bilaterales, de vecindad o con otras regiones del mundo.³² Mención aparte merecen todos aquellos estudios y reflexiones que se hicieron durante la década de 1990 sobre el nuevo escenario que debían enfrentar los países de la UE tras el final de la Guerra Fría.³³

Esta tercera línea de reflexión se caracteriza entonces porque los analistas se han centrado en las particularidades y necesidades internacionales distintivas de los diferentes países de la UE. Por tanto, aquí también se podrían colocar los análisis sobre la política exterior de esos países hacia sus ex colonias, en tanto intereses distintivos de cada Estado, como en el caso de Francia en relación al continente asiático y africano,³⁴ y por supuesto, como en el caso de la política española hacia Latinoamérica.

Ahora bien, la discusión que se ha hecho hasta aquí sobre el estudio de la política exterior en el contexto de la UE, y en concreto, sobre el debate europeo sobre el FPA, demuestra que no existen caminos predeterminados para realizar ese tipo de análisis aún en una realidad tan única y compleja como la europea, y que la elección teórica y metodológica para el estudio recae en último término en el analista, como previene Larsen. La ventaja de

01/26, Nov., 38 pp.; Charles Powell, José Ignacio Torreblanca, Alicia Sorroza, (2005), *Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea*, Informe Elcano núm. 2, Real Instituto Elcano, 129 pp.

³¹ Lorena Ruano (ed.) (2013), *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, New York, 264 pp; ahí mismo ver José Antonio Sanahuja (2012), "Spain. Double Track-Europeanization and the Search for Bilateralism", pp. 36-61.

³² Ver por ejemplo: Marie Claude Smouts (1977), "French Foreign Policy: The Domestic Debate", *International Affairs*, Vol. 53, No. 1 (Jan.), pp. 36-50; Palle Svensson (1988), "Parliament and Foreign Policy Making in Denmark", *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 2, No. 4, pp. 19-39; Harald Schoen (2007), "Personality Traits and Foreign Policy Attitudes in German Public Opinion", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 3 (Jun.), pp. 408-430; Øivind Bratberg (2011), "Ideas, tradition and norm entrepreneurs: retracing guiding principles of foreign policy in Blair and Chirac's speeches on Iraq", *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 1 (January), pp. 327-348; Lauri Karvonen and Bengt Sundelius (1990), "Interdependence and Foreign Policy Management in Sweden and Finland", *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 2 (Jun.), pp. 211-227; Ulrich Krotz (2010), "Regularized Intergovernmentalism: France-Germany and Beyond (1963-2009)", *Foreign Policy Analysis*, Vol.6, No.2 (June 2010), pp. 147-185.

³³ Trabajos ilustrativos son: Eckart Arnold (1991), "German Foreign Policy and Unification", *International Affairs*, Vol. 67, No. 3 (Jul.), pp. 453-471; William Wallace (1992), "British Foreign Policy after the Cold War", *International Affairs*, Vol. 68, No. 3 (Jul.), pp. 423-442.

³⁴ Emeka Nwokedi (1982), "Franco-African Summits: A New Instrument for France's African Strategy?", *The World Today*, Vol. 38, No. 12 (Dec.), pp. 478-482; Asteris C. Huliaras (1998), The 'Anglosaxon Conspiracy': French Perceptions of the Great Lakes Crisis, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 36, No. 4 (Dec.), pp. 593-609; Peter J. Schraeder (2000), "Cold War to Cold Peace: Explaining U.S.-French Competition in Francophone Africa", *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 3 (Autumn), pp. 395-419.

conceptualizar la política exterior europea como un sistema de tres niveles de interacción - relaciones de la antigua CE, PESC y política exterior nacional- es que permite desagregar analíticamente el nivel del Estado cuando el analista lo crea conveniente. A ese respecto no se debe olvidar que los Estados miembros siguen siendo los actores centrales de las relaciones exteriores de la Unión Europea.³⁵

Dicho esto, el análisis que se pretende desarrollar en esta investigación parte de considerar al Estado (España) como la unidad de análisis principal, en virtud de la naturaleza de las relaciones implicadas (con América Latina, sus ex colonias). Una perspectiva desde el Estado pareció ser desde el principio el abordaje más adecuado para tratar el tema.

Para ello, se optó por utilizar un enfoque vinculado al realismo, puesto que se consideraba que esta corriente de pensamiento, y en especial, su versión neoclásica, ofrecía un marco analítico lo suficientemente amplio y coherente como para poder abarcar los diferentes aspectos que se deseaban cubrir del objeto de estudio. En consecuencia, esta investigación se insertaría dentro de una de las vertientes “tradicionales” del análisis de la política exterior en las RRII (realismo) y dentro de la tercera línea de reflexión que se ha identificado en el análisis de la política exterior europea (particularidades y necesidades internacionales de los Estados miembros).

Sin embargo, al optar por un enfoque que se centra en el Estado, como el realismo, no quiere decir que se pase por alto la complejidad que supone la realidad de la política exterior de los países-UE. Al contrario, en este trabajo se considera que independientemente del enfoque teórico a utilizar, el analista no debe obviar esa realidad y debe encontrar la forma de reflejarla en su estudio.

1.2.2. Tendencias nacionales y colectivas de la política exterior europea

Para un Estado miembro de la UE “ser parte del club” se traduce en una serie de influencias, oportunidades, y limitaciones sobre sus preferencias internacionales generadas por la propia Unión. A partir de que un país ingresa a la UE, su política exterior, como el resto de sus políticas públicas, comienza a adquirir un perfil muy distinto al que poseía anteriormente. Como dice Esther Barbé al referirse al caso de España, el ingreso del país ibérico a las Comunidades Europeas en 1986 marcó una antes y un después en su política exterior.³⁶

³⁵ Christopher Hill and William Wallace, “Introduction. Actors and Actions” Christopher Hill (ed.) (1996), *op. cit.*, p. 5; William Wallace (2007) “European Foreign Policy: A Realistic Aspiration, or an Unattainable Goal?” en Nicola Casarini, and Costanza Musu (eds.) (2007), *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road Towards Convergence*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 3-11. Lorena Ruano (2013), “Introduction”, en Lorena Ruano (ed.) (2013), *op. cit.*, p. 3.

³⁶ Esther Barbé (2007), *op. cit.*, p. 374. Desde 1982 España y Portugal gozaban de un estatuto de asociado dentro de la CPE en virtud de su condición de candidatos a la adhesión. Así, desde antes de que se formalizara su ingreso en 1986, las declaraciones de política exterior de la CPE eran firmadas con la fórmula “los diez junto con España y Portugal”. José Ignacio Torreblanca (2001), *op. cit.*, p. 487.

Ya se mencionó que los analistas han utilizado preferentemente el concepto de europeización para describir esos cambios fundamentales. En general, se considera que existen tres mecanismos mediante los cuales se europeiza una política exterior.

El primero se refiere a la adaptación que hace un Estado de sus estructuras, procesos y políticas relacionadas con la política exterior ante la presión por adaptar que ejercen las instituciones de la Unión Europea (europeización “desde arriba” o *top down*). El segundo alude a la proyección que hace un Estado de ciertas ideas, preferencias y modelos nacionales hacia al nivel supranacional con el objetivo de influir en el diseño de las políticas de la UE de acuerdo a las preferencias nacionales (europeización “desde abajo” o *bottom up*). Finalmente, el tercer mecanismo de europeización es aquél en el que se establecen mecanismos de aprendizaje y socialización entre los Estados miembros y los funcionarios de la UE, que puede conducir a la convergencia de políticas, o al menos, a la concientización de lo que los otros socios están haciendo (europeización horizontal o *crossroads*).³⁷

De acuerdo con Hill y Wong una política exterior europeizada es aquélla que presenta todos o algunos de los siguientes rasgos: *i)* las posiciones comunes de la UE constituyen su mayor punto de referencia; *ii)* generalmente no deserta de las posiciones comunes; *iii)* busca alcanzar sus prioridades nacionales principal, pero no exclusivamente, a través de la acción colectiva de la Unión; y *iv)* suscribe positivamente los valores y principios representados por la UE.³⁸

Para estos autores, la evidencia empírica demuestra que, hoy por hoy, la política exterior de todos los países de la Unión Europea presenta signos claros de europeización, si bien en grados e intensidades diferentes. Por ejemplo, para algunos países la europeización es instrumental o selectiva, mientras que para otros es sinónimo de acciones conjuntas.³⁹ España podría considerarse como un país plena y significativamente europeizado en áreas clave como la economía, las políticas sociales y, por supuesto, la política exterior.⁴⁰

Lo importante de este punto es notar que la europeización de las políticas exteriores de los países-UE es el resultado de la manera en la que ellos mismos han moldeado el perfil de la política exterior europea desde que inició el proceso de integración.

³⁷ Reuben Wong (2005), "The Europeanization of Foreign Policy", en Christopher Hill and Michael Smith (eds.) (2005), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Great Britain, pp. 134-153; Lorena Ruano (2013), "The conceptual framework", en Lorena Ruano (ed.) (2013), *op. cit.*, pp. 12-35.

³⁸ Karen E. Smith (2012), "R. Wong and C. Hill (eds.) (2011) National and European Foreign Policies: Towards Europeanization", in *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 23, No. 3, pp. 610-612.

³⁹ Roy H. Ginsberg (2012), "R. Wong and C. Hill (eds.) (2011) National and European Foreign Policies: Towards Europeanization", *West European Politics*, Vol. 35, No. 3, pp. 697-698.

⁴⁰ En un balance realizado sobre las dos décadas de España dentro de la Unión Europea, Sonia Piedrafita, Federico Steinberg y José Ignacio Torreblanca valoraban lo siguiente: "El sistema político español, así como su vida económica y social están hoy profunda e irreversiblemente europeizados. Como resultado, tras veinte años de integración, la España de 2006 poco tiene que ver con la de 1986. En este tiempo, España ha completado con éxito un proceso de modernización política, económica y social sin parangón en la historia gracias al cual ha pasado de la periferia menos desarrollada de Europa al centro más influyente de la política europea." Sonia Piedrafita, Federico Steinberg y José Ignacio Torreblanca (2006), *20 Años de España en la Unión Europea: (1986-2006)*, Real Instituto Elcano y Parlamento Europeo, Madrid, p. 10.

En efecto, por un lado, siempre ha existido una dinámica comunitaria o colectiva que ha resultado de la acción de los Estados miembros para establecer instituciones supranacionales que, a su vez, han generado obligaciones para todos ellos. Ahí están implicadas desde luego las relaciones exteriores del antiguo pilar uno, es decir, las relaciones de comercio y de cooperación, además de las inversiones a partir del Tratado de Lisboa. Como se apuntó anteriormente, lo que caracteriza la toma de decisiones en este ámbito es el método supranacional, conformado por los siguientes elementos:

- el monopolio del derecho de iniciativa de la Comisión;
- el recurso general al voto por mayoría cualificada en el Consejo;
- el papel activo del Parlamento Europeo (dictámenes, propuestas de modificación, etc.);
- la uniformidad de interpretación del derecho comunitario garantizada por el Tribunal de Justicia.⁴¹

Por otro lado, de manera paralela a este proceso siempre ha existido también una dinámica intergubernamental que ha resultado de la acción deliberada de los Estados por mantener el control decisorio en todo lo que tenga que ver con la política exterior. En este ámbito, los Estados europeos siempre se han mostrado reticentes a avanzar hacia la integración.⁴²

Así lo demuestran los fracasos iniciales por establecer una contraparte política a las entonces Comunidades Europeas, con los proyectos de una Comunidad Política Europea, una Comunidad Europea de Defensa o el Plan Fouchet. Igualmente eso ha quedado claro en la trayectoria que ha seguido el perfil institucional de la actual PESC.

Por ejemplo, cuando se decidió instaurar la Cooperación Política Europea en 1970 las instituciones comunitarias fueron deliberadamente excluidas de este esquema por decisión de los gobiernos participantes, si bien no pasó mucho tiempo para que la Comisión se fuera incorporando gradualmente a esos trabajos (de manera oficial hasta 1981).⁴³ Más tarde, el Acta Única del '86 consagró la CPE y oficializó la existencia del Consejo Europeo, una instancia de representación gubernamental clave en la estructura de la integración. En el siguiente punto importante del proceso, el Tratado de Maastricht, la estructura organizacional de tres pilares -políticas comunitarias, PESC y cooperación judicial y penal- implicó que se terminaran por institucionalizar aquéllos procedimientos intergubernamentales de la política exterior que se venían ejerciendo desde 1970. Ese método tiene hasta la fecha los siguientes rasgos:

⁴¹ Página electrónica de la UE. Consulta del 25 de mayo de 2014. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/community_intergovernmental_methods_es.htm

⁴² Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent, and Woofgang Wessels (1997), "From EPC to CFSP: Does Maastricht Push the EU Toward a Role as a Global Power?", en Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent, and Woofgang Wessels (eds.) (1997), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, pp. 2-3.

⁴³ Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velázquez Flores (2000), *op. cit.*, p. 259.

- el derecho de iniciativa de la Comisión, compartido con los Estados miembros o limitado a sectores específicos;
- el recurso general a la unanimidad en el Consejo;
- el papel consultivo del Parlamento Europeo;
- el papel limitado del Tribunal de Justicia.⁴⁴

Si desde mediados de la década de 1960 eran evidentes las tensiones y divergencias que existían entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros (como quedó expresado con la llamada “crisis de la silla vacía” o en la creación de la CPE), en Maastricht esas diferencias se hicieron patentes en lo relacionado con la política exterior. Por ejemplo, en el contexto de las negociaciones que llevaron a la firma de ese tratado, el Consejo Europeo consideraba que la PESC era una realidad autónoma dentro de la cual se subsumirían todas las demás proyecciones externas de las políticas comunitarias, mientras que el Parlamento y la Comisión creían que la PESC constituiría una más de las diversas políticas que permitirían a la Unión actuar en el ámbito internacional.⁴⁵

El Tratado de Lisboa eliminó el sistema de pilares pero los Estados miembros dejaron prácticamente intacto el núcleo del procedimiento intergubernamental de la PESC (unanimidad, preeminencia del Consejo Europeo y acción muy restringida de las instituciones comunitarias). Aun más, los gobiernos decidieron excluir esta política común, más la de empleo y economía, de la clasificación de competencias que introdujo Lisboa entre la UE y los Estados miembros, en respuesta a las demandas por seguir reconociendo el carácter específico y la responsabilidad particular que poseían los Estados en esos tres ámbitos de acción.⁴⁶

Respecto de la política exterior, en una de las declaraciones anejas a la Conferencia Intergubernamental en la que se firmó el tratado se estipuló lo siguiente:

⁴⁴ Página electrónica de la UE. Consulta del 25 de mayo de 2014. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/community_intergovernmental_methods_es.htm

⁴⁵ Jesús Ángel Fuentetaja Pastor (2007), *op. cit.*, p. 1045. Jaques Delors escribió lo siguiente poco después de haber terminado su mandato como presidente de la Comisión Europea: “Durante las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental (CIG) en 1991 abogué enfáticamente por un enfoque coherente de relaciones externas y por una estructura única, en lugar de la estructura de pilares que eventualmente se acordó. También advertí acerca de la completa dependencia de la regla de unanimidad y aboqué porque todos los Estados aceptaran una obligación de defensa mutua como parte de las responsabilidades y derechos básicos de una unión política. Al día de hoy mantengo esa postura.” Jaques Delors (1997), “Foreword”, en Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent, and Woofgang Wessels (eds.) (1997), *op. cit.*, p. VII.

⁴⁶ Klaus-Dieter Borchardt (2011), *op. cit.*, pp. 17 y 40-44.

“La Conferencia destaca que las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, como la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la creación de un servicio europeo de acción exterior, se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales.”⁴⁷

¿Por qué han coexistido dinámicas que tienden hacia la cooperación en política exterior con dinámicas que simultáneamente presionan para que el Estado preserve el control en ciertos aspectos de ese ámbito? Christopher Hill vuelve a ser útil para clarificar este punto.

Él argumenta que los Estados miembros de la UE enfrentan serias dificultades para ser auto suficientes en materia de defensa, además de que ninguno de ellos tiene la capacidad como para poder ejercer un rol independiente a nivel global, ni los pequeños o medianos países, como Luxemburgo o España, ni los países de más peso, como Gran Bretaña y Francia. Por lo tanto, en la medida en que persistan estas circunstancias, seguirán existiendo las tendencias colectivas al interior de la PESC.

En el otro extremo Hill identifica cinco razones por las cuales los Estados miembros seguirán defendiendo parcelas de responsabilidad de su política exterior:

- i) el peso de la historia, en términos del Estado, la experiencia de la guerra y la identidad nacional;
- ii) el nacionalismo, que en una de sus facetas se traduce en la competencia comercial que existe entre los países-UE en terceros mercados;
- iii) las disposiciones constitucionales de cada país, dado que aseguran un papel protagónico al titular del poder ejecutivo, inalcanzable en una estructura federal;
- iv) los intereses nacionales distintivos, en el sentido de que, por definición, Estados individuales tienen intereses particulares. Aquí se incluyen los intereses comerciales, políticos, estratégicos y culturales, además de las relaciones con las ex colonias;
- v) las burocracias nacionales, que apuntan a tener representatividad en los distintos niveles de funcionamiento de la UE (en la Comisión Europea o en el Comité de Representantes Permanentes, COREPER).

Para Hill existen indicios suficientes para pensar que las políticas exteriores de los países-UE convergirán en el largo plazo, pero observa que en el presente las tendencias colectivas

⁴⁷ *Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común*. Incluida como parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Consultado el 14 de mayo de 2014 en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

y las tendencias nacionales de la PESC interactúan en una condición de un equilibrio más o menos dinámico.⁴⁸

En términos de europeización, esto significa que las tendencias nacionales y colectivas son las que han determinado los diferentes grados y ritmos en los que se ha europeizado la política exterior de cada uno de los miembros de la UE. Es decir, los Estados, y no el azar, han sido los principales agentes que han marcado el rumbo de la PESC y de toda la integración europea a lo largo de los años, de tal manera que una porción de la agenda de su política exterior ahora depende de las instituciones comunitarias, mientras que otra parte sigue estando bajo su dominio.

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina reflejan muy claramente el patrón de coexistencia de tendencias nacionales y colectivas. Lorena Ruano señala las tres principales áreas de interés que tienen los países-UE en Latinoamérica, a saber, las relaciones económicas (comercio e inversión); las relaciones políticas (promoción de valores, diplomacia, seguridad); las relaciones culturales y las relaciones de cooperación y desarrollo. De todas ellas, sólo el comercio y la IED son de responsabilidad exclusiva de las instituciones de la Unión Europea, mientras que los Estados y las instituciones de la Unión son corresponsables en materia de cooperación y desarrollo. Todas las demás cuestiones son responsabilidad del Estado (ver cuadro 1A).⁴⁹

De esto se sigue que la agenda de política exterior de los países-UE traduce el equilibrio dinámico que existe entre tendencias colectivas y nacionales de la PESC. En efecto, las interacciones que mantienen esos países con el resto de su entorno internacional (por ejemplo, con Rusia, China, Estados Unidos o con alguna subregión) pueden generar ciertas demandas que lo obliguen a primar instrumentos nacionales de acción para salvaguardar ciertos intereses o compromisos. Al mismo tiempo, las interacciones con el nivel europeo generan constantemente demandas para actuar colectivamente bajo el paraguas de la política exterior europea. Bajo este razonamiento, tener en cuenta cómo se comportó el equilibrio dinámico en la agenda de política exterior de un país-UE puede servir para no obviar su pertenencia a la Unión Europea y para obtener un elemento más para caracterizar su comportamiento internacional en un periodo determinado.

⁴⁸ Christopher Hill (1997), "The Actors Involved: National Perspectives", en Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent, and Wolfgang Wessels (eds.), *op. cit.*, pp. 85-97; Christopher Hill (1997), *Paradoxes of European Foreign Policy. Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP*, Italy: European University Institute, Working Paper RSC, No. 97/66, 21 pp. A pesar de que los argumentos de Hill se formularon hace casi veinte años, en este trabajo se considera que siguen teniendo validez.

⁴⁹ Lorena Ruano (2013), *op. cit.*, p. 19. Hasta antes del Tratado de Lisboa los países miembros de la UE eran los responsables de la promoción y protección de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de dicho tratado la UE goza de competencias exclusivas en esa materia -integrándola en la Política Comercial Común- teniendo la capacidad de negociar y firmar Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI). El propósito de la Comisión Europea era incluir la protección de inversiones en los nuevos acuerdos comerciales que firmara la UE en el futuro. Sin embargo, lo complejo del asunto (por ejemplo para armonizar la red existente de APPRI's de los países miembros), hizo que se previera un periodo transitorio para la actuación comunitaria en este campo. Esto quiere decir que por lo menos hasta que Rodríguez Zapatero estuvo en el cargo, es decir, hasta finales de 2011, los países miembros de la UE continuaron gestionando *de facto* los asuntos relacionados con la IED como venía siendo habitual. Ver Óscar Álvarez Calzada y Jorge Dajani González (2010), *El nuevo marco europeo de protección de inversiones exteriores*, Real Instituto Elcano, ARI 139/2010, 20/09/2010, Madrid.

Hasta aquí entonces las consideraciones sobre la política exterior en un contexto europeo. Ahora lo que sigue es concentrar la atención en el enfoque teórico que se ha decidido utilizar en este trabajo.

1.3. El realismo neoclásico y el análisis de política exterior

1.3.1. Panorama general

El realismo neoclásico es una corriente de la escuela realista de las RRII que expresamente busca explicar la política exterior de los Estados. A diferencia del FPA o de enfoques estructuralistas como el realismo ofensivo o defensivo, la vertiente neoclásica no prima un determinado tipo de variables en sus investigaciones, sino que trata de incorporar, de manera explícita, tanto las variables del nivel sistémico como del nivel de la unidad de análisis (el Estado).

Los académicos del realismo neoclásico toman como punto de partida al realismo estructural de Kenneth N. Waltz, John J. Mearsheimer, Robert G. Gilpin, entre otros, para contar con un marco teórico más riguroso que les permita reelaborar muchos de los planteamientos del pensamiento realista clásico de Wolfers, Morgenthau o Kissinger que, por definición, están más asociados a la práctica real de la diplomacia y la política exterior. En sus escritos podemos encontrar referencias explícitas al rol del estadista o a la capacidad del Estado para movilizar recursos al interior de sus sociedades.⁵⁰

El realismo neoclásico es un enfoque teórico relativamente joven. Gideon Rose acuñó el término *neoclassical realism* en un multicitado artículo publicado en 1998⁵¹ en el que reseñaba una serie de trabajos de William Curtis Wohlforth, Michael E. Brown, Thomas J. Christensen, Randall L. Schweller y Fareed Zakaria, que estaban abocados a analizar el surgimiento o declive de nuevas potencias internacionales en diferentes puntos de la historia.⁵² Para Rose, se trataba de una tercera ola de trabajos que buscaban profundizar en los vínculos causales que existen entre las capacidades de poder de un país y su política exterior, en línea con las investigaciones de Michael Mandelbaum, Paul Kennedy y Aaron L. Friedberg.⁵³

⁵⁰ Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro (2009), "Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy", en Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro (eds.) (2009), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, New York, p. 4.

⁵¹ Gideon Rose (1998), "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", en *World Politics*, Vol. 51, No. 1, Oct., pp. 144-172.

⁵² William C. Wohlforth (1993), *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 317 pp.; Michael E. Brown, et al. (1995), *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*, MIT Press, Cambridge, Mass., 519 pp.; Thomas J. Christensen (1996), *Useful adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 319 pp.; Randall L. Schweller (1998), *Deadly imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, Columbia University Press, New York, 267 pp.; Fareed Zakaria (1998), *From Wealth to Power: the Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 199 pp.

⁵³ De acuerdo con Rose, la primera ola de estas investigaciones fueron los trabajos de Robert Gilpin (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 272 pp.; Paul Kennedy (1987), *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 677 pp.; y Michael Mandelbaum (1988), *The Fate of Nations: The Search for National Security in the Nineteenth and Twentieth*

Rose identificó en los trabajos de Wohlforth y compañía una voluntad explícita de elaborar una teoría de política exterior que ahondara en la vía marcada por la primera y segunda ola, lo que les llevaba a reelaborar el rol de las variables del nivel interno del Estado y a plantear sistematizar un nuevo enfoque de aproximación.⁵⁴

En concreto, lo que esos cinco autores buscaban era sustentar un aparato explicativo que diera cuenta de aquellos comportamientos del Estado que divergían de las demandas impuestas por el sistema internacional. Es decir, su propósito era explicar comportamientos de Estados *particulares* en coyunturas históricas *específicas* que la corriente dominante del realismo de ese momento -el realismo estructural- no podía explicar.

El realismo neoclásico surgió en pleno debate entre neoliberalismo y neorealismo y en cierto modo fue la respuesta realista a la discusión sobre cuál de los dos enfoques ofrecía la base deductiva más coherente para incorporar las variables de política interna a las teorías sistémicas. Los trabajos que mejor representan esa discusión son, por parte liberal, la obra coordinada por Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam, en el que guiaron un conjunto de estudios que exploraban la aplicación de la famosa metáfora de Putnam sobre un “juego de dos niveles” (*two-level game*) a diversos casos de negociación internacional.⁵⁵ También habría que contar el artículo firmado por Jeffrey Legro y Andrew Moravcsik, de 1999, en el que argumentaban la inconsistencia paradigmática en el que había caído el realismo en el momento en el que, según su lectura, los realistas neoclásicos se habían desviado de los postulados clave de Morgenthau o Wolfers.⁵⁶

En el otro lado, la mejor expresión de la postura realista es el artículo de Jennifer Sterling-Folker, *Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables* en donde la autora expone las contradicciones del liberalismo al considerar los *procesos*⁵⁷ como definidores de las preferencias de los actores (es decir, como variable independiente) y al mismo tiempo considerarlos como resultado de sus acciones (como variable dependiente). Para Sterling-Folker, el hecho de que el realismo estructural considere a la anarquía como un *ambiente* en el que se desenvuelven los actores (*environment*), posibilita establecer una

Centuries, Cambridge, Cambridge University Press, 416 pp. La segunda ola fueron los análisis de Aaron L. Friedberg (1988), *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*, Princeton, Princeton University Press, 329 pp. y Melvyn P. Leffler (1992), *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 689 pp.

⁵⁴ Gideon Rose (1998), *op. cit.*, p. 153.

⁵⁵ Peter B. Evans, Harold Karan Jacobson, Robert D. Putnam (eds.) (1993), *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 490 pp. Ver en especial el capítulo introductorio de Andrew Moravcsik “Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining”, pp. 3-42.

⁵⁶ Jeffrey W. Legro and Andrew Moravcsik (1999), “Is Anybody Still a Realist?”, *International Security*, Vol. 24, No. 2 (Fall), pp. 5-55. El artículo generó la respuesta de algunos realistas (neoclásicos) en forma de correspondencia individual con los editores de la revista: Peter D. Feaver, Gunther Hellman, Randall L. Schweller, Jeffery W. Taliaferro, William C. Wohlforth (2000), “Brother Can You Spare a Paradigm? (Or Was Anybody Ever a Realist?)”, *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Summer), pp. 165-193.

⁵⁷ En el sentido liberal del término, es decir, como los arreglos en los que se involucran los actores.

clara distinción respecto del *proceso*, permitiendo que el realismo ofrezca una mayor consistencia causal a las variables de la política interna.⁵⁸

1.3.2. Realismo y neorrealismo

Para comprender en qué consiste el realismo neoclásico es necesario comenzar por sus dos aspectos más elementales.

En primer lugar, los académicos de este enfoque comparten los tres planteamientos que podrían definir al pensamiento realista de las RRII, articulados en torno a las nociones de anarquía y poder: *a)* la naturaleza esencialmente conflictiva de las relaciones internacionales; *b)* los grupos de conflicto como esencia de la realidad social (*conflict groups*); y *c)* la primacía del poder y de la seguridad en las motivaciones humanas dentro de la vida política.⁵⁹

En segundo lugar, los realistas neoclásicos abrazan, al menos de principio, los tres fundamentos clave del realismo estructural (neorrealismo).

1.- Estructura internacional.- Los académicos del neorrealismo centran su atención en los efectos que tiene la estructura del sistema internacional sobre el comportamiento de los Estados. Para ellos, esa estructura, y no la naturaleza humana que argumentan los realistas clásicos, es lo que limita y condiciona dicho comportamiento. La estructura la diferencian del *proceso*: mientras que éste corresponde a las interacciones que existen entre las unidades básicas del sistema (los Estados), aquélla es el resultado de esas interacciones. La distinción clave entre *estructura* (el entorno internacional) y *proceso* (los arreglos inter estatales) es lo que va a permitir que el realismo pueda incorporar a sus análisis las variables internas sin caer en inconsistencias causales como le sucede al liberalismo.⁶⁰

2.- Anarquía internacional.- Desde la perspectiva de los neorrealistas, el principio que rige la estructura internacional es la anarquía, entendida como la ausencia de una autoridad centralizada que se erija por encima de los Estados y que tenga poder de coacción. En la arena internacional ningún Estado está legitimado para mandar, y por tanto, ninguno está obligado a obedecer.⁶¹

Los realistas estructurales suelen contrastar esta situación anárquica con la estructura que rige la política interna de los Estados, organizada bajo el principio opuesto, la jerarquía.

⁵⁸ Jennifer Sterling-Folker, (1997), "Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables", *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 1, Mar., pp. 1-25.

⁵⁹ Desde luego existen múltiples propuestas sobre los planteamientos que distinguirían al realismo de otras corrientes de pensamiento de las RRII. Aquí se siguen las realizadas por un neorrealista como Gilpin y por un neoclásico como Schweller. Robert G. Gilpin (1986), "The Richness of the Tradition of Political Realism", en Robert Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*, Columbia University Press, New York, pp. 304-305; Randall L. Schweller (2003), "The Progressiveness of Neoclassical Realism," en Colin Elman and Miriam Fendius Elman (eds.), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 325-327.

⁶⁰ Jennifer Sterling-Folker (1997), *op. cit.* pp. 8-16.

⁶¹ John G. Ruggie (1983), "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis. Theory of International Politics by Kenneth N. Waltz", *World Politics*, Vol. 35, No. 2, Jan., p. 265.

Como expresó Waltz en uno de sus textos clásicos, el ámbito de la política nacional es jerárquico, vertical, centralizado, heterogéneo, dirigido y orientado. Es el reino de la autoridad, la administración y la ley. En cambio, la política internacional es anárquica, horizontal, descentralizada y homogénea, en el sentido de que está constituida por Estados soberanos que son iguales, al menos formalmente. La política internacional es el ámbito del poder, la lucha y el posicionamiento de los Estados.⁶²

Un entorno anárquico como éste obliga a que los Estados se procuren a sí mismos los elementos de su supervivencia y de su seguridad en vista de las amenazas potenciales que pueden suponer otros Estados y de que, además, no hay un último árbitro al que puedan acudir en caso de ser atacados. Un sistema de *self-help* es el principio del entorno anárquico internacional.⁶³ Ese entorno amenazante también genera una condición permanente de incertidumbre e inseguridad porque ningún Estado puede estar seguro de las intenciones de los otros Estados.

Y si bien se podría argumentar -como señala Mearsheimer- que esas intenciones podrían inferirse de los discursos o informes de los líderes de cada país, una labor de ese tipo siempre quedaría incompleta porque sería imposible discernir sus intenciones futuras. Un Estado que hoy sea un aliado y no cuestione la correlación de fuerzas actuales (un estado *statu quo*) puede llegar a convertirse en una amenaza en el futuro al cuestionar las condiciones de una relación de poder determinada (Estado *revisionista*). El dilema de seguridad (*security dilemma*) sintetiza esa condición de perpetua incertidumbre: a medida que un Estado va tomando las medidas necesarias para optimizar y fortalecer su propia seguridad, va disminuyendo la seguridad de otros Estados.⁶⁴

3.- *La distribución de las capacidades relativas.* Para los académicos del realismo estructural los Estados no son unidades diferenciadas entre sí, puesto que la estructura en la que habitan les genera necesidades similares (seguridad y supervivencia). En lo único en lo que son diferentes, sostienen, es en los medios de que disponen para satisfacer esas necesidades, esto es, en el poder material que poseen para lograr esos objetivos.

Sin embargo, dada la condición de anarquía e incertidumbre de su entorno internacional, los Estados no sólo están preocupados por sus propias capacidades, sino también, y de manera clave, por los incrementos o reducciones de poder que puedan presentar los otros Estados (dilema de seguridad). Es decir, a los Estados no les interesa tanto su poder en términos absolutos como en relación al poder de sus contrapartes. En palabras de Waltz, ante la posibilidad de cooperar para obtener una ganancia mutua, la estructura internacional orilla al Estado a preguntarse “¿quién ganará más?” en lugar de “quién de nosotros ganará”.⁶⁵

⁶² Kenneth N. Waltz (2010), *Theory of International Politics*, Waveland Press Inc., Long Grove, Illinois, p. 113.

⁶³ *Ibid.*, p. 111.

⁶⁴ John J. Mearsheimer (2007), "Structural Realism," in Tim Dunne, et al., (eds.) (2007), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford, pp. 71-78.

⁶⁵ Kenneth N. Waltz (2010), *op. cit.*, p. 105.

La posición de poder que mantenga cada Estado respecto del resto dentro de la estructura internacional es lo que determinará la distribución internacional de las capacidades (polaridad del sistema). Desde esa perspectiva, los neorrealistas ven que un sistema en el que cada Estado es responsable de su propia seguridad y supervivencia (*self-help system*) limita la cooperación entre ellos en la medida en que siempre prevalecerá la preocupación por las ganancias relativas (“quién ganará más”) y por el riesgo de depender de los demás Estados.⁶⁶

1.3.3. Conectando el nivel sistémico y el de la unidad de análisis

Los realistas neoclásicos ven al neorrealismo como un buen punto de partida para explicar la política exterior de los Estados. En general, ellos aceptan la naturaleza anárquica de la estructura internacional y todas las consecuencias que ello puede tener sobre la política exterior, si bien asumen la anarquía como una condición permisiva y no como una fuerza causal independiente. En ese sentido, tienden otro puente con el realismo clásico.⁶⁷ Además, creen que si hay un factor dominante que pueda definir en el largo plazo el patrón general de la política exterior de un Estado, es el poder material relativo que posea *vis-à-vis* el resto del sistema internacional. Por tanto, para ellos es ahí, en el nivel sistémico, en donde debe comenzar el análisis de la política exterior.⁶⁸

De acuerdo con Rose, los neoclásicos creen que las variables independientes de los enfoques de la *Innenpolitik* -ubicadas en el nivel de la política interna- deben ser relegadas analíticamente a un segundo plano porque, en el largo plazo, la política exterior de un Estado no puede trascender los límites y oportunidades que genera el entorno internacional.⁶⁹ La principal variable independiente de los realistas neoclásicos es entonces la posición relativa que ocupe el Estado dentro del sistema internacional. De acuerdo con uno de sus representantes:

“Una buena teoría de política exterior debería preguntarse primero por el efecto que tiene el sistema internacional en el comportamiento nacional porque la característica generalizable más poderosa de un estado en relaciones internacionales es su posición relativa (en ese sistema).”⁷⁰

Los realistas neoclásicos entienden el *poder* como las capacidades o recursos con los que cuentan los Estados para poder influenciarse unos a otros. Distinguen entre esos recursos y los intereses de la política exterior de un país, es decir, las metas y las preferencias que guían el comportamiento del Estado a nivel internacional. De ese modo, al igual que los neorrealistas, los realistas neoclásicos consideran al poder como un medio y no como un fin en sí mismo.⁷¹

⁶⁶ *Ibid.*, 105-106.

⁶⁷ Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro (2009), *op. cit.*, p. 7.

⁶⁸ Gideon Rose (1998), *op. cit.*, p. 150.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 150-151.

⁷⁰ Fareed Zakaria (1995), “Realism and Domestic Politics. A Review Essay”, in Michael E. Brown, et al., *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*, MIT Press, Cambridge, Mass., p. 482, citado en Gideon Rose (1998), *op. cit.*, p. 151.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 151-152.

No obstante, a diferencia del realismo estructural, los neoclásicos no asumen que el fin supremo que persigan los Estados sea el de la seguridad. En lugar de eso, como señala Rose, plantean que los Estados responden a las incertidumbres de la anarquía internacional buscando controlar y definir en la medida de lo posible su entorno externo: los Estados son proclives a querer más influencia externa y no menos.

De acuerdo con Rose, Fareed Zakaria sostiene que si el realismo clásico había dejado una cuestión pendiente fue la de no haber clarificado los términos en los que se debía entender la maximización de poder del Estado: ¿un Estado se expande motivado por la *búsqueda* de recursos materiales (capacidades de poder) o lo hace como *consecuencia* de esos recursos (es decir, porque puede hacerlo)?

Para Zakaria, el realismo neoclásico pretende despejar esa duda: afirma que el incremento de los recursos de un país da lugar a ambiciones más grandes. En consecuencia, para los neoclásicos el Estado ni es maximizador de seguridad, como plantea el realismo defensivo, ni maximizador de poder, como sostiene el realismo ofensivo; más bien, lo perciben como un maximizador de *influencia*.⁷² Gideon Rose codificó este planteamiento para establecer el postulado central de esta escuela:

“En el largo plazo, la cantidad relativa de recursos de poder material que poseen los países definirá la magnitud y ambición de las políticas exteriores: conforme su poder relativo crezca, los estados buscarán más influencia en el exterior, y conforme disminuya, sus acciones y ambiciones se reducirán de manera acorde”.⁷³

Pero los neoclásicos entienden que un enfoque puramente estructural no es adecuado para dar cuenta del comportamiento exterior del Estado ni de sus resultados.

El realismo estructural es, en efecto, un enfoque teórico que se concentra en la primacía causal del entorno anárquico en la búsqueda de explicar los resultados de la política internacional (su variable dependiente). Así por ejemplo, la teoría del equilibrio de poder de Waltz es una teoría que trata de explicar los constreñimientos y limitaciones a los que están sometidos los Estados por una estructura que ha sido creada por las interacciones entre ellos mismos. De acuerdo con esta teoría, el comportamiento que se espera bajo esas circunstancias es la formación de equilibrios de poder.⁷⁴

Los neoclásicos consideran que este enfoque puede resultar poco útil si lo que se quiere es explicar la política exterior: ¿cómo explicar comportamientos estatales *específicos* que en determinadas situaciones no responden a las expectativas de formar equilibrios de poder? ¿Cómo explicar que Estados que tienen una posición similar en la estructura internacional se comporten de manera diferente? Y a la inversa, ¿cómo explicar que Estados con una posición diferente en el sistema internacional se comporten de manera similar?

⁷² *Ibid.*, p. 152.

⁷³ *Ídem.*

⁷⁴ Kenneth N. Waltz (2010), *op. cit.*, p. 118.

El neorrealismo no da cuenta de particularidades en ese nivel de la realidad. Como ya se apuntó, los neorrealistas creen que un sistema de *self-help* genera las mismas presiones e incentivos básicos de supervivencia y seguridad para todos los Estados; por tanto, como recuerda Mearsheimer, para ellos es analíticamente irrelevante saber si un Estado es democrático o no, o preguntarse acerca del perfil del líder que dirige su diplomacia. Los Estados son similares salvo en lo relacionado a sus capacidades relativas de poder. De ahí que sea común sostener que el realismo estructural ha hecho del Estado una “caja negra”, un ámbito cognitivo que, por la naturaleza de los objetivos neorrealistas, se deja intacto.⁷⁵ En palabras de Waltz:

“La teoría del equilibrio de poder es una teoría acerca de los resultados producidos por las acciones incoordinadas de los estados. La teoría hace suposiciones acerca de los intereses y motivos de los estados, más que explicarlos. Lo que explica son las limitaciones que restringen a todos los estados. La clara percepción de los limitantes proporciona varias claves acerca de las reacciones que se esperan de los estados, pero por sí misma la teoría no puede explicar esas reacciones. (...) La teoría explica por qué se puede esperar una cierta similitud en el comportamiento de estados situados de manera similar (en el sistema internacional). El comportamiento esperado es similar, no idéntico. Para explicar las diferencias esperadas en las respuestas nacionales, una teoría tendría que mostrar de qué manera las estructuras internas de los estados afectan sus acciones y políticas externas.”⁷⁶

Al realismo estructural no le incumbe indagar la naturaleza de los factores de política interna que influyen sobre el comportamiento del Estado. Eso es, en cambio, lo que pretenden recuperar los neoclásicos: partir de la estructura internacional para, desde ahí, establecer un puente hacia el nivel del Estado para “abrir la caja negra” y explorar los procesos internos por los cuales los países deciden y desarrollan acciones de política exterior en respuesta a las presiones e incentivos generados por su ambiente externo. Los neoclásicos no pretenden inferir las condiciones de la política internacional; eso lo pretende hacer el neorrealismo. Más bien buscan preguntarse por las vinculaciones causales entre el medio externo y el medio interno.⁷⁷ Pero ¿por qué consideran importante esa relación?

El punto clave se encuentra en que los realistas neoclásicos no dan por hecho que las cuestiones internas del Estado (digamos, su política nacional) siempre se terminarán por resolver de tal manera que responderá a las amenazas externas y a los cambios que registra el equilibrio de poder internacional (por ejemplo, como espera la teoría del equilibrio de poder de Waltz, al presuponer que el Estado imitará comportamientos que han mostrado ser exitosos para su propia supervivencia).⁷⁸

Al contrario, los neoclásicos reconocen que no existe un vínculo perfecto o inmediato que conecte las capacidades de poder de un Estado (variable independiente) con su comportamiento internacional (variable dependiente). Para ellos esa relación causal es indirecta, compleja y problemática, puesto que esas capacidades y otras presiones sistémicas se transforman en acciones de política exterior sólo a través de la intervención de

⁷⁵ John J. Mearsheimer (2007), *op. cit.*, p. 72.

⁷⁶ Kenneth N. Waltz (2010), *op. cit.*, p. 122.

⁷⁷ Randall L. Schweller (2003), *op. cit.*, pp. 319-320.

⁷⁸ Jennifer Sterling-Folker (1997), *op. cit.*, p. 6.

factores de orden interno, lo que explica las diferencias en los comportamientos de diferentes Estados. Ése es, de hecho, el otro postulado de los neoclásicos.⁷⁹ De ahí que consideren la necesidad de incorporar como variables intervinientes factores asociados a la primera y segunda imagen del Estado.

Cinco han sido las variables que más comúnmente han tomado los neoclásicos en sus estudios.⁸⁰

La primera se relaciona con las percepciones de los responsables de la política exterior de un Estado. Como señala Rose, se parte de entender que las elecciones de política exterior son realizadas por élites y líderes políticos reales, y por tanto, lo que importa son las percepciones que tengan esos actores acerca de la distribución del poder internacional y no la simple existencia de recursos materiales de un país.⁸¹ Los neoclásicos ven en las percepciones una forma de comprender las razones que llevan a emprender una política exterior determinada.

Otra variable se ha referido a la capacidad que tengan los líderes del Estado para movilizar y extraer recursos de las instituciones políticas y militares para la política exterior y de seguridad. Para los neoclásicos no sólo ha sido importante determinar la cantidad de poder que tenga un país ni las percepciones de sus líderes, sino también conocer si pueden mantener la autonomía del Estado respecto de su sociedad.

Una tercera variable que también han utilizado los neoclásicos ha sido la influencia que pueden tener actores de la política interna y los grupos de interés sobre la formulación y ejecución de la política exterior. Los neoclásicos se han interesado en determinar cómo y bajo qué condiciones se registra esa influencia y hasta qué punto esos actores pueden llegar a obstaculizar las estrategias que predice la teoría de equilibrio de poder.

Una cuarta variable ha sido también la cohesión que puede existir entre las élites de un Estado y al interior de la sociedad misma. Aquí la preocupación ha girado en torno a definir las situaciones en las que los Estados logran articular un proyecto de política exterior que cuente con un respaldo mayoritario. A mayor cohesión interna, mayor legitimidad en la acción exterior.

Finalmente, una quinta variable ha estado relacionada con la anterior, pues se refiere a la capacidad que tienen los líderes del Estado de movilizar apoyos internos de cara a una determinada estrategia de política exterior y de seguridad. En este caso, los neoclásicos se han interesado en establecer qué ocurre cuando la opinión pública y el Estado divergen sobre la valoración de incentivos y amenazas externas. A mayor divergencia, mayor será la tarea que deban hacer los líderes para ganar apoyos.

⁷⁹ Gideon Rose (1998), *op. cit.*, p. 152.

⁸⁰ Federico Merke (2009), "Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy", en *Miríada*, vol. 2, núm. 3, Universidad del Salvador, Argentina, pp. 254-255; Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro (2009), *op. cit.*, p. 4.

⁸¹ Gideon Rose (1998), *op. cit.*, pp. 146-147.

Conviene destacar dos aportaciones que han hecho los neoclásicos relacionadas con las percepciones de los responsables de la política exterior, en virtud de que será una de las dos variables intervinientes que se consideraron en este trabajo.

Por un lado, y según señala Rose, las conclusiones que Fareed Zakaria extrajo de su análisis sobre el surgimiento tardío de Estados Unidos como potencia internacional lo llevó a reformular la hipótesis clásica del realismo, que establece que “las naciones expanden sus intereses en el extranjero cuando su poder relativo se incrementa”, para plantearla en los siguientes términos:

“Las naciones tratar de expandir sus intereses políticos en el extranjero cuando los tomadores de decisiones centrales perciben un incremento relativo del poder del Estado”.⁸²

Por ‘poder del Estado’ (*state power*) Fareed Zakaria entiende “la fracción de poder nacional que el aparato del Estado puede extraer para llevar a cabo sus propósitos”.

Una segunda aportación se encuentra en el “modelo complejo de identificación de amenazas” (*complex threat identification model*) que desarrolló Steven E. Lobell con la idea de describir los condicionamientos y situaciones en las que los responsables de la política exterior valoran las amenazas externas para el Estado (*threat assesment*).

Concretamente, a Lobell le interesa responder preguntas como ¿de qué manera los Estados perciben las amenazas internacionales? ¿Cuáles son los actores de la política interna más importantes en la definición de la amenaza? ¿Qué ocurre cuándo esos actores y el Estado difieren acerca de la naturaleza de las amenazas?⁸³

Lobell parte de considerar que lo importante de la distribución de capacidades a nivel internacional no son los cambios que se registren en el agregado de poder de los Estados sino cambios *diferenciales* en su poder y en *componentes específicos* de sus capacidades materiales, ya sea que estén vinculados con la ideología, la economía, el poder militar o la población.

En segundo lugar, Lobell identifica los principales actores en la definición de las amenazas internacionales. Por un lado, se encuentran los miembros del gobierno responsables de formular e implementar la política exterior del Estado, a quienes denomina como ‘Ejecutivo de Política Exterior’ (EPE).⁸⁴ De acuerdo con Lobell, el EPE está situado en la intersección de la política internacional y la política interna y es el responsable de la planeación de la *grand strategy* de un país, incluyendo la identificación de cambios en el equilibrio de poder a nivel global y regional.

⁸² Citado en Randall L. Schweller (2003), *op. cit.*, p. 337.

⁸³ Steven E. Lobell (2009), “Threat Assessment, the State and Foreign Policy: a Neoclassical Realist Model” en Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro (eds.) (2009), *op. cit.*, pp. 42-74.

⁸⁴ *Foreign Policy Executive (FPE)*.

Por el otro lado, Lobell identifica a ciertos actores que pueden tener intereses de grupo muy específicos, como los líderes de los sectores económicos (finanzas, industria pesada, agricultura, manufactura); actores del Estado (burocracias, miembros de las fuerzas armadas, servicio diplomático); y otros grupos de interés (ONG's, líderes sindicales). Lobell sostiene que todos estos actores no necesariamente se interesan por la totalidad de los cambios que registre el poder de otro Estado, sino que pueden estar atentos sólo a ciertos cambios específicos que afecten directamente a sus intereses de grupo.

Para Lobell es fundamental que se establezca un acuerdo entre el EPE y las élites societales de un Estado acerca de la existencia de una amenaza externa ya que de eso dependerá que los líderes puedan responder ante ella y contra-equilibrarla eficazmente.

Randall L. Schweller cree que al explorar los detalles del proceso de toma de decisiones y revalorar la importancia de las percepciones de las élites, los realistas neoclásicos como Zakaria o Lobell han identificado varias de las causas internas, burocráticas o perceptuales que subyacen en los “errores de evaluación” de los estadistas a los que se refirieron en su momento Hans Morgenthau y Arnold Wolfers.⁸⁵

1.3.4. El realismo neoclásico: una valoración

El realismo neoclásico constituye una útil alternativa para analizar la política exterior de un Estado. Teóricamente, proporciona una base coherente anclada en el realismo estructural que apunta a retomar planteamientos ya abordados por Carr, Morgenthau y demás clásicos del realismo. Los dos postulados del realismo neoclásico son:

a) Un incremento en el poder material relativo conducirá eventualmente a la correspondiente expansión de la ambición y el alcance de la actividad de política exterior de un país. Una disminución de ese poder conducirá eventualmente a la contracción correspondiente.

b) El proceso no será necesariamente gradual o uniforme porque dependerá no sólo de tendencias materiales objetivas, sino también de la manera en que los tomadores de decisiones las perciben subjetivamente y de la capacidad que tengan para movilizar apoyos y recursos a nivel interno.⁸⁶

En términos de metodología, los neoclásicos plantean desarrollar análisis históricos detallados y fundamentados teóricamente con el fin de hacer explícitos los mecanismos causales que existen entre variables del orden sistémico y del Estado que resultan en acciones de política exterior.⁸⁷ Su compromiso con estudiar las variaciones de política exterior en el tiempo (al considerar la evolución de las ambiciones internacionales de un Estado) y el espacio (al considerar la distribución de poder internacional) amplía el alcance

⁸⁵ Randall L. Schweller (2003), *op. cit.*, p. 339.

⁸⁶ Gideon Rose (1998), *op. cit.*, p. 167.

⁸⁷ *Ibid.* p. 168.

que tradicionalmente ha tenido el realismo al no enfocarse solamente en las grandes potencias, sino también en cualquier tipo de país.⁸⁸

De acuerdo con Lobell, Ripsman y Taliaferro, una muestra de las cuestiones que han estudiado los realistas neoclásicos incluiría los siguientes temas:⁸⁹ la teorización de situaciones en las que los Estados no responden a las amenazas externas;⁹⁰ la formación de alianzas al interior de Argentina, Brasil y Paraguay antes de la Guerra de la Triple Alianza en 1870;⁹¹ los orígenes de la estrategia revisionista de Italia en la década de 1920 y 1930;⁹² las intervenciones de la Alemania Guillermina, el Japón imperial y Estados Unidos en regiones periféricas;⁹³ los dilemas de valorar las intenciones y capacidades de potencias que van ascenso;⁹⁴ los orígenes de la política de contención y el compromiso militar de Estados Unidos con Europa occidental entre los años cuarenta y sesenta del siglo XX;⁹⁵ la interacción entre los cambios de poder relativo, la naturaleza cambiante de la producción global y los condicionantes internos sobre el liderazgo soviético de cara al relativo declive de la URSS durante la década de 1980;⁹⁶ la evolución de la política monetaria de Estados Unidos después de la desaparición del régimen monetario de Bretton Woods en 1973;⁹⁷ los orígenes de la doctrina Bush y la invasión estadounidense de Irak en 2003;⁹⁸ y las estrategias de Corea del Sur, Japón y Estados Unidos respecto de la crisis nuclear de norcoreana.⁹⁹

Sterling-Folker señala que al incorporar factores asociados a la primera y segunda imagen los neoclásicos se interesan por temas que tradicionalmente han caído dentro de la esfera de la ciencia política estadounidense y de la política comparada, así como del propio FPA. Esos temas abarcan los partidos políticos, la opinión pública, los medios de comunicación, el aparato burocrático, las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, la cultura política, los grupos de interés, los tipos de gobierno y la dicotomía entre “Estados fuertes” y

⁸⁸ Federico Merke (2009), *op. cit.*, p. 255.

⁸⁹ Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro (2009), *op. cit.*, pp. 8-9. Los trabajos que se enumeran a continuación están citados en esta obra.

⁹⁰ Randall L. Schweller (2006), *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton, NJ: University Press, 182 pp.

⁹¹ Steven E. Lobell (2003), *The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade, and Domestic Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 245 pp.

⁹² Jason W. Davidson (2006), *The Origins of Revisionist and Status Quo States*, New York: Palgrave Macmillan, 237 pp.

⁹³ Jeffrey W. Taliaferro (2004), *Balancing Risks: Great Power Intervention in the Periphery*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 304 pp.

⁹⁴ David M. Edelstein (2002), “Managing Uncertainty: Beliefs about Intentions and the Rise of Great Powers,” *Security Studies*, Vol. 12, No. 1 (autumn), pp. 1-40.

⁹⁵ James McAllister (2002), *No Exit: America and the German Problem, 1943–1954*, Ithaca, NY: Cornell University, 283 pp.

⁹⁶ Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth (2000), “Power, Globalization, and the End of the Cold War: Re-Evaluating a Landmark Case for Ideas,” *International Security*, Vol. 25, No. 3 (winter 2000-2001), pp. 5-53.

⁹⁷ Jennifer Sterling-Folker (2002), *Theories of International Cooperation and the Primacy of Anarchy: Explaining US International Monetary Policy-Making after Bretton Woods*, New York: State University of New York Press, 308 pp.

⁹⁸ Christopher Layne (2007), *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 159-205.

⁹⁹ Victor D. Cha (2000), “Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea,” *International Studies Quarterly*, Vol. 44, no. 2 (June), pp. 261-291.

“Estados débiles”.¹⁰⁰ Sin embargo, desde el punto de vista del análisis de la política exterior, el anclaje sistémico y realista del realismo neoclásico marca una gran diferencia respecto del enfoque que plantea el FPA, puesto que le permite articular coherentemente una perspectiva multifactorial y relaciones causales explícitas de forma que no se priman *de facto* ni *a priori* ningún tipo de variables, ya sean internas o externas al Estado.

En ese sentido, Gideon Rose indica que el realismo neoclásico estaría colocado en una posición intermedia entre el estructuralismo y el liberalismo/constructivismo de las RRII. Si por un lado las teorías puramente estructuralistas aceptan un vínculo claro y directo entre los condicionamientos sistémicos y el comportamiento del Estado, las teorías del liberalismo niegan, en cambio, que exista cualquier tipo de condicionamiento sistémico objetivo, ya que asumen el proceso como *el* contexto de los actores y, además, como un fin en sí mismo. Frente a eso, el realismo neoclásico asume la existencia de una realidad objetiva de poder relativo que afecta los resultados de política exterior, pero reconociendo que los Estados no necesariamente aprehenden esa realidad de manera adecuada y que no siempre pueden responder a los incentivos y presiones que vienen del exterior.¹⁰¹ Por lo tanto, se puede percibir claramente la similitud que guarda este enfoque con el FPA europeo, que posee, como ya se mencionó anteriormente, un perfil que tiende hacia el constructivismo y a utilizar narrativas históricas en sus análisis.

1.4. El realismo neoclásico y la política exterior de España hacia América Latina

El objetivo de la presente investigación es realizar un balance de la política exterior española hacia Latinoamérica bajo el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero. Para tal efecto, se entenderá por política exterior *la suma de ideas y/o acciones que, planteadas o no en forma de metas, compromisos o directivas, representantes gubernamentales (actuando en nombre de sus comunidades soberanas) dirijan hacia objetivos, condiciones y actores –tanto gubernamentales como no-gubernamentales- a los que quieran afectar y que se encuentran más allá de su legitimidad territorial.*¹⁰²

Particularmente interesa responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron las acciones de política exterior más relevantes que emprendieron los dos gobiernos de Rodríguez Zapatero hacia América Latina? ¿Por qué se decidieron emprender esas acciones y no otras? ¿En qué términos se podría caracterizar la política latinoamericana del antiguo líder del PSOE?

Desde antes de comenzar la investigación se había intuido que ciertos factores de orden estructural -como la pertenencia de España a la Unión Europea o los cambios socio políticos que se registraron en Latinoamérica durante ese periodo- habían incidido de alguna u otra manera en los resultados de la política del gobierno de Rodríguez Zapatero hacia el subcontinente. Además, se creía que podría ser de interés hacer una investigación que también tomara en cuenta lo que pensaban los responsables de esa política respecto del

¹⁰⁰ Jennifer Sterling-Folker (1997), *op. cit.*, p. 2.

¹⁰¹ Gideon Rose (1998), *op. cit.*, pp. 152-153.

¹⁰² Ésta es una adaptación de la definición que proporciona Walter Carlsnaes (2002), *op. cit.*, p. 335.

subcontinente, algo que por lo general se pasa por alto en los estudios sobre este tema. Por lo tanto, se vislumbró que sería necesario desarrollar un tipo de análisis que combinara la dimensión estructural con factores asociados a los actores del proceso (por ejemplo, para analizar sus motivaciones).

El realismo neoclásico ofrece esa doble perspectiva. Ya vimos que el núcleo de su propuesta es buscar explicaciones que abarquen varios niveles de análisis de la acción internacional del Estado. Por otra parte, su base neorrealista encaja muy bien con las particularidades de nuestro objeto de estudio.

En efecto, en primer lugar, España mantiene interacciones a dos niveles con su ambiente externo: la Unión Europea (a través de la cual maneja una parte muy importante de su agenda de política exterior) y el resto de los actores internacionales (relaciones con organismos, con otros países, como Estados Unidos, y con otras regiones, como América Latina). Estas interacciones constituyen la *estructura internacional* en la que se desenvuelven los miembros de la UE, incluida España.

En segundo lugar, al hablar de las relaciones entre España y América Latina estamos hablando de intereses españoles que no pueden ser defendidos por ningún otro actor internacional que no sea el propio país ibérico. Como argumenta Christopher Hill, el cúmulo de relaciones que mantienen los Estados miembros de la Unión Europea con sus ex colonias constituye una de las razones por las que siempre pujarán por mantener cotas de responsabilidad en su política exterior. España, y sólo España, es la única responsable de cuidar los intereses en sus relaciones con Latinoamérica cuando se vean amenazados porque, además, esa región no constituye una prioridad para el resto de sus socios europeos. La negativa que éstos dieron a la iniciativa de España planteada durante las negociaciones para su adhesión a la CE, de configurar un esquema de relaciones preferenciales con los países latinoamericanos similar al que gozaban los países ACP, muestra ese hecho.

A la luz de esto, cabría preguntarse entonces cómo es que los líderes del país ibérico han tratado de cuidar esos intereses. Por una parte, lo han hecho a través de la UE, proyectando preferencias nacionales (europeización “desde abajo”), y por la otra, directamente con la región, con la formulación de políticas bilaterales. En ese sentido, la estructura de las relaciones de España con Latinoamérica es anárquica, es un *self-help system*.

Finalmente, en tercer lugar, hay que notar que si en algo coincide la literatura sobre el tópico de la política exterior española actual es en reconocer que España se reinsertó plenamente a las alianzas eurooccidentales tras el fin del franquismo y que a principios del siglo XXI ya estaba plenamente europeizada, consolidando un rol como potencia media internacional. Es decir, sus *capacidades relativas de poder* se transformaron en muy poco tiempo. Pero igualmente América Latina ha atravesado por cambios significativos en lo político y en lo económico a partir del siglo XXI, una de cuyas expresiones ha sido el ascenso de gobiernos de izquierda en la región durante la década de 2000. Sus capacidades de poder también han cambiado.

Ahora bien ¿qué nos diría el realismo neoclásico respecto de la política de los gobiernos de Rodríguez Zapatero hacia América Latina?

En primer lugar (aludiendo a la primera premisa neoclásica), que esa política estaría determinada, en términos generales, por la posición que ocupaba España dentro de la estructura internacional. Esto quiere decir que la evolución que mostraron las capacidades de poder de España al momento en que el líder del PSOE asumió el gobierno y hasta el final de su mandato pudo haber generado objetivos y necesidades diferentes a aquéllos que existían durante los primeros años de la etapa de Felipe González. En otras palabras, entre 2004 y 2011 España era un país muy diferente a aquél que había ingresado a la CE/UE veinte años antes. Lo distintivo y crucial de nuestro objeto de estudio es que el propio subcontinente latinoamericano ha sido uno de los principales agentes de cambio de esas capacidades, a través, entre otras cosas, de recibir flujos masivos de IED española a partir de la década de 1990.

En segundo lugar (segundo postulado), el realismo neoclásico también sostendría que las percepciones de la administración de Rodríguez Zapatero sobre las capacidades de poder de España y sobre la propia distribución de poder en América Latina, así como la capacidad que tuvo su gobierno para movilizar apoyos y recursos internos, debieron haber influido directamente sobre las decisiones de política exterior que tomó respecto del subcontinente. Es decir, si bien la posición internacional de España es el marco desde donde se deben comprender esas acciones, dicha posición no determinó ni automática ni directamente la política latinoamericana del líder socialista, sino que fueron las percepciones que tuvo su gobierno sobre esa posición y sobre la posición de los países latinoamericanos lo que las determinó, en conjunto con los limitantes que pudo haber enfrentado a nivel interno.

El realismo neoclásico también establece, por otro lado, una metodología muy clara. En relación a nuestro objeto de estudio este enfoque nos diría que para operativizar el análisis de los dos puntos anteriores es necesario identificar las principales variables independientes que se encuentran en el nivel sistémico, así como aquéllas variables intervinientes ubicadas en el nivel de la unidad de análisis. Aquéllas se refieren a las presiones e incentivos originados en la estructura internacional que encara el Estado, mientras que éstas aluden a los factores a través de las cuales se filtran esas presiones e incentivos para convertirse en acciones de política exterior (la variable dependiente).

De ese modo, las variables que se han seleccionado para el presente análisis son:

Variable dependiente: la política exterior española hacia América Latina bajo el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero.

Como ya se ha dicho, de lo que se trata es de determinar, explicar y caracterizar las acciones que desplegaron hacia Latinoamérica las dos administraciones que encabezó Rodríguez Zapatero: primero, de abril de 2004 a abril de 2008, correspondiente a la VIII Legislatura, y luego de abril de 2008 a diciembre de 2011, durante la IX Legislatura. Una guía clave para la caracterización es explicitar qué instrumentos de la agenda de su política

latinoamericana privilegió, ya hayan sido los instrumentos europeos o los nacionales (ver cuadro 1A). La pregunta que se tendría que hacer para esta caracterización sería: ¿cómo se comportó el equilibrio dinámico entre las tendencias colectivas y nacionales de las que habla Christopher Hill?

Variable independiente 1: Las capacidades de poder de España.

De acuerdo con Gideon Rose, esta es la principal variable independiente en el análisis neoclásico de la política exterior. Es necesario determinar cómo se venía comportando la posición relativa de España en las relaciones internacionales en el momento en el que Rodríguez Zapatero asumió el gobierno en 2004 y hasta el final de su mandato en 2011. Eso nos puede hablar del alcance que tuvo la política que desplegó hacia América Latina. La pregunta clave es: ¿qué trayectoria siguió la evolución de las capacidades de poder de España desde la Posguerra Fría hasta el final del mandato de Rodríguez Zapatero? Contestar esta pregunta nos permitirá establecer dos cosas: *a)* si las capacidades internacionales de España se estaban expandiendo durante esta etapa o por el contrario se contraían, como postula el realismo neoclásico; *b)* qué aportó el subcontinente a las capacidades de España, o dicho de otro modo, qué intereses tenía localizados este país en Latinoamérica.

Variable independiente 2: Europeización de la política latinoamericana de España.

También es necesario establecer cómo se comportó la europeización de la política latinoamericana de España a lo largo del mandato de Rodríguez Zapatero. En el segundo apartado de este capítulo apuntamos que la europeización de la política exterior refiere tres procesos: adaptación de políticas nacionales, proyección de intereses nacionales y socialización de normas. Cada uno de ellos tiene un mecanismo causal distinto. Por ejemplo, en el primer supuesto lo constituye la presión por adaptar que ejercen las instituciones de la Unión Europea sobre un país miembro. En el segundo, es la iniciativa del Estado para lograr que sus intereses nacionales sean asumidos como intereses comunes por los demás miembros. Por tanto, la europeización puede fungir, tanto como una variable independiente (en el caso *top-down*, puesto que el agente del cambio es la UE), como variable dependiente (en el caso *bottom-up*, puesto que el Estado es el agente, al proyectar sus intereses). En este trabajo la atención se concentró en la europeización como adaptación nacional en relación a Latinoamérica, puesto que es una dinámica que hace referencia a una de las tantas presiones sistémicas a las que se sometió el gobierno español durante esta etapa. Exportar intereses hacia el nivel comunitario constituiría una acción de política exterior, es decir, un *output* que sería causado por otro factor (por ejemplo, ante la imposibilidad de llevar a cabo una acción autónoma). Entonces, la pregunta clave respecto de esta variable es: ¿qué tipo de presiones comunitarias europeas, respecto de las relaciones con América Latina, enfrentó España durante el periodo 2004-2011?

Variable independiente 3: Cambio político en América Latina.

Un tercer factor está relacionado con los cambios de gobierno que se presentaron en los países latinoamericanos durante toda la etapa presidencial de José Luis Rodríguez Zapatero. Aquí existe una doble pregunta: ¿qué implicaciones tuvieron para España esos cambios y de qué manera se tradujeron en cambios en las capacidades de poder de los países de la región? Desde el proyecto de investigación se había considerado que era necesario considerar esta variable puesto que se percibía que habían estado ocurriendo ciertos movimientos de orden geopolítico y de política interna en esta zona que pudieron haber impactado a la política de Rodríguez Zapatero hacia América Latina. En concreto, se quería saber de qué manera el denominado “giro a la izquierda” de la región había impactado sobre esa política.

Variable independiente 4: Relaciones económicas entre España y América Latina.

Este último factor se refiere a la pregunta: ¿cómo se comportaron los intercambios comerciales y los flujos de IED entre España y los países del subcontinente a lo largo del mandato de Rodríguez Zapatero? Al igual que la variable anterior, estas relaciones también se consideraron importantes desde el inicio del proyecto en virtud de que el peso y el impacto de la IED española en Latinoamérica es uno de los temas que más se encuentran arraigados en el imaginario colectivo del medio académico y de muchos de los países latinoamericanos. Desde luego, esto ha sido así porque efectivamente los montos de esa inversión han sido significativos; por tanto, parecía indispensable ofrecer datos duros sobre esa realidad. Así mismo, también se creía pertinente tomar en cuenta los vínculos comerciales para poder explorar con mayor detalle el ámbito de las relaciones bilaterales y alcanzar a distinguir las preferencias que pudo haber desarrollado España en la región durante este periodo.

Variable interviniente 1: Percepciones del Ejecutivo de Política Exterior (EPE).

En el apartado anterior mencionamos que el EPE es un término utilizado por los neoclásicos para denominar a los principales responsables de formular y ejecutar la política exterior de un Estado. Por tanto, es una herramienta analítica que puede ser útil para determinar hacia dónde se debe dirigir la atención al hablar del Estado en el contexto del estudio que nos ocupa. En este trabajo, el EPE de la política de España hacia América Latina en el periodo 2004-2011 está conformado por los siguientes miembros del gobierno español:

i) El presidente;

ii) El vicepresidente primero;

iii) El titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC); y

iv) El secretario de Estado del MAEC encargado de los asuntos latinoamericanos (ver cuadro 1B).¹⁰³

Clarificado este punto, la pregunta a la que se refiere esta variable es la siguiente: ¿en qué términos los miembros del EPE valoraron y percibieron: a) la evolución de las capacidades de poder de España y de América Latina; b) las implicaciones que ello tuvo para los intereses españoles; y c) las presiones por adaptar por parte de la Unión Europea? De acuerdo con el análisis del realismo neoclásico esta variable interviniente “filtra” la variable independiente 1 (las capacidades de poder) y por lo tanto nos dará la pauta para saber: i) cómo se comportaron las ambiciones internacionales del EPE; ii) si se pueden interpretar como una voluntad por buscar la expansión internacional de España (de acuerdo a una lectura que percibe aumento de capacidades relativas) o como una contracción de su presencia (de acuerdo a una lectura que percibe una disminución de esas capacidades); y iii) las razones de las acciones emprendidas hacia Latinoamérica.

Variable interviniente 2: Debate parlamentario sobre la política exterior hacia Latinoamérica.

Esta variable tiene que ver con la siguiente pregunta: ¿en qué términos se dio el debate entre el gobierno de Rodríguez Zapatero y el principal partido de oposición (el PP) sobre la política exterior española hacia Latinoamérica durante el periodo 2004-2011? Se considera importante conocer esto porque una primera aproximación al tema señalaba que el consenso interno que había existido sobre este punto desde los años de la transición española se rompió a principios del siglo XXI. Por tanto, esta ruptura y la discusión que generó pudieron haber condicionado y/o estimulado la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero de alguna u otra manera. Puesto que se trata de un asunto de carácter interno, ese debate también estaría apuntando a la manera en la que el EPE de nuestro estudio valoró la política latinoamericana que llevó a cabo el gobierno de José María Aznar.

El análisis conjunto de todas estas variables puede ayudarnos a responder las preguntas de investigación que nos planteamos al iniciar este trabajo. En ese sentido, las hipótesis que se elaboraron son:

1.- La política exterior que desarrollaron los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero hacia América Latina se diferenció de la de José María Aznar en términos de las ideas que inspiraron la política exterior del líder socialista y de la diplomacia de no confrontación que buscó desplegar a la hora de enfrentar conflictos coyunturales con países del subcontinente.

¹⁰³ En el presente trabajo cuando se hable de “gobierno español”, “equipo de gobierno de Rodríguez Zapatero” o “equipo de Rodríguez Zapatero” se aludirá al EPE que se ha señalado. Habrá ocasiones en las que también se hable de “gobierno español” o “gobierno de Rodríguez Zapatero” para referirse a *todos* los miembros del gobierno de Rodríguez Zapatero (es decir, todos los demás ministros, titulares de agencias del Estado, etc.), en cuyo caso se podrá identificar fácilmente por el contexto en el que se inserte dicha afirmación.

2.- La política exterior desplegada por las dos administraciones de Rodríguez Zapatero pretendió crear un nuevo clima político en las relaciones con América Latina para no poner en riesgo las inversiones de empresas españolas en la región.

3.- La Unión Europea fue la principal vía de acción a través de la que el gobierno de Rodríguez Zapatero desarrolló su política latinoamericana conforme se fue agravando la crisis política y económica de España a partir de 2008.

Si bien nuestro objeto de estudio remite a un periodo de gobierno bien definido (2004-2011) ha sido necesario moverse en una línea de tiempo más amplia para identificar con precisión las tendencias en el comportamiento de las variables que se han explicado. Por ejemplo, para poder determinar de qué manera fueron evolucionando las capacidades internacionales de España desde la Posguerra Fría es necesario hacer referencia a la transición democrática que vivió el país ibérico desde finales de la década de 1970 y a la política exterior que se ha desarrollado desde entonces. De igual manera, para comprender las percepciones que tuvo Rodríguez Zapatero sobre el cambio en la distribución de poder en América Latina es preciso remontarse a la etapa de Aznar para puntualizar cómo enfrentó este último líder esa realidad. Lo mismo sucede con los intercambios económicos entre España y el subcontinente puesto que las tendencias del comercio y de la IED se podrían valorar de mejor manera si se amplía el margen de observación hacia el segundo gobierno de Aznar (2000-2004) y de ahí hasta el primer año de gobierno de Mariano Rajoy (2012).

En todo caso, al realizar este análisis se ha tenido en cuenta la advertencia que hizo James N. Rosenau hace más de cincuenta años:

“(…) Como todo comportamiento, la acción de política exterior es secuencial. No tiene un comienzo, una existencia o un final. Más bien, está desarrollándose constantemente, y en un algún momento dado es en parte una función de algo que previamente fue y de algo que puede ser en el futuro. Mientras que el observador está obligado a segmentar esa secuencia para fines analíticos, puede sacar provecho de recordar que al hacer tal cosa corre el riesgo de exagerar el carácter independiente y causal de las variables que ha separado para su examen.”¹⁰⁴

Así mismo, es necesario apuntar que el análisis que se presentará en los capítulos siguientes incorpora de manera sincrónica las variables que se han explicado, si bien en cada capítulo se enfatizan diferentes aspectos del problema.

Por ejemplo, en el segundo capítulo se hace énfasis, por una parte, en el desarrollo de las capacidades internacionales de España y de su política exterior, desde finales del siglo XX hasta el mandato de Rodríguez Zapatero; y por la otra, en la contribución de América Latina a ese proceso. También se alude a las percepciones que tuvieron los líderes españoles sobre el papel de España en el mundo y al debate interno sobre la política exterior que existió entre el PSOE y el PP durante este periodo.

¹⁰⁴ James N. Rosenau (1961) “Introductory note”, en James N. Rosenau (ed.) (1961), *op. cit.*, p. 141.

En el tercer capítulo se examina, a su vez, la política exterior general de Rodríguez Zapatero enfatizando en este caso sus preferencias y valoraciones sobre la política internacional, sobre las capacidades de España y sobre la política latinoamericana que emprendió Aznar. También se identifican las razones que definieron las pautas de comportamiento de sus dos gobiernos en América Latina, que se perfilarán también en este capítulo. Finalmente, se incluye una descripción del curso que siguió la política exterior del líder socialista durante cada una de sus dos legislaturas, con el fin de presentar los diferentes obstáculos que enfrentó a nivel interno así como los distintos momentos de esa trayectoria. Esta exposición permitirá contextualizar lo que se expondrá en los dos capítulos subsiguientes.

En efecto, en los capítulos cuatro y cinco se presenta el análisis sobre las acciones de política exterior que emprendió Rodríguez Zapatero hacia Latinoamérica en cada una de sus dos administraciones, revisando una legislatura por capítulo. La atención se centra lógicamente en las acciones emprendidas, incorporando tanto las variables independientes que hemos seleccionado (capacidades de poder de España y de América Latina, cambio político en la región, relaciones económicas y europeización), como las variables intervinientes (percepciones y debate interno sobre la política hacia la región). Se intenta tejer una narrativa que incorpore lógicamente estos factores y las diferentes relaciones causales establecidas por nuestro enfoque teórico. A la par, también se van perfilando las características que tuvo la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero durante cada legislatura, poniendo énfasis en señalar cómo se comportó el equilibrio dinámico de esa agenda.

El objetivo de analizar cada legislatura en capítulos diferentes obedece a la convicción de que así es como se puede captar de mejor manera el curso que siguieron las percepciones y valoraciones del EPE sobre los acontecimientos que tenían lugar en América Latina y que más afectaban a los intereses españoles. Por los contextos y por los aprendizajes que alcanzaron los miembros de ese grupo en relación al subcontinente a partir de 2008, la segunda administración de Rodríguez Zapatero fue diferente a la anterior, si bien, como se verá, existió una clara línea de continuidad en las acciones desplegadas.

SEGUNDA PARTE: La política exterior española

Capítulo 2: La política exterior de España desde la Posguerra Fría

2.1. Introducción

El realismo neoclásico postula que la política exterior de un país está determinada en el largo plazo por la posición que ocupe en el sistema internacional y por la manera en la que sus líderes perciban esa posición. En términos de nuestro objeto de estudio, al trazar el desarrollo reciente que han tenido las capacidades internacionales de España y su política exterior nos permitirá saber en qué estadio de desarrollo se encontraban al momento en el que José Luis Rodríguez Zapatero asumió el cargo y cómo se comportaron durante su mandato. Se trata de obtener un marco general que se desarrollará en el presente capítulo y que servirá para comprender las acciones de política exterior que desplegaron sus dos gobiernos hacia América Latina.

Para ello primero se revisará sintéticamente el núcleo programático de la política exterior española y el alcance de sus planteamientos. Se verá que es un *set* de ideas que tuvo su origen en la transición a la democracia que vivió España a partir de 1976 luego de la muerte de Francisco Franco.

Enseguida, se expondrá el desarrollo que ha tenido desde entonces la política exterior del país ibérico, dando cuenta de la evolución de sus capacidades internacionales y de las aspiraciones de sus élites. También se abordarán los términos en los que se dio el debate interno sobre política exterior entre el PSOE y el PP principalmente a partir del segundo gobierno de José María Aznar (2000-2004).

Como tercer punto, se discute en qué ha consistido el aporte de América Latina a la evolución de las capacidades internacionales de España, argumentando varias razones por las que el subcontinente ha sido importante para la estrategia internacional de este país. Vinculado a ello, también se expone brevemente de qué manera esas motivaciones se han traducido en líneas de acción que han dado forma a una política de Estado.

En el último apartado se presentan las conclusiones del capítulo.

2.2. Transición democrática y política exterior

Las pautas generales de la política exterior actual de España se definieron durante el proceso de transición a la democracia que vivió el país ibérico tras la muerte de Francisco Franco en 1975.¹ Los gobiernos de Adolfo Suárez (1976-1982) y de Felipe González

¹ La transición a la democracia española comportó dos procesos. Uno fue propiamente el de la transición de la política interna que se desarrolló entre julio de 1976 (nombramiento por parte del Rey Juan Carlos I de Adolfo Suárez como presidente del gobierno) y diciembre de 1978 (aprobación de la nueva Constitución vía referéndum). En esa etapa se establecieron instituciones clave del nuevo Estado: monarquía parlamentaria, constitución, ley electoral. El otro proceso fue el de la transición en la política exterior que fue, naturalmente, parte del proceso a nivel interno, sólo que a diferencia de éste tuvo una duración más prolongada, de poco más de una década, extendiéndose hasta diciembre de 1988 cuando se

(1982-1988) fueron los encargados de definir lo que a la postre se convertirían en las grandes líneas del comportamiento internacional de la España en democracia. Los elementos clave de esa nueva configuración se podrían resumir de la siguiente manera.

1.- Inserción plena de España dentro del esquema de alianzas euro-occidental.- En términos de relaciones internacionales, la naturaleza antidemocrática del franquismo había generado una presencia anómala de España dentro de la Europa occidental de la segunda Posguerra. España fue marginada del proceso de integración europeo (Tratados de Roma, París) y de los compromisos con Estados Unidos (Plan Marshall, OTAN). Con ese legado en las espaldas, la democratización de la España post Franco significó la oportunidad de corregir esa anomalía homologando su estatalidad con la de los países de su entorno, y a la vez, participando con ellos en las mismas alianzas fundamentales. Ello se logró a partir de tres hechos clave.

Primero, con la aprobación de la Constitución de 1978, que definió al nuevo Estado español como uno “social y de derecho” (artículo 1), en plena sintonía con la doctrina constitucional de Europa occidental e inspirado en el modelo del Estado de bienestar de la posguerra.²

Segundo, con la adhesión a las entonces Comunidades Europeas en 1986, que implicó un antes y un después en términos de la modernización de España (desarrollo de infraestructura, competitividad económica) y también en términos de su política exterior (potenciación de la presencia internacional de España).³

Y tercero, con la definición de la política de seguridad y defensa española al ingresar a la OTAN (1981), a la Unión Europea Occidental (UEO, 1988) y con la firma de un nuevo Convenio de Defensa con Estados Unidos (1988).⁴

firmó un nuevo Convenio de Defensa con Estados Unidos. En este proceso se establecieron las directrices y líneas básicas de la política exterior española actual. Celestino del Arenal (2011), *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Siglo XXI España-Fundación Carolina, Madrid, pp. 103-110. Es claro que la distinción de ambos procesos obedece a razones prácticas para el análisis. Sin obviar la importancia que tuvo la dinámica interna en esa parte de la historia reciente de España, cuando en este trabajo nos refiramos a la Transición, con mayúsculas, será en alusión al periodo de la transición de la política exterior (1976-1988), a menos que se indique lo contrario, en cuyo caso se hablará de “transición democrática”, “transición a la democracia”, etc.

² Miguel Fernández-Palacios M., (2010), *Rey, Constitución y política exterior*, Marcial Pons, Madrid, 367 pp.

³ Esther Barbé (1996a), “Spain. The uses of Foreign Policy Cooperation”, en Hill, Christopher (eds.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, London, pp. 108-109; Charles Powell, José Ignacio Torreblanca, Alicia Sorroza, (2005), *Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea*, Informe Elcano núm. 2, Real Instituto Elcano, 129 pp.

⁴ En 1981 España se adhirió a la OTAN bajo el gobierno de UCD, el partido de Adolfo Suárez. Cuando Felipe González asumió el poder un año después consideró retirarse de la Alianza Atlántica por considerar que iba en contra del perfil pacifista de España. Sin embargo, en una muestra de pragmatismo, decidió apostar por una vía intermedia: permanecer dentro de la organización pero fuera de la estructura militar integrada. Era un cambio necesario puesto que la negociación del Convenio de Defensa con Estados Unidos, objetivo clave de González, estaba totalmente condicionada por la permanencia de España en la OTAN. Estados Unidos quería garantías de la fiabilidad de España en el marco de la Guerra Fría. Felipe González sometió a referéndum la decisión de permanecer o no en la organización, en 1986, con un resultado favorable. En 1988, la OTAN y el gobierno español terminaron de negociar las condiciones en las que se daría la contribución de España a la Alianza, lo que abrió el camino para que también culminaran las negociaciones del Convenio de Defensa con Estados Unidos, apenas unos días después. Hay que recordar que por ese entonces Francia también se

Estos tres acontecimientos normalizaron la situación de España en el sentido de que comenzó a ocupar una posición dentro del sistema internacional que resultaba más acorde con su peso cultural, su ubicación geoestratégica y las aspiraciones de sus élites.⁵

Los gobiernos españoles de esos años también procuraron no dejar ninguna duda sobre el nuevo perfil democrático que inspiraría la política exterior de su país a partir de entonces, suscribiendo en todo momento el acervo de valores que compartía gran parte la comunidad internacional desde la segunda Posguerra, a saber: el respeto a las normas del Derecho Internacional y de Naciones Unidas; la voluntad de favorecer la paz y seguridad internacionales y el multilateralismo; la búsqueda de un orden internacional más justo y equitativo; y la promoción y defensa de los derechos humanos.⁶ Con ello se buscaba el doble objetivo de reforzar el proceso interno de democratización y la homologación de España, en términos de valores, con una Europa occidental identificada ya desde la década de 1970 como un *civilian power*.

2.- *Equilibrio entre la dimensión europea y la dimensión atlántica de España.*- Afincarse la posición del país ibérico dentro del eje euro-atlántico se hizo sobre la idea de la necesaria complementariedad que tenían para España los dos componentes centrales del mismo: la Comunidad Europea (CE) y Estados Unidos. La primera, constituía su innegable ámbito natural y la fuente principal de los recursos económicos y políticos que necesitaba para apalancar su modernización. Por eso es que desde el primer momento se apostó por reforzar el esquema comunitario: defender el fortalecimiento de la CE equivalía a defender los intereses españoles. Aún más, la CE representaba una oportunidad para tratar de recuperar un poco del poder internacional que había perdido España tras décadas de franquismo.⁷ Por su parte, la relación con Estados Unidos era igualmente fundamental e imprescindible por su condición de potencia mundial, por haber sido el sostén del eje euro-atlántico por mucho tiempo y porque, en el caso concreto de España, existían fuertes vínculos económicos y de seguridad desde la época de Franco.⁸

Felipe González terminó por establecer una pauta de equilibrio entre estos dos ámbitos durante los años que encabezó varios retos fundamentales para España, a saber, la culminación de las negociaciones para la adhesión a la CE (1982-1985); la definición de la política de seguridad española, que ya se mencionó; y relacionado con ello, las

encontraba fuera de la estructura militar de la OTAN desde que Charles de Gaulle había decidido retirarse en 1966. En 2008, el gobierno de Nicolás Sarkozy anunció la reincorporación de Francia a las estructuras militares de la organización. España lo había hecho antes, en 1997, bajo el liderazgo de José María Aznar.

⁵ Juan Pablo Fusi, Jordi Palafox, (1997), *España (1808-1996): el desafío de la modernidad*, Espasa-Calpe, Madrid, 465 pp.; Charles Powell, (2000) "Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989", en Javier Tussell, Juan Avilés, Rosa Pardo, *La política exterior de España en el siglo XX*, UNED - Biblioteca Nueva, Madrid, pp. 413-453.

⁶ Francisco Aldecoa Luzárraga, (1989), "Las constantes de la política exterior española", en *Política y sociedad*, Universidad Complutense de Madrid, núm. 2, p. 68.

⁷ Esther Barbé, (2011) "Interacción entre política exterior española y política exterior europea: Normas europeas, intereses españoles y condicionantes internacionales", en Juan Carlos Pereira Castañares, José María Beneyto (eds.) (2011), *Política exterior española: Un balance de futuro*, Biblioteca Nueva - Siglo XXI Editores de España, Madrid, pp. 93-94; Charles Powell, José Ignacio Torreblanca, Alicia Sorroza, (2005), *op. cit.* p. 29.

⁸ David García Cantalapiedra (2010), "España, Estados Unidos y las relaciones trasatlánticas", en Juan Carlos Pereira Castañares (ed.) (2010), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy. Historia, condicionantes y escenarios*, Ariel, 2a. ed., Barcelona, p. 446.

negociaciones que condujeron a la firma del citado Convenio de Defensa con Estados Unidos. Desde la perspectiva del gobierno socialista, era importante fijar la posición internacional de España como un país claramente europeísta, identificado con el eje franco-alemán, pero igualmente importante era sentar las bases de una nueva relación bilateral con Estados Unidos.

En efecto, hasta ese entonces los Acuerdos Defensivos de 1953 y sus sucesivas renovaciones⁹ habían constituido la base de la relación bilateral con la potencia norteamericana (en un contexto de Guerra Fría). Pero dada la limitada capacidad de negociación que siempre tuvo Francisco Franco, España nunca pudo obtener contrapartidas a la concesión de bases militares en su territorio, más allá de simples ayudas económicas. Se trató de una relación con un notable desequilibrio geoestratégico.¹⁰

En el contexto de la Transición, esto suponía un lastre para las aspiraciones de los primeros gobiernos de González de que España lograra crear un espacio internacional propio en donde pudiera actuar con relativa autonomía. El *quid* de su estrategia fue que, partiendo de reconocer la centralidad de Estados Unidos en un mundo todavía dominado por la lógica de la Guerra Fría, se decidió desplazar la política de seguridad y defensa española hacia la órbita multilateral europea de seguridad en sus dos vertientes, la UEO -propiamente europea- y la OTAN -compromiso atlántico. Con este doble movimiento se lograron disipar las dudas y recelos que Estados Unidos mantuvo hasta el último momento acerca de la lealtad y fiabilidad española respecto de los compromisos occidentales de seguridad y defensa. Esto a su vez allanó el camino para que culminaran con éxito las negociaciones bilaterales del nuevo Convenio de Defensa entre España y Estados Unidos, en diciembre de 1988.

El mérito de la estrategia de Felipe González radica en que logró desvincular toda la política de seguridad y defensa de España de un solo instrumento bilateral -como Franco había pretendido- para optar por distribuir su anclaje en varios frentes. Esto a su vez abrió la puerta para *desecuritizar* la relación con Estados Unidos y para ampliar la agenda bilateral a cuestiones como la cooperación económica, el diálogo político y las relaciones culturales y científicas, algo que sin duda era más acorde con los propósitos modernizadores de las élites españolas.¹¹ Aún más, la estrategia de González logró reducir el desequilibrio geoestratégico que venía arrastrando la relación bilateral desde 1953 toda vez que en el nuevo Convenio se negoció una reducción significativa de la presencia militar estadounidense en territorio español. Finalmente, al desplazar hacia Europa parte de su política defensa, España contribuyó a reforzar el desarrollo que venía presentando la dimensión política de la integración europea, y a la vez, a afianzar su posición dentro de ese esquema.

⁹ En 1963, 1971, 1976 y 1981.

¹⁰ Rafael García Pérez, (2010), "España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2010)", en Juan Carlos Pereira Castañares (2010), *op. cit.*, pp. 709-726.

¹¹ David García Cantalapiedra (2010), *op. cit.*, pp. 448-449.

Al definir una nueva política de seguridad y defensa, replantear y enriquecer la relación bilateral con Estados Unidos y comprometerse con la seguridad euro-atlántica, España pudo cerrar un marco de alianzas estable sobre la idea de complementariedad entre cada uno de sus elementos (compromiso europeísta, compromiso atlántico y una relación equilibrada, de lealtad y confianza mutua, con Estados Unidos). Desde esa posición, era más probable que el país ibérico pudiera aumentar los márgenes de autonomía relativa de su acción exterior.¹²

Es importante notar que el gobierno de González proyectó esa diplomacia de equilibrio hacia toda su política exterior y hacia aquellas relaciones que resultaban especialmente sensibles para España, como Marruecos y América Latina. La idea era terminar con la lógica pendular o de “políticas de sustitución” que había caracterizado a la política exterior española desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

En efecto, para Francisco Franco siempre había sido un imperativo tratar de compensar las carencias de su acción exterior -deslegitimada internacionalmente- con objetivos de prestigio o con una política de gestos, como ocurrió con la estrategia seguida hacia Latinoamérica. Como nunca pudo acceder a las Comunidades Europeas apostó por la idea alternativa de una Comunidad Hispánica de Naciones. El propio Adolfo Suárez había tratado de compensar las limitadas capacidades de sus gobiernos para desenvolverse en una política europea bastante exigente (a inicios de las negociaciones para la adhesión a la CE) con una política también de gestos hacia América Latina y, en general, hacia el llamado Tercer mundo.

En cambio, Felipe González, con la democratización ya muy avanzada, contó con un mayor margen de maniobra y de legitimidad que le permitió mantener una aproximación más equilibrada en la acción exterior, lo que a su vez posibilitó estabilizar la posición internacional de España conforme se iba afianzando en la alianza euro-atlántica. Fue, en cualquier caso, un movimiento que avanzó en la desideologización de la política exterior española y que le proporcionó un sentido más pragmático, en línea con las políticas exteriores de los países más industrializados.¹³

3.- Articulación de la nueva política exterior española bajo la noción de potencia media.- Este elemento comporta la interpretación que tenían los responsables de la diplomacia española acerca del papel que debía desempeñar España en las relaciones internacionales.

La inserción del país ibérico en el esquema euro-atlántico y, en general, en el bloque de países industrializados de occidente, abrió la posibilidad para tener una acción internacional anclada en esas alianzas pero con proyección autónoma. España fue percibida por los

¹² Celestino del Arenal (1990), “Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España”, *Leviatán*, nº 39, pp, 33-48.

¹³ En el caso de las relaciones con Marruecos y Argelia la política del PSOE a partir de 1982 consistió en crear un “colchón de intereses” e interdependencias para minimizar conflictos potenciales. Domingo del Pino, (2003), “La diplomacia española en un mundo en cambio”, en *Política Exterior*, Vol. XVI, núm. 93, p. 177. Estos equilibrios también se hicieron patentes en las relaciones con Israel y Palestina, en el ámbito del mundo árabe, o con México y Brasil, en el ámbito del mundo latinoamericano.

gobiernos de Felipe González como una potencia media, esto es, como un Estado que, debido a su dimensión territorial, su potencial económico y su situación geopolítica presenta la capacidad y la voluntad necesarias para ejercer una cierta influencia en determinadas áreas de las relaciones internacionales. De acuerdo con esta definición, dicha influencia podría traducirse en la formulación o puesta en práctica de una política exterior activa e independiente, en una participación destacada en los intercambios internacionales (ámbito comercial, como mediador) o en una voluntad de tener un papel destacado en los asuntos que afectan a su región.¹⁴

Esta interpretación se encontró en varios planteamientos del PSOE desde finales de la década de 1970, iniciando, de entrada, con el que sería el primer ministro de exteriores de González, Fernando Morán, con su estudio “Una política exterior para España”.¹⁵ También estuvo presente en el programa electoral del PSOE para las elecciones generales en 1982 y en el Decálogo de Seguridad que Felipe González formuló a las Cortes Generales en 1984.¹⁶

En todos estos documentos la línea argumental fue siempre la de asumir a España como un poder internacional medio, con posibilidades reales de poder influir en la agenda internacional y de ganar una presencia internacional duradera. Más allá de las diferentes interpretaciones que pudieron haber tenido el PSOE y la derecha aglutinada en torno a la Alianza Popular¹⁷ sobre los orígenes del aislamiento de España, lo cierto es que, en el contexto de la Transición, las dos agrupaciones compartían la valoración de que España era un “peso mediano” en la arena internacional, y que su regreso a la familia euro-occidental pasaba por desplegar una política exterior que fuera consecuente, es decir, que le diera credibilidad a esas aspiraciones. Sólo cumpliendo los compromisos euro-atlánticos y estableciendo una relación equilibrada, sin cortapisa alguna con Estados Unidos, sería posible refrendar un status de potencia media con aspiraciones e intereses legítimos que aún estaban en construcción.

4.- El Mediterráneo y América Latina como prioridades de la política exterior española.- Conforme España se fue posicionando en Europa y en las relaciones atlánticas también se fueron depurando las prioridades geográficas de su acción exterior. Poco a poco las preferencias internacionales de los líderes españoles se fueron decantando hasta superar las opciones “tercermundistas” que habían mostrado Adolfo Suárez y el primer gobierno del PSOE, para abrazar un euro-atlantismo en la segunda mitad de los ochenta, lo que se

¹⁴ Jordi Palou (1993), “El concepto de potencia media: los casos de España y México”, en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 26, pp. 7-35.

¹⁵ Fernando Morán, (1980), *Una política exterior para España. Una alternativa socialista*, Planeta, Barcelona, 414 pp.

¹⁶ Fernando Morán, (1984), “Principios de la política exterior española”, en *Leviatán*, n° 16, pp. 7-19; Celestino del Arenal (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense, Madrid, pp. 92-96.

¹⁷ Alianza Popular fue el partido fundado por Manuel Fraga en 1976 que aglutinó a las diferentes corrientes de la derecha del franquismo: tecnócratas, democristianos, tradicionalistas. Tras las derrotas sufridas en las elecciones de 1982, 1986 y 1989, el partido se refundó y se transformó en el actual Partido Popular, lo que significó abrir la puerta para iniciar el relevo generacional interno. José María Aznar fue consagrado a la secretaría general del partido en abril de 1990 en sustitución de Fraga.

tradijo en una convergencia inicial con las políticas exteriores de los países euro-occidentales, en cuestiones como la paz en Medio Oriente, el desarme, entre otros.¹⁸

Junto a Europa, que fue desde entonces la prioridad absoluta, también emergieron el Mediterráneo y América Latina como otras dos áreas prioritarias de la política exterior que se estaba conformando.¹⁹ Ello no implicaba una novedad; al contrario, por lo menos en el discurso oficial las dos áreas habían sido una de las constantes de la política exterior española desde el siglo XIX, y Marruecos en particular fue un asunto conflictivo a partir del protectorado español en el norte de África (1912-1956) y de la descolonización española del Sahara occidental (1975). La diferencia en el contexto de la Transición estriba en que los gobiernos españoles buscaron re-articular la proyección hacia esas regiones tratando de superar la retórica que había prevalecido durante el franquismo y de llegar a hechos concretos.²⁰ Para una potencia media en formación como España, esas dos áreas parecían ser las dos opciones que podrían garantizar una acción relevante en el concierto internacional.

A diferencia del Medio Oriente, en donde los intereses y potencias involucradas impedían que países como España pudieran aspirar a tener un papel protagónico, en el Mediterráneo y América Latina se abrían oportunidades para construir un espacio de actuación relativamente autónoma tanto por la cercanía geográfica y las interdependencias económicas crecientes (primer caso) como por los vínculos culturales y las potencialidades de la relación (segundo caso).²¹ Además, en el contexto de la década de 1980, las dos áreas ofrecían los incentivos suficientes como para articular una estrategia de acercamiento sostenido.

El Mediterráneo, para empezar, siempre ha planteado problemas de seguridad, tanto para España como para el resto de Europa, por su condición de frontera con África y Medio Oriente, problemas que han ido desde las cuestiones territoriales o militares hasta las que tienen que ver con la inmigración, el crimen organizado, la inestabilidad regional o el auge del fundamentalismo islámico.²² Marruecos por la historia, la proximidad geográfica, los intercambios económicos, las empresas españolas asentadas y los recursos pesqueros, y Argelia, por su parte, por el gas, han sido y son países clave dentro de la proyección de España en esa región.

Por su parte, como se argumentará posteriormente, América Latina atravesaba por un momento político muy particular (procesos de democratización y pacificación) que ayudaba a tender un puente de entendimiento con la España de entonces, recién salida de su proceso democratizador. Además, con esa región existían lazos socioculturales y un legado colonial

¹⁸ José Ignacio Torreblanca, “La europeización de la política exterior española”, en Carlos Closa (ed.) (2001), *La europeización del sistema político español*, Istmo, D.L., Madrid, pp. 483-511.

¹⁹ La diplomacia española conceptualiza al Mediterráneo como al área comprendida por los países del Magreb y el Mashrek (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Siria y Líbano).

²⁰ Celestino del Arenal (1994), *op. cit.*, p. 161.

²¹ Charles T. Powell (2002), *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza & Janés, Barcelona, p. 466.

²² Charles Powell, José Ignacio Torreblanca, Alicia Sorroza, (2005), *op. cit.* p. 72.

en términos de cultura y un idioma común que podía justificar un “reencuentro democrático” entre ambas orillas del Atlántico. La buena reputación de la que gozaba España entre los países de la zona en esa coyuntura (imagen de prestigio) y las potencialidades económicas que ofrecía el subcontinente (por ejemplo, para la internacionalización de las empresas españolas) terminaban por demostrar que ante las perspectivas de una política exterior española en plena gestación, la relación con Latinoamérica tenía todavía mucho por madurar.²³

De ese modo, el Mediterráneo y América Latina se convirtieron, junto con Europa, en el triángulo de prioridades de la política exterior de la España en democracia, en donde la relación con Estados Unidos jugaba un papel de primer orden en términos de la autonomía que pudiera tener España en esos ámbitos (ver mapa 2A).²⁴

5.- *Consenso interno*.- El establecimiento de las líneas generales de la política exterior española pudo concluir con éxito gracias al consenso que existió entre las diferentes fuerzas políticas en torno a los elementos que se acaban de enumerar -compromiso equilibrado con el eje euro-atlántico, defensa de la legalidad internacional y del multilateralismo, asunción de España como potencia media y un triángulo de prioridades geográficas pivotado en Europa, el Mediterráneo y América Latina. Fue un consenso que se explica porque lo que estuvo en juego fueron cuestiones muy básicas que no originaron divergencias de fondo entre los responsables involucrados. Tras la muerte de Franco pocos eran los que realmente dudaban que esas opciones, y no otras, eran las que podían encaminar a España por la senda de su definitiva modernización y europeización.²⁵

El acuerdo en torno a ese núcleo programático fue lo que respaldó el despegue internacional de España a partir de la Posguerra Fría. Sin embargo, a finales de la década de

²³ José Antonio Sanahuja ha recordado cómo en los primeros pasos de la política española de cooperación al desarrollo América Latina fue considerada como una prioridad, entre otras, por las perspectivas que ofrecía para la internacionalización de las empresas del país ibérico. A ese propósito respondió la creación de los créditos FAD en 1976. José Antonio Sanahuja (2009), “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, en Celestino del Arenal (ed.), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 194. En el apartado 2.5 de este capítulo se ahondará más sobre las razones que llevaron a hacer de América Latina una prioridad de la política exterior.

²⁴ Las tres prioridades siempre han sido refrendadas por los diferentes ministros de Exteriores de la etapa democrática. Ver por ejemplo, Marcelino Oreja Aguirre, (1977), *Los factores estratégicos en la política exterior de España*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, Madrid 23 pp.; Carlos Westendorp y Cabeza, (1996), *La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos desafíos*, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), Madrid, 13 pp.; Josep Piqué (2001), “Nuevas fronteras de la política exterior de España”, en *Política Exterior*, Vol. 15, No. 79, ene. - feb., 2001, pp. 57-70; Miguel Ángel Moratinos (2004), “Una nueva política exterior para España”, en *Política Exterior*, Vol. XVIII, núm. 99, pp. 65-69; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2012), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento. A propuesta del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, X Legislatura, núm. 42, martes 22 de febrero de 2012, 38 pp. Roberto Grasa considera que las prioridades de España podrían definirse como un esquema de “3+1”, con las tres áreas tradicionales por un lado (Europa, Mediterráneo y América Latina) y por el otro las relaciones de vecindad con ciertos países (Alemania, Francia, Italia, Portugal y Marruecos). Rafael Grasa (1997), “Política exterior y de seguridad en un año de tránsito”, en *Anuario Internacional CIDOB 1996*, CIDOB, Barcelona, pp. 29-47.

²⁵ Por consenso en materia de política exterior se sigue la definición de Celestino del Arenal: “el acuerdo entre los principales partidos políticos de un Estado en cuanto a las líneas o coordenadas maestras, prioridades y principios básicos que deben definir la política exterior de ese Estado”. Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 80.

1990, comenzó a presentar algunos signos de deterioro luego de que el gobierno de Aznar modificara gradualmente las alianzas españolas dentro del eje euro-atlántico y de que apoyara ciertas acciones de Estados Unidos que ponían en duda el compromiso del país ibérico con la paz y el multilateralismo. La ruptura total del consenso entre el gobierno y la oposición sobrevino hasta después del 11S cuando Aznar decidió alinearse definitivamente con la política estadounidense respecto de Irak.

2.3. Las aspiraciones internacionales de España en un mundo en cambio: del realismo a la ilusión

El año 1988, fin de la Transición, marcó el inicio de una nueva etapa en la política exterior española que llega hasta el presente.²⁶ Se trata de una etapa de normalización en la que después de que se establecieron las líneas maestras de su política exterior, España ha buscado adaptarse a un sistema internacional en constante cambio: un sistema que de una dinámica bipolar transitó a un mundo en el que comenzaron a surgir nuevos polos de poder y en el que los atentados que sufrió Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 (11S) marcaron un hito. A partir de ese acontecimiento, la potencia norteamericana redefinió los riesgos y las amenazas globales que la comunidad internacional tendría que enfrentar a partir de entonces, entre ellos, principalmente, el terrorismo global.²⁷

Este cambio sistémico enmarca la evolución que han presentado tanto las capacidades internacionales de España como las aspiraciones de sus líderes a lo largo de los últimos veinte años, y puede servir para identificar dos grandes periodos en la política exterior española reciente.

El primero iría desde el fin de la Transición hasta el 11S (1988-2001) y cubriría la segunda mitad del mandato de Felipe González y parte del segundo gobierno de José María Aznar. Su rasgo principal es que las acciones que ambos presidentes desarrollaron a nivel externo podrían interpretarse como un esfuerzo por afianzar la posición de España dentro del eje euro-atlántico ante los cambios que supuso el fin de la Guerra Fría y la intensificación de la integración europea. En ese sentido, se podría argumentar que se trató de una línea de acción de alcance regional, acorde con la condición de potencia media de España, en la que se buscaba consolidar la posición española en aquellas áreas prioritarias de su acción exterior. Otra característica fue que tanto González como Aznar mantuvieron un equilibrio entre la dimensión europea y la dimensión atlántica de España.

²⁶ Celestino del Arenal, (2011), *op. cit.* p. 112.

²⁷ Conviene tener presente que el entonces gobierno de George W. Bush adjudicó la autoría de los atentados a Osama Bin Laden, líder de Al Qaeda, lo que dio la pauta para que una semana después de los ataques su administración lanzara la denominada Guerra contra el Terrorismo (*War on Terror*). Se trató de una nueva estrategia de política exterior que mediante acciones militares preventivas buscaba impedir futuros ataques del terrorismo islámico y contener otro tipo de amenazas para la seguridad estadounidense, como las que suponía el arsenal nuclear iraní. Los primeros pasos de esta nueva estrategia se plasmaron en la guerra contra Afganistán, en el reconocimiento por parte de la administración de Bush de la existencia de un “eje del mal” (conformado por Corea del Norte, Irán e Irak) y posteriormente en la invasión a este país en marzo de 2003. La guerra contra Afganistán (iniciada en octubre de 2001) fue una operación que contó con un relativo consenso internacional que se reflejó en que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la creación de una fuerza de apoyo para la seguridad de la capital afgana (*International Security Assistance Force*, ISAF). En cambio, la invasión a Irak careció de una legitimidad equiparable y fue llevada a cabo por una coalición liderada por Estados Unidos y Gran Bretaña. Francia, Rusia y China, además de Alemania, estuvieron en contra de la invasión.

El segundo periodo correspondería al último tramo del mandato de José María Aznar y toda la etapa de José Luis Rodríguez Zapatero (2001-2011). Aquí hablaríamos de una línea de acción que ambicionó una influencia global para España en el sistema internacional post 11S. En este caso se argumenta que ambos líderes partieron de una lectura que sobrevaloró las capacidades internacionales de su país para hacer realidad ese objetivo, con el agravante de que la línea de conducta que siguió cada uno en su momento trastocó el equilibrio en el vínculo euro-atlántico español.

2.3.1. En busca de la consolidación internacional de España como potencia media

El primer periodo (1988-2001) se inserta dentro del sistema internacional de la Posguerra Fría. Se trató de una fase de reacomodos internacionales que sobrevinieron a la disolución del bloque soviético y en la que fueron madurando nuevos equilibrios internacionales y polos de poder al calor de la globalización económica. La guerra de los Balcanes a principios de los noventa o la creación del G20 tras las crisis financieras de 1997-1998 fueron un ejemplo de esa nueva geopolítica mundial.

España se vio obligada a madurar rápidamente su política exterior para poder hacer frente al impacto que tendría este nuevo escenario sobre Europa.²⁸ En términos del proceso de integración europeo, estos cambios anunciaban la inminente ampliación hacia el Este y, por tanto, el desplazamiento del centro de gravedad del proceso hacia esa región, descuidando el flanco mediterráneo que resultaba vital para la seguridad española. En el otro extremo, en términos de la redefinición de la seguridad continental y del vínculo con Estados Unidos, este escenario complicaba la situación “especial” de España dentro de la OTAN, fuera de la estructura militar integrada, porque la evidenciaba como una atadura de cara a la inminente reorganización de la alianza y la renovación de la cooperación birregional (Declaración Trasatlántica de 1990).

En ambos casos los gobiernos españoles enfrentaron el riesgo de que España quedara en la periferia europea²⁹ y del sistema de seguridad continental, lo cual podría suponer un factor de inestabilidad a nivel interno en la medida en que durante esa década España todavía estaba por cumplir la mayoría de los periodos de transición que había negociado para adherirse a la CE (pesca, productos agrícolas). Tales circunstancias permiten argumentar que la política exterior española a lo largo de todo este periodo tuvo el objetivo de afianzar la presencia de España dentro de la CE y de las relaciones euro-atlánticas en un contexto internacional (pero sobre todo, regional-europeo) de cambio vertiginoso.

Para ello se partió de reforzar la convicción de que España debía mantener una identidad diplomática de potencia media anclada en Europa. Desde la perspectiva del despliegue de una agenda nacional de política exterior, eso se tradujo en la iniciativa de buscar un espacio propio de actuación al margen de la Cooperación Política Europea, por ejemplo, en lo

²⁸ Esther Barbé (1996b), “De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea”, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, CIDOB, núm. 34-35, Barcelona, pp. 9-29.

²⁹ Esther Barbé (1999), *La política europea de España*, Ariel Practicum, Barcelona, 221 pp.

relacionado con Marruecos y América Latina (donde ya comenzaban a haber intereses nacionales propios); o bien participando junto con Francia, Gran Bretaña, Rusia y Estados Unidos en el acuerdo sobre Bosnia-Herzegovina en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU (1993). Desde la perspectiva de una agenda europea, por su parte, se siguió con la línea de facilitar el rol de la CE/UE en la arena internacional (impulso a la Política Exterior y de Seguridad Común) así como de buscar una mayor influencia en el seno de las instituciones europeas.³⁰

En concreto, la política europea tanto de Felipe González como de José María Aznar dio importantes resultados. Los Fondos de Cohesión y el concepto de ciudadanía europea (1992); el Proceso de Barcelona (1995); o la asociación birregional con América Latina (1999) fueron iniciativas que se unieron al respaldo español a los hitos del proceso de integración de esa década, como la Unión Económica y Monetaria (cumpliendo con los criterios de convergencia, entre 1992 y 1998) y los consensos para crear un Espacio Europeo de Libertad y Justicia (1999). En el ámbito de la defensa, España también apoyó desde un principio, junto con alemanes y franceses, el desarrollo de una noción europea de seguridad como parte de la PESC, abogando inclusive porque la Unión Europea Occidental se integrara a la UE.

En cuanto a la relación atlántica, España impulsó desde la presidencia del Consejo Europeo de 1995 la Nueva Agenda Transatlántica y se incorporó a la estructura militar integrada de la OTAN en diciembre de 1997. Esto último tuvo una relevancia particular porque significaba, ante todo, que España se afianzaba dentro de un esquema de defensa que estaba comenzando a tener un mayor activismo en zonas tan conflictivas como los Balcanes. Además, supuso un gesto que reforzaba la relación bilateral con Estados Unidos y que al mismo tiempo funcionaba como catalizador para modernizar definitivamente las fuerzas armadas y la industria militar española.³¹ En ese sentido, hay que destacar la activa participación que tuvo el país ibérico en varias de las misiones internacionales de paz más importantes que encabezaron la ONU, la OTAN, la OSCE o la propia UE a lo largo de la década de los noventa, como las desplegadas en Bosnia (1992), Ruanda (1994), Albania (1997) y Kosovo (1999).³²

Gracias a este activismo España pudo afianzar su posición dentro del ámbito euro-atlántico y disipó cualquier tipo de dudas acerca de un probable comportamiento como un *enfant terrible* al interior de la UE, similar al que había mostrado Grecia en su momento.³³ Hacia el final de la década España había dejado claro que podía ser un socio responsable, leal y constructivo en el que tanto Europa como Estados Unidos podían confiar.

La voluntad política que mostraron los líderes españoles para lograr este objetivo fue clave y jamás se puso en duda. Sin embargo, esto también fue posible gracias a que contaron con

³⁰ Esther Barbé (1996b), *op. cit.*, p. 17; Esther Barbé, (2011), *op. cit.*, pp. 96-97.

³¹ Antonio Marquina (ed.) (1999), *España en la nueva estructura militar de la OTAN*, UNISCI, Asociación Atlántica Española, D.L., Madrid, 170 pp.

³² En la página web del Real Instituto Elcano se puede consultar un listado de las misiones internacionales de paz en las que ha participado España desde 1991 hasta 2010: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/MisionesDePaz>. Consulta del 10 de julio de 2013.

³³ Esther Barbé (1996a), *op. cit.*, pp. 108-109.

el respaldo de una economía nacional en crecimiento que se modernizó rápidamente desde la adhesión de España a la CE.

En primer lugar, y como explica Francesc Granell, la economía de la “España europea” había experimentado una apertura hacia el exterior sin precedentes. El proteccionismo que había prevalecido hasta antes de 1986 dio paso a la liberalización del mercado de bienes y capitales y a la intensificación de las relaciones comerciales con Europa Occidental, principalmente con Francia y Alemania.

En segundo lugar, Felipe González y luego José María Aznar lograron tejer con habilidad las alianzas adecuadas para conseguir que España recibiera Fondos europeos de hasta 1% de su PIB; esto se tradujo en mejores infraestructuras y dinamización del mercado interno.

En tercer lugar, la entrada en el euro en 1998 permitió que la economía española funcionara con los bajos tipos de interés del Banco Central Europeo, generando crecimiento, importaciones y el “efecto llamada” a la migración, debido a la creciente acumulación de riqueza en el país ibérico.

En cuarto lugar, la “España europea” consiguió tener una mayor fluidez en las transacciones económicas exteriores como consecuencia de la adopción de la normativa comunitaria.

Y finalmente, en quinto lugar, ante las dificultades que supuso para las empresas españolas la puesta en marcha del Mercado Común en 1993 -al tener que competir en un mercado europeo saturado por franceses, alemanes y británicos- tuvieron que buscar nuevos horizontes de inversión fuera de Europa, dirigiéndose en primer lugar, a Portugal y Marruecos, y luego realizando una “segunda parada” en Latinoamérica, que dio origen al llamado *boom* inversor español en el subcontinente a lo largo de esa década.³⁴

Gracias a estos desarrollos a partir de 1994 la economía española entró en una fase de crecimiento ininterrumpido que duraría hasta 2008.³⁵ El impacto que tuvo este hecho sobre la posición internacional de España fue inevitable. Por ejemplo, como recuerda Celestino del Arenal, en 1991 el país ibérico ingresó al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) cuando una década antes todavía era considerado por los organismos internacionales como susceptible de recibir ayuda al desarrollo. Además, a partir de finales de los noventa España poco a poco fue convirtiéndose en un país receptor de migrantes gracias a la creciente demanda de mano de obra que exigía el sector de la construcción del país ibérico.³⁶

³⁴ Francesc Granell (2007), *Las relaciones económicas internacionales de la “España Europea”*, Documents de Treball de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales, Col·lecció d’Economia, E07/182, Universitat de Barcelona, pp. 12-13; Álvaro Calderón, José Luis Machinea, (2008), “América Latina: ¿una plataforma para la globalización de las mayores empresas españolas?”, en Ramón Casilda Béjar (ed.) (2008), *La gran apuesta: Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Ediciones Granica, Barcelona, pp. 290-291.

³⁵ Ignacio Molina (2012), “Gobierno y desgobierno de la economía: las políticas de respuesta a la crisis”, en Ramón Cotarelo, César Colino Cámara (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, pp. 49-73.

³⁶ *Ibid.* p. 54.

Por otro lado, como resultado de la fuerte expansión que registró la IED española en el extranjero, el *stock* de esas inversiones creció de manera espectacular a lo largo de la década: de los 15,652 millones de dólares que registró en 1990 pasó a 129,194 millones de dólares en 2000 (ver tabla 2A).³⁷ Esto también originó que España se convirtiera en un exportador neto de capitales por primera vez en su historia, esto es, en un inversor internacional cuyos desembolsos en el exterior son mayores a las inversiones que recibe del extranjero. En el año 2000 la IED española en el exterior alcanzó la cifra récord de 60,000 millones de euros. Para algunos especialistas este cambio marcó un antes y un después en la historia económica contemporánea del país ibérico y el impulso definitivo a la internacionalización de su economía (ver gráfico 2A).³⁸

Con este tipo de cambios España logró incrementar su credibilidad internacional como potencia media y, aún más importante, pudo hacer que su presencia en el exterior se modificara cualitativamente y que tuviera un mayor volumen. A partir de entonces la presencia española en el mundo ya no estaría basada solamente en cuestiones puramente normativas (como el prestigio ganado por su democratización interna) sino también en elementos de “poder duro”, como su músculo económico o su presencia militar en la Alianza Atlántica.

Se podría decir que este cambio fue particularmente sensible en Latinoamérica dada la escasa influencia que tradicionalmente había tenido España en la zona desde el siglo XIX hasta la Transición. El *boom* inversor de la década de los noventa cambió ese panorama.³⁹

Por otra parte, la política exterior tampoco fue ajena al cambio político y económico que mostró España a lo largo de 1988-2001. Roberto Grasa apunta que a finales del siglo XX ya se podían percibir tres rasgos muy claros en la política exterior española que hablan de cómo se había modificado desde 1976.⁴⁰

El primero de ellos fue su plena normalización, en el sentido de que en este periodo se lograron consolidar aquellos elementos que, habiendo surgido durante la Transición, ayudaron a atemperar o a desaparecer ciertos rasgos atípicos que venían heredados del franquismo. Uno de esos elementos fue un discurso gubernamental con referencias explícitas a la existencia de intereses propios y nacionales, tal y como sucedía en el resto de las políticas exteriores de los países de Europa occidental.

Como esos nuevos intereses tenían que ver con el comercio y las inversiones, otro elemento fue, en consecuencia, la creciente atención que los gobiernos españoles le comenzaron a dar

³⁷ UNCTAD (2012), *World Investment Report 2012*, United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, p. 173.

³⁸ Ramón Casilda Béjar (2008), “Sobre la globalización, las inversiones, la internacionalización, las preferencias y las posiciones alcanzadas por las empresas españolas en América Latina”, en Ramón Casilda Béjar (ed.) (2008), *op. cit.*, p. 28.

³⁹ Ver Roberto Grasa (2001), “La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro”, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, CIDOB, núm. 54-55, Barcelona, pp. 75-76.

⁴⁰ Roberto Grasa (1997), *op. cit.*, p. 31.

a la dimensión económica de las relaciones internacionales en general y en particular a la proyección económica de España. Las nuevas inversiones en América Latina eran un aliciente para esa nueva preocupación. Por último, al ampliarse la gama de intereses en el exterior y multilateralizarse la política de defensa (tal y como vimos en el primer apartado del capítulo) se fue disipando la presión excesiva que habían venido teniendo los temas de seguridad sobre la agenda del ministerio de Exteriores.

Grasa también señala como un segundo rasgo el creciente pragmatismo y realismo con el que se comenzaron a conducir los líderes españoles en lo relacionado a la política exterior. La experiencia adquirida en el eje euro-atlántico, la expansión de los intereses económicos y financieros de España en el exterior y el desarrollo de la dimensión bilateral y regional de sus relaciones internacionales, propició que surgieran intereses que antes no existían y que se comenzara a definir una agenda internacional propia en clave nacional al margen de las instituciones europeas. En Latinoamérica, por ejemplo, los nuevos contenidos de la relación estaban dados, a nivel bilateral, por los Tratados de Amistad o el estrechamiento de los lazos comerciales y de inversión; por su parte, a nivel multilateral la pauta estaba marcada por las Cumbres Iberoamericanas y las diferentes iniciativas de cooperación al desarrollo.

La consecuencia de todo esto fue que la política exterior española poco a poco fue equilibrando la balanza entre los valores que la inspiraban desde la Transición y los intereses adquiridos muy poco tiempo después. Es decir, esos nuevos intereses y la forma en la que los defendieron Felipe González y José María Aznar -con pragmatismo, a partir de una lectura realista sobre las capacidades internacionales de su país- contribuyó a matizar el perfil marcadamente normativo con el que había nacido la política exterior de la España post Franco.

Quizá un buen ejemplo de esta conducta pragmática se encuentre en la decisión de no reconocer la independencia de Macedonia en 1993 (a contracorriente de la mayoría de sus socios europeos) bajo la lógica de poder contar con una contrapartida griega para defender intereses mediterráneos en momentos en los que estaba en curso la ampliación de la UE hacia el Norte.⁴¹ Como dice Esther Barbé, la ingenuidad con la que se había planteado la política exterior española hacia 1986 dio paso al pragmatismo y al realismo una década después.⁴²

Un tercer y último rasgo que señala Rafael Grasa es el de la europeización que ya registraba la política exterior española hacia finales del siglo. Primero, una europeización que se presentó entre las élites diplomáticas y en general, dentro de la administración exterior, como resultado de su participación en la maquinaria diplomática de la CE/UE, permitiendo que desde entonces se socializara una cierta identidad europea entre sus miembros (europeización “horizontal”). El ejemplo más característico son los importantes cargos europeos que comenzaron a recaer en distintos diplomáticos españoles, como Abel Matutes (Comisario para relaciones con el Mediterráneo, América Latina y Asia); Manuel Marín

⁴¹ Esther Barbé (1999), *op. cit.*, p. 18.

⁴² Esther Barbé, (1996b), *op. cit.*, p. 9.

(Vicepresidente de la Comisión Europea); Miguel Ángel Moratinos (Enviado especial de la UE para Medio Oriente) y Javier Solana (Alto Comisionado PESC).

En segundo lugar, la europeización también se empezó a constatar en forma de convergencia con las posiciones de los demás socios europeos respecto de una gran variedad de cuestiones internacionales; además, como una adaptación de la política exterior de España a los requerimientos de la CPE/PESC (europeización “desde arriba”). Así se reflejó en el posicionamiento español frente a temas como el desarme, el conflicto árabe-israelí o la política de defensa, que se comenzó a ceñir a las directivas europeas en la materia.

Por último, la europeización también ya se presentaba como una dinámica en la que se proyectaban o “exportaban” las preferencias y prioridades españolas hacia el marco comunitario, como el Mediterráneo y América Latina (europeización “desde abajo”). En este caso, desde su ingreso a las instituciones europeas España comenzó a valerse de los mecanismos y de los recursos políticos y económicos de la CE/UE para multilateralizar relaciones que corrían el riesgo de enquistarse bilateralmente (como Marruecos), para obtener garantías para su propia seguridad (caso del Proceso de Barcelona) o para utilizar los recursos comunitarios en beneficio de una política concreta (como la estrategia birregional UE-ALC).⁴³

Así entonces, europeización, normalización, pragmatismo y realismo constituyeron los principales rasgos que adquirió la política exterior española a partir de la Posguerra Fría y que continúan estando presentes, con ciertos matices, veinte años después.⁴⁴

Ahora bien, es necesario advertir que tanto González como Aznar (en su primer gobierno) fundamentaron su diplomacia en un equilibrio entre el papel de España dentro de la Unión Europea y la relación con Estados Unidos. Cada uno a su manera mostró un compromiso firme con el proceso de integración europea y cultivó una muy buena relación con Estados Unidos. El excelente estado del vínculo bilateral se reflejó, entre otras cosas, en el impulso español a la Nueva Agenda Transatlántica de 1995 y en los términos favorables en los que España se incorporó a la estructura militar integrada de la OTAN (por ejemplo, con la creación de un mando de la Alianza en las Islas Canarias). Más allá de la llegada del Partido Popular al gobierno en 1996, la política exterior española gozó de continuidad a lo largo de todo este periodo.⁴⁵

Todo ello se explica por el simple hecho de que lo que estaba en juego era la consolidación de España en sus dos ámbitos prioritarios, y con ello, su homologación económica y geopolítica con Europa occidental. A su vez, esto da cuenta del consenso partidista que siguió existiendo en la materia y del apoyo mayoritario de la sociedad española a ese proyecto.

⁴³ José Ignacio Torreblanca (2001), *op. cit.* pp. 483-484.

⁴⁴ Roberto Grasa (1997), *op. cit.*, p. 31.

⁴⁵ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.* pp. 309-311; Esther Barbé (1999), *op. cit.*, pp. 111-123.

¿En qué consistieron entonces los cambios que presentó la política exterior española entre el periodo de González y el de Aznar? Durante la primera legislatura de éste último (1996-2000) se trató más bien de una cuestión de matices.

No obstante, fueron unos matices que se fueron acentuando conforme evolucionó el contexto interno en España (victoria del PP en las elecciones de 2000 por mayoría absoluta) y el contexto internacional (11S), hasta el punto de que forzaron un cambio de mayor trascendencia a partir del año 2001. En ese orden de cosas, Celestino del Arenal ha identificado los rasgos que caracterizaron a la política exterior de Aznar durante todo su mandato (1996-2004):

a) Acentuación del personalismo que había caracterizado a la política exterior de Felipe González. No se debe olvidar que Aznar tuvo que vivir en su primer gobierno bajo la sombra del éxito y del prestigio que había cultivado su antecesor en el plano internacional.

b) Sentido de *grandeuer* de España a la hora de manejar los asuntos de política internacional. En palabras de Aznar, se trataba de sacar a España “del rincón de la historia” y situarla entre los países que cuentan a nivel internacional;

c) Creciente y pronunciada atención a los aspectos económicos en la agenda de la política exterior. Algo normal si se considera el explosivo incremento que presentaron las inversiones españolas en el exterior, por un lado, y el auge que conocieron las relaciones económicas internacionales en un contexto de globalización, por el otro (creación de la OMC, crisis económicas en el sudeste asiático, Rusia y México, formación del G20).⁴⁶

d) Acentuación del atlantismo, en el sentido de enfatizar la preferencia por establecer una relación mucho más cercana en términos de posicionamientos y alianzas con Estados Unidos, Gran Bretaña y la OTAN. De acuerdo con Celestino del Arenal, José María Aznar introdujo un “nuevo atlantismo” que desbordaba aquél con el que la centro-derecha española se había identificado tradicionalmente. Entre los elementos más relevantes de ese nuevo planteamiento se encuentran: la voluntad de priorizar la relación atlántica por encima de la europea en caso de disyuntiva; la inclusión de la lucha contra el terrorismo, en todas sus manifestaciones, dentro de la agenda bilateral; la inclusión, también, de la dimensión latinoamericana y de los retos y amenazas provenientes del norte de África por considerar que los intereses españoles (de seguridad e inversiones) dependían más de llevar una buena relación con Estados Unidos que de la aproximación que tradicionalmente se había tenido hacia Europa. Se creía que en caso de conflicto bilateral con Marruecos, por ejemplo, Francia estaría del lado marroquí y no del español, como sucedió, en efecto, durante la crisis por el islote de Perejil (2002).

e) En coherencia con su nuevo atlantismo, Aznar desarrolló una política europea bajo un enfoque intergubernamentalista del proceso de integración que hacía mayor énfasis en los

⁴⁶ A ello habría que agregar el que uno de los objetivos de la política europea de Aznar fue el de hacer el último *sprint* en la carrera para lograr que España fuera parte del primer grupo de países de la Unión Económica Monetaria, lo cual en sí mismo era un objetivo de política exterior y de política nacional. Ver Esther Barbé (1999), *op. cit.* pp. 112-115.

intereses nacionales de España. Al axioma “Más Europa” que sostuvo Felipe González desde los noventa, Aznar opuso el de “Más España”. Del eje franco-alemán, Aznar pasó al eje atlántico europeo y comenzó a tejer nuevas alianzas (Gran Bretaña, Italia).⁴⁷

Aznar se vio obligado a matizar todos estos planteamientos durante su primer gobierno por haber tenido que pactar su investidura presidencial con partidos minoritarios. Aun así, dejó su impronta en la política que desarrolló hacia Cuba (de presión, alineada con la política estadounidense y en clara ruptura de la política de diálogo que había mantenido González) y en su apoyo “solidario” a los bombardeos de Estados Unidos en Irak (1998) y Afganistán (1999).

Es verdad que por sí solas estas decisiones no generaron un cambio de fondo en la política exterior española, pero al combinarse con las “formas bruscas” de Aznar, sí contribuyeron a que se fuera erosionando el consenso bipartidista en la materia y a originar nuevos problemas para la diplomacia española, como el que supuso la protesta de los empresarios españoles con inversiones en Irak ante la política gubernamental seguida en esos países.⁴⁸

En cambio, la victoria del PP por mayoría absoluta en las elecciones generales del 2000 potenció las preferencias internacionales de Aznar de manera clara e irreversible.

En primer lugar, en marzo de ese año su gobierno creó el Consejo de Política Exterior, un órgano de asesoramiento presidencial que supuso una concentración de poder en la figura del presidente y una menor relevancia del ministerio de Exteriores.

En segundo lugar, en septiembre de ese año se presentó ante el Congreso de los Diputados un ambicioso Plan Estratégico de Acción Exterior que expresaba las aspiraciones del nuevo gobierno de relanzar la política exterior de España en un mundo globalizado.

En tercer lugar, durante las negociaciones del Tratado de Niza (diciembre de 2000) Aznar defendió a toda costa, y en especial, a costa de la relación con Francia y Alemania, el número de votos con los que contaba España en el Parlamento Europeo; eso contribuiría a bloquear parcialmente las negociaciones para el Tratado Constitucional de la UE hasta 2004, cuando Rodríguez Zapatero aceptó la fórmula de doble mayoría que habían propuesto franceses y alemanes.

Por último, y de manera muy significativa, por cuanto expresó la voluntad de Aznar de reforzar la relación con Estados Unidos, en febrero de 2001 su gobierno y el de Bill Clinton (ya en los últimos días de su presidencia) suscribieron la Declaración Política Conjunta, un importante documento por el que se estableció el compromiso común de profundizar la relación bilateral en todos sus aspectos (económicos, culturales, políticos y militares), y que dio la pauta para comenzar la revisión del Convenio bilateral de Defensa de 1988.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 71-84; Celestino del Arenal (2011), *op. cit.* pp. 312-315.

⁴⁸ Esther Barbé (1999), *op. cit.* 150. La expresión sobre las “formas bruscas” de Aznar corresponde a Felipe Sahagún. Felipe Sahagún (2005), “Política exterior y de seguridad de España en 2004”, en *Anuario Internacional CIDOB 2005*, CIDOB, Barcelona, p. 267

El resultado de dicho examen fue la firma de un Protocolo de Enmienda en abril de 2002 por el que se permitía entre, otras cosas, la actuación de los servicios secretos estadounidenses en territorio español. Días antes de la firma del Protocolo ambos gobiernos también habían firmado una Declaración conjunta en materia de cooperación industrial en defensa que buscaba sentar los principios para futuros acuerdos o enmiendas a los acuerdos existentes que abarcaran “los sectores industrial, inversor y exportador en el campo de la defensa en ambos países.”⁴⁹

La evolución en el nexo bilateral con Estados Unidos, aunada a las preferencias y estilo de Aznar en lo referente a la política exterior -personalismo, ambición global, política europea de corte nacionalista- propiciaron un cambio de mayor magnitud en la política exterior española cuando se combinaron con un nuevo escenario internacional que los potenció.

2.3.2. España después del 11S: la burbuja de la política exterior

A partir del 11S la política exterior española entró en una nueva fase. Su principal rasgo fue que las administraciones de Aznar y de Rodríguez Zapatero apuntaron hacia una actuación global de España, ampliando los marcos geográficos de su acción e introduciendo algunos elementos novedosos. Todo ello, al compás del buen desempeño económico que venía presentando el país desde de la década previa y de las perspectivas de actuación que abría el escenario internacional después del 11S. Sin embargo, el impacto negativo que tuvo la crisis financiera internacional de 2008 sobre España, en términos de su credibilidad internacional, pusieron al descubierto que la lectura que hicieron tanto Aznar como Rodríguez Zapatero acerca de las capacidades internacionales de su país fue, por lo menos, irrealista, al sobrevalorarlas y crear una burbuja de política exterior.⁵⁰

El escenario internacional en el que desarrollaron su actuación fue un punto donde confluyeron varios cambios. En primer lugar, como ya apuntamos, a partir del 11S surgió una nueva definición por parte de Estados Unidos sobre las amenazas internacionales a las que se debía hacer frente –terrorismo, *rogue states*- así como una nueva doctrina estadounidense de política exterior (lucha global contra el terrorismo, ataque preventivo). La Posguerra Fría había terminado.⁵¹

En segundo lugar, a nivel europeo esta definición se tradujo en una nueva prueba para ver hasta qué punto se podía mantener la solidaridad y el compromiso atlánticos sin debilitar la estrategia europea de seguridad. Esto fue un reto particularmente difícil de superar tomando en cuenta que el proceso de integración de la UE estaba en horas bajas y que por esas mismas fechas estaba en curso el proceso de incorporación a la OTAN y a la propia UE de

⁴⁹ Ministerio de Defensa (2002), *Declaración de principios para el desarrollo de la cooperación en materia de equipamiento e industria de defensa*, Secretaría de Estado de Defensa, Madrid, 8 pp.; Enrique Pérez Ramírez (2003), *Presente y futuro del convenio de Cooperación para la Defensa entre España y los Estados Unidos*, UNISCI, Discussion Papers, no. 3, octubre de 2003, 9 pp.

⁵⁰ Ignacio Molina, Juan Tovar (2011), “El año en que estalló la otra burbuja: la política exterior y de seguridad española en 2010”, en *Anuario Internacional CIDOB 2011*, CIDOB, Barcelona, 2011, pp. 271-283.

⁵¹ James Sperling (2011), “La búsqueda estadounidense de una amenaza existencial en el siglo XXI” en Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador (2011), *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-62.

los antiguos países comunistas de Europa del Este, varios de ellos devotos de la fe atlántica (como Polonia o República Checa).

En tercer lugar, el comportamiento exterior de ciertos países hizo evidente que los reacomodos en la distribución de poder internacional, ya vislumbrados en la década anterior, eran una realidad fehaciente a partir del nuevo siglo. Rusia y su versión renovada del *special path*, Brasil y su ‘integración con autonomía’, o el auge económico expansionista de China o India son un ejemplo.⁵² Esto reafirmaba la percepción cada vez más extendida en el debate internacional acerca de la existencia de un mundo multipolar cada vez más interdependiente. La crisis financiera que se desencadenó en 2008 condensó los elementos de esa nueva realidad: por un lado, mostró la necesidad de introducir reformas institucionales a la arquitectura financiera internacional y dio paso a las aspiraciones de protagonismo de las potencias emergentes, como Brasil (simbolizada en la reactivación del G20). En consecuencia, por el otro lado, también se desencadenó el reconocimiento por parte de Estados Unidos de la necesidad de impulsar un liderazgo compartido de cara a los problemas internacionales más acuciantes.⁵³

En todo caso, y como un último punto, a principios de la década de 2000 estaba en auge un discurso *globalista* en las relaciones internacionales sobre los retos y las nuevas amenazas que enfrentaba la comunidad internacional (terrorismo, hambre, pobreza) que si bien no eran nuevos, en un mundo post-comunista adquirirían una dimensión global en la medida en que se socializaba la idea de la corresponsabilidad de los actores de la sociedad internacional para su solución. Una socialización que se masificaba globalmente gracias a los medios de comunicación, las instituciones internacionales (como la misma ONU), el *mainstream* de la academia y la diplomacia en general. En todo caso, la globalización como fenómeno finisecular constituyó un factor de transformación de la política exterior.

España no fue la excepción. Tanto Aznar como Rodríguez Zapatero trataron de proyectar una política exterior que fuera acorde con todos estos cambios para insertar a su país adecuadamente.

Para empezar, poco después del 11S ambos líderes mostraron su apoyo firme a la lucha global contra el terrorismo: Aznar, desde el gobierno, alineándose con la administración de George W. Bush en los preparativos para invadir Irak; Rodríguez Zapatero, desde la oposición, argumentando en favor del derecho internacional y de las instituciones multilaterales.⁵⁴ Los dos, sin embargo, coincidieron en la lectura que hicieron sobre las

⁵² Alexandre Kateb, (2011), *Les nouvelles puissances mondiales : pourquoi les BRIC changent le monde?*, Ellipses, Paris, 267 pp.; Aleksandr Ivanovich Kubyshkin, Aleksandr Sergunin (2012), “The Problem of the ‘Special Path’ in Russian Foreign Policy”, en *Russian Politics and Law*, vol. 50, no. 6, November–December, pp. 7–18; Tullo Vigevani, Marcelo Fernandes de Oliveira y Timothy Thompson (2007), “Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era: The Search for Autonomy through Integration”, en *Latin American Perspectives*, vol. 34, No. 5, Brazil under Cardoso (Sep., 2007), pp. 58-80.

⁵³ Esther Barbé (2011), *op. cit.* pp. 109-110.

⁵⁴ Ver José Luis Rodríguez Zapatero (2001), “España y Europa ante a la crisis”, en *Política Exterior*, vol. XV, núm. 84, noviembre-diciembre de 2001, pp. 27-40.

nuevas amenazas que enfrentaba la sociedad internacional a partir de 2001 y en la necesidad de que España *debía* jugar un papel protagónico en ese nuevo orden.⁵⁵

Es cierto que las ambiciones de uno y otro líder representaban distintas fórmulas para adaptar a España a las nuevas circunstancias internacionales. Como dice Felipe Sahagún, el problema esencial que tenía España luego del triunfo electoral del PSOE en 2004 era que había dos visiones encontradas de cómo se debía enfrentar ese nuevo escenario, la visión de los socialistas y la de los populares.⁵⁶ Sin embargo, se trataba de dos visiones que tenían en común la aspiración de proyectar globalmente a España.

Aznar y Rodríguez Zapatero (éste durante su primera legislatura) fundamentaron esa ambición en una economía que venía creciendo desde 1994 a un ritmo anual del 3.5% del PIB, una tasa superior a la de Estados Unidos, Alemania o Italia. Entre 2004 y 2008 (es decir, durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero) la economía española alcanzó los mejores resultados desde la recuperación de la democracia: el PIB creció a una tasa anual del 3.7%, el salario mínimo y las pensiones aumentaron más de un 25% respecto del cuatrienio anterior y el empleo aumentó a un ritmo anual del 3.5% (tres millones de puestos de trabajo creados en ese periodo).⁵⁷

Además, los resultados en las cuentas públicas en España fueron de los mejores registros de la Unión Europea. Entre 2004 y 2008 el superávit español superó ampliamente el 1.5% del PIB, la deuda pública se colocó por debajo del 35% del mismo y el fondo de reserva de la Seguridad Social pasó de 15,000 a 50,000 millones de euros. Además, en este periodo España adelantó a Italia en la renta *per cápita* y superó por primera vez la media de riqueza de la UE.⁵⁸

En el terreno empresarial, el país ibérico consolidó su presencia en el mundo. Por una parte, se afianzó como inversionista neto: entre 2004 y 2007 la IED española en el exterior alcanzó un monto de 262,836 millones de euros mientras que la IED que entró a España equivalió a 88,538 millones de euros; esto supuso un diferencial de más de 174 mil millones de euros.⁵⁹ Por la otra, la economía española logró posicionarse como una de las principales emisoras de IED a nivel mundial; en 2006 España fue el tercer inversor del orbe, detrás de Estados Unidos y Francia, mientras que al año siguiente ocupó la quinta posición, siendo el segundo país de la Unión Europea que más flujos de IED dirigió hacia

⁵⁵ Ver por ejemplo: Josep Piqué (2001), "España en el mundo: La modernización del servicio exterior", en *Política Exterior*, Vol. 15, núm. 83, septiembre-octubre, pp. 79-93; Mariano Rajoy (2004), "España en el mundo", en *Política Exterior*, Vol. 18, núm. 97, enero-febrero, pp. 139-151; José Luis Rodríguez Zapatero, (2004b), "La nueva política exterior de España", en *Foreign Affairs en español*, Vol. 4, núm. 3, pp. 2-9; José Luis Rodríguez Zapatero (2009), *Los retos de España en un mundo multipolar*, Fundación Ideas para el Progreso, Octubre 2009, Madrid, 3 pp.

⁵⁶ Felipe Sahagún (2005), *op. cit.*, p. 268.

⁵⁷ Ignacio Molina (2012), *op. cit.*, p. 49.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 49-50.

⁵⁹ De acuerdo con datos de la Secretaría de Estado de Comercio. Inversiones brutas, incluyen operaciones ETVE y no-ETVE.

el exterior.⁶⁰ En ese sentido, José Luis Rodríguez Zapatero valoraba de este modo la internacionalización de la economía y de las empresas españolas:

“Vivimos inmersos en un proceso de globalización que tiene muy diversas dimensiones, entre las que destaca su componente económico. (...) La economía española y sus empresas que, por razones históricas, se incorporaron con retraso a esta tendencia, están participando con intensidad en este proceso mundial de creciente internacionalización. En el ámbito comercial se observa un notable aumento del grado de apertura de España (...). La integración internacional ha sido incluso más intensa en materia de flujos financieros. Desde finales de los noventa la economía española es emisora neta de inversión exterior directa. Ya son más de 4.000 las empresas españolas con inversiones en el exterior y, de acuerdo con los últimos datos disponibles, España es actualmente el tercer mayor inversor directo del mundo, tan sólo por detrás de Estados Unidos y Francia, hecho que refleja la madurez que ha alcanzado el proceso de internacionalización de la economía española.”⁶¹

Si se observan algunas de las acciones de política exterior que emprendieron Aznar y Rodríguez Zapatero es factible suponer que todos estos datos económicos les dieron la confianza suficiente como para emprender algunas líneas de acción que resultaron novedosas para las relaciones internacionales de su país. En términos de objetivos de política exterior, por ejemplo, los dos presidentes ampliaron el foco de atención de la diplomacia española más allá del triángulo de prioridades de la Transición. Apuntaron hacia el Oriente (Plan Asia-Pacífico, elaborado por el MAEC a partir del año 2000), luego hacia África (Plan África, a partir de 2006) e iniciaron una nueva etapa en las relaciones con Rusia y las ex repúblicas soviéticas a partir de la era de Vladimir Putin (ver mapa 2B).

En 2001 el gobierno de Aznar apoyó la constitución del *think tank* Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales, un proyecto de coparticipación público-privada en el que desde entonces hasta la fecha se han involucrado directamente los corporativos empresariales más importantes de la España actual (Repsol, Telefónica, Santander, etcétera).⁶² Esto venía a reflejar, casi como ningún otro hecho, el cambio registrado en las percepciones de las élites españolas y el impacto que ya tenía la economía española sobre la política exterior; una economía pujante y en crecimiento que, por otra parte, también permitió que la política de cooperación al desarrollo de España conociera su época de esplendor: en 2008 la AOD española alcanzó un máximo histórico de 6,867 millones de dólares (ver gráfico 2B).

A su vez, esta cifra refleja con exactitud el cambio que registraron las capacidades internacionales de España. En efecto, en 1989, es decir, dos años antes de que este país ingresara al CAD, la Ayuda Oficial al Desarrollo española había alcanzado un valor de 541 millones de dólares, cifra similar a la de Suiza (558 millones) pero muy lejos de los registros de Países Bajos (2,094 millones), Francia (5,802 millones) o Japón (8,965 millones). Dos décadas después, los 6,867 millones de dólares que destinó España fue una cifra que superó a la de otros miembros del CAD, como Italia (4,861 millones), Canadá

⁶⁰ UNCTAD (2007), *World Investment Report 2007. (Overview)*, United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, pp. 1-3; UNCTAD (2008), *World Investment Report 2008. (Overview)*, United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, pp. 3 y 12.

⁶¹ José Luis Rodríguez Zapatero, (2008a), “Presentación”, en Ramón Casilda Béjar (ed.) (2008), *op. cit.*, p. 13.

⁶² Felipe González forma parte del Patronato del Instituto desde su creación en 2001. Aznar y Rodríguez Zapatero se incorporaron en junio de 2014.

(4,795 millones) o Suecia (4,732 millones). La AOD estadounidense de ese año (la más alta del Comité) equivalió a 26,437 millones de dólares, seguida de la de Alemania (13,981 millones), Gran Bretaña (11,500 millones) y Francia (10,908 millones).⁶³

Aznar y Rodríguez Zapatero también le dieron un impulso muy importante a otro de los insumos centrales de la influencia española en el exterior: las relaciones culturales. Durante este periodo extendieron la red de Institutos Cervantes que había creado Felipe González en 1991, reforzando el proceso con la creación de la Fundación Carolina en 2000 y ampliando la red de centros culturales de España por toda Latinoamérica (entre 2004 y 2011).

En esta misma esfera, también retomaron la iniciativa de González de crear instituciones públicas destinadas a proyectar hacia el exterior el carácter multicultural de España y a promover el diálogo intercultural (como la Casa de América, creada en 1992). Así por ejemplo, Aznar instituyó la Casa de Asia (2001) y más tarde Rodríguez Zapatero prosiguió con la Casa de África (2006), la Casa Árabe (2006), la Casa Sefarad-Israel (2008) y la Casa Mediterráneo (2009).⁶⁴

A ello habría que sumar los nuevos instrumentos que impulsaron para promocionar las actividades culturales en el exterior (como la agencia SEACEX) y la puesta en marcha y consolidación de los Congresos Internacionales de la Lengua Española (desde 1997 hasta la fecha).⁶⁵ También, con Aznar y Rodríguez Zapatero la diplomacia pública española conoció un importante crecimiento al haberse puesto en marcha algunas herramientas para estimular las relaciones a nivel de la sociedad civil, como las Fundaciones Consejo que se crearon con Estados Unidos (1997), Japón (2001), China (2004), Rusia (2008), India (2009), México (2009), Australia (2010) y Brasil (2011) (Ver mapa 2C).

Toda esta evidencia permite reforzar lo que han sugerido algunos analistas acerca de la evolución de las ambiciones internacionales de las élites de la política española.⁶⁶ Si en un sistema internacional como el de la Posguerra Fría España había tenido el imperativo de afianzar los cimientos de su modernización y desarrollo económicos (en el marco de la UE) así como de su política de seguridad (OTAN), a partir del nuevo siglo, cuando se cumplieron las metas fijadas (entrada en el euro, “normalización” militar en la Alianza Atlántica) estos objetivos dieron paso a otros, de distinto alcance, que reflejaban el cambio en la mentalidad de esas élites y de la percepción que tenían de los retos y responsabilidades que enfrentaba España.

⁶³ Datos de la OCDE: <http://www.oecd.org/dac/stats/>

⁶⁴ Carlos Sanz Díaz (2011), “El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: la reforma pendiente”, en Juan Carlos Pereira Castañares, José María Beneyto (eds.) (2011), *op. cit.*, pp. 595-597.

⁶⁵ Los Congresos Internacionales de la Lengua Española son organizados por el Instituto Cervantes y la Real Academia Española de la Lengua Española. El primero se llevó a cabo en Zacatecas, México, en abril de 1997, y los siguientes han sido en Valladolid (2001), Rosario (2004), Cartagena (2007), Valparaíso (2010) y Ciudad de Panamá (2013).

⁶⁶ Además del trabajo ya citado de Ignacio Molina y Juan Tovar ver también: Jordi Vaquer (2011), “Un lugar para España tras la crisis”, en *Política Exterior*, Vol. 25, número 141, mayo-junio, pp. 78-89; Ignacio Molina (2011), “¿Década perdida? La política europea de España 2002-11”, en *Política Exterior*, Vol. 25, núm. 144, noviembre-diciembre, pp. 94-101.

Ya no se trataba de definir alianzas fundamentales, como se hizo durante la Transición, ni de consolidar posiciones en un escenario dado, como a lo largo de los noventa. A partir del nuevo siglo, con la confianza de haber cumplido los deberes, los líderes españoles se embarcaron en una nueva política internacional, más ambiciosa, con aspiraciones de ejercer una influencia global, alentados por el cambio político y económico que había registrado su país y por las perspectivas que ofrecía un sistema internacional cada vez más interdependiente.

Hay que llamar la atención sobre el hecho de que esas nuevas aspiraciones pudieron haber respondido tanto a la necesidad de acometer objetivos más complejos como a la de volver a enfrentar el fantasma de la periferización que enfrentaba España en un mundo post 11S que globalizaba todo: economía, riesgos y amenazas.

Concretamente, lo que Aznar y su sucesor en La Moncloa encaraban era un escenario euroatlántico en el que ya aparecían los nuevos socios de Europa del Este (quinta ampliación de la UE y reconfiguración de la OTAN). Al mismo tiempo, enfrentaban un tablero internacional en el que China y Brasil comenzaban a tener mayor protagonismo en áreas sensibles para la diplomacia española, como América Latina. Por tanto, una de las máximas aspiraciones internacionales que tuvieron tanto Aznar como Rodríguez Zapatero durante su gestión (ingreso de España al G8, el uno, y al G20 el otro) se pueden explicar también en función del riesgo que enfrentaba España de que su prestigio e influencia se diluyera en medio de una nueva correlación de fuerzas a nivel internacional.

Aznar ciertamente no pudo lograr que España ingresara al “club de los países más ricos” pero consideró que su participación en los preparativos para la invasión a Irak había permitido que estuviera “entre los países que cuentan”. El gobierno de Rodríguez Zapatero apostó por una iniciativa de diálogo intercultural como alternativa al enfoque militarista de su antecesor (Alianza de Civilizaciones); cuando su gobierno logró negociar con éxito la participación de España en la reunión del G20 en Washington en 2008 su ministro de Exteriores aseguró, con cierta autocomplacencia, que España se encontraba “por fin en su sitio”.⁶⁷

Dicho de otra manera: si Felipe González respondió al riesgo de periferización de España con los Fondos de Cohesión y el Proceso de Barcelona, Aznar lo hizo con el poder duro y una relación privilegiada con Estados Unidos y Rodríguez Zapatero a través de su apuesta por el multilateralismo y el “regreso a Europa”. Más allá de propuestas puntuales, las ambiciones de cada uno de estos líderes respondieron a la evolución del empoderamiento de España, los reacomodos en el sistema internacional y a sus percepciones sobre estos hechos.

Ahora bien, lo importante a destacar en este punto es que cuando la crisis económica internacional comenzó a afectar a España a partir de 2008 el proyecto global de Aznar y

⁶⁷ Miguel Ángel Moratinos (2009), "España, por fin en su sitio", en *Política Exterior*, Vol.23, núm. 129, mayo-junio, pp. 19-23. Ver también: Charles T. Powell (2009), "A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Zapatero", en *South European Society and Politics*, Vol. 14, núm. 4, p. 534.

Rodríguez Zapatero se comenzó a venir abajo porque afectó dos puntos muy sensibles sobre los que hasta entonces se había afincado parte de la conducta internacional de España desde el final de la Transición.

Por una parte, nos referimos a su capacidad económica. Entre 2008 y 2011 la economía de España se contrajo ligeramente más que el promedio de la eurozona, el desempleo pasó del 8.3% al 21.6% del PIB y la administración de Rodríguez Zapatero se vio obligada a realizar un recorte presupuestario de 15,000 millones de euros (aplicable a tres años).⁶⁸ Si en 2007 el déficit público equivalió al 1.9% del PIB en 2010 era de -9.3%.

Por la otra, aludimos a que la crisis afectó la credibilidad del país ibérico como potencia económica puesto que la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010 coincidió con la transformación de la crisis en un problema de deuda pública así como con el acoso de los mercados a los países periféricos de la zona euro. En ese contexto, la opinión pública de Gran Bretaña y Alemania dudó de la capacidad de España para liderar a la UE en la búsqueda de soluciones para superar la crisis.⁶⁹

La expresión con la que Ignacio Molina y Juan Tovar quisieron ilustrar el impacto que tuvo la crisis financiera internacional sobre la política exterior española (“la burbuja financiera y de política exterior”)⁷⁰ hace referencia al desequilibrio de capacidades con el que España afincó su posición internacional durante la Posguerra Fría.

En efecto, hay que recordar que desde finales del siglo XX los líderes españoles pudieron hacer de su país una potencia económica internacional de primer orden (octava economía del mundo, inversor neto mundial), contando con el respaldo de un prestigio logrado por haber conducido una democratización interna exitosa. Sin embargo, lo que no pudieron lograr fue que España dejara de ser un actor secundario dentro de la política internacional y que su poder económico se tradujera en algún tipo de representación política en instancias clave. El resultado fue que en los albores del siglo XXI España se encontraba fuera de

⁶⁸ La noche del 9 de mayo de 2010 los ministros de Economía de la Eurozona se reunieron con miras a estabilizar la situación en la unión monetaria ante la incertidumbre que había generado en los mercados financieros un posible contagio de la volatilidad de Grecia e Irlanda hacia España y Portugal. En dicha reunión los ministros llegaron a cinco conclusiones: 1) crear un fondo de rescate para evitar crear una segunda, tercera o cuarta Grecia; 2) obligar a los países más acosados por la especulación de los mercados (los países periféricos de la unión monetaria, pero en especial, Portugal y España) a dar un giro en su política económica en el sentido de un ajuste muy duro y drásticos recortes para limitar en muy poco tiempo sus niveles de déficit público; 3) decidir que el Banco Central Europeo compre deuda soberana de los países europeos, lo que suponía ir más allá de sus funciones de control inflacionario; 4) anunciar una estrategia para potenciar la coordinación económica de la Unión Europea más allá de la política monetaria (un pacto de competitividad complementario al Pacto de Estabilidad y Crecimiento); y 5) la intervención directa en la crisis económica europea del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, cuya intención era evitar el contagio de la deuda europea a la estadounidense. Las cinco conclusiones se consideraron imprescindibles para asegurar la supervivencia del euro. El 12 de mayo Rodríguez Zapatero anunció el recorte citado. Fundación Alternativas (2011), *Informe sobre la Democracia en España 2011*, Fundación Alternativas, Madrid, pp. 16-17.

⁶⁹ Richard Gillespie (2012), “Guiados por la crisis: la política exterior y de seguridad en España en 2011”, *Anuario Internacional CIDOB 2012*, CIDOB, Barcelona, pp. 245-253.

⁷⁰ Ignacio Molina y Juan Tovar (2011), *op. cit.*

cuadro, sin un lugar ni en el G8 ni en el G20. Eso representaba una anomalía que tanto Aznar como Rodríguez Zapatero trataron de corregir.⁷¹

Lo que demostró la crisis financiera internacional a partir de 2008 fue, sin embargo, lo frágil que resultaron las bases de la solución. Es cierto que la severidad con la que esa crisis golpeó a España se debió a la conjugación de varios factores (recesión europea, falta de liquidez crediticia en Estados Unidos y burbuja financiera en el país ibérico). Pero precisamente por eso se trató de un problema de responsabilidad política y ambiciones mal calibradas: tanto Aznar como su sucesor nunca acometieron la tarea de reformar el modelo económico de España para reventar la burbuja inmobiliaria sobre la que había descansado el crecimiento de su economía. Como sostiene Ignacio Molina, si la renta per cápita y el empleo aumentaban, si el Estado registraba superávit y si las multinacionales españolas del sector servicios triunfaban en Latinoamérica y en otras partes del mundo, resultaba políticamente muy difícil atreverse a reventar esa burbuja.⁷² No lo hicieron y aún así insistieron en proyectar un liderazgo global que se sustentó en el músculo inversor y en el crecimiento de una economía que a partir de la crisis evidenció la debilidad de sus fundamentos.⁷³

Para los analistas esto nunca pasó desapercibido. Richard Gillespie señaló muy temprano que el problema de fondo de la política internacional de Aznar fue la tensión entre “las dos lógicas” de España: defender el interés nacional inmediato y la aspiración-ambición global.⁷⁴

Para Ema Sánchez, por su parte, el plan de política exterior que presentó Aznar en septiembre de 2000 era desmesurado: era una paradoja intentar que el país fuese un gran actor internacional cuando no se disponían de los recursos necesarios y cuando todo el plan estaba sometido al objetivo prioritario del gobierno de alcanzar el déficit cero.⁷⁵

En esa mismo tono se expresaron más tarde José Ignacio Torreblanca y José María Areilza al plantear que Rodríguez Zapatero debía abandonar las pretensiones de llegar hasta Asia y África dado que no se contaban con los recursos suficientes, tanto económicos como humanos, para llevar a cabo semejante empresa.⁷⁶ Para Jordi Vaquer varias de las iniciativas de política exterior que emprendieron las administraciones del PP y del PSOE se podrían definir como intentos de construir una imposible política de prestigio.⁷⁷

⁷¹ José A. Zorrilla (2002), “España y el G-7. Una anómala posición internacional”, en *Política Exterior*, vol. XVI, núm. 88, julio-agosto de 2002, pp. 15-21; Cristina Galindo “El milagro español no tiene club” en *El País*, 25 de octubre de 2008, consultado en línea en http://elpais.com/diario/2008/10/25/sociedad/1224885601_850215.html; Entrada del 25 de octubre de 2008.

⁷² Ignacio Molina (2012), *op. cit.*, p. 57.

⁷³ Jordi Vaquer (2011), *op. cit.*, p. 86.

⁷⁴ Richard Gillespie (2002), “Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio” en *Anuario Internacional CIDOB 2001*, CIDOB, Barcelona, pp. 23-33.

⁷⁵ Emma Sánchez Mateos, (2001) “Camino viejo y sendero nuevo: ¿España, hacia una política exterior global?”, *Anuario Internacional CIDOB 2000*, CIDOB, Barcelona, pp. 27-34.

⁷⁶ José María de Areilza, José Ignacio Torreblanca (2009), “Diagnóstico diferencial, política exterior”, en *Foreign Policy Edición Española*, núm. 33, junio-julio, pp. 28-36.

⁷⁷ Jordi Vaquer (2011), *op. cit.*, p. 89. La crisis financiera obligó a mesurar el lenguaje a los dos candidatos que contendieron con posibilidades reales de ganar las elecciones generales de noviembre de 2011, Mariano Rajoy (PP) y

De acuerdo con esto, se podría sostener que así como en el periodo 1988-2001 la política exterior española se caracterizó por su realismo (en el sentido de haberse fincado en una lectura objetiva de las posibilidades internacionales de España y de haber actuado en consecuencia) en el periodo 2001-2011 prevaleció una lectura irrealista, puesto que la línea de acción adoptada por sus líderes obvió las limitaciones estructurales de España al momento de plantear una política de envergadura global.

En ese sentido, si se quisiera formular en términos del realismo neoclásico la trayectoria que ha conocido la política exterior española a partir de la Posguerra Fría se podría hacer de la siguiente manera:

1.- Entre 1988 y 2001 España se encontró en una fase en la que reafirmó su posición en sus ámbitos geográficos fundamentales, delineados durante la Transición. Esto fue resultado de las acciones que emprendieron sus líderes al percibir el riesgo de que España quedara en la periferia de Europa ante los fuertes cambios que se estaban sucediendo en el sistema internacional tras el fin de la Guerra Fría. Las relaciones exteriores de España -nucleadas en torno al eje euro-atlántico- y una economía en crecimiento y en proceso de internacionalización permitieron sustentar esa meta.

2.- Entre 2001 y 2011 se identifican dos momentos. En el primero, entre 2001 y 2007, España entró en una fase de expansión como resultado de que sus líderes percibieron un nuevo entorno internacional que globalizaba riesgos (terrorismo, periferización de España) pero también oportunidades (ejercer influencia) de tal manera que desarrollaron líneas de acción que apuntaron hacia un liderazgo global y a ampliar su presencia política y económica en otros continentes. Estas nuevas ambiciones se fincaron en el prestigio ganado por la rápida modernización de su país y en una economía nacional que siguió creciendo y expandiéndose hasta lograr en esta etapa su plena internacionalización.

3.- En un segundo momento (entre 2008 y 2011) España entró en una fase de ligera contracción de su presencia internacional debido a la conjugación de dos factores: *a)* los efectos negativos que tuvo la crisis financiera internacional sobre su economía y sobre su credibilidad para proponer soluciones a la crisis; y *b)* un mundo crecientemente multipolar, en donde nuevos poderes regionales emergieron y obtuvieron una cuota mayor de protagonismo justamente para gestionar la crisis (BRIC, G20). En esa encrucijada los líderes españoles actuaron a remolque de los acontecimientos y apostaron por una línea de acción que descansó en el fomento económico exterior como palanca para salir de esa difícil coyuntura (la llamada diplomacia económica).⁷⁸

Es necesario aclarar que si hablamos de “ligera contracción” en la presencia internacional de España es porque consideramos que ese repliegue se presentó ante todo en la esfera de

Alfredo Pérez Rubalcaba (PSOE). Ambos coincidieron en desarrollar una política exterior “que ayude a la recuperación nacional” y que conjugue “medidas que nos permitan salir de la crisis y estar presentes en las nuevas estructuras de la globalización”. Mariano Rajoy, “Mi visión de Europa y España en el mundo”, en *Política Exterior*, Vol. Nov.-dic. 2011, pp. 40- 47; Alfredo Pérez Rubalcaba, “Política exterior para tiempos de crisis”, en *Política Exterior*, Vol. Núm. (nov.-dic. 2011), pp. 48-56.

⁷⁸ En el siguiente capítulo se abordará esta cuestión con mayor detalle.

las relaciones políticas. Es decir, si bien la crisis erosionó la confianza y la credibilidad del país ibérico y evidenció su falta de influencia en los asuntos internacionales (expresada, por ejemplo, en lo difícil que le fue ingresar al G20, a través de la ayuda de otros países, o la falta de respaldo europeo para liderar una solución a la crisis durante el semestre de su presidencia del Consejo de la UE); y si bien por distintas razones se abortaron las oportunidades que pudieron haber contribuido a revertir o disimular esa situación,⁷⁹ por otro lado los datos indican que España siguió teniendo una presencia relevante en otras dimensiones de la realidad internacional. Por ejemplo, en 2010 España se destacaba por ser la séptima exportadora de servicios a nivel mundial, la novena en despliegue militar y la cuarta en llegada de visitantes. Además, ese mismo año el país ibérico ocupó la séptima posición en difusión cultural y la sexta en ayuda al desarrollo, mientras que en 2011 fue el sexto país de la Unión Europea con el mayor *stock* de IED acumulada en el exterior (ver tabla 2A).⁸⁰

Dicho de otro modo, si en algo contribuyó la crisis financiera internacional fue a acentuar el desfase que ha existido en las relaciones exteriores de la España democrática, en donde si por un lado el país ibérico tiene una presencia internacional similar a la de los países de su entorno (en materia de comercio, inversiones, relaciones culturales y de funcionarios internacionales, por ejemplo), por el otro, aún no cuenta con las capacidades necesarias para poder influir de manera sustancial en los asuntos globales.

2.4 Politización e ideologización de la política exterior

La etapa 2001-2011 también se caracterizó porque se terminó por romper el ya desgastado consenso interno sobre política exterior y porque la política exterior en sí misma se convirtió en materia de disputa y enfrentamiento entre el PP y el PSOE. En la práctica, esto dio lugar a un enfrentamiento constante entre gobierno y oposición.⁸¹

Como se adelantó en el anterior apartado, las preferencias internacionales de Aznar, y en especial, su renovada concepción atlántica, se potenciaron a partir del 11S al surgir un escenario en el que Estados Unidos necesitaba legitimar su conducta en el exterior con nuevos socios y aliados que fueran lo suficientemente receptivos a sus intereses como para apoyar iniciativas que, incluso, violentaran el derecho internacional. Por su parte, Aznar buscaba potenciar globalmente la presencia de España, evitar su periferización y, por tanto, participar de las grandes iniciativas que ayudaran a poner en el primer plano a su país.

Esta convergencia de intereses creó las condiciones para que Aznar pasara de un simple replanteamiento de la relación con Estados Unidos -algo necesario por la madurez alcanzada por esa relación- a alinear gradualmente la política exterior de su país con la de George W. Bush. El primer paso fue el apoyo irrestricto a la lucha global contra el

⁷⁹ Como la cancelación unilateral por parte de Estados Unidos de la Cumbre con la Unión Europea durante la presidencia española, la cancelación de la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo, la ausencia de Rodríguez Zapatero en el III Foro de la Alianza de Civilizaciones o de la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata.

⁸⁰ Ignacio Molina, Iliana Olivie (2011), "IEPG: un índice para medir la globalización", en *Política Exterior*, Vol. 25, núm. 141, mayo-junio, pp. 99; UNCTAD (2012), *op. cit.*, p. 173.

⁸¹ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 90-91.

terrorismo luego del 11S, pero de inmediato, a lo largo de 2002 Aznar se convirtió en uno de los máximos defensores de los argumentos esgrimidos por Bush para invadir Irak. El corolario fue el respaldo total para consumir la invasión en marzo de 2003 (Cumbre de las Azores).

Este alineamiento –resultado a su vez de una lectura legítima y particular sobre los intereses y necesidades geoestratégicas de España- determinó lo que la literatura sobre el tema ha denominado el *giro atlantista* en la política exterior española: un punto de quiebre que rompió con la línea de comportamiento internacional que se había venido siguiendo desde los años de la transición democrática.⁸²

Las consecuencias de este giro fueron dobles. Por una parte, en el terreno de las alianzas de España perjudicó la relación con la Unión Europea porque el acercamiento hacia Estados Unidos fue a costa de la Unión, ámbito prioritario del país ibérico, rompiendo el equilibrio en el eje euro-atlántico que hasta entonces se había tratado de mantener. Con esto, se deterioró el margen de negociación de España en el ámbito comunitario, erosionó las ya de por sí débiles relaciones con Francia y Alemania (sus dos socios tradicionales en Europa) y contribuyó a profundizar la división interna de la propia UE (invasión a Irak).

Por otra parte, en el terreno de los intereses españoles, el giro trastocó la autonomía en la acción exterior puesto que España vinculaba sus intereses a la defensa de los intereses de una potencia como Estados Unidos. Con ello el país ibérico aparecía como representante de terceros y por ende, en una coyuntura de beligerancia militar como la de 2003, distorsionaba la imagen y prestigio que se había ganado desde la Transición como un país identificado con la defensa de la legalidad internacional, la paz y la solidaridad.

A nivel interno, el problema fue la deslegitimación progresiva que comenzó a padecer la política exterior del gobierno en la medida en que amplios sectores de la sociedad no se sentían identificados con el enfoque militarista de Aznar en la cuestión iraquí. El consenso entre el gobierno y toda la oposición se rompió totalmente a raíz de la invasión.⁸³

En el capítulo siguiente se verá con mayor detalle que José Luis Rodríguez Zapatero discrepó del atlantismo de Aznar por considerarlo lesivo para los intereses españoles. Para él, era necesario regresar al núcleo programático elaborado durante la Transición y corregir la lógica pendular que había introducido Aznar con su *giro atlantista* (buenas relaciones

⁸² Ver por ejemplo: Celestino del Arenal (2003), "EE UU y la política latinoamericana de España", en *Política Exterior*, Vol. 17, núm. 93, mayo-junio, pp. 183-193; José Antonio Sanahuja (2006), "El viraje *neoon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina", en *Pensamiento Propio*, Vol. año 11, núm. 23, pp. 9-36. De acuerdo con Celestino del Arenal entre las razones que justificaron este alineamiento se encuentran las siguientes: a) Hacer de España una auténtica potencia internacional; b) Frente a la ampliación de la UE hacia el Este, que significaría el desplazamiento del centro de gravedad de la Unión hacia esa área, y en consecuencia, un reforzamiento de Francia y Alemania, España vería debilitada su posición. Por lo tanto, es necesario cambiar de aliados e interesarse por el proyecto europeo británico; c) Europa ha demostrado que es incapaz de garantizar su propia seguridad y que ésta pasa más por Estados Unidos; d) Los intereses españoles en el norte de África no están bien defendidos por la UE, donde Francia siempre termina por favorecer a Marruecos en momentos de crisis hispano-marroquíes (crisis de Perejil de 2002). Por lo tanto, Estados Unidos es un aliado para proteger ese flanco; e) La comunidad hispana en Estados Unidos sólo puede ser explotada como activo diplomático si se mantiene una excelente relación con ese país. Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 337-344.

⁸³ *Ibid.*, pp. 114-115.

con Estados Unidos a costa de la UE). Sin embargo, el problema fue que en el camino por refrendar su postura el líder del PSOE cometió ciertos excesos que lo llevaron a caer en el mismo error.

Uno de ellos fue el decidir permanecer sentado al paso de la bandera de Estados Unidos durante el desfile militar del 12 de octubre de 2003, siendo aún líder de la oposición. Otro, ya como presidente, fue el de expresar en varias ocasiones y de manera pública su deseo de que George W. Bush no lograra la reelección presidencial.⁸⁴

Sin embargo, lo que realmente tuvo una mayor trascendencia para el vínculo bilateral estuvo relacionado con la forma en la que cumplió con una de las promesas electorales “estrella” de su campaña -el retiro de las tropas españolas desplegadas en Irak- puesto que lo hizo de forma precipitada, apenas dos días después de haber asumido el cargo y sin haber intentado llegar a algún acuerdo con el gobierno estadounidense sobre las condiciones en las que se efectuaría la salida.⁸⁵ Tampoco esperó a que se cumpliera la condición fijada por él mismo para decidir si España continuaría o no en la operación militar. El malestar del gobierno de George W. Bush sólo empeoró cuando en agosto siguiente el propio Rodríguez Zapatero criticó la política antiterrorista de Bush e incitó a los otros gobiernos de la coalición a retirar sus efectivos de territorio iraquí.⁸⁶

¿A qué se debió el comportamiento del presidente socialista? Todo indica que pretendió subrayar ante los españoles y parte de la izquierda europea -que en términos generales lo valoraba positivamente-⁸⁷ que estaba decidido a rectificar la deriva neoconservadora de Aznar y a volver a un europeísmo olvidado. En su afán por distanciarse de su antecesor, Rodríguez Zapatero planteó un “juego de contrastes” que le llevó a enfatizar todo aquello que le diferenciaba de Aznar: europeísmo frente a atlantismo (gesto en el desfile militar, declaraciones “anti-bush”); legalidad internacional y diálogo frente a guerra preventiva (retiro de tropas de Irak, Alianza de Civilizaciones).

Pero al optar por este enfoque Rodríguez Zapatero no midió las consecuencias que podría tener sobre la relación con Estados Unidos en el corto plazo. En efecto, la retirada de Irak fue enfriando la relación bilateral en la misma proporción, y de manera simultánea, a la

⁸⁴ Rafael García Pérez, (2010), *op. cit.*, p. 721.

⁸⁵ De acuerdo con el diplomático británico Shaun Riordan. Ver Foreign Policy (2006), "3 visiones europeas", en *Foreign Policy Edición Española*, núm. 13, febrero-marzo 2006, pp. 30-32.

⁸⁶ Rodríguez Zapatero había señalado durante su campaña electoral que si para el 30 de junio de 2004 no se había transferido el mando de la operación a Naciones Unidas entonces ordenaría el regreso de las tropas españolas. Rodríguez Zapatero justificó su decisión de no esperar hasta esa fecha y hacerlo, como se acaba de apuntar, apenas llegado a La Moncloa -el 18 de abril- argumentando que los “contactos” que había mantenido su equipo de gobierno con Estados Unidos les permitieron extraer la conclusión de que ese supuesto no se iba a dar, señalando además que las tropas españolas se comenzaban a ver sometidas “a un riesgo creciente que no tenía sentido afrontar en vano”. Andrés Ortega Klein (2006), "La visión global de ZP. Entrevista con José Luis Rodríguez Zapatero", en *Foreign Policy Edición Española*, núm. 13, pp. 25-26. El llamado a que otros países siguieran el “ejemplo español” lo hizo durante la V Reunión de Alto Nivel hispano-tunecina celebrada en el país norafricano en agosto de 2004. CIDOB (2005), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2004*, CIDOB, Barcelona, p. 325.

⁸⁷ David Mathieson (2004), *Blair's Doppelganger: Zapatero and the New Spanish Left*, The Foreign Policy Centre, London, 30 pp.; David Mathieson (2007), *Spanish Steps: Zapatero and the Second Transition in Spain*, Policy Network, London, 39 pp.; Philip Pettit, (2008), *Examen a Zapatero. Balance del gobierno socialista*, Temas de Hoy, Madrid, 191 pp.

mejora sustantiva que fue produciéndose en la relación de España con Francia y Alemania, lideradas (aún) por otros dos europeístas como el presidente español, Jaques Chirac y Gerard Schöeder. Con su conducta, Rodríguez Zapatero sólo logró que a finales de 2004 el péndulo euro-atlántico de España se volviera a desplazar hacia un extremo, pero ahora, en favor de la Unión Europea y a costa de Estados Unidos.⁸⁸

Desde luego, el sentido anti-Bush con el que José Luis Rodríguez Zapatero aterrizó en La Moncloa no hace sino avalar las críticas que se le han hecho a su mandato en cuanto a que su política exterior careció de un mínimo sentido estratégico. En este caso, es evidente que su equipo descartó cualquier escenario que no encajara con sus previsiones o con sus preferencias en política internacional. Es decir, no tuvo un plan B para afrontar un escenario con Bush reelegido para un segundo mandato y con una Unión Europea “desorientada” y sin Tratado Constitucional.⁸⁹

Por lo demás, el movimiento pendular que marcó Rodríguez Zapatero tuvo dos consecuencias sobre su política exterior. Por un lado, enrareció la relación con Estados Unidos puesto que los desencuentros bilaterales originados por Irak generaron un distanciamiento entre los dos presidentes que perduró durante toda la primera legislatura (2004-2008). El gobierno estadounidense nunca permitió un encuentro oficial entre George W. Bush y el presidente socialista. A su vez, esto condicionó el margen de maniobra de Rodríguez Zapatero porque la ansiedad de su gobierno por normalizar plenamente las relaciones se conjugó con la frialdad de la administración estadounidense de tal modo que determinaron una cierta condescendencia por parte española a las posiciones de Estados Unidos, y por ende, una más fácil presión de este país en la defensa de sus intereses. Al final, los planteamientos de autonomía expresados por Rodríguez Zapatero (decisión sobre Irak) terminaron por contrastar con otras de sus acciones dirigidas a congraciarse con la potencia norteamericana (aumento de tropas en Afganistán).⁹⁰

La otra consecuencia fue a nivel interno. Porque el PP cuestionó duramente el súbito enfriamiento que presentó la relación con Estados Unidos y acusó al gobierno socialista de dilapidar todos los logros internacionales que había conseguido Aznar bajo su mandato, como la proyección de España como una verdadera potencia o la relación especial que había construido con Estados Unidos. Desde el PP se valoraba que la España de Rodríguez Zapatero se había vuelto un actor irrelevante en el ámbito internacional.⁹¹

⁸⁸ El parlamentario por Convergencia i Unió, Josep Durán i Lleida, y José Ignacio Torreblanca también coinciden en señalar la lógica pendular que tuvo la política exterior de Rodríguez Zapatero en este primer tramo de su gestión. Josep A. Duran i Lleida (2009), “Reflexiones sobre dos décadas de política exterior Española”, en *Anuario Internacional CIDOB 2009*, CIDOB, Barcelona, pp. 325-335; Foreign Policy (2007), “Política exterior: ¿Aznar o Zapatero? Un debate entre Florentino Portero y José Ignacio Torreblanca”, en *Foreign Policy Edición Española*, núm. 21, junio-julio 2007, pp. 26-35.

⁸⁹ José Ignacio Torreblanca (2010), “Una España confusa en una Europa desorientada”, en *Política Exterior*, Vol. 24, núm. 133, pp. 45-60; José Ignacio Torreblanca, “La insostenible levedad de la política europea de España (2008-2011)”, en Ramón Cotarelo, César Colino Cámara (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, pp. 455-472; Esther Barbé (2006), *op. cit.* p. 289; Foreign Policy (2006), *op. cit.*, p. 31; Richard Gillespie (2012), *op. cit.*, p. 245.

⁹⁰ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 435.

⁹¹ *Ibid.*, p. 402.

La postura del PP puede decir poco si se pasan por alto una serie de elementos que, en conjunto, profundizaron la división interna y el encono bipartidista que ya se venía presentando incluso antes de la cuestión de Irak.

Primero, Rodríguez Zapatero abrió su mandato con un clima político sumamente enrarecido a causa de los atentados de Madrid del 11 de Marzo (11M). El hecho de que esos acontecimientos se traslaparan con las elecciones que lo llevaron al poder creó el ambiente propicio para que el PP cuestionara la legitimidad de su victoria y emprendiera, ya desde la oposición, una estrategia destinada a crispar el debate público y a desgastar al equipo de Rodríguez Zapatero en toda su acción gubernamental. Esa línea de comportamiento cesó hasta que el gobierno socialista comenzó a resentir los efectos más negativos de la crisis económica internacional en 2010.⁹²

Segundo, la ansiedad de Rodríguez Zapatero por desmarcarse lo más rápido posible de Aznar lo llevó a tomar algunas decisiones al vapor y sin consultar al PP que le valieron fuertes recriminaciones de este partido. Fue el caso de la retirada de Irak o de la cancelación del contrato de equipo militar con Colombia que el gobierno del PP había firmado en enero de 2004. La política hacia Cuba o Venezuela también generó constantes críticas del PP.⁹³

Y tercero, ciertos miembros del gobierno de Rodríguez Zapatero no pudieron contenerse y resistir la tentación de echar en cara al equipo de Aznar algunas de sus actuaciones con las que habían estado en desacuerdo cuando los socialistas eran oposición. Ese fue el caso de Miguel Ángel Moratinos al acusar a Aznar de que su gobierno había apoyado el fallido golpe de Estado en Venezuela en abril de 2002, una acusación que incluso dirigentes del PSOE estimaron como innecesaria y como un grave error por considerar que había un conflicto con el PP. Los populares respondieron dando por rotas todas las negociaciones con el gobierno -con excepción de la lucha antiterrorista- hasta que el ministro no rectificara sus declaraciones, se produjera su dimisión o fuera destituido de su cargo.⁹⁴

En otras palabras: la conducta de ambos partidos (uno en el gobierno, el otro desde la oposición) propició que la política exterior española conociera niveles de politización e ideologización que antes no había presentado, ni durante la Transición, ni durante la Posguerra Fría. A partir de 2001 y hasta el final del mandato de Rodríguez Zapatero el

⁹² En el sub apartado 3.4.1. del siguiente capítulo se aborda esta cuestión.

⁹³ En el caso del retiro de tropas de Irak, el portavoz del grupo parlamentario del PP, Gustavo de Arístegui le expresó lo siguiente a Miguel Ángel Moratinos durante su primera comparecencia parlamentaria como titular del MAEC: "(...) Decía usted que quería recuperar el consenso y que iba a respetar la opinión de los demás grupos y de la oposición. Mal empezaron, señor ministro, cuando cinco minutos antes de la comparecencia del presidente del Gobierno éste llama al jefe de la oposición para anunciarle la retirada de las tropas. Usted mismo reconoció que había hablado horas antes con el secretario de Estado de los Estados Unidos sobre este asunto. La misma deferencia que tuvo usted con el secretario de Estado de los Estados Unidos pedimos con el jefe de la oposición de España." Congreso de los Diputados (2004), "Comparecencia de D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para informar sobre las líneas generales de la política del departamento, 19 de mayo de 2004", en Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España. Balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 28-29.

⁹⁴ CIDOB (2005), *op. cit.*, pp. 336-335.

disenso bipartidista y un ambiente de crispación determinaron el tono que alcanzó el debate interno sobre política exterior en España.⁹⁵

Pero Aznar y su sucesor coincidieron en otros ámbitos. Los dos continuaron comportándose con un alto grado de pragmatismo a la hora de conducir las relaciones internacionales de su país, lo cual se explica por la consolidación de los fuertes intereses económicos de España en Latinoamérica y Estados Unidos, y por la expansión de esos intereses hacia Medio Oriente y Asia. Si en circunstancias de una economía boyante la política exterior ya tenía un fuerte componente económico, la crisis financiera internacional a partir de 2008 lo profundizó.

Por otro lado, ese pragmatismo también se explica por las necesidades que ambos tuvieron de llevar una excelente relación con Estados Unidos, ya haya sido por ser consecuente con el credo atlantista (caso de Aznar) o bien para corregir un error de estrategia diplomática (caso de Rodríguez Zapatero). Con China y Rusia prevaleció la idea de cimentar una relación de futuro, en cuyo caso el posicionamiento de España estuvo en línea con las posturas más pragmáticas de la Unión Europea, como las de Francia y Alemania.⁹⁶ El pragmatismo de Aznar y de Rodríguez Zapatero expresa entonces la plena homologación de la política exterior española con los países de su entorno.

Otro rasgo compartido fue el tipo de matices que presentó la europeización de la política exterior española bajo su mandato. Las decisiones de apoyar la Guerra de Irak (Aznar) y de no reconocer la independencia de Kosovo (Rodríguez Zapatero, en 2009) alejaron a España de las posiciones mayoritarias de la UE e irrumpieron en una diplomacia española que se sintió cada vez más incómoda ante gobiernos que tendían a alejar a su país de la vertiente europeísta que se había consolidado en la década anterior (europeización como socialización de élites).⁹⁷ Aún así, diplomáticos españoles continuaron teniendo puestos europeos de relevancia, aunque en menor número que en el anterior periodo (Joaquín Almunia, como Comisario de Asuntos Económicos o de Competencia, Bernardino León, como Enviado Especial para el Sur del Mediterráneo).

Frente a ello, España continuó adaptando su política exterior a los requerimientos europeos, sobre todo, en materia de defensa (europeización desde arriba)⁹⁸ pero encontró serias

⁹⁵ Albert Aixalá (2005), "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, CIDOB, núm. 69, mayo, pp. 89-105; Esther Barbé (2006), "Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005", en *Anuario Internacional CIDOB 2006*, CIDOB, Barcelona, pp. 289-301; Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 112. Hay que señalar que en el último tramo del mandato de Aznar casi todos los partidos con representación parlamentaria estuvieron en contra de su política exterior, pero con Rodríguez Zapatero la mayoría estuvo de acuerdo, si bien, claro está, con diferentes matices y grados de adhesión.

⁹⁶ Esther Barbé (2011), *op. cit.* pp. 102-103.

⁹⁷ Esther Barbé (2011), *op. cit.* p. 96.

⁹⁸ La europeización de la política de defensa española se tiene que incardinar en el sistema internacional post 11S. Por un lado, a partir de 2003 comenzó la *Transformación militar* española, esto es, la modernización doctrinal y material de las fuerzas armadas del país ibérico para adaptarla a las nuevas condiciones de seguridad y defensa del mundo post 11S, tratando de converger con las instituciones multilaterales de seguridad y con Estados Unidos. Por el otro, la Estrategia Europea de Seguridad (2003) masificó el concepto de "multilateralismo eficaz" que Zapatero incorporó al discurso de toda su política exterior. Las diferentes Directivas de Defensa que se han elaborado a partir de 2004 están en línea con esos compromisos. Guillem Colom, "El proceso de transformación militar en España (2004-2011)", en Antonio

dificultades para proyectar sus propios intereses hacia el marco comunitario (europeización desde abajo). El caso más representativo fue Cuba. Ahí, el gobierno de Rodríguez Zapatero intentó modificar la Posición Común de la UE pero se enfrentó a la reticencia de varios países, como Polonia, República Checa o Alemania. Esto dio pie a que se optara por una agenda nacional de acción al margen de la agenda europea, con el propósito de defender intereses que se creían amenazados.⁹⁹

2.5. ¿Por qué Latinoamérica ha sido importante para España?

Hasta aquí se ha expuesto una panorámica de la política exterior española articulada en torno a la evolución que han registrado las capacidades internacionales del país ibérico. Se ha puesto énfasis en el núcleo de ideas que la han orientado y en las ambiciones de sus líderes sobre el alcance de la proyección exterior de España. También se ha hecho referencia al debate interno sobre política exterior. Queda por aclarar entonces el aporte que ha hecho América Latina a esa trayectoria de cambio y también en qué ha consistido la política española hacia la región.

Para iniciar esa tarea hay que partir de que el significado que ha tenido el subcontinente para los diferentes gobiernos españoles no ha sido el mismo a lo largo de todo este tiempo, más allá de que cada uno, sin excepción, lo haya refrendado como una prioridad. La importancia relativa del subcontinente ha variado en función de los diferentes momentos por los que ha atravesado la proyección internacional de España, por un lado, y la región latinoamericana en su conjunto, por el otro.

Durante los años de la Transición, América Latina vivió sus propias dinámicas de cambio, con transiciones democráticas (paso de regímenes militares a civiles), el recambio en el modelo económico (desmantelamiento del modelo de sustitución de importaciones) y la pacificación de Centroamérica, teniendo como telón de fondo, además, una profunda crisis social y económica. La revitalización de la influencia regional de los países más grandes, como Brasil, México, Argentina, Colombia o Perú, se terminó reflejando en el relanzamiento de la integración subcontinental, con la revitalización de ALADI y la creación del Grupo Contadora-Grupo de Río.

En la etapa de consolidación de España como potencia media, durante la Posguerra Fría, América Latina gozó de una mayor estabilidad relativa y vivió el auge de su apertura hacia el mundo, tanto en lo económico -dentro de los parámetros del neoliberalismo- como en lo político –participación en APEC, Cumbres Iberoamericanas. En términos de equilibrios regionales eso se tradujo en un mayor activismo internacional de países como México (puesta en marcha del TLCAN, ingreso a la OCDE) y Brasil (creación de Mercosur).

Marquina, (ed.) (2011), *Política exterior y de seguridad española*, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI), Universidad Complutense de Madrid, núm. 27, octubre, pp. 117-131; Jorge Fuentes Monzonís-Villalonga (2012), *Diplomacia y Política*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DO/ 87-2012, 13 de noviembre de 2012, Madrid, 8 pp.

⁹⁹ Esto se tocará en los capítulos cuatro y cinco.

La década de 2000, finalmente, dibujó una nueva etapa en ambas orillas del Atlántico. Para España, como ya vimos, surgieron nuevas ambiciones globales en su proyección exterior; para Latinoamérica, implicó abrir el siglo con la severa crisis económica argentina (fin del régimen de convertibilidad cambiaria). También significó abrir un nuevo ciclo político caracterizado por la llegada al poder de líderes identificados con la izquierda, una izquierda muy diversa y plural que, en algunos casos, buscó revertir las consecuencias que habían tenido en sus países la aplicación de las políticas neoliberales de la década precedente. Esos nuevos gobiernos contribuyeron a contrastar la continuidad que representaban gobiernos de signo más conservador y de estrechísima cooperación con Estados Unidos, por ejemplo, en materia de narcotráfico (México, Colombia, Centroamérica).

Así mismo, la nueva izquierda también contribuyó a renovar la integración subregional a lo largo de la década (UNASUR, CELAC). Esto fue posible gracias a la asimilación que hicieron Brasil y Venezuela -los dos motores de esa nueva tendencia- de sus capacidades internacionales y al aumento en los precios de las materias primas, que propició crecimiento económico y auto confianza. Por tanto, aquí, como en España, también surgieron aspiraciones de superar los marcos tradicionales de influencia regional para mirar más allá del propio subcontinente (África, Medio Oriente).

Este contexto sirve de referencia para identificar al menos cinco razones, de muy distinta naturaleza, por las que los gobiernos de la España post Franco han considerado a Latinoamérica como una prioridad en su acción exterior. Si se relacionan con las ideas de Christopher Hill expuestas en el primer capítulo, estaríamos hablando de aquéllos intereses nacionales distintivos que tienen los Estados miembros de la Unión Europea en el exterior.

2.5.1. Los vínculos socioculturales

La primera razón tiene que ver con la realidad que supone la densidad de los lazos sociales y culturales que han existido históricamente entre España y América Latina. Más allá de la historia, la lengua y la cultura que resultó de la dominación colonial, se hace referencia a los vínculos creados, en primer lugar, por la amplísima gama de relaciones sociales de todo tipo que surgieron a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX gracias a la actividad de diferentes actores gubernamentales y privados (asociaciones religiosas y de profesionistas, cámaras de comercio), pero también gracias a coyunturas específicas que provocaron un determinado acercamiento entre España y los países de la región (flujos migratorios de España hacia Latinoamérica durante el siglo XIX y principios del XX, exilio republicano a partir de la Guerra Civil). En el contexto de la Transición, un proceso de cambio que siempre estuvo a la deriva, esta realidad sociológica pudo haber aparecido a los ojos de los líderes españoles como un “puerto seguro” en el que podrían asirse durante ese periodo de incertidumbre y renovación nacional.

En segundo lugar, se hace referencia a los vínculos que Celestino del Arenal denomina como “actuales”, es decir, todos aquéllos otros nexos que se han ido creando a partir de la Transición como resultado de la nueva etapa que abrió ese proceso en las relaciones políticas y económicas entre España y Latinoamérica. La actualización y modernización de

esas relaciones es lo que ha dado la pauta para que desde entonces se haya renovado la valorización del acervo cultural común (lengua, historia) y para que se haya conformado un rico entramado de vínculos sociales y nuevas interdependencias que en la segunda década del siglo XXI ha alcanzado una magnitud e intensidad que nunca antes había existido.¹⁰⁰

Por un lado, se encuentran los vínculos de tipo cultural, social, académico y de investigación, que se han derivado de la comunicación y cooperación entre las sociedades latinoamericanas y la española a través de actores no gubernamentales, como ONG's, universidades, centros de investigación, fundaciones y asociaciones de distinta naturaleza. Por el otro, se encuentran los flujos migratorios que han continuado durante todo este periodo entre ambas orillas del Atlántico, pero con la particularidad de que han expresado, en distintos momentos, los efectos de una economía internacional globalizada como la del mundo post comunista.¹⁰¹

Uno de esos momentos fue el denominado *boom* de migrantes latinoamericanos hacia España que se dio entre mediados de la década de 1990 y la mitad de la siguiente. Ciudadanos ecuatorianos, colombianos y bolivianos, principalmente, y peruanos, argentinos y dominicanos, en menor número, comenzaron a dejar sus respectivos países en vista de la difícil situación económica y política por la que atravesaban tras una década de neoliberalismo económico, para buscar nuevas oportunidades en una España próspera que recién ingresaba a la Unión Monetaria.

Para calibrar la magnitud de ese *boom* hay que mirar estos números: en 1995 el número de latinoamericanos residentes en España -con estancia legalizada- era de casi 109,000 personas, pero en 2008 era de 1,336,000. Entre 2004 y 2008 (es decir, durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero) los latinoamericanos fueron entre el primer y segundo colectivo de migrantes en España.¹⁰² Las remesas que enviaron los ciudadanos latinoamericanos desde la península a sus países de origen alcanzaron en 2008 casi los 6,000 millones de euros,¹⁰³ casi 800 millones de euros menos de lo que ese año el gobierno español había destinado a la cooperación al desarrollo. Más allá de las cifras, el significado del *boom* migratorio radica en que se trató del primer gran movimiento migratorio de latinoamericanos hacia España en toda la vida independiente. Como se dijo en páginas anteriores, fue también gracias a este fenómeno que el país ibérico pasó de ser un país emisor a ser un país receptor de migrantes.

El otro momento de las corrientes migratorias hispano-latinoamericanas recientes ha sido el de los ciudadanos españoles que han tenido que dejar España debido al impacto negativo

¹⁰⁰ Celestino del Arenal (2009), "Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina", en Arenal, Celestino del (coord.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, p. 24-25.

¹⁰¹ *Ibid.* pp. 22-26.

¹⁰² Érika Ruiz Sandoval (2009), "Las migraciones entre América Latina y España: flujos integración y remesas", en *Ibid.*, pp. 284-285.

¹⁰³ De acuerdo con datos del propio gobierno. Diario de Sesiones del Senado (2009a), *Comparecencia del Secretario de Estado para Iberoamérica, D. Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo, para presentar las líneas generales de trabajo de la Secretaría de Estado para Iberoamérica durante su mandato*, IX Legislatura, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, núm. 145, martes 5 de mayo de 2009, p. 6.

que ha tenido la crisis económica internacional sobre el país ibérico a partir de 2008 (en términos de desempleo y recortes al gasto público). Si bien este movimiento no ha tenido la magnitud del *boom* latinoamericano, es significativo porque habla de los cambios habidos en la realidad económica española y en las relaciones entre España y el subcontinente en el mundo post 11S.

2.5.2. El pasado colonial

América Latina también ha sido importante porque el pasado colonial que media entre España y el conjunto de esos países -con la excepción de Brasil- constituye un activo de poder internacional en el sentido de que, en un momento dado, las señas de identidad que dejó ese pasado, como la historia, la lengua y la cultura, pueden ser mediatizadas para que las élites de la antigua metrópoli justifiquen un tratamiento “especial” a la relación con esos países, a imagen y semejanza de las “relaciones especiales” que mantienen Gran Bretaña y Francia con sus antiguas colonias.

Así, el legado colonial como interés distintivo de cada ex metrópoli se reinterpreta desde el presente para configurar un espacio de influencia bien definido que ramifica la proyección internacional de la antigua metrópoli más allá de los esquemas tradicionales de sus alianzas (OTAN, Unión Europea). Los dos casos típicos de esos esquemas son la *Commonwealth of Nations* de Gran Bretaña y la *Organisation internationale de la Francophonie* encabezada por Francia. ¿Cómo se ha expresado este fenómeno en el caso hispano-latinoamericano?

Para comprenderlo es necesario considerar que al momento de replantear las relaciones con los países latinoamericanos las élites políticas de la Transición continuaron con una línea de comportamiento muy similar a la que había seguido Francisco Franco. En términos generales, esa conducta consistía en producir y socializar una interpretación del pasado colonial de España-América Latina de tal manera que dicha interpretación se volviera, en sí misma, una parte de la política hacia el subcontinente. Tanto en la época de Franco como en la democracia, el punto de partida de esa formulación ha sido siempre el supuesto de que España y Latinoamérica conforman una “comunidad”, en la misma línea de la *Commonwealth of Nations* británica.¹⁰⁴

En el caso de la España post Franco la idea comunitaria alcanzó rango constitucional al establecerse en el ordenamiento de 1978 que era facultad del Rey asumir “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica” (artículo 56, inciso 1). Una investigación reciente ha documentado de qué manera los constituyentes tomaron muy en cuenta el ejemplo británico a la hora de formular dicho enunciado.¹⁰⁵

Franco se basó en la idea de *Hispanidad* para articular su proyecto comunitario (la “Comunidad Hispánica de Naciones”, CHN). Los gobiernos de la España post Franco se

¹⁰⁴ Ricardo Rojas Santoyo (2010), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en perspectiva histórica*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 167 pp.

¹⁰⁵ Miguel Fernández-Palacios M., (2010), *op. cit.*

han basado a su vez en la idea de *Iberoamérica* (la “Comunidad Iberoamericana de Naciones”, CIN). La diferencia conceptual más importante entre ambos proyectos reside, por un lado, en los valores que los inspiran, puesto que todos los gobiernos españoles que se han sucedido a partir de 1976 han hecho hincapié en el fundamento democrático que tiene la CIN *vis à vis* la CHN. Y por el otro, también se han diferenciado en que el proyecto franquista siempre se mostró ambiguo acerca de si la *Hispanidad* incluía a Brasil, mientras que el proyecto de *Iberoamérica* lo ha incluido explícitamente desde sus primeras formulaciones junto con Portugal. Por tanto, la noción de “lo iberoamericano” también se ha diferenciado del concepto más añejo de “América Latina” en tanto que incluye a las dos ex metrópolis de la península (Iberoamérica).¹⁰⁶

La verdadera fuerza que posee la idea de *Iberoamérica*, como interpretación y categorización actual del pasado colonial, radica entonces en que expresa el carácter distintivo (“especial”) que los diferentes líderes españoles le han querido dar a la relación con Latinoamérica. Un carácter distintivo respecto de la *Hispanidad* de Franco pero también distintivo respecto de las realidades poscoloniales de otros poderes europeos, como la *Francophonie* de Francia o la *Commonwealth* de los británicos.¹⁰⁷

Esta base conceptual (idea de comunidad + idea de *Iberoamérica*) es la que ha servido para que los diferentes gobiernos españoles desde 1976 hayan impulsado y negociado con sus homólogos latinoamericanos la creación de las instituciones políticas necesarias para darle concreción a la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Ejemplo de esas instituciones han sido la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI, creada en 1985), la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1991) o la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2005).

La importancia que ha tenido para España la CIN y su institucionalización política radica en que ha abierto la posibilidad de mantener vivo un espacio de influencia, interlocución y de cooperación con todo el subcontinente que potencia los instrumentos disponibles para

¹⁰⁶ La inclusión de Brasil en el proyecto iberoamericano a partir de 1976 se podría explicar por la necesidad que tenían los líderes de la Transición de romper con el franquismo (acabando con la ambigüedad que había supuesto la Hispanidad en su momento) y porque si querían aproximarse con éxito hacia América Latina, no podían dejar de reconocer los equilibrios de poder que existían en ese momento en la región liderados principalmente por México y Brasil. La inclusión del país amazónico hizo que fuera necesario también incluir a Portugal con el fin de mantener un equilibrio en la contribución del mundo lusitano a la idea de Iberoamérica. En cualquier caso, lo importante en este punto es dejar claro que el proyecto iberoamericano y la CIN es una iniciativa de carácter español, en tanto expresa la voluntad de la ex metrópoli de crear un espacio específico de vinculación con sus ex colonias similar a la Commonwealth of Nations. Portugal tiene su propio espacio, la *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, constituida en 1996, en Lisboa, de la que también forma parte Brasil. Ricardo Rojas Santoyo (2010), *op. cit.*, pp. 4-6.

¹⁰⁷ Ricardo Rojas Santoyo (2010), *op. cit.*, pp. 150-154. Como decía en 2005 el primer ministro de Exteriores de Zapatero, Miguel Ángel Moratinos: “En estos quince años mucho se ha hecho en materia de construcción de tejido común, de tejido iberoamericano: no hay, prácticamente, ningún aspecto de la actividad humana en el que no encontremos una multiplicidad de iniciativas, foros, encuentros y acuerdos de ámbito iberoamericano. De manera poco perceptible, y desde luego incomprensible, hemos ido creando lo que hoy es un espacio iberoamericano enormemente denso y cuyo potencial apenas empezamos a imaginar. En este sentido, las Cumbres Iberoamericanas han hecho más que otras organizaciones internacionales basadas en criterios de identidad similares, como la Commonwealth o la Comunidad francófona, con las que la Comunidad Iberoamericana resiste ventajosamente cualquier comparación, quizá, entre otras razones, porque sus señas de identidad son más sólidas y los valores compartidos más abundantes y homogéneos.” Miguel Ángel Moratinos (2005), “Más que la Commonwealth o la francofonía”, en *El País*, 12 de octubre de 2005, sección opinión, p. 13.

negociar con los países de la región; así mismo, también ayuda a equilibrar la pertenencia de España a la Unión Europea. La CIN constituye un territorio esencialmente nacional, en tanto se afincó en el legado colonial con América Latina.

Hay que apuntar que el proyecto iberoamericano es uno de los argumentos más fuertes que han utilizado los líderes españoles para hacer de la política española hacia la región una política de Estado. Esto se explica en gran parte porque el origen de ese proyecto estuvo estrechamente ligado al inicio de la Transición y a la nueva política que se quería desarrollar en América Latina a partir de entonces. En ese proceso el Rey Juan Carlos I se convirtió en el interlocutor privilegiado con el subcontinente porque en los numerosos viajes que comenzó a realizar a la región a partir de 1976 ayudó a socializar con los líderes y sociedades latinoamericanos las perspectivas de esa nueva política, los nuevos valores democráticos que la inspirarían y la voluntad del nuevo régimen de que se orientaría por el objetivo de sustentar con hechos el presupuesto de Comunidad Iberoamericana de Naciones. La nueva política exterior española hacia la región se ha inspirado desde entonces en esa idea de Comunidad como un objetivo de Estado.¹⁰⁸

2.5.3. Espacio para potenciar el protagonismo internacional de España

América Latina también ha sido importante para España porque desde la Transición hasta el presente ha servido para que los diferentes gobiernos españoles hayan tratado de que su país tenga una acción protagónica y autónoma en el sistema internacional que sea complementaria a la proyección internacional que le ha ofrecido la Unión Europea. La política hacia la región sirvió en un primer momento para evitar que las capacidades internacionales que recién había adquirido España como potencia media se diluyeran dentro del eje euro-atlántico, y en especial, dentro de la CE/UE, su prioridad absoluta. Luego, la encomienda ha sido defender los intereses creados en la región.

Ya vimos que el gobierno de Felipe González en su primer tramo (1982-1988) se enfrentó al reto de establecer los márgenes de autonomía relativa de la política exterior española en un momento en el que se estaban definiendo los fundamentos de la relación de España con el eje euro-atlántico (adhesión a la CE, Convenio de Defensa con Estados Unidos, permanencia en la OTAN).

Si la aspiración era configurar la nueva identidad internacional de España como una potencia media con autonomía en el sistema internacional y, a la vez, como un socio confiable (en un contexto de Guerra Fría), era necesario entonces encontrar un espacio de acción que ayudara a equilibrar su integración en un marco de alianzas cuyo núcleo gravitacional era sumamente poderoso. Integrada en la OTAN y en una comunidad política y económica dominada por Alemania, Francia y Gran Bretaña, el país ibérico encontraba muy pocas oportunidades para desarrollar una línea de acción nacional que estuviera al

¹⁰⁸ Ver Celestino del Arenal, Alfonso Nájera (1989) *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, CEDEAL, Madrid, 104 pp; Victoria Galvani (1987), *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis del iberoamericanismo de España en el reinado de Juan Carlos I*, CIPIE, Madrid, 82 pp.

margen “de los grandes”, al margen de la CPE, y que estuviera, a su vez, a la altura de las aspiraciones de las élites españolas por forjar un lugar propio en el mundo.

América Latina fue la opción natural.¹⁰⁹ Como ya se comentó al principio del capítulo, ahí no había grandes intereses en juego ni conflictos que pudieran desestabilizar el proceso de inserción de España en el sistema internacional, a diferencia del Medio Oriente o el mundo árabe. América Latina atravesaba, además, por un momento político, económico y social (transiciones a la democracia, recambio del modelo económico, crisis de la deuda, conflicto centroamericano) que parecía encajar muy bien con la experiencia y el capital político que podía aportar España a raíz de su propio y exitoso proceso democratizador; los gobiernos latinoamericanos en general se mostraban muy receptivos a esa “historia de éxito”. Para un gobierno como el de González, necesitado de refrendar con hechos la ruptura con el pasado autoritario franquista, eso representaba un invaluable activo para encaminar el proceso de Transición a su fin y respaldar su propio proyecto de gobierno.¹¹⁰

Además, como se mencionó en su momento, el subcontinente parecía ofrecer buenas perspectivas para la internacionalización de las empresas españolas ante la inminente adhesión de España a la CE y, a su vez, ante el escaso contenido económico que todavía presentaban en esos años las relaciones hispano-latinoamericanas. Por último, pero no por ello menos importante, el legado colonial como un acervo nacional distintivo, plasmado en la similitud cultural y en el idioma común (CIN) le podía añadir valor a la proyección internacional de España, vía América Latina, como una potencia cultural.

Todo esto decantó a Felipe González para que, en el contexto de la Transición y del último tramo de la Guerra Fría, aprovechara a Latinoamérica para desarrollar una agenda nacional de política exterior que comenzara a explotar las capacidades internacionales de su país en esa zona y con ello evitar que fuera satelizado por las potencias de su entorno.

A partir de ese momento y por lo menos hasta el final de la Posguerra Fría, la agenda nacional de esa política y sus instrumentos a nivel bilateral (por ejemplo, en la cooperación al desarrollo) y multilateral (a partir del sistema iberoamericano) sirvieron para que España diversificara sus relaciones internacionales más allá de la propia CE/UE y del eje euroatlántico.

Paralelamente, esa nueva agenda nacional también sirvió para tratar de compensar las acciones que España tuvo que ceder al momento de ingresar a la CE y que condicionaban aspectos cruciales de su política exterior, incluyendo, por supuesto, la desarrollada hacia América Latina (por ejemplo, en lo referente al comercio y de forma parcial, la cooperación al desarrollo). Es decir, ciertos instrumentos de la política latinoamericana de España, como las Cumbres Iberoamericanas, sirvieron para compensar la europeización que comenzó a presentar esa política desde la misma adhesión del país ibérico a la CE.

¹⁰⁹ Según vimos en el apartado 2.3.1. el gobierno de Felipe González comenzó a desarrollar una agenda nacional, es decir, al margen de la CPE, en lo relacionado al Mediterráneo y Latinoamérica. Esa agenda corría en paralelo con la participación de España en la agenda comunitaria (colectiva) y naturalmente con su adaptación a las directrices económicas de la CEE. Bajo esta premisa se ha desarrollado la reflexión en el presente inciso.

¹¹⁰ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 120 y 233-246.

Pero sobre todo, la política nacional que desarrollaron los gobiernos españoles hacia América Latina en este periodo sirvió para afincar la posición de su país en la región al haber creado y/o estimulado la formación de nuevas interdependencias políticas y económicas con los países del área que hasta antes de la Transición no habían existido o no habían sido relevantes. Con ello se creó un espacio en el que se pudo alcanzar protagonismo y autonomía dentro del sistema internacional en el momento en el que España consolidaba precisamente su posición dentro del eje euro-atlántico: en América Latina comenzó a haber un *trust* de intereses propios y distintivos que justificaban la acción gubernamental en la región (interlocución política directa, intercambios comerciales y flujos de IED).

En todo caso, hay que advertir que si todo eso fue posible fue gracias a que los gobiernos españoles mantuvieron una relación equilibrada con Estados Unidos y gracias también a que durante esos años existió una mayor convergencia de intereses con la Unión Europea (por ejemplo, para una establecer una “asociación estratégica birregional” o respecto a Cuba). Es decir, hubo un equilibrio más o menos estable entre la agenda nacional y la europea de la política de España hacia la región, que permitió que se complementaran en beneficio de los intereses españoles del momento (afincar la posición en el subcontinente y consolidar su posición en el marco euro-atlántico).

Pero a partir del 11S, con una España económicamente fortalecida, plenamente europeizada e integrada en las alianzas euro-occidentales, la política hacia América Latina tuvo otros objetivos. Ya no se trató de crear un espacio de acción o nuevos intereses, sino de defenderlos. En particular, se podría decir que el gobierno de Rodríguez Zapatero revitalizó la agenda y los instrumentos nacionales de esa política ante el imperativo de defender ciertos intereses españoles de una serie de circunstancias que los amenazaron constantemente a lo largo de su mandato. La pérdida de autonomía frente a Estados Unidos (*giro atlantista*), la mayor divergencia de intereses que hubo entre su gobierno y la Unión Europea (en relación a Cuba o en la cooperación al desarrollo) y el cambio político en la región (nueva izquierda) fueron las principales amenazas. Como sostiene Sanahuja, José Luis Rodríguez Zapatero trató de adaptar la política española en Latinoamérica a los nuevos intereses y necesidades de España con un enfoque más equilibrado entre el marco UE y el bilateral (nacional).¹¹¹

En ese orden de ideas, lo que se plantea en este trabajo es que el líder socialista tuvo una preferencia muy marcada por utilizar los instrumentos nacionales de la política de España hacia América Latina antes que los instrumentos europeos, reforzando y actualizando aspectos sensibles de esa política (política hacia Cuba, relaciones bilaterales con México o Brasil, cooperación al desarrollo). No obstante, el contexto interno e internacional determinaron que el equilibrio dinámico entre ambas agendas variara de una legislatura a otra (desequilibrio durante el primer gobierno a favor de la dimensión nacional y equilibrio durante el segundo).

¹¹¹ José Antonio Sanahuja (2013), “Spain. Double Track-Europeanization and the Search for Bilateralism”, en *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, London, p. 55.

Ahora bien, es importante subrayar que los gobiernos españoles siempre han hecho un esfuerzo por mantener un equilibrio complementario entre las dos plataformas que le han brindado mayor proyección internacional a España, la CE/UE y Latinoamérica, más allá de que hayan buscado tener un protagonismo autónomo en esta última región. Dos hechos, probablemente menores, lo pueden ilustrar.

En primer lugar, desde Felipe González todos los gobiernos españoles han complementado su compromiso con la profundización del proyecto de integración en Europa con el compromiso por avanzar al mismo tiempo en la institucionalización política de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, quintaesencia de la agenda nacional de España en América Latina. Primera Cumbre Iberoamericana y Tratado de Maastricht; Secretaría de Cooperación y Unión Monetaria; SEGIB y Tratado Constitucional: casi siempre los grandes desarrollos que han conocido estos dos procesos desde 1986 han terminado por coincidir en el tiempo. Desde luego, esto se tiene que entender en el sentido de que la diplomacia española ha trabajado para tratar que la evolución del sistema iberoamericano vaya al mismo ritmo del proceso europeo y nunca quede a la zaga.

El otro ejemplo tiene que ver con la forma en la que se ha dispuesto la organización del ministerio de Exteriores para gestionar las relaciones con esas dos áreas.

En efecto, dos meses después de haber firmado el acta de adhesión a las Comunidades Europeas, Felipe González llevó a cabo una profunda reforma del ministerio con el fin de adaptarlo a las nuevas circunstancias. Esa reforma estableció una distribución de responsabilidades basada en tres secretarías de Estado, a saber, la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas (SECE, a la postre SEUE), la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y la Secretaría General de Política Exterior. Con ello, se estableció una pauta de organización que perdura hasta el presente: a Europa y Latinoamérica se les otorga siempre una secretaría de Estado propia, como una muestra de su carácter prioritario, si bien el subcontinente suele compartir el despacho con los asuntos de cooperación internacional. En cambio, el resto de las regiones del mundo y de la agenda internacional se colocan juntas en una sola secretaría.¹¹²

¹¹² La reforma de Felipe González se realizó en agosto de 1985. La predecesora de la SECE fue la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, el órgano ministerial que se había encargado de encabezar las negociaciones para la adhesión a la CE. La SECE cambió su denominación en 1995 por la actual Secretaría de Estado para la Unión Europea. *Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto de 1985, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado Organismo autónomo del Departamento*, publicado en el BOE, núm. 207, jueves 29 de agosto de 1985. Por otra parte, la pauta de organización que estableció la reforma del '85 se alteró mínimamente cuando el primer gobierno de Aznar (1996-2000) tuvo que ajustar el presupuesto para lograr cumplir con los criterios de convergencia para ingresar a la Unión Monetaria y decidió fusionar los asuntos referentes a la Unión Europea con los asuntos generales ("Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, SEPEUE"). Es la única ocasión hasta el momento en la que la Unión Europea ha tenido que "compartir" secretaría con otros asuntos, como ha ocurrido con Latinoamérica y los asuntos de cooperación. A partir de su segundo gobierno Aznar suprimió esa "macro-secretaría" y volvió al esquema inicial, aunque renovó la denominación para el despacho de los asuntos generales (Secretaría de Estados de Asuntos Exteriores, como está al día de hoy). José Luis Neila Hernández (2011), "La Administración Exterior del Estado: el reto de la unidad de acción en el exterior", en Juan Carlos Pereira Castañares, José María Beneyto (2011), *op. cit.*, pp. 556-557.

Este ejemplo también sirve para llamar la atención sobre el hecho de que Rodríguez Zapatero ha sido el único presidente que ha tratado de introducir cambios significativos en esta distribución.

El primero se relacionó con el interés que tuvo en hacer de la cooperación internacional el signo distintivo de su política exterior. Así, al comienzo de su primer gobierno, añadió “y de Cooperación” al nombre del Ministerio de Asuntos Exteriores para quedar con su denominación actual (MAEC). En esa misma línea, también decidió darle una Secretaría propia a los asuntos de cooperación (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, SECI). Con este doble movimiento esas cuestiones por primera vez se desvincularon de América Latina y por tanto, se rompió con la norma que venía siendo habitual desde 1985. A su vez, los asuntos latinoamericanos se fusionaron con los asuntos generales (Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, SEAEI), algo que no duraría por mucho tiempo.

Y es que el segundo gran cambio que introdujo el equipo de Rodríguez Zapatero -el más destacado desde la perspectiva de nuestro análisis- consistió en darle una secretaría propia a Latinoamérica en septiembre de 2006: la Secretaría de Estado para Iberoamérica (SEI).

En el capítulo 4 se argumentará que esta decisión, enteramente novedosa, fue una manera de responder al complejo escenario latinoamericano que tuvo que enfrentar el Ejecutivo de Política Exterior (EPE) a partir de entonces, que exigía una atención *ad hoc* para preservar dos intereses que se veían amenazados, a saber, la interlocución política directa y las inversiones de las empresas españolas. Es decir, dos intereses que no se podían defender si no era con una intervención directa y autónoma respecto de Estados Unidos y Europa (caso de la interlocución con Cuba) que se viera complementada, en todo caso, por la acción de la UE (como en la nacionalización de empresas por parte de Venezuela o Bolivia).

La decisión de contar por primer vez en la historia reciente del MAEC con un órgano exclusivo para conducir las relaciones con América Latina, que no estuviera vinculado, ni con la cooperación internacional, ni con los asuntos generales, estaría reflejando entonces el particular momento histórico que le tocó vivir a José Luis Rodríguez Zapatero en las relaciones entre España y el subcontinente. También podría ser una manifestación de la fuerte apuesta que hizo para privilegiar los instrumentos nacionales frente a los europeos en la acción hacia América Latina.

El cuadro 2A ilustra lo particular que fue su mandato en relación a la organización que han conocido las Secretarías de Estado dentro del MAEC desde 1985. Ahí también se puede apreciar que la única de las novedades introducidas por Rodríguez Zapatero que logró perdurar en el tiempo ha sido la denominación del ministerio de exteriores, como ya se ha dicho. La SEI fue suprimida por el propio presidente socialista al calor de la crisis económica en 2010 para decidir volver al esquema con el que había iniciado su mandato (SEAEI). Mariano Rajoy decidió a su vez desaparecer la SECI creada por su antecesor y volver a fusionar los asuntos latinoamericanos con los de cooperación (SECIPI); los

asuntos generales volvieron a tener una sola secretaría. Es decir, Rajoy retomó la pauta tradicional de organización del ministerio.

2.5.4. Agente de la diversificación e internacionalización de la economía española

El subcontinente también ha sido importante para España porque ha contribuido a dinamizar el proceso de cambio e internacionalización de la economía española desde los años de la Transición hasta las primeras décadas del siglo XXI. Los intercambios comerciales y los flujos de IED con Latinoamérica han contribuido a diversificar la economía del país ibérico, a internacionalizarla y, por tanto, a ir proyectando un *set* de intereses españoles en el exterior de manera paralela, y complementaria, a la inserción política que ha ido teniendo el país ibérico en el sistema internacional. Aquí, la importancia de Latinoamérica también ha variado con el tiempo.

2.5.4.1. De la Transición al IIS

Hay que tener en cuenta que a partir de la Transición los gobiernos españoles tuvieron que relanzar las relaciones económicas internacionales de España como parte de la integración del país ibérico en Europa. La piedra angular fue, desde luego, la adhesión a las Comunidades Europeas y sus eventuales desarrollos, como el Mercado Común y la Unión Monetaria. Si este paso fundamental implicó que se acentuara la ya de por sí alta concentración que venía presentando el comercio español con la CEE desde tiempo atrás (60%), por otro lado, para las empresas españolas -en particular para aquellas que desarrollaban su negocio en sectores clave de la economía como el de la banca, energía, y telecomunicaciones- eso significó el reto de tener que competir en un mercado relativamente maduro y saturado.

Eso se pudo hacer al principio porque incluso desde antes de que se produjera la adhesión, Felipe González apostó por reforzar esos tres sectores bajo la idea de crear “campeones nacionales” que resistieran la competencia europea y apuntaran a generar su desarrollo en el exterior. Como se mencionó en el apartado 2.3.1., las empresas españolas tuvieron que reaccionar ante circunstancias adversas apostando por la internacionalización como una forma de ganar competitividad y defenderse, al mismo tiempo, de una posible adquisición hostil por parte de grupos y empresas europeas.¹¹³

El desafío respecto de América Latina consistía en relanzar unas relaciones económicas que hasta entonces se habían desarrollado con discreción. Más allá del lugar muy secundario que comenzó a tener el subcontinente dentro del panorama comercial de España (anclado, como ya se dijo, en Europa), parecía necesario renovar los lazos económicos ante las necesidades derivadas de la propia adhesión a la CE, es decir, diversificar los mercados ante la alta concentración en el ámbito comunitario e impulsar la internacionalización de las empresas españolas. Desde entonces y durante toda la Posguerra Fría los sucesivos gobiernos españoles levantaron el marco institucional necesario para darle cobertura política a ese objetivo.

¹¹³ Álvaro Calderón, José Luis Machinea, (2008), *op. cit.*, p. 290.

Los primeros pasos se dieron a través de la creación de los créditos FAD (1976) para incentivar, a través de la cooperación al desarrollo, la internacionalización de las empresas españolas en el Sur y, en especial, en América Latina. De hecho, el criterio comercial que subyacía en esos instrumentos (vigentes, por otro lado, hasta la etapa de Rodríguez Zapatero) es un factor que también explica el que Latinoamérica haya ocupado un lugar preferente dentro de la política española de cooperación al desarrollo desde sus inicios hasta muy recientemente.¹¹⁴

También fueron clave los Tratados de Amistad que se comenzaron a firmar con los países latinoamericanos desde la década de los ochenta, así como los acuerdos bilaterales de orden estrictamente económico, en materia fiscal (para evitar la doble tributación) y de promoción de inversiones (Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, APPRI). A nivel multilateral, el sistema de cumbres iberoamericanas proveyó un marco de diálogo directo -esto es, al margen de la CE/UE- para reforzar el respaldo gubernamental a este proceso.

Todo esto sirvió para que, efectivamente, durante toda la década de 1990 las renovadas relaciones económicas entre España y América Latina despegaran definitivamente y establecieran las pautas básicas de su comportamiento actual. A ello contribuyeron no sólo la acción española sino también el favorable contexto económico internacional de esos años y el particular momento económico por el que atravesó Latinoamérica. Un momento de total y homogénea adhesión a los postulados del Consenso de Washington en el que los gobiernos latinoamericanos acometieron amplias y generalizadas reformas en sus economías, como la privatización de servicios públicos, la desregulación comercial, la apertura comercial y financiera, el otorgamiento de acceso a explotación de recursos naturales y una nueva política de derechos de propiedad; todo ello en condiciones de estabilidad macroeconómica en línea con las economías de la OCDE.¹¹⁵

En ese marco de convergencia de intereses españoles y latinoamericanos, los intercambios comerciales y los flujos de inversión entre España y América Latina conocieron una nueva época. En términos de comercio, habría que decir que, si se excluye a los países de la OPEP, entre 1993 y 2000 el subcontinente se consolidó como el cuarto socio comercial de España, por detrás de Europa, Asia y el bloque conformado por Estados Unidos/Canadá. En el año 2000 las exportaciones del país ibérico hacia Latinoamérica ascendieron a 7,000 millones de euros (5.7% sobre el total) mientras que las importaciones tuvieron un valor de 6,300 millones de euros (3.7%). Una característica de todo este periodo es que la balanza comercial registró un saldo favorable para España y que los intercambios se concentraron sólo con cinco países, tanto para las exportaciones (Argentina, Brasil, México, Chile y Cuba) como para las importaciones, (Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia) (Ver gráfico 2C).¹¹⁶

¹¹⁴ José Antonio Sanahuja (2009), *op. cit.*, pp. 199-200 y 225-226.

¹¹⁵ Álvaro Calderón, José Luis Machinea, (2008), *op. cit.*, p. 291; Ramón Casilda Béjar (2008), *op. cit.*, pp. 32-33.

¹¹⁶ Alfredo Arahuetes (2009), "Mejores relaciones y lazos más estrechos: comercio e inversiones directas de España en América Latina", en Celestino del Arenal (coord.) (2009), *op. cit.*, pp. 241-274.

Por otro lado, conviene subrayar que si bien la importancia relativa del subcontinente en materia comercial era muy discreta, desde ese momento México y Brasil comenzaron a figurar dentro de los principales socios comerciales de España en el mundo. Por ejemplo, en el año 2000 esos dos países fueron, respectivamente, el décimo y el décimo tercer destino de las exportaciones españolas a nivel mundial, mientras que como origen de importaciones ocuparon la vigésima primera posición (México) y la vigésima tercera (Brasil).¹¹⁷

Aún más, la recuperación sostenida que tuvo México a lo largo de la década de 1990 como proveedor de petróleo de España lo colocó como su segundo suministrador ya para el año 2000, con una cuota de suministro del 13.3%, sólo por detrás de Nigeria (15.9%) y por encima de Libia (12%), Arabia Saudita (11.5%), Irak (10.4%), Rusia (9%) e Irán (6.8%). Esto, sumado a la discreta contribución de Venezuela (2.7%), originó que en ese año Latinoamérica suministrara el 16% de crudo a España, frente al 39.7% de África, el 29.9% del Medio Oriente y el 14.4% de Europa.¹¹⁸

Ahora bien, en términos de inversiones, lo importante de esta etapa de “despegue” de los vínculos económicos fue que se registró un hecho sin precedentes en las relaciones entre España y Latinoamérica y en la propia economía española: durante el periodo 1993-2000 se produjo una masiva llegada de IED española al subcontinente que originó una fuerte acumulación de capital español no conocida hasta entonces. La segunda parada de la internacionalización de las empresas de la “España europea” había comenzado.

De acuerdo con Calderón y Machinea, el desembarco inició en América del Sur, comenzando por Argentina y Perú (principios de la década) para continuar por Chile, Colombia y Brasil. Una vez asentadas en esa parte del continente las empresas comenzaron a avanzar hacia el norte a mediados de la década, para llegar a Centroamérica, República Dominicana, Cuba y México.¹¹⁹ Se trató de un reducido número de corporativos encabezados por Iberia, Endesa, Repsol, Telefónica, Santander, BBVA, Iberdrola, Unión Fenosa, Gas Natural y Aguas de Barcelona. Éste sería el núcleo duro de las inversiones españolas en América Latina a partir de entonces. Por tanto, la IED española en la región durante este periodo se concentró en tres sectores, aquéllos que Felipe González había reforzado previo a la adhesión (banca, energía y telecomunicaciones).

Argentina fue el caso paradigmático. Ahí, la presencia de las empresas españolas fue más amplia y diversificada que en ningún otro país: en los sectores de telecomunicaciones, energía, agua y saneamiento, hidrocarburos, servicios financieros y transporte aéreo.¹²⁰ Y en Argentina fue donde se dio lo que un alto dirigente de Repsol denominó “el hito histórico fundamental” del proceso de internacionalización de esa empresa, con la

¹¹⁷ De acuerdo con los informes de *España Exportación e Inversiones* (ICEX). Se pueden solicitar electrónicamente en la página web del organismo: <http://www.icex.es>

¹¹⁸ CORES (2000), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos. Resumen Año 2000*, Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, Ministerio de Economía, Madrid, p. 8. México y España han firmado hasta ahora tres acuerdos de cooperación energética, en 1978, 1999 y 2010.

¹¹⁹ Álvaro Calderón, José Luis Machinea, (2008), *op. cit.*, p. 293.

¹²⁰ *Ídem*.

adquisición de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), en 1999, que de acuerdo a Ramón Casilda ha sido de las más importantes operaciones no financieras realizadas por empresas españolas hasta el momento.¹²¹

Los desembolsos que realizaron las empresas españolas en el subcontinente fueron de tal magnitud que originaron el llamado “*boom* inversor” de España en América Latina. Datos de la Secretaría de Estado de Comercio de España indican que en el periodo 1993-2000 la IED española acumulada ascendió a 154,850 millones de euros, de los cuales 78,000 millones se dirigieron a Latinoamérica (50%) y 51,500 a la UE15 (33%); Estados Unidos recibió apenas 11,000 millones de euros (0.7%).¹²² El promedio anual que alcanzaron los flujos de IED española hacia el subcontinente durante este periodo fue de 9,760 millones de euros, mientras que los que se dirigieron a la UE15 promediaron 6,440 millones de euros y hacia Estados Unidos 1,370 millones de euros.

El *boom* inversor en América Latina se puede valorar desde la perspectiva de los cambios que produjo en el perfil inversionista de España. Por ejemplo, en el periodo 1986-1992 los flujos anuales brutos de IED española en el mundo habían promediado alrededor de 300 millones de euros, pero en el periodo 1993-2000, esto es, durante la intensa expansión en Latinoamérica, promediaron una cifra muy superior, de 19,300 millones de euros.¹²³ Aún más, si a principios de la década de 1970 la IED española representaba apenas entre el 1.5% y el 3% del PIB español, a finales de la década de 1990 la proporción era del 17%. Sólo la IED que se dirigía a América Latina representaba el 10% del PIB español.¹²⁴ Finalmente, como se mencionó en su momento, a partir de la segunda mitad de esa década el país ibérico se consolidó como exportador neto de capitales gracias a los intensos desembolsos realizados en América Latina y, en menor medida, a los que se realizaron en la UE15. Este hecho se puede apreciar muy claramente en el gráfico 2D.¹²⁵

Algunos analistas han considerado que el *boom* inversor de España en América Latina marcó un antes y un después en la historia contemporánea de la economía española. Incluso, la CEPAL ha llegado a asegurar que después del descubrimiento, la conquista y la dominación colonial de España en América, la llegada de las grandes empresas españolas a la región ha sido uno de los fenómenos más relevantes de la historia común entre ese país y el subcontinente.¹²⁶

¹²¹ Antonio Brufau (2008), “Repsol YPF. La internacionalización en América Latina”, en Ramón Casilda Béjar (ed.) (2008), *op. cit.*, p. 162; Ramón Casilda Béjar (2008), *op. cit.*, p. 29.

¹²² A reserva de que se indique otra cosa, todas las cifras relacionadas con el comercio y los flujos de IED de España que se citen en lo que resta del capítulo se han obtenido de la Secretaría de Estado de Comercio, perteneciente al Ministerio de Economía y Competitividad de España. Los datos se encuentran disponibles en la página web de la Secretaría: <http://www.comercio.gob.es/es-ES/Paginas/default.aspx>. Los montos de IED se refieren a inversiones brutas que incluyen las operaciones ETVE y no-ETVE.

¹²³ Alfredo Arahuetes (2009), *op. cit.*, p. 263.

¹²⁴ Ramón Casilda Béjar (2008), *op. cit.*, p. 31.

¹²⁵ Un indicador más que ilustra las nuevas interdependencias financieras entre España y Latinoamérica surgidas con el *boom* fue la creación de LATIBEX en 1999, un mercado de valores ubicado en Madrid dirigido a captar inversión europea para las empresas latinoamericanas más importantes del subcontinente.

¹²⁶ Álvaro Calderón, José Luis Machinea, (2008), *op. cit.*, p. 290.

Como haya sido, lo cierto es que a partir de esta experiencia las empresas españolas acumularon fuertes cantidades de capital en Latinoamérica del que antes carecían, ganaron experiencia, tamaño, cuota de mercado y una posición de liderazgo en los diferentes sectores en los que se desempeñaban. Pero quizá lo más importante es que, a partir de su nueva condición multinacional adquirida en la región, las empresas españolas también pudieron construir una plataforma desde la cual pudieron acometer en la siguiente década la tarea de expandirse por el mundo hacia mercados más complejos, como Asia, Medio Oriente o la propia Unión Europea.¹²⁷

Para la economía española el *boom* significó el empujón a su internacionalización definitiva en un periodo sumamente corto, que se dio, no se debe olvidar, justo en el momento en el que España ingresaba al euro (1998). Finalmente, en términos de política exterior, este *boom* también creó una red de intereses nacionales propios, privados-empresariales, que antes no existían y mucho menos con Latinoamérica. En pleno proceso de consolidación de España dentro del eje euro-atlántico, el país ibérico podía aspirar a equipararse con Francia y Gran Bretaña en el terreno empresarial, gracias al masivo desembarco de sus empresas en América Latina.¹²⁸

2.5.4.2. *Del IIS a la actualidad*

Por esa razón es que a partir de 2001 y hasta el presente (2014) los sucesivos gobiernos españoles han tenido que enfrentar retos muy diferentes a los del anterior periodo, que, en algunos aspectos, guardan mayores semejanzas con aquellos desafíos que enfrentan las economías de los países más industrializados. A partir del cambio de siglo, con una España plenamente integrada en la Unión Europea y con una economía en crecimiento (por lo menos hasta 2007) de lo que se ha tratado es, por una parte, de consolidar y profundizar las interdependencias económicas ya formadas y estimular la creación de otras nuevas con África, Medio Oriente, el continente asiático, Rusia y Europa del Este. La crisis económica internacional que golpeó a España a partir de 2008 no hizo sino reforzar esa convicción.

Por otra parte, la tarea también ha consistido en gestionar los recursos políticos disponibles para preservar y defender los distintos intereses que han surgido de todas esas interrelaciones cuando se han visto amenazados. Esos intereses tienen que ver con mantener la diversificación de los mercados de España y del suministro de sus energéticos. Tiene que ver con la red de negocios que han desarrollado sus empresas en su expansión por el mundo y tienen que ver, también, con la reputación internacional que ha ganado España a partir de su valoración como un inversor de peso global.

En ese orden de cosas, la acción gubernamental se ha concentrado en elaborar los Planes África y Asia y en estimular los contactos de alto nivel con las autoridades locales para ampliar las posibilidades de negocio de las empresas españolas. Así mismo, se ha procurado ampliar la red de APPRI's prácticamente por todo el mundo y establecer una

¹²⁷ *Ídem.*

¹²⁸ Roberto Grasa (2001), *op. cit.*, p. 78.

gran diversidad de acuerdos en materia económica, incluyendo un Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) con China (en 2005).

En América Latina los esfuerzos políticos se han dirigido a consolidar y a profundizar las interdependencias con el subcontinente, ya sea renovando y ampliando el aparato institucional de las relaciones económicas (APPRI's, convenios en materia fiscal, propiedad intelectual) o reforzando ese marco con nuevos instrumentos, como los AAE que se firmaron con Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia y Perú entre 2001 y 2008.

Esas acciones inclusive también se han visto complementadas por los Acuerdos de Asociación que ha firmado la Unión Europea con México (2000), Chile (2002) y Centroamérica (2010), así como los Acuerdos Comerciales Multipartes que estableció la UE con Colombia y Perú (ambos en 2010). Hay que notar además que luego de la desaceleración económica internacional de 2001-2003 los países latinoamericanos iniciaron una fase de recuperación que les llevó a muchos de ellos, especialmente, a Brasil, México, Chile y Colombia, a ofrecer más y mejores condiciones para atraer IED del exterior.¹²⁹

No obstante, frente a unas condiciones que han hecho plausible la profundización de las relaciones económicas con ciertos países latinoamericanos, las autoridades españolas también han tenido que hacer frente a una nueva dinámica no conocida anteriormente y que es, de hecho, la nota distintiva que marca este nuevo periodo: las nacionalizaciones o amenazas de nacionalización de empresas españolas que desde principios de la década de 2000 han realizado algunos gobiernos latinoamericanos. Esto ha obligado a los diferentes gobiernos españoles a tener que emplear a fondo las capacidades político-diplomáticas que han tenido a su alcance para defender y preservar los intereses de las empresas españolas y el prestigio de su país.

Como se verá en los capítulos 4 y 5, esta nueva realidad obedeció al ciclo político que inició en América Latina desde finales del siglo XX, caracterizado por la llegada al poder de una nueva izquierda latinoamericana que tenía en común una crítica al neoliberalismo económico de 1990. No obstante, la fuerte crisis interna por la que atravesó Argentina entre 2001 y 2003 fue la que constituyó el verdadero parteaguas desde el punto de vista económico, pues el país sudamericano escenificó en esa coyuntura las dificultades que tendrían que enfrentar los sucesivos gobiernos españoles a partir de entonces: autoridades nacionales empoderadas, que cuestionaban la legitimidad de las inversiones de las empresas españolas, que amagaban con nacionalizar sus activos y que generaban un ambiente de incertidumbre jurídica para sus intereses económicos. De haber sido una “playa idílica” para las empresas españolas, con una amplísima red de intereses desperdigados por toda su economía, Argentina se convirtió en muy poco tiempo en la antinomia de la década dorada para las inversiones del país ibérico.¹³⁰

¹²⁹ Alfredo Arahuetes (2010), “Cuatro décadas de inversiones directas españolas en América Latina, en Alonso, J.A., (ed.), *Homenaje a Juan Muñoz. Ensayos y semblanzas*, Editorial Complutense, Madrid, 262.

¹³⁰ Álvaro Calderón, José Luis Machinea, (2008), *op. cit.*, pp. 295-296.

Desde ahora conviene notar que la parte más intensa de este nuevo ciclo lo enfrentaron Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy. Ciertamente, José María Aznar tuvo que hacer frente a algunos esbozos de esos problemas durante su segundo gobierno, pero cuando su sucesor en La Moncloa asumió el cargo esa tendencia ya iba en ascenso y llegó a su máximo nivel justo a la mitad de su mandato, entre 2006 y 2010, coincidiendo con la crisis financiera internacional. A su vez, Mariano Rajoy tuvo que enfrentar la nacionalización de YPF por parte de Argentina poco después de haber asumido la presidencia, en un hecho que encerró el “espíritu” de esta nueva época por haberse tratado de una de las empresas insignia del *boom* anterior.

En suma, a partir de 2001 la divergencia de intereses entre España y América Latina ha sido mayor a la que había existido una década antes, pero la heterogeneidad política que adquirió el subcontinente en este mismo periodo ha propiciado que, a su vez, se hayan acentuado las convergencias con ciertos países, como México y Colombia.

En ese contexto dialéctico de cambio y profundización, de convergencias y divergencias, hay que entender el desarrollo que han tenido las relaciones económicas entre España y Latinoamérica durante las dos primeras décadas del siglo XXI. En el comercio, el subcontinente ha mantenido su posición como cuarto socio comercial del país ibérico, después de Europa, Asia y Estados Unidos-Canadá (y de nuevo excluyendo a los países de la OPEP).¹³¹

En el año 2012 las exportaciones españolas hacia Latinoamérica alcanzaron un valor de 13,800 millones de euros, mientras que las importaciones se valoraron en 19,600 millones de euros. Los intercambios agregados (exportaciones + importaciones) en el periodo 2000-2012 se volvieron a concentrar en cinco países: México, Brasil, Argentina, Venezuela y Chile, en ese orden, mientras que la balanza comercial ha presentado un déficit para España (ver gráfico 2E).

Por otra parte, se puede constatar que las posiciones de México y Brasil en el comercio exterior de España han presentado algunas fluctuaciones. Por ejemplo, si en 2009 México era el noveno destino de las exportaciones españolas, en 2012 ocupaba la décimo séptima posición; sin embargo, como origen de importaciones ganó cuota de mercado al pasar del vigésimo tercer puesto en 2009 al décimo cuarto en 2012. Brasil registró cambios sustanciales respecto del anterior periodo pues en 2012 fue el décimo noveno destino de las exportaciones españolas y el décimo quinto como origen de las importaciones del país ibérico.¹³² Como sea, tanto México como Brasil continuaron siendo los dos principales socios comerciales de España en la región.

Otro rasgo de esta etapa es que se incrementó en términos absolutos la contribución de América Latina al panorama energético español. México y Venezuela continuaron siendo sus más importantes proveedores de crudo pero a partir de 2008 se incorporaron a la lista Brasil y Colombia. Dos años después, Perú comenzó a suministrar gas natural al país

¹³¹ Alfredo Arahuetes (2009), *op. cit.*, pp. 243-247.

¹³² Según datos de *España Exportación e Inversiones* (ICEX).

ibérico. Esto quiere decir que España continuó diversificando las fuentes de suministro de energéticos incluso en Latinoamérica (ver gráfico 2F).¹³³

En términos de inversiones, las dos primeras décadas del siglo XXI se han caracterizado por varias cosas. Primero, por el aumento que registraron los flujos totales de IED española en el mundo respecto de la etapa anterior. Efectivamente, si en el periodo 1993-2000 los flujos totales acumulados habían rondado los 155,000 millones de euros, en el periodo 2001-2012 alcanzaron casi los 557,000 millones de euros, un salto cualitativo que habla de cómo se consolidó la internacionalización de la economía española en este nuevo lapso.

En segundo lugar, en ese contexto Latinoamérica dejó de ser el destino privilegiado de las inversiones españolas y se convirtió en el segundo, en beneficio de la UE15, que se convirtió en el destino preferente. Así, en el periodo 2001-2012 la UE15 recibió 317,500 millones de euros (57% del total), América Latina 106,500 millones de euros (19%) y Estados Unidos 48,800 millones de euros (8%) (Ver gráfico 2G).

En tercer lugar, si bien es cierto que las empresas del *boom* inversor continuaron siendo los actores más relevantes de la IED española en América Latina, a partir de 2001 comenzaron a llegar masivamente nuevas empresas ligadas al negocio de la ingeniería, la construcción y los servicios hoteleros. Empresas como OHL, Dragados, Meliá y Riu se convirtieron así en los protagonistas de una segunda oleada de inversiones españolas en Latinoamérica.

Finamente, un cuarto rasgo de esta etapa es que las mismas empresas españolas del núcleo duro del *boom* utilizaron las capacidades, recursos y experiencia adquiridos en Latinoamérica para expandirse hacia la UE15 y, en menor medida, hacia Estados Unidos, Asia y Medio Oriente.¹³⁴

Cabe apuntar que a pesar de que América Latina perdió importancia relativa dentro del panorama inversor de España durante estos años, la magnitud de los flujos que se dirigieron al subcontinente fue similar a los parámetros del *boom* inversor. Por ejemplo, en el periodo 2001-2012 los flujos de IED española hacia América Latina promediaron anualmente 8,875 millones de euros, cifra ligeramente menor a los 9,760 millones de euros que se habían promediado entre 1993 y 2000. La variación más notoria se registró, en cambio, en los flujos que se dirigieron hacia la UE15, al promediar 26,462 millones de euros entre 2001 y 2012 frente a los 6,440 millones de euros que se habían promediado entre 1993 y 2000; misma situación se presentó en las inversiones dirigidas hacia Estados Unidos, al promediar cada año 4,000 millones de euros, entre 2001 y 2012, contra los 1,370 millones de euros que se habían promediado entre 1993 y 2000.

Por tanto, es un hecho que América Latina continuó siendo un destino de primer orden para las inversiones que decidieron realizar las empresas españolas durante de las dos primeras décadas del siglo XXI. Más aún, a pesar de que el ritmo de su crecimiento no se puede comparar con el que mostraron las inversiones en Europa durante este mismo periodo, la

¹³³ En el capítulo 5 se volverá sobre este asunto.

¹³⁴ Álvaro Calderón, José Luis Machinea, (2008), *op. cit.*, pp. 294-296.

consolidación, diversificación y profundización de sus operaciones en Latinoamérica -y en especial, en países con un mercado de gran potencial como México y Brasil- han mantenido al subcontinente como un área clave de su negocio, ahora convertido en uno verdaderamente global. Los intereses de empresas como Telefónica, Repsol, BBVA, Santander o Endesa se han acumulado en la región en términos de capital, balances financieros y prestigio. A mediados de la década de 2000 varias de éstas empresas eran consideradas entre las más importantes del subcontinente, al lado de “pesos pesados” como General Motors, British Petroleum o HSBC.¹³⁵

En términos de la economía española este panorama ratificó su internacionalización y, por tanto, su homologación plena con las economías avanzadas. Sin embargo, como se ha advertido desde la CEPAL, la particularidad del caso español y en concreto, de los flujos españoles de IED, es la relevancia que sigue teniendo Latinoamérica para las empresas españolas y la escasa importancia que tienen, en cambio, algunos de los mercados emergentes más dinámicos, como China, India y Europa Central y Oriental.¹³⁶

Baste decir que en este periodo continuó siendo muy importante la proporción de la IED española acumulada en América Latina respecto del PIB de España, de alrededor del 10%. Aún más, de acuerdo con la CEPAL, hacia 2010 el 65% del acervo de IED española en el mundo se concentraba en América Latina, una cifra que contrasta con los registros mucho más bajas de otros países de la Unión Europea, como Italia (10%), Países Bajos (8%) o Gran Bretaña (3%) (Ver gráfico 2H).¹³⁷

En términos de la política exterior española, esto significa que en el periodo 2001-2012 se profundizó y amplió la red de intereses españoles en América Latina que se venían gestando desde el periodo anterior: diversificación del comercio e internacionalización de la economía española, fuerte acumulación de intereses privados empresariales y prestigio como una potencia económica.

2.5.5. América Latina como caja de resonancia de las capacidades internacionales de España

De las cuatro razones que se han argüido hasta aquí se infiere que una parte muy significativa del poder internacional que ha podido cultivar España desde la Posguerra Fría ha surgido de Latinoamérica. Los vínculos socioculturales y una cultura compartida; la mediatización política del pasado colonial; una política con una agenda nacional que ha abierto un espacio de acción con relativa autonomía respecto de Europa y Estados Unidos; la diversificación del comercio y una fuerte acumulación de capital: se podría decir que estos elementos son los que han potenciado la presencia e influencia internacionales de España desde finales del siglo XX, que han complementado la proyección que le ha brindado a su vez la Unión Europea. Es una mezcla de elementos de poder duro

¹³⁵ Ramón Casilda Béjar (2008), *op. cit.*, pp. 33-34.

¹³⁶ Álvaro Calderón, José Luis Machinea, (2008), *op. cit.*, pp. 297.

¹³⁷ CEPAL (2012), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, 2012, p. 141.

(interlocución política y músculo económico) con elementos de poder blando (cultura, idioma, cooperación).

Como se ha tratado de explicar, el aporte del subcontinente se ha debido a que en él se ha desarrollado una política poscolonial al estilo de la *Commonwealth* (idea de “comunidad iberoamericana”) y un espacio de acción como contrapeso a la pertenencia al eje euro-atlántico. América Latina también fue en su momento la plataforma desde la cual las empresas españolas pudieron convertirse en verdaderas multinacionales con presencia global contribuyendo a la internacionalización de la economía española y a forjar una imagen de España como un país moderno y plenamente homologado con los países de su entorno.

Ése quizá sea el hito más importante en el desarrollo de las capacidades internacionales de la España actual. Ya vimos en los anteriores apartados que a partir de la internacionalización de su economía y de su conversión en exportador neto de capitales el país ibérico equilibró el gran peso que habían venido teniendo los valores en su proyección internacional desde la Transición. Valores que la identificaban con su entorno europeo inmediato pero que, debido al excesivo peso que aún tenían en la política exterior, sólo ayudaban a remarcar el hecho de que los intereses “duros” de España aún se encontraban en estado embrionario.

A partir de la década de 1990 se forjaron nuevos enclaves de intereses económicos que tenían más que ver con las aspiraciones de las élites españolas de superar el atraso y la exclusión de su país de las alianzas euro-atlánticas. Esos nuevos intereses, localizados muchos de ellos en América Latina, se convirtieron en un problema de política exterior en el momento en el que los gobiernos en turno estimularon su consolidación y profundización y en el momento en el que, desde entonces, han tenido que intervenir para defenderlos cuando se han visto en peligro.

Pero aún más, esos nuevos intereses no sólo modificaron las percepciones que tenía la comunidad internacional acerca de España (“los nuevos conquistadores”, la “historia de éxito” de la economía y política española) sino también las percepciones que tenían las propias élites políticas acerca del lugar de su país en el mundo. Durante el mandato de Rodríguez Zapatero -es decir, cuando esos enclaves ya estaban bien asentados en Latinoamérica- los responsables de su política hacia esa región no sólo acudieron de forma reiterada al argumento de que las inversiones españolas que se encontraban allí representaban el 10% del PIB español (para justificar su defensa en momentos difíciles) sino que estaban plenamente convencidos del impacto que había tenido el *boom* inversor de los años noventa sobre las percepciones de la comunidad internacional. A ese respecto, es muy ilustrativo lo que sostuvo la entonces titular del MAEC, Trinidad Jiménez, ante el Senado:

“Como saben, España es el segundo inversor extranjero de América Latina. Entre 1993 y 2009 la inversión española neta acumulada en la región rondó los 130.000 millones de euros. Esto significa algo más del 10% de nuestro PIB. Es más, desde los años noventa las inversiones españolas en América Latina son las responsables de que nuestro país haya ganado peso como potencia en la percepción internacional, contribuyendo decisivamente también a mejorar la imagen de nuestro país en el mundo en ese proceso de internacionalización económica. El Gobierno ha apoyado la expansión internacional de las empresas españolas en la región y las ha acompañado cuando han surgido problemas y contenciosos; y precisamente esa capacidad de interlocución permanente que tenemos con los países nos ha permitido, en suma, ser útiles y eficaces en nuestra intervención.”¹³⁸

Una lectura desde el realismo neoclásico sostendría que para entender la política exterior española reciente es necesario tomar en cuenta que el cambio político y económico que presentó España entre la Transición y la Posguerra Fría tuvo un impacto sobre las percepciones y preferencias de las élites españolas y sobre la praxis de la política exterior en su conjunto. Un cambio en el que tuvieron mucho que ver tanto la Unión Europea como América Latina.

2.6. Una política de Estado: ejes de acción de la política española hacia Latinoamérica

Ahora bien ¿cómo se han traducido todas estas motivaciones en una política hacia la región? De acuerdo con Celestino del Arenal, son cinco los ejes de acción en torno a los cuales se ha desarrollado la política latinoamericana de España desde mediados de la década de 1980. Son líneas de comportamiento que conforman la agenda nacional de la política de España hacia el subcontinente que funciona como contrapeso y complemento de la agenda europea de esa política (comercio, migración, cooperación al desarrollo e inversiones, si bien en esto último todavía con alcance limitado). La continuidad que le han dado los diferentes gobiernos españoles a cada uno de esos ejes es lo que permite hablar de una política de Estado al referirnos a la política española hacia América Latina.¹³⁹

1.- El apoyo a la democracia y la defensa de los derechos humanos.- Se trata del signo distintivo con el que nació la política exterior de la España post Franco y por ende, la política hacia Latinoamérica. Ha sido la marca con la que todos los gobiernos españoles, desde Adolfo Suárez hasta Mariano Rajoy, han querido subrayar el sentido de la política española hacia la región: una política basada en valores que identifican a gran parte de la comunidad internacional y específicamente al eje euro-atlántico. Su mayor significado lo tuvo en la década de 1980 cuando estaban en marcha los procesos de pacificación y democratización en muchos países latinoamericanos, pero también ha tenido un significado relevante en el caso cubano, y a partir de 2000, en las relaciones con los países de la nueva izquierda (Bolivia, Venezuela). Más allá del discurso, esta línea de acción se ha reflejado

¹³⁸ BOCG (2010b), “Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, para informar sobre las líneas de actuación que tiene previstas en relación con la comunidad iberoamericana de naciones y sobre prioridades de este Departamento en el ámbito de Iberoamérica y sobre la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata”, en MAEC (2011a), *Discursos y declaraciones de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D.ª Trinidad Jiménez García-Herrera (Octubre-Diciembre) 2010*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, p. 100.

¹³⁹ Los cinco ejes de acción que se exponen enseguida se han retomado de Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 119-125. Con excepción del primero de ellos (defensa de democracia y derechos humanos) el resto se ha reelaborado para darle más coherencia a la exposición que se ha venido haciendo y resaltar los puntos que a nuestro juicio son importantes.

en la votación en Naciones Unidas con los países latinoamericanos en las diferentes resoluciones sobre derechos humanos o en el apoyo de España al trabajo de la CIDH (en su calidad de miembro observador en la OEA).

2.- *Despliegue de una política de cooperación al desarrollo.*- La homologación de España con el eje euro-atlántico también pasaba por articular una política de cooperación al desarrollo que estuviera en línea con los planteamientos de la entonces CE y de la OCDE.

Latinoamérica también apareció aquí como el escenario natural para sentar las bases de esa política debido a que se combinaron varios factores: *i)* su condición de ex colonias españolas y su situación socioeconómica, que la hacía un destino de ayuda natural; *ii)* el imperativo de compensar el fuerte interés que tenía la CE/UE en sus propias ex colonias (países ACP) en detrimento de las de España; *iii)* la necesidad que enfrentaba Felipe González de superar la retórica que había prevalecido con Franco en las relaciones con el subcontinente; *iv)* las perspectivas que ofrecía la efeméride del Quinto Centenario, en el sentido de que proveía un marco de sensibilidades políticas en Latinoamérica y en la opinión pública española que facilitaban y justificaban iniciativas de cooperación política, económica y cultural con la región y; *v)* la existencia de un *expertise* en estrategias de cooperación hacia Latinoamérica que el franquismo había desarrollado.¹⁴⁰

Todo eso creó las condiciones para que se echara a andar una política de cooperación al desarrollo hacia Latinoamérica que desde entonces todos los gobiernos españoles han mantenido con un matiz importante: por lo menos hasta mediados de la década de 2000 América Latina fue el principal destino de la AOD del país ibérico, recibiendo en promedio entre el 35% y el 40% anual de esos recursos. El subcontinente comenzó a perder importancia relativa sólo hasta que los nuevos consensos internacionales sobre la materia (Objetivos de Desarrollo de Milenio) propiciaron que la AOD internacional se comenzara a dirigir prioritariamente hacia aquellas zonas del mundo con menor peso relativo, como Asia y África subsahariana.

La AOD española en Latinoamérica se ha canalizado a nivel bilateral (por ejemplo, con los créditos FAD) y a nivel multilateral, a través del sistema de Naciones Unidas, organismos regionales (BID, OEA) y el sistema iberoamericano. En este último la actividad ha sido particularmente intensa puesto que la puesta en marcha de la política de cooperación al desarrollo con el subcontinente se vinculó directamente con las conmemoraciones del Quinto Centenario y con la puesta en marcha también de las Cumbres Iberoamericanas en 1991. Algunas de las iniciativas más relevantes del ámbito iberoamericano han sido el Programa CYTED (1984), el Fondo Indígena (1992), el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (2007) y el Programa Metas Educativas 2021 (2010).

También hay que apuntar que los principales destinatarios de la AOD española en la región han sido Bolivia, República Dominicana y la mayoría de los países centroamericanos. Desde mediados de la década de 2000 España ha establecido acuerdos con los países de

¹⁴⁰ Un buen ejemplo fue el de la Oficina de Educación Iberoamericana, creada en 1949. Como se verá en la nota 145 del presente capítulo este organismo fue el antecedente directo de la actual OEI.

mayor desarrollo relativo, como Argentina, Brasil, Chile o México, para acometer proyectos de cooperación triangular en terceros países, como en Haití o en ciertas regiones de África. Un rasgo que se debe tomar en cuenta es que la IED y las remesas se han convertido en la principal fuente de financiamiento de desarrollo en la región. Para el caso español esto es particularmente válido en aquéllos países que son importantes receptores de flujos de IED española (México, Brasil); en contraste, estarían los países de menor desarrollo relativo (Centroamérica), que han sido los principales receptores de recursos vía AOD.¹⁴¹

Finalmente, hay un dato adicional que puede ilustrar claramente la importancia que ha tenido la cooperación al desarrollo en la política de España hacia Latinoamérica. El hecho de que el primer órgano del Ministerio de Asuntos Exteriores, responsable de la política de cooperación al desarrollo de la España post Franco, se haya denominado Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica' (SECIPI, creada durante la ya citada reforma del ministerio de 1985) quizá pueda estar expresando algún tipo de dificultad presupuestaria que le impidió al gobierno de Felipe González colocar esos dos asuntos en despachos separados (cooperación y relaciones con América Latina). Pero el que haya decidido ubicarlos en una misma Secretaría también reflejaría que los primeros pasos de la política española de cooperación estuvieron estrechamente ligados a Latinoamérica, en una suerte de laboratorio para su desarrollo posterior. A la inversa, también reflejaría el fuerte peso que tenían los instrumentos del poder blando desde los primeros pasos de la política española hacia América Latina.¹⁴²

3.- Elevación del perfil político y de la concertación de las relaciones bilaterales.- Una preocupación que han compartido todos los gobiernos españoles desde la Transición hasta principios del siglo XXI ha sido la de potenciar la dimensión bilateral de las relaciones con América Latina en vista del fuerte acento multilateral que siempre han tenido. Frente al gran éxito diplomático que supuso arrancar la política de cooperación con el subcontinente, participar en el Diálogo de San José en el marco de la Cooperación Política Europea y echar a andar las Cumbres Iberoamericanas en 1991, los diferentes gobiernos españoles a partir de la Posguerra Fría han tratado de mantener un equilibrio a nivel bilateral estableciendo un marco institucional para desarrollar cada relación.

El grueso de esos instrumentos se instauró durante la Transición y los años noventa: Tratados de Amistad, mecanismos de diálogo político, acuerdos en materia fiscal,

¹⁴¹ José Antonio Sanahuja (2009), *op. cit.*, p. 223.

¹⁴² En el decreto por el que se estableció la SECIPI se leía lo siguiente: "Con esta nueva Secretaría de Estado se pretende conseguir una 'eficaz cooperación con todos los pueblos de la tierra', tal y como refleja el preámbulo de nuestra Constitución como expresión de la voluntad soberana de la Nación española y muy especialmente con los países del área Iberoamericana (*sic*) con los que España mantiene una tradición cultural común". *Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto de 1985, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado Organismo autónomo del Departamento*, publicado en el BOE, núm. 207, jueves 29 de agosto de 1985. Casi enseguida de la creación de la SECIPI el gobierno de González inició un proceso de racionalización y reorganización de la cooperación al desarrollo española que concluyó en 1988 con la reorganización de esa secretaría. El objetivo era atender adecuadamente los objetivos de la cooperación española, incorporarse eficazmente a los programas de la CE y, en especial, potenciar la cooperación con América Latina. Fruto de ese proceso fue la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la SECIPI. Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, 226.

promoción de inversiones, propiedad intelectual, sanidad, etcétera. A partir del nuevo siglo, entre 2001 y 2008 se impulsaron los ya citados AAE con un reducido número de países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Es decir, países que por razones económicas, políticas y/o socio culturales han constituido las prioridades tradicionales de España en la región, junto con Cuba y Venezuela.

En el caso de México la relación bilateral con España ha sido excelente para las dos partes desde que se restablecieron los contactos oficiales en 1977. Ello se ha manifestado en cinco ámbitos: la concertación política en foros regionales e internacionales; la cooperación en la lucha contra el terrorismo; el apoyo para la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991; y los flujos de comercio e inversión.¹⁴³ La importancia que ambos países le han dado a la relación bilateral se ha traducido en la solidez de su marco institucional, organizado en torno a la Comisión Binacional que se creó por mutuo acuerdo en 1977.¹⁴⁴

4.- Institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.- Un cuarto eje de acción de la política española ha sido el de concertar con Latinoamérica la institucionalización política de la CIN. Como se vio en páginas anteriores, este objetivo ha sido crucial para que España haya podido mantener vivo un espacio de influencia e interlocución con todo el subcontinente que potencia los instrumentos disponibles para negociar con los países de la región y ayuda a equilibrar su pertenencia a la Unión Europea. Con la institucionalización de la CIN España también ha ganado proyección internacional y, de paso, se ha homologado con Gran Bretaña y Francia en lo que se refiere a idear esquemas de cooperación con las ex colonias.

La institucionalización política de la CIN se puede apreciar en dos niveles. Uno, de carácter objetivo, es el que corresponde a la acción española para crear todos aquéllos organismos, instancias políticas e iniciativas de cooperación destinadas a hacer realidad el proyecto

¹⁴³ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 490-491.

¹⁴⁴ La Comisión Mixta Intergubernamental España-México, conocida como la Comisión Binacional, se estableció el 14 de octubre de 1977. Su cometido ha sido proporcionar el marco regular para que se desarrollen las relaciones bilaterales entre ambos países. Por su parte, el Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos se firmó en México el 11 de enero de 1990, siendo aprobado por el Senado mexicano el 19 de junio siguiente y entrando en vigor el 8 de abril de 1991. En un informe de 2012 la Secretaría de Relaciones Exteriores de México concluía su revisión de las relaciones con España de la siguiente manera: “Los vínculos diplomáticos restablecidos hace treinta y cinco años entre México y España dan muestra de una relación bilateral estratégica que se ha ido perfeccionado a partir de 2007 y ha tenido un crecimiento exponencial. Los múltiples canales de comunicación y cooperación en diversos ámbitos, las convergentes prioridades que mantienen ambos países en América Latina y en la Unión Europea, su convicción en el multilateralismo como una esfera competente para hacer frente a los problemas que presenta el escenario internacional, el alto nivel de entendimiento y la constante labor de colaboración que llevan a cabo ambas partes, entre otros, refrendan los lazos de amistad y las muestras de solidaridad que unen a México y España dando como resultado el excelente nivel alcanzado en la relación bilateral. La voluntad expresada por ambas partes de impulsar una integración conjunta se ve reflejada en el fortalecimiento de acciones puntuales como encuentros, mecanismos, reuniones y visitas de alto nivel. La relación bilateral con España ha sido sumamente provechosa y cuenta perspectivas promisorias que permitirán no sólo dar un seguimiento puntual a los compromisos adquiridos, sino también enriquecer aún más los vínculos en todos los ámbitos de la relación.” SRE (2013), *Fortalecimiento y diversificación de las relaciones de México con los países de Europa. Memoria documental, 2006-2012*, Dirección General para Europa, Subsecretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013, 195 pp. Documento obtenido en la página electrónica: www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/.../1mddgebilat.pdf

comunitario. Aquí se puede identificar una primera fase que se podría denominar como “etapa pre-Cumbres”, de 1976 a 1991.

Durante esta etapa los gobiernos españoles emprendieron la actualización de las instituciones de cooperación del franquismo para reconvertirlas en el marco de la idea de la CIN: por ejemplo, el Instituto de Cultura Hispánica pasó a ser Instituto de Cooperación Iberoamericana (1979), la Oficina de Educación Iberoamericana se convirtió en la actual OEI (1985). También crearon nuevas instituciones de cara al Quinto Centenario, como el programa América’92 (hoy Ruta Quetzal), el Trofeo Comunidad Iberoamericana o el Programa de Salud Quinto Centenario de la Organización Panamericana de Salud.¹⁴⁵

Otra acción fundamental de este periodo fue el haber utilizado la Conferencia Iberoamericana de Comisiones para la Conmemoración del Quinto Centenario-Encuentro de Dos Mundos (1984) como un espacio para negociar con sus pares latinoamericanos la realización de una reunión cumbre entre todos los países de la región, más España y Portugal, en el marco de esa efeméride. En suma, en esta primera etapa se crearon las primeras instituciones de la CIN.¹⁴⁶

La segunda etapa, que se podría denominar “post-Cumbres” iría de 1991 y llegaría hasta el presente (2014). Lo característico de este periodo es que se pusieron en marcha los instrumentos políticos de la Comunidad y que se logró consolidar el sistema iberoamericano.

Por un lado, en 1991 se echaron a andar las Cumbres Iberoamericanas como foro de concertación y cooperación birregional y se creó la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, máxima instancia política de la Comunidad. En 2004 culminaron las negociaciones que se habían iniciado un año antes para instaurar la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), un organismo internacional que supuso una mayor proyección de la CIN en el mundo.

Por el otro, en esta etapa se estableció el marco institucional que regula la cooperación iberoamericana (Declaración de Bariloche, 1995), se continuaron impulsando iniciativas de cooperación (como el Programa de Movilidad Académica Pablo Neruda 2007) y se crearon

¹⁴⁵ El caso de la Oficina de Educación Iberoamericana ilustra muy bien la reconversión a la que se sometieron las instituciones de cooperación de Franco con América Latina durante la Transición. La Oficina se creó en 1949 como resultado del I Congreso Iberoamericano de Educación que se había celebrado en Madrid tres años antes. Durante el segundo de esos congresos (1954) se decidió elevar el rango de la Oficina para convertirla en un organismo intergubernamental con sede en la capital española. Los siguientes congresos se realizaron a partir de entonces en 1957, 1979 y en 1983. En éste último, ya bajo el gobierno de Felipe González, se decidió iniciar un proceso de actualización de la Oficina para ampliar sus funciones de cara al V Centenario. En octubre de 1984 se convocó a la I Reunión Extraordinaria del Congreso Iberoamericano de Educación con el objetivo, entre otros, de cambiar la denominación de la Oficina y ampliar sus objetivos y funciones, expandiéndolos al sector científico y cultural en función del desarrollo económico. La reunión se llevó a cabo en mayo de 1985 donde efectivamente se aprobó una Declaración General en la que se determinó que la Oficina de Educación Iberoamericana se denominaría a partir de entonces Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, conservando sus anteriores siglas, al tiempo que se resolvió “ampliar los objetivos de la organización a los sectores científico y cultural para fortalecer el proceso educativo”. Los estatutos de la moderna OEI se aprobaron en diciembre de 1985. Ricardo Rojas Santoyo (2010), *op. cit.*, pp. 102-104.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 111-125.

nuevos organismos de la Comunidad, como la Organización Iberoamericana de la Juventud, en 1992, o el Consejo de Organismos Iberoamericanos, en 2010.

La institucionalización de la CIN también se puede apreciar en un segundo nivel, esta vez de carácter subjetivo. Se trata de la socialización que desde 1976 han llevado a cabo las élites españolas acerca del término *Iberoamérica* y de la propia idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones. Como se dijo en su momento, la reinterpretación del pasado colonial ha sido en sí misma una parte integral de la política española hacia la región. Así, en este nivel de acción se encuentra la proyección que han hecho las propias instituciones iberoamericanas de una supuesta ‘identidad iberoamericana’ o la introducción que hizo el gobierno de Rodríguez Zapatero de la idea de una ‘ciudadanía iberoamericana’ a partir de 2005. El Rey Juan Carlos y la SEGIB han sido los agentes más dinámicos de este comportamiento.¹⁴⁷

El sistema iberoamericano ha servido para que España desarrolle un multilateralismo regional paralelo al que supone su actuación y cooperación con organismos regionales y subregionales del subcontinente (OEA, SICA, CAN). Pero el sistema iberoamericano es único porque traduce en la práctica el carácter autónomo que le han querido dar los líderes españoles a la relación con el subcontinente en tanto expresa la condición poscolonial de España respecto de Latinoamérica, su “relación especial”. En ese sentido, la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas en 1991 supuso tres cosas.

Primero, que se reafirmó la autonomía de la política latinoamericana de España y el carácter distintivo de la región como un interés nacional (ex colonias). En ése espacio la Unión Europea no puede tener cabida: el proyecto iberoamericano es la médula de la agenda nacional de la política de España hacia Latinoamérica.

Segundo, que desde entonces se ha asumido una visión global y de conjunto de América Latina que ha corrido en paralelo a las relaciones bilaterales con los países de la región.

Y tercero, que España ganó una experiencia diplomática muy valiosa en el terreno en virtud de que la negociación para poder echar a andar el proyecto iberoamericano -a lo largo de la década de 1980- estuvo vinculada directamente a los preparativos para conmemorar la efeméride del Quinto Centenario y, en consecuencia, al debate que se abrió en torno al mismo a partir de la constitución de la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Quinto Centenario, que ya se mencionó.

En la medida en que ese debate fue polémico (por el pasado colonial) y que requirió del despliegue por parte española de una diplomacia sutil pero muy activa para sacar adelante el proyecto, esas negociaciones terminaron por ser una suerte de laboratorio para conocer *in situ* la clase de dificultades que podían surgir con los países latinoamericanos de ahí en adelante.¹⁴⁸ La condición poscolonial hacía inevitable que en ciertos contextos pudieran

¹⁴⁷ Ricardo Rojas Santoyo (2012), *La identidad iberoamericana: ¿discurso poscolonial desde la ex metrópoli?*, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Americanistas, Viena, 19 de julio de 2012.

¹⁴⁸ Ricardo Rojas Santoyo (2010), *op. cit.*, pp. 117-118.

surgir reinterpretaciones divergentes en torno al pasado colonial y dar pábulo a roces diplomáticos.

Si alguna lección ha dejado para la diplomacia española la experiencia del Quinto Centenario y las Cumbres Iberoamericanas, por un lado, y la experiencia de Rodríguez Zapatero en la víspera de los Bicentenarios de las independencias hispanoamericanas y las relaciones que mantuvo con Venezuela y Bolivia, por el otro, ha sido entonces que en una condición poscolonial el diálogo político, y no la confrontación, parecería ser la mejor herramienta que tiene España para manejar esas relaciones.

5.- Intensificación de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.- Un quinto y último eje de acción tiene que ver con las relaciones entre estas dos prioridades españolas. Para España, la adhesión a la CE supuso tener que adaptarse a un marco establecido de intereses y preferencias que los demás socios ya habían construido en relación a sus ex colonias, en cuestiones de comercio y ayuda al desarrollo (países ACP). El gobierno de Felipe González trató de negociar con la CE un trato similar para América Latina alegando las “relaciones especiales” que mantenía España con el subcontinente, pero su propuesta cayó en oídos sordos: esas relaciones todavía tenían escaso contenido económico y algunos países latinoamericanos tenían un desarrollo relativo mayor que los países ACP, prioridad para Francia y Gran Bretaña.¹⁴⁹

Desde ese momento los diferentes gobiernos españoles se han dado cuenta de que para poder conciliar la pertenencia de su país a la CE/UE con su preferencia por América Latina, es clave fomentar las relaciones entre esas dos áreas y desarrollar la dimensión latinoamericana de la política exterior europea (PESC y Política de comercio). Como dice Celestino del Arenal, cualquier avance que presenten las relaciones entre la CE/UE y América Latina siempre incidirá en los intereses que tenga España en la región, como el comercio, la cooperación al desarrollo, el prestigio e influencia que pueda ganar España frente a europeos y latinoamericanos y el lograr hacer de la Unión Europea un actor realmente global.¹⁵⁰

Algunos de los resultados que ha arrojado esta línea de acción han sido los siguientes: *i)* el haber logrado que Haití y República Dominicana se incorporaran al IV Convenio de Lomé ACP-CEE en 1989; *ii)* la institucionalización del diálogo político CE-Grupo de Río en 1990; *iii)* el establecimiento de Acuerdos de cooperación con todos los países latinoamericanos (excepto Cuba) acompañado de un incremento de la ayuda al desarrollo (1990-1995); *iv)* la Posición Común de la UE sobre Cuba (1996); *v)* la puesta en marcha de las cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe bajo la idea de establecer una “asociación estratégica birregional” (1999); *vi)* los Acuerdos de Asociación firmados con México (2000), Chile (2002) y Centroamérica (2010), así como los Acuerdos Comerciales

¹⁴⁹ Celestino del Arenal (2008), “El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea-América Latina”, en Díaz Barrado, C., Fernández Liesa, C. R. y P. Zapatero Miguel (eds.) (2008), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 31-32.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 33.

Multipartes firmados con Colombia y Perú (2010) y finalmente; vii) la creación en el seno de la UE de un Mecanismo de Inversión en América Latina (2010).

Estas acciones se pudieron concretar gracias al trabajo de muchos diplomáticos españoles y a la existencia de un contexto europeo e internacional que fueron en su momento favorables para ese cambio.¹⁵¹ Por ejemplo, la incorporación de Haití y República Dominicana a Lomé se dio durante la presidencia española del Consejo Europeo de 1989; Francia apoyó decididamente la idea de cumbres birregionales en 1999 y los acuerdos comerciales con México y Chile se fraguaron al calor de la gran apertura económica que tuvieron esos países a lo largo de la década de los noventa.

Aún más, la creación del Mecanismo de Inversión en 2010, durante una nueva presidencia española de la UE, llegó cuando la Unión Europea se había consolidado como el principal inversor en América Latina, luego de que durante toda esa década los flujos de IED del bloque comunitario hacia la región habían promediado anualmente 30,000 millones de dólares, lo que representaba cerca del 40% del total de IED en Latinoamérica.¹⁵²

Pero si bien no se puede negar que todo esto representó un cambio cualitativo y cuantitativo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, es un hecho que ese cambio no ha alcanzado la profundidad que hubiese querido España. Los obstáculos han ido desde las dificultades para acercar posiciones entre las dos partes (por ejemplo, en lo relativo a las negociaciones con Mercosur), hasta las diferentes prioridades que ha seguido manteniendo el bloque comunitario en términos de seguridad y de intereses económicos (Mediterráneo, Rusia, China o Estados Unidos).

En ese sentido conviene señalar que si bien la UE se consolidó como la fuente principal de IED de América Latina en la década de 2000, en ese mismo periodo el subcontinente fue perdiendo peso relativo dentro del panorama europeo a favor de las economías emergentes de Asia.¹⁵³ En el ámbito político los resultados globales también han sido limitados pues más allá de las alianzas estratégicas que se establecieron con Brasil (2007) y México (2008), y de la política hacia Cuba, poco se ha avanzado.

2.7. Conclusiones

Las pautas básicas de la política exterior española actual se configuraron durante el último tramo de la Guerra Fría, como resultado del proceso democratizador que vivió España a partir de 1976. Esas pautas son: 1) la inserción plena en el esquema de alianzas eurooccidentales (fundamentalmente la UE y la OTAN); 2) la actualización de la relación bilateral con Estados Unidos con miras a dotarla de un enfoque multidimensional y no sólo

¹⁵¹ José Antonio Sanahuja (2013), *op. cit.*

¹⁵² CEPAL (2012), *op. cit.*, p. 83.

¹⁵³ De acuerdo con la CEPAL, durante la década de 1990 los países de América Latina y el Caribe recibieron en promedio el 12% de los flujos de IED que realizó la Unión Europea fuera del bloque comunitario. Sin embargo ese porcentaje descendió al 9% entre 2000 y 2005 y a 6% entre 2006 y 2010. En cambio, Asia y África se convirtieron en receptores de creciente relevancia en esa década, con alrededor del 12% en el caso de Asia, y el 6% en el caso de África. CEPAL (2012), *op. cit.*, pp. 87-88.

militarista; 3) la asunción de España como potencia media; 4) la definición de un triángulo de prioridades geográficas pivotado en Europa, el Mediterráneo y América Latina; y 5) la adopción de un “código de conducta” basado en la defensa de la legalidad internacional, los derechos humanos y el multilateralismo.

A partir de entonces, la política exterior española entró en una etapa de normalización en la que es posible distinguir tres momentos de su desarrollo, en función de la evolución que registraron las capacidades relativas de poder de España, las ambiciones internacionales de sus líderes y las presiones de la estructura internacional.

En el primero (periodo 1988-2001) España se encontró en una etapa en donde buscó reafirmar su posición en sus ámbitos geográficos prioritarios ante el riesgo que percibieron sus líderes de que su país quedara en la periferia de Europa tras el final de la Guerra Fría. Como resultado, se planteó una línea de acción de alcance regional, acorde con la condición de potencia media de España.

En un segundo momento (2001-2007) España entró en una fase de expansión internacional a partir de que sus líderes percibieron una estructura internacional post 11S que globalizaba riesgos pero también oportunidades para que su país pudiera ejercer influencia en algunos temas relevantes de la agenda internacional. A partir de percibir también un incremento en las capacidades de su país (prestigio y fortaleza económica) esos líderes plantearon alcanzar un liderazgo global y extender la presencia política y económica de España hacia África y Asia.

Finalmente, en un tercer momento (2008-2011) España entró en una fase de ligera contracción de su presencia internacional debido a que se conjugaron dos factores: *a)* los efectos negativos que tuvo la crisis financiera internacional sobre su economía y sobre la credibilidad de su liderazgo para proponer soluciones a la crisis; y *b)* un mundo crecientemente multipolar, en donde nuevos países emergentes obtuvieron una cuota mayor de protagonismo precisamente para gestionar esa crisis (BRIC, G20). En esa encrucijada los líderes españoles actuaron a remolque de los acontecimientos y apostaron por hacer de la política exterior una palanca para salir de la crisis económica interna (diplomacia económica).

La conclusión más relevante que se puede extraer de esta trayectoria es que durante el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) España alcanzó el punto más alto, pero también el más bajo, de su auge económico y de sus ambiciones internacionales.

Por otro lado, las características más importantes que presentó la política exterior española durante las dos administraciones del líder socialista fueron el disenso que prevaleció entre el PSOE y el PP y el alto nivel de politización e ideologización que alcanzó el debate entre esos dos partidos. Además, en este periodo la política exterior de España se europeizó irreversiblemente pero también consolidó una agenda nacional propia articulada en torno a sus prioridades geográficas. Por último, los líderes españoles se condujeron con pragmatismo en la esfera internacional.

Finalmente, se podría decir que América Latina ha contribuido a robustecer las capacidades internacionales de España de cinco maneras: *i)* con la existencia de vínculos socioculturales que datan de la colonia y de la vida independiente; *ii)* con la posibilidad de mediatizar signos de identidad poscolonial como una forma de crear un espacio de influencia (idea de Iberoamérica); *iii)* con la oportunidad de potenciar el protagonismo de España a nivel internacional y equilibrar su pertenencia a la UE; *iv)* con la concentración de fuertes sumas de capital de origen privado y la oportunidad de diversificar la economía y seguridad energética española; y *v)* con el prestigio adquirido en la región como potencia inversora. Estas han sido las motivaciones más fuertes que han tenido los gobiernos españoles para desarrollar una agenda nacional hacia Latinoamérica al margen de la UE.

Capítulo 3: La política exterior de José Luis Rodríguez Zapatero

3.1. Introducción

Una vez que se ha revisado la evolución de las capacidades internacionales de España y de su política exterior es necesario ahora utilizar una mirada de corto plazo y enfocar la atención en el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero. El objetivo del presente capítulo es exponer un perfil de su política exterior atendiendo tres puntos.

En primer lugar, nos enfocaremos en las percepciones. Ya se ha visto que para el realismo neoclásico son fundamentales las percepciones y valoraciones que haga el Ejecutivo de Política Exterior (EPE) sobre las capacidades de su país y sobre las presiones e incentivos que provienen de la estructura internacional. El estudio conjunto de ambas variables - sostienen los neoclásicos- puede esclarecer las razones que llevaron a esos responsables a tomar determinadas decisiones de política exterior.

Para el presente capítulo se ha creído conveniente comenzar por el análisis de los insumos intelectuales y las valoraciones que nutrieron la visión de Rodríguez Zapatero sobre la política internacional y también sobre el papel que España debía jugar en el mundo. El propósito es armar un panorama general de las ideas y preferencias que guiaron su política exterior entre 2004 y 2011 así como destacar los puntos centrales de su crítica hacia la política exterior que desarrolló José María Aznar.

En segundo lugar, en el capítulo también se abordan las razones que pudieron haber llevado a Rodríguez Zapatero a realizar las valoraciones que realizó sobre América Latina y que explican las pautas del comportamiento que siguieron sus dos gobiernos en el área.

Para ello se presenta, por un lado, el escenario de relaciones hispano-latinoamericanas que se encontró el presidente socialista al asumir el cargo, un punto inicial clave que hay que subrayar puesto que ahí ya se concentraban todas las presiones e incentivos a las que eventualmente se someterían sus dos administraciones en la región. Concretamente, nos referimos al cambio político en Latinoamérica, a las relaciones económicas con los países del subcontinente y a la europeización de la política latinoamericana de España, entendida como presión por adaptar. Como parte de este escenario también se hace referencia al estado en el que Aznar dejó las relaciones con la región.

Por el otro lado, en esta parte del apartado también se describe la reacción del gobierno de Rodríguez Zapatero ante este escenario pero interpretada a través de las ideas y preferencias que mantuvo en cuestiones de política internacional. Esto sirve para identificar las pautas y objetivos más generales que guiaron su comportamiento en la región durante todo su periodo de gobierno.

En tercer lugar, en este capítulo se ofrece una revisión panorámica del curso que siguió la política exterior del líder socialista durante cada uno de sus dos gobiernos, destacando los diferentes retos y coyunturas críticas por las que atravesó y los hechos que la determinaron.

Este ejercicio es imprescindible para contextualizar y caracterizar las acciones de política exterior que emprendió hacia Latinoamérica que se verán en los dos capítulos siguientes. Al final de este, se extraen las conclusiones sobre lo expuesto.

3.2. Ideas y preferencias de Rodríguez Zapatero en materia internacional

La literatura especializada sobre la política exterior española coincide en señalar dos cosas sobre la etapa de José Luis Rodríguez Zapatero. La primera es que su política exterior se podría interpretar como una reacción frente a la política que siguió José María Aznar y, a la vez, como un intento por recuperar las pautas de la política de Felipe González que en lo esencial consideraba válidas. La segunda se refiere a que Rodríguez Zapatero trató de adaptar su política exterior, tanto en el discurso como en la práctica, a los retos planteados por la globalización (y se podría agregar, a los retos de su programa de su gobierno) generando contenidos originales que contribuyeron al debate sobre el papel que España podía jugar en un mundo globalizado.¹

Las implicaciones que tienen estos dos elementos para la política de Rodríguez Zapatero hacia Latinoamérica (por un lado, identificación con el legado de González/ ruptura con el legado de Aznar, y por el otro, necesidad de adaptarse a un mundo globalizado) están relacionadas con la intención de volver a situar al subcontinente dentro de las prioridades de la política exterior española con una acción autónoma, tal y como había hecho González. Igualmente, estarían vinculadas a la constatación de enfrentar una realidad latinoamericana muy diferente a la que se había presentado durante la Posguerra Fría. En plena globalización, América Latina era más heterogénea en lo político y en lo económico, las inversiones de empresas españolas se consolidaban en la región mientras que los países latinoamericanos buscaban revitalizar sus contactos con el mundo (por ejemplo, con China o con la Liga Árabe).

En ese orden de cosas, a efectos de explicar la política que desarrolló Rodríguez Zapatero hacia América Latina conviene revisar sintéticamente los insumos intelectuales que nutrieron toda su política exterior, así como las percepciones y valoraciones que realizó sobre la política internacional, sobre el lugar de España en el mundo y sobre lo que había hecho Aznar en Latinoamérica.

3.2.1. Republicanismo cívico y nuevo realismo

En el programa con el cual el PSOE ganó las elecciones generales de marzo de 2004 se encuentran dos ideas clave que influyeron en la política exterior de Rodríguez Zapatero.

¹ Celestino del Arenal (2011), *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Siglo XXI España-Fundación Carolina, Madrid, pp. 401-476; Charles T. Powell (2009), "A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Zapatero", en *South European Society and Politics*, Vol. 14, núm. 4, pp. 519-536; Rafael García Pérez, (2010) "España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2010)", en Juan Carlos Pereira Castañares (2010), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy. Historia, condicionantes y escenarios*, Ariel, Barcelona, pp. 709-726.

La primera de ellas es la idea de republicanismo cívico. Como ha apuntado Ignacio Sánchez-Cuenca, desde que Rodríguez Zapatero y su grupo Nueva Vía se hicieron con la secretaría general del PSOE en 2000 buscaron renovar el discurso socialdemócrata español con la introducción del republicanismo y la idea de un socialismo basado en una noción fuerte de ciudadanía. La intención era distinguirse del paradigma que hasta ese momento dominaba la socialdemocracia, la Tercera Vía, del que Anthony Blair (en Gran Bretaña), Gerard Schröder (en Alemania) y William Clinton (en Estados Unidos) habían sido sus máximos exponentes en la práctica gubernamental.²

El republicanismo cívico de Philip Pettit y su concepto de libertad pivotada en torno a la idea de dominación fue el principal insumo. Como señala Sánchez-Cuenca, para Pettit hay dominación cuando una persona actúa bajo la coacción de una necesidad surgida de una relación de dependencia; por tanto, ese individuo realmente sólo podrá ser libre cuando no haya tal restricción, esto es, cuando no se encuentre dominado. Así entendida, la libertad del republicanismo sería un concepto negativo como el concepto liberal pero se distinguiría de éste en que obliga a cuestionar la libertad de acciones llevadas a cabo bajo relaciones de subordinación.³ Aún más, el republicanismo como filosofía de gobierno invoca este ideal de libertad para pretender identificar qué forma debe adoptar el Estado y qué agenda política debe seguir, en la idea de proteger a los ciudadanos individuales de la dominación, ya fuera pública o privada.⁴

Siguiendo a Sánchez-Cuenca, estos presupuestos fueron la base sobre la que Nueva Vía construyó un programa de derechos civiles y sociales que estuvo orientado a renovar la noción de ciudadanía.⁵ En palabras de Rodríguez Zapatero, de lo que se trataba era de dotar de nuevos contenidos a la ciudadanía española para que en el siglo XXI la condición de ser español ya no implicara sólo la posesión de derechos políticos y civiles clásicos sino que también estuviera asociada a la protección de necesidades sociales como el derecho a la sanidad, a la educación o a la vivienda digna. Era necesario pues asumir una comprensión más amplia del significado de ciudadanía para, desde ahí, extender los derechos de los españoles.⁶

² Ignacio Sánchez-Cuenca (2012), *Años de cambios, años de crisis: ocho años de gobiernos socialistas, 2004-2011*, Los Libros de la Catarata-Fundación Alternativas, D.L., Madrid, pp. 15-16.

³ *Ibid.* p. 18.

⁴ Philip Pettit, (2008), *Examen a Zapatero. Balance del gobierno socialista*, Temas de Hoy, Madrid, p. 182. En el Programa electoral del PSOE para las elecciones generales de 2008 se podía leer lo siguiente: “El reto más importante al que se enfrenta España en los próximos años es el de configurar una sociedad cada vez más libre que garantice la convivencia. Los españoles necesitamos un Gobierno que confíe en la ciudadanía, que apueste por los derechos humanos, que priorice en política internacional la lucha por un mundo más justo y solidario, que trabaje para que los ciudadanos sean más libres, más seguros y más fuertes para enfrentarse con las mayores garantías posibles a cualquier situación de dominación, pública o privada”. PSOE (2008), *Motivos para creer. Programa Electoral Elecciones Generales 2008*, p. 207.

⁵ Ignacio Sánchez-Cuenca (2012), *op. cit.*, p. 18.

⁶ Ver PSOE (2004), *Merecemos una España mejor. Programa Electoral Elecciones Generales 2004*, 206 pp.; José Luis Rodríguez Zapatero (2004a), *Discurso de investidura. 15 de abril de 2004*, Congreso de los Diputados, Madrid. Documento obtenido el 17 de enero de 2013 en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Presidentes/InvestiduraZapatero2004.htm>

Este planteamiento tuvo su traducción práctica en una serie de políticas novedosas que el entonces líder del PSOE logró sacar adelante durante sus dos gobiernos que, efectivamente, afectaron el ámbito de los derechos civiles (matrimonio homosexual), de los derechos sociales (Ley de Dependencia, el “cuarto pilar” del Estado de bienestar) y también el de los derechos políticos (eliminación del control político de los medios de comunicación).⁷

Lo relevante de esta cuestión es que Rodríguez Zapatero y su equipo intentaron trasladar a la esfera de la política exterior este renovado discurso socialdemócrata con todo su fuerte acento en los derechos ciudadanos. Tal voluntad se podría justificar en la creencia del propio líder socialista de que en la era de la globalización cada día resultaba más difícil establecer los límites entre política nacional y política exterior, de modo que para él era perfectamente coherente profesar en el exterior los mismos valores que profesaba en casa (solidaridad, pluralidad, justicia, paz y cohesión social).⁸ Aquí es donde precisamente entra en juego la otra idea clave que inspiró el programa de sus dos gobiernos, que posibilitó, en efecto, el engarce práctico entre la dimensión interna e internacional de su programa de acción: el nuevo realismo.

El nuevo realismo tiene a la globalización como marco de referencia y se refiere a la necesidad de definir los intereses nacionales en un marco de problemas e intereses globales, y en consecuencia, considera que el “multilateralismo eficaz” es el instrumento más adecuado para mejorar la gobernanza del sistema internacional.⁹ Como explica Sanahuja, esta idea -argumentada entre otros por Ulrich Beck- parte de asumir que problemas como la pobreza, la desigualdad social, las migraciones o los relacionados con el medio ambiente constituyen factores de riesgo global que amenazan los intereses nacionales de los Estados y que por lo mismo no deben ser minusvalorados ni relegados a una agenda “blanda” de las relaciones internacionales, como solía hacer el “viejo realismo”. Por el contrario, para Beck cualquier política exterior que pretenda ser eficaz y efectiva en un mundo globalizado debe resituarse esos asuntos en la parte central de su agenda.¹⁰

En virtud de la naturaleza global de dichos problemas (más evidente en fenómenos como la migración o el calentamiento global) el nuevo realismo asume que su solución no pasa por una actuación individual de los Estados sino más bien al contrario, por una acción común y global que apunte a reconstruir las organizaciones internacionales y a establecer nuevos marcos de regulación que logren canalizar la participación de los Estados y de las sociedades. Dichas soluciones también tenderían a movilizar la acción colectiva para asegurar la provisión de lo que se podría identificar como bienes globales (seguridad, bienestar económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental). En suma, sólo un multilateralismo eficaz permitiría superar los límites que enfrentan el Estado y los mecanismos multilaterales clásicos a la hora de enfrentar los desafíos de la globalización.¹¹

⁷ Ignacio Sánchez-Cuenca (2012), *op. cit.*, pp. 95-96.

⁸ Charles T. Powell (2009), *op. cit.*, p. 521.

⁹ Celestino del Arrenal (2011), *op. cit.*, pp. 406-408.

¹⁰ José Antonio Sanahuja (2007), "La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas" en *Quórum. Revista Iberoamericana*, núm. 19, invierno 2007, pp. 37-55.

¹¹ *Ídem.*

Estos planteamientos le ofrecieron al equipo de Rodríguez Zapatero un marco intelectual *ad hoc* para proyectar hacia el exterior los valores que proyectaban hacia el interior de España. Por ejemplo, en el programa electoral de 2004 se establecía lo siguiente:

“En este comienzo del siglo XXI, un mundo cada vez más globalizado y abierto se encuentra confrontado a importantes retos que afectan al conjunto de la comunidad internacional y que requieren por tanto una respuesta global. La globalización del terrorismo, el riesgo de proliferación de las armas de destrucción masiva y la criminalidad organizada coexisten con el incremento de las desigualdades, con el deterioro medioambiental, con la insuficiente respuesta de las instituciones internacionales a las crisis financieras, con las tensiones demográficas y sus secuelas migratorias, y con la insolidaridad rampante. La erradicación de la pobreza será, sin duda, uno de los principales retos del siglo XXI. (...) Cuando han transcurrido casi tres lustros desde el final de la Guerra Fría, no se ha producido el esperado alumbramiento de un orden internacional más justo y estable.”¹²

Una lectura renovada del republicanismo y un nuevo realismo nutrieron entonces la línea discursiva que mantuvo la política exterior española a lo largo de 2004-2011 y que le proporcionaron un marcado acento social, en donde la extensión de derechos de ciudadanía, la mejora en la convivencia, la paz y la lucha contra la pobreza se consideraron los objetivos más importantes.¹³ Celestino del Arenal valora que este perfil constituyó una novedad en toda regla dentro del panorama de la política exterior española. Para él se trató de un *giro social* con el que Rodríguez Zapatero trataba de responder a los cambios producidos por la globalización y a la necesidad de que España fijara una postura frente a ellos. De acuerdo con Del Arenal, algunas de las expresiones más representativas de ese giro fueron las siguientes:

- a) la nueva orientación que se le dio a la cooperación al desarrollo, en donde se asumieron tres compromisos: restablecer el diálogo con los actores sociales que actúan en el campo de la cooperación, la lucha contra el hambre y la pobreza y el aumento de los montos de la AOD española, estableciendo como meta alcanzar el 0.7 % del PIB al final de su mandato.
- b) la nueva denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores, añadiendo “y de Cooperación” (MAEC).
- c) la redefinición de la política española de cooperación al desarrollo para alinearla con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU;
- d) la renovación de la política de condonación de deuda, introduciendo el esquema de canje de deuda por educación;
- g) el impulso y la promoción de la Responsabilidad Social Empresarial de las empresas españolas como uno de sus componentes en el exterior; y

¹² PSOE (2004), *op. cit.*, p. 13.

¹³ PSOE (2008), *op. cit.*, p. 208.

h) la participación de España en la Alianza contra el Hambre.¹⁴

3.2.2. Una España autónoma con aspiraciones de influencia global

Ahora bien, ¿cuáles fueron las percepciones y valoraciones más relevantes que tuvo Rodríguez Zapatero en materia de política internacional?

Habría que comenzar señalando que para él los dos acontecimientos que marcaron su visión de la política internacional fueron la caída del Muro de Berlín y el “fenómeno imparable de la globalización.”¹⁵ Esto es importante subrayarlo porque fue una consideración que estuvo omnipresente en todos los juicios y valoraciones que hizo sobre el sistema internacional a lo largo del tiempo en el que fungió como líder de su partido.¹⁶

Así, Rodríguez Zapatero creía que el sistema internacional de principios de siglo estaba caracterizado por la incertidumbre, la confusión y el desorden que introducía la globalización, en el sentido de que la comunidad internacional carecía de los medios adecuados para enfrentar los riesgos y amenazas inéditas que surgían con ella (pobreza, paz, migraciones, cambio climático). Si en la coyuntura del 11S valoraba que la expresión más clara de tales incertidumbres estaba dada por el terrorismo global (“una nueva forma de violencia”), un poco más tarde, entre 2008 y 2009, consideraba que el mejor ejemplo de ello era la crisis financiera que azotaba a Estados Unidos y Europa por esos años. Para Rodríguez Zapatero, en cualquier caso, era un imperativo gobernar la globalización.

Él observaba, en efecto, que el 11S había evidenciado la necesidad de construir un nuevo orden mundial de paz y seguridad del que la comunidad internacional carecía desde el fin de la Guerra Fría. En cuanto a la crisis financiera, su apreciación era que se trató de “la primera fractura económica de la globalización” y que la crisis no era sino la cristalización de ciertas tendencias que se venían gestando desde la caída del Muro de Berlín, contribuyendo a sentar las bases de la consolidación de un mundo realmente multipolar.¹⁷

¹⁴ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 408. La Alianza contra el Hambre fue una iniciativa lanzada en enero de 2004 por los entonces presidentes de Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva), Francia (Jaques Chirac), Chile (Ricardo Lagos) y el secretario general de la ONU, Kofi Annan.

¹⁵ Andrés Ortega Klein (2006), "La visión global de ZP. Entrevista con José Luis Rodríguez Zapatero", en *Foreign Policy Edición Española*, núm. 13, p. 24.

¹⁶ Además de *ibidem* y de los ya citados programas electorales, para la síntesis de las ideas y preferencias de Rodríguez Zapatero en materia internacional se han analizado los siguientes documentos: José Luis Rodríguez Zapatero (2001), "España y Europa ante a la crisis", en *Política Exterior*, vol. XV, núm. 84, noviembre-diciembre de 2001, pp. 27-40; José Luis Rodríguez Zapatero (2004b), "La nueva política exterior de España", en *Foreign Affairs en español*, Vol. 4, núm. 3, México, pp. 2-9; José Luis Rodríguez Zapatero (2004c), *Intervención del presidente del gobierno Excmo. Sr. don José Luis Rodríguez Zapatero ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York, 21 de septiembre de 2004*, Misión Permanente de España en las Naciones Unidas, Nueva York, 2004, 9 pp.; José Luis Rodríguez Zapatero (2008c), *En interés de España: una política exterior comprometida. Texto de la conferencia pronunciada por el presidente del gobierno en el Museo del Prado el 1 de junio de 2008*, Real Instituto Elcano, ARI 55, julio 2008, Madrid, 16 pp.; José Luis Rodríguez Zapatero (2009), *Los retos de España en un mundo multipolar*, Fundación Ideas para el Progreso, Octubre 2009, Madrid, 3 pp.

¹⁷ José Luis Rodríguez Zapatero (2008c), *op. cit.*, p. 7.

De hecho, para Rodríguez Zapatero y el que fue su primer ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, la cumbre UE-Estados Unidos, el II Foro de la Alianza de Civilizaciones, la cumbre por el 60º aniversario de la OTAN y la reunión del G20 en Londres, todas ellas celebradas en abril de 2009, representaron la fundación de un nuevo orden internacional y un momento clave en la historia de las relaciones exteriores de España, por cuanto el país ibérico podía por fin participar en un proceso de esa magnitud.¹⁸

Desde luego, con las referencias a un mundo multipolar, al 11S y a la crisis financiera Rodríguez Zapatero no hacía sino dar cuenta de un sentimiento bastante extendido en el debate internacional sobre los retos que enfrentaba el mundo tras el final de la Posguerra Fría y el surgimiento de potencias emergentes. Sin dejar de reconocer esto, lo esencial para nuestro trabajo es notar que el líder socialista veía las perspectivas del sistema internacional como algo por construir, como una empresa colectiva, necesariamente multilateralista, en la que España podría encontrar un nicho de acción:

“Vivimos el momento fundacional de un nuevo orden internacional. (...) España puede y debe jugar un papel importante en este proceso; tenemos la oportunidad, la capacidad, y por tanto la responsabilidad, de hacerlo. También el interés; en un mundo interdependiente la defensa de nuestros intereses pasa por tener capacidad de acción en el exterior, a la vez que lo exterior nos afecta internamente. Una mayor presencia internacional nos permitirá aprovechar las oportunidades de un mundo abierto e interconectado y proyectar los intereses estratégicos de nuestro país de manera que garanticen nuestra estabilidad, seguridad y prosperidad.”¹⁹

Rodríguez Zapatero creía, sin embargo, que esto no se debía conseguir a cualquier precio. Él ya percibía, incluso poco antes de que se diera el *giro atlantista* del PP, que España podía aspirar a jugar un papel en el sistema internacional desde la consideración de que su país era una potencia media con unos márgenes de autonomía que posibilitaban poder actuar con expectativas reales de éxito. Así, ante las perspectivas de cambio e incertidumbre que abría el 11S en el plano internacional Rodríguez Zapatero había argumentado lo siguiente:

“España no es una parte pasiva de la comunidad internacional o a la espera de que le digan qué hacer. Por el contrario, puede y debe contribuir a la formación de la voluntad de esa comunidad. (...) España tiene que configurar una voluntad y una posición propias con arreglo a las normas de un país democrático con un sistema parlamentario, es decir, siendo un aliado leal de Estados Unidos, miembro de la UE y la OTAN, es a la vez un sujeto político autónomo con relaciones de igual a igual con otros Estados y con respeto a la opinión pública y al pueblo español”.²⁰

Aquí hay un tono ligeramente admonitorio que se puede interpretar como un llamado hacia Aznar para que evitara que la inercia de su atlantismo lo llevara a alinearse

¹⁸ Para Moratinos dichas cumbres señalaron el comienzo de un “nuevo proceso constituyente global” y se correspondieron con las dimensiones básicas de la nueva agenda internacional: gobernanza económica mundial (reunión del G20), nuevo concepto de seguridad (OTAN), reconstrucción del lazo trasatlántico (UE-EEUU) y el nuevo pilar político-cultural (Alianza Civilizaciones). Miguel Ángel Moratinos (2009), “España, por fin en su sitio”, en *Política Exterior*, Vol.23, núm. 129, pp. 19-23.

¹⁹ José Luis Rodríguez Zapatero (2009), *op. cit.*, p. 1.

²⁰ José Luis Rodríguez Zapatero, (2001), *op. cit.*, p. 38.

incondicionalmente con la política exterior de Estados Unidos, en un momento en el que la fuerza que había adquirido el gobierno de Bush Jr. -al liderar la lucha global contra el terrorismo- podría satelizar y absorber fácilmente a cualquier país que no le pusiera límites. Cuando sucedió precisamente eso y se certificó el *giro atlantista*, el juicio de Rodríguez Zapatero se transformó en una crítica frontal hacia Aznar que puso el acento en la necesidad de recuperar la autonomía internacional de España y en revertir la situación creada por el gobierno del PP en varios frentes de la política exterior.

El panorama que veía Rodríguez Zapatero no consistía solamente en encarar el cambio que se había producido en las alianzas tradicionales de España al interior de la UE, ni tampoco se limitaba a hacer frente al desequilibrio en la relación con Estados Unidos. Desde su perspectiva, también era necesario hacer frente a las consecuencias que había tenido la participación de España en la invasión a Irak, en términos de aliados (eje franco-alemán, países latinoamericanos), de imagen (quiebre de la imagen de España como país europeísta y potencia normativa) y de política interna (sin respaldo social). Era igualmente fundamental revertir el clima de confrontación que había surgido con países que por distintas razones eran importantes para España, como Marruecos, Cuba o Venezuela. Estos problemas se conjugaron con un clima interno en el que se percibían ciertos “tics autoritarios” en el estilo de gobierno de Aznar de tal manera que se dieron las condiciones para que los socialistas completaran sus exigencias de cambio y legitimaran su propuesta de gobierno.²¹

En ese orden de ideas, hay que partir de que el equipo de Rodríguez Zapatero dirigió su crítica, en primer lugar y de manera general, a señalar que a partir de la victoria del PP por mayoría absoluta en 2000 había comenzado un claro retroceso en la calidad del sistema democrático de España, una regresión en las instituciones protectoras del Estado de bienestar y una dinámica interna que negaba el carácter plural de España, con los riesgos de desvertebración que ello suponía. Se argüía que los años de Aznar habían sido “años de deterioro de las normas y las formas democráticas”.²²

El estilo autoritario de Aznar alcanzó a reflejarse en la política exterior, por ejemplo, en el hecho de que su gobierno haya obstruido el diálogo con los diferentes actores sociales en la formulación de la política española de cooperación al desarrollo, que no haya condenado el intento de golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002, o bien, que haya decidido apoyar la invasión a Irak en contra de la voluntad de la mayoría de la sociedad española.

En ese contexto, y en segundo lugar, la crítica del PSOE en lo referente a la política exterior se dirigió a sostener que el último gobierno del PP había provocado una ruptura en la política exterior española que se había elaborado y mantenido por consenso durante las dos décadas anteriores. El punto fuerte de tal valoración era que a partir de 1996 el vínculo con Estados Unidos había comenzado a presentar “cambios muy profundos y preocupantes” que habían desequilibrado la relación bilateral a favor de ese país. Lo que

²¹ Ignacio Sánchez-Cuenca interpreta la política de Rodríguez Zapatero como una alternativa al estilo autoritario que marcó la política de su antecesor en varias de sus facetas.

²² PSOE (2004), *op. cit.*, pp. 7-8.

mejor representaba esa situación y, en general, la ruptura del consenso, era la decisión unilateral de Aznar de participar en la “guerra de Irak” en 2003, una guerra que se consideraba ilegal e injusta y que terminó por evidenciar que España había perdido “autonomía en su política exterior, sometiéndose en aspectos relevantes a las prioridades y a los intereses norteamericanos”.²³

Finalmente, una tercera crítica se orientó a los intereses de España en el exterior. Aquí los socialistas valoraban que la subordinación a la política estadounidense, unida al estilo de gobierno de Aznar (personalista, proclive a la confrontación) habían puesto en peligro los intereses vitales de España tanto en Europa (al atascar el proceso de integración) como en el Mediterráneo (intereses comerciales, inversiones, migración). En cuanto a América Latina, se juzgaba que los gobiernos del PP habían relegado al subcontinente como una “referencia prioritaria” de la acción exterior española, subordinándola a la relación trasatlántica y debilitando, por tanto, “el tradicional diálogo directo y privilegiado que habían establecido los gobiernos socialistas” con los países de la región. De ahí que se considerara “imprescindible” recuperar la interlocución autónoma y directa que España siempre había tenido con los gobiernos latinoamericanos, buscando salvaguardar la especificidad de esas relaciones privilegiadas y “recomponiendo y ampliando los mecanismos de diálogo político y de cooperación” que le eran propios”.²⁴

En resumen: si en 2001 el entonces líder del PSOE había llamado la atención sobre la necesidad de que España debía articular una posición autónoma en el escenario de cambio que abría el 11S, poco tiempo después, previo a las elecciones generales de 2004 y ya con el lastre de la guerra de Irak a cuestas, esa percepción se agudizó al punto de que Rodríguez Zapatero y su equipo criticaban el hecho consumado que suponía el alineamiento de España con la política exterior de George W. Bush. Así mismo, cuestionaban la manera en que Aznar había conducido relaciones esenciales para España, como las de sus tradicionales socios europeos (Francia y Alemania), los vecinos del sur (Marruecos-Argelia) y las relaciones con Latinoamérica.

Tales valoraciones pueden hacer más fácil comprender el que Rodríguez Zapatero haya estado convencido de que España tenía que “redefinir, recuperar y fortalecer las líneas maestras de su política exterior” y de que para ello se debían tomar en cuenta no sólo los cambios habidos en el sistema internacional sino también el brusco giro que había impuesto el último gobierno del PP.²⁵ En línea con esto, su política exterior se distinguió por haber adoptado una línea discursiva que retomaba las pautas básicas de la política exterior de Felipe González. A la mitad de su mandato Rodríguez Zapatero expresaba lo siguiente:

²³ PSOE (2004), *op. cit.*, pp. 13 y 20-21.

²⁴ PSOE (2004), *op. cit.*, p. 21.

²⁵ PSOE (2004), *op. cit.*, p. 13.

“Creo en una política exterior que entronca con la desarrollada desde la Transición, en una línea básica de continuidad que nos fortalece como país y que refleja la voluntad muy ampliamente mayoritaria de las sucesivas generaciones de españoles. Creo, pues, en una política exterior *natural y vocacionalmente* europea y europeísta (...) en una política exterior natural y vocacionalmente iberoamericana (...) (y) en una política exterior de inteligente y respetuosa complicidad con nuestros vecinos, con un alcance que trasciende el marco regional hasta integrar una relación con los EE UU, que fortalezca todo lo que recíprocamente nos une (...).”²⁶

En consecuencia, se podría suscribir lo que sostuvo Celestino del Arenal acerca de que la política exterior que planteó Rodríguez Zapatero se caracterizó, entre otras cosas, por afirmar la necesidad de consenso, por explicitar un claro europeísmo, por plantear la recuperación de la autonomía relativa en la política hacia el Mediterráneo y Latinoamérica y, finalmente, por reconocer la importancia que tenía la relación bilateral con Estados Unidos, pero abogando que se basara en el respeto y la autonomía en el marco del Convenio de Defensa de 1988. En suma, el modelo de política exterior que se forjó entre 1976 y 1988.²⁷

Pero junto a este “volver a los orígenes”, el equipo de Rodríguez Zapatero también desarrolló el argumento de que España podía aspirar legítimamente a ejercer un liderazgo en el orden internacional post 11S. Si ese nuevo escenario estaba signado por la incertidumbre y por serias amenazas globales, no era menos cierto que también era un momento histórico que ofrecía la oportunidad para que una potencia media como España pudiera encontrar un espacio para ejercer una influencia global. En este razonamiento, desde luego, Rodríguez Zapatero también se veía como un continuador de la tarea de González.

Como vimos en el capítulo dos, tanto Aznar como Rodríguez Zapatero fundamentaban su aspiración global en la convicción de que España ya había cumplido una etapa en la senda de su modernización, sólo que a diferencia de Aznar y del PP, Rodríguez Zapatero vinculaba directamente ese proceso con la transición. En todo caso, los socialistas señalaban que los gobiernos del PP habían agotado esa trayectoria de cambio y que por eso era necesario impulsar un cambio de gobierno.²⁸

Esta interpretación permitió al PSOE plantear a lo largo de la década de 2000 objetivos como los de “garantizar y reforzar la convivencia y la cohesión”, “desarrollar y consolidar

²⁶ José Luis Rodríguez Zapatero (2008c), *op. cit.*, p. 2. Cursivas en el original.

²⁷ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 403-407.

²⁸ La interpretación del PP y del PSOE acerca del proceso de modernización económica y política de España de fines del siglo XX difiere en que para los populares ese proceso viene desde el franquismo, mientras que los socialistas señalan que comenzó sólo a partir de la transición democrática. Como señala José Ignacio Torreblanca, la familia conservadora que dio origen al PP en los años ochenta critica la visión “dramática” que posee el PSOE acerca de la historia española, al creer que antes de la transición no se había hecho nada y se había comenzado de cero. José Ignacio Torreblanca (2001), “La europeización de la política exterior española”, en Closa, Carlos (eds.) (2001), *La europeización del sistema político español*, Istmo, D.L., Madrid, pp. 483-511. En cierto sentido, los populares tienen razón, pues las bases económicas del proceso de democratización se encuentran en la política desarrollista que impulsó Franco a partir de 1957. Sin contar, claro está, los diferentes acercamientos que había habido con la entonces Comunidad Europea y las fuertes relaciones económicas que se establecieron con Estados Unidos desde la década de 1950, especialmente en términos de inversiones directas.

la política social propia del Estado del bienestar más avanzado” y emprender la “segunda modernización” de España, “afrentando con éxito los nuevos retos que se les plantean a todos los países desarrollados”. Se trataba de “objetivos de liderazgo” que partían de una consideración clave:

“Hasta ahora, el designio fundamental de nuestra democracia era el de recuperar el atraso histórico de España y llegar a la media de los países europeos. Ésta ha sido nuestra aspiración colectiva como país. Pero en algunos aspectos ya la hemos colmado y en otros estamos a punto de hacerlo. Hoy ya nos podemos fijar una nueva frontera: estar junto a los primeros, estar junto a los países más prósperos, y también más decentes, del mundo.”²⁹

La percepción de haber cumplido los deberes permitió que Rodríguez Zapatero se asumiera como “puente” entre el legado modernizador de Felipe González (que se había articulado en torno a la construcción del Estado de bienestar español y de un perfil de potencia media regional y normativa, en el marco del fin del mundo bipolar) y lo que pretendía que fuera su propio legado, forjado, a su vez, a partir de profundizar las bases del Estado de bienestar en el país ibérico (extendiendo derechos de ciudadanía) y de construir un liderazgo global en un mundo post 11S. Un mundo que, tendiendo a la multipolaridad, ofrecía ciertas posibilidades para que países de poder medio como España, o inclusive México y Brasil, pudieran expresar tal clase de planteamientos:

“Nuestros problemas del presente y del futuro tienen poco que ver con los del pasado, y supondría, por ello, una imperdonable pérdida de energías enredarse en los debates del pasado. Nuestros problemas, nuestros desafíos, nuestros retos son los que hoy se plantea todo el mundo desarrollado, problemas, retos y desafíos que tienen una dimensión global. En saber identificarlos bien, en saber afrontarlos convirtiéndolos en una oportunidad histórica de progreso para nuestro país, nos jugamos la segunda gran modernización de la España democrática, la modernización para el siglo XXI.”³⁰

¿Cómo es que José Luis Rodríguez Zapatero pretendía lograr un liderazgo internacional de tal envergadura? Fundamentalmente a partir de plantear a la comunidad internacional una alternativa a la visión neoconservadora de las relaciones internacionales que el gobierno de George W. Bush se había encargado de socializar a partir del 11S. Frente a la demonización del Islam, la guerra preventiva y el unilateralismo, Rodríguez Zapatero planteó al mundo una diplomacia preventiva basada en el diálogo y en el respeto a la legalidad internacional; una diplomacia que, reconociendo la necesidad de luchar contra el terrorismo desde la cooperación internacional policial, también abogaba por ir al meollo del problema y atacar las causas que lo originaban (hambre, pobreza, exclusión social).³¹

²⁹ PSOE (2008), *op. cit.*, pp. 10-11.

³⁰ PSOE (2008), *op. cit.*, p. 12. En el caso de México, el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2013-2018 establece como cinco “metas nacionales” el alcanzar un “México en Paz”, un “México Incluyente”, un “México con Educación de Calidad”, un “México Próspero” y un “México con Responsabilidad Global”. Ésta última se define como “una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad. Nuestra actuación global debe incorporar la realidad nacional y las prioridades internas, enmarcadas en las otras cuatro Metas Nacionales, para que éstas sean un agente definitorio de la política exterior. Aspiramos a que nuestra nación fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional, recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales.” Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República, México, 2013, pp. 21-22.

³¹ Es una interpretación que buscaba desideologizar los conflictos internacionales que conectaba perfectamente con la estrategia que siguió Felipe González en el conflicto centroamericano durante la década de 1980 (negar que el origen del

Concretamente, Rodríguez Zapatero puso en valor la condición multicultural de su país y su capacidad de interlocución internacional. Él veía que una “historia de siglos” y la posición geoestratégica de España (a las puertas del mundo árabe, entre África y Europa, con un pie en América) la colocaba en una situación idónea para poder establecer “puentes y complicidades” y actuar como “mediador fiable” entre culturas y bloques regionales, en la idea de contribuir a reducir la brecha que separaba a identidades diferentes. Por su historia, cultura e identidad, aseguraba Rodríguez Zapatero, España tenía una vocación mundial, una vocación de presencia global.

En un momento de tensiones interculturales como el posterior al 11S, en el que el mundo necesitaba de una interlocución basada en la confianza, la empatía y el diálogo, Rodríguez Zapatero creía que España estaba “especialmente capacitada” para jugar ese papel.³² La Alianza de Civilizaciones que planteó en la Asamblea General de la ONU en 2004 fue la plasmación práctica, y a la vez, la síntesis de tal interpretación.³³

Por otra parte, vinculado a lo anterior, Rodríguez Zapatero también socializó un discurso en donde se difundía la imagen de España como un actor internacional inequívocamente comprometido con los valores “progresistas y solidarios” que, en su interpretación, identificaban a la sociedad española. La idea del líder socialista sobre España era pues la de un país próspero, decente, eficiente, unido y plural, comprometido con la paz, la lucha contra el cambio climático y la pobreza; un país que se asumía como defensor a ultranza del multilateralismo y que promovía incansablemente el respeto de los derechos humanos en todo el orbe. Para Rodríguez Zapatero, un país desarrollado como España debía asumir esas responsabilidades y comprometerse con todas esas causas.³⁴ De ese modo, en 2006, apenas dos años después de haber asumido el cargo, aseguraba convencido lo siguiente:

problema fuera el comunismo, como lo sostenía el gobierno de Ronald Reagan). Ver Celestino del Arenal (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense, Madrid, 299 pp.

³² Ver José Luis Rodríguez Zapatero, (2001), *op. cit.*, pp. 39-40 y José Luis Rodríguez Zapatero (2009), *op. cit.*, p. 3

³³ El 21 de septiembre de 2004, durante su primera intervención como presidente del gobierno español ante la Asamblea General de la ONU, Zapatero presentó la propuesta de crear una Alianza de Civilizaciones “entre el mundo occidental y el mundo árabe y musulmán”, sometiendo a consideración del secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, la posibilidad de que se constituyera un Grupo de Alto Nivel para llevar a cabo la iniciativa. El primer ministro de Turquía, Recep Tayyip Erdogan copatrocinó la propuesta y Annan la asumió positivamente, creando el grupo de trabajo cuyo Informe final se presentó en Estambul el 13 de noviembre de 2006, destacándose cuatro campos de acción: medios de comunicación, educación, juventud y migraciones. Un mes después Kofi Annan presentó formalmente los resultados del Informe con sus recomendaciones a la comunidad internacional, procediendo a designar como Alto Representante para la Alianza de Civilizaciones al expresidente de Portugal, Jorge Sampaio. Luego de seis años (2007 a 2013) esa responsabilidad recayó en el catari Al-Nasser, a partir de marzo de 2013. En noviembre de 2009 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó por consenso una Resolución sobre la Alianza de Civilizaciones que significó el apoyo formal y político de Naciones Unidas a la iniciativa. Por otro lado, en enero de 2008 tuvo lugar en Madrid el I Foro de la Alianza de Civilizaciones, presidido por Zapatero, Erdogan y Annan. Desde entonces se han celebrado cuatro foros más, en Estambul (abril 2009), Río de Janeiro (mayo de 2010), Doha (diciembre de 2011) y Viena (febrero de 2013). Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 456; <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/AlianzaCivilizaciones.aspx>

³⁴ La idea de una España “decente” fue introducida por el equipo de Rodríguez Zapatero a partir de la segunda administración: “Ésa es, Señorías, mi idea de España: un país próspero, que genera la riqueza duradera que es la que brota de la inteligencia y no de la explotación de la naturaleza, ni de la mano de obra barata y descualificada; un país próspero y, además, un país decente, porque distribuye con equilibrio la riqueza que genera. Decente porque sus ciudadanos son solidarios con quienes más necesidades tienen; decente porque en él todos los ciudadanos y ciudadanas, de cualquier condición, cuentan con los mismos derechos, no sólo sobre el papel, sino en el día a día, y decente porque regula con rigor y trata con respeto a quienes vienen legalmente para labrar entre nosotros y junto a nosotros un futuro mejor para sí

“En estos últimos meses hemos podido recoger los frutos de un intenso trabajo a escala mundial y hemos consolidado la posición que España viene construyéndose desde que llegué al Gobierno. Hoy, mantenemos excelentes relaciones con todos nuestros vecinos directos, que es la principal obligación en política exterior de un Gobierno. Las tenemos, y simultáneamente, con Francia, Portugal, Marruecos, Italia y Argelia. Hoy, España es en el mundo sinónimo de paz, de acción multilateral, de legalidad internacional, de promoción de las libertades y de la igualdad, de lucha contra el terrorismo con la acción policial, pero también del encuentro de culturas... España es sinónimo de diálogo y cooperación”.³⁵

Lo que había detrás de la intención del presidente socialista de proponer un liderazgo global basado en principios y valores, donde la piedra de toque era el diálogo intercultural, era la necesidad de ofrecer a España una alternativa de inserción en un mundo post 11S distinta a la que había ofrecido Aznar. Una aproximación que, rompiendo con la del antiguo líder del PP, recuperara el perfil de potencia normativa que se había forjado el país ibérico a partir de la Transición. Al alineamiento de Aznar respecto de la política exterior de Estados Unidos -en términos de prioridades, formas diplomáticas y concepción de la realidad internacional- José Luis Rodríguez Zapatero opuso la idea de una España autónoma y solidaria, en búsqueda de la justicia social y con una vocación de cooperación y diálogo. Frente al poder duro que caracterizó a la diplomacia de Aznar, Rodríguez Zapatero trajo a primera línea los instrumentos del poder blando. Al *giro atlantista* del PP, el antiguo líder del PSOE respondió con un *giro social*.

Pero este cambio no tenía que ver solamente con una cuestión ideológica. Rodríguez Zapatero discrepaba de la interpretación que había hecho Aznar sobre los intereses generales de España porque juzgaba que su actuación al frente del gobierno los había puesto en peligro, incluidos los relacionados con la política exterior. De ahí su valoración de que era necesario impulsar un cambio de gobierno. Pero el líder socialista creía que dicho cambio debía estar sustentado en valores: en valores como el respeto, la tolerancia, la transparencia y, sobre todo, en valores como el diálogo.³⁶ Una política exterior comprometida con esos referentes, y con otros como la paz y el multilateralismo, era la que mejor convenía a España para poder defender sus intereses:

“Creo en una política exterior comprometida. Comprometida con los valores que profesa la mayoría de la sociedad española y con los escenarios donde nuestra presencia puede ser relevante. Tengo la convicción de que una política exterior así concebida es la que mejor permite defender nuestros intereses como país; los intereses de una potencia media que ocupa un singular espacio estratégico en el actual mundo multipolar; los intereses de una nación que está llamada a tener un peso creciente en la Comunidad internacional si sabe hacer valer, con capacidad de diálogo y de persuasión, su condición de puente entre regiones, entre culturas, entre países ricos y pobres.”³⁷

Al poner el acento en los valores y principios en el discurso de su política exterior Rodríguez Zapatero pretendía equilibrar la balanza entre intereses y valores que Aznar

mismos y para sus hijos.” José Luis Rodríguez Zapatero (2008b), *Discurso de investidura. 8 de abril de 2008*, Congreso de los Diputados, Madrid. Documento obtenido el 17 de enero de 2013 en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Presidentes/InvestiduraZapatero2008>

³⁵ Andrés Ortega Klein (2006), *op. cit.*, p. 23.

³⁶ José Luis Rodríguez Zapatero (2004a), *op. cit.*

³⁷ José Luis Rodríguez Zapatero (2008c), *op. cit.*, p. 1.

había desequilibrado en favor de los primeros cuando decidió apoyar la invasión a Irak. Para Rodríguez Zapatero optar por el poder blando como un nicho de acción privilegiado fue una manera de hacer frente a la necesidad de revertir la situación creada por su antecesor y darle así una mejor cobertura a los intereses españoles que se creían amenazados. A ello se refería Miguel Ángel Moratinos al sostener que “cuando uno defiende sus intereses no sólo con el poder duro, sino también con los valores y principios, esos intereses estarán mucho mejor defendidos y serán mejor comprendidos”.³⁸

Para Rodríguez Zapatero el diálogo político fue uno de los valores e instrumentos máspreciados de su diplomacia. Si, como señala Sánchez-Cuenca, su estilo de gobierno a nivel interno se distinguió por haber respetado escrupulosamente los procedimientos y las reglas y por haber mantenido un perfil dialogante a lo largo de todo su mandato,³⁹ a nivel exterior ese estilo también se vio refrendado en los hechos.

En efecto, desde los primeros meses de su primera administración el presidente socialista privilegió el diálogo como la mejor herramienta para rebajar las tensiones con aquéllos países con los que Aznar había caído en una confrontación directa (como Marruecos), con los que se habían estancado problemas muy puntuales (con Gran Bretaña, por Gibraltar) o bien con aquellos países con los que las relaciones habían sufrido un desgaste evidente a raíz de la cuestión de Irak (como México o Chile). Luego, conforme avanzó su mandato, esa voluntad de diálogo se manifestó en la continua insistencia para lograr un consenso con el PP en materia de política exterior (que nunca se logró) y en que optó por un comportamiento dialogante para gestionar las dificultades que plantearon las relaciones con ciertos países de la nueva izquierda latinoamericana, como Argentina, Bolivia o Ecuador. Para Rodríguez Zapatero la racionalidad de esa postura era muy clara:

“(Los intereses de España) están mejor servidos con una labor discreta y constructiva, que permita ir ganando aliados, que con confrontaciones estériles con las que se acaba alienando a socios que antes o después vas a necesitar.”⁴⁰

Es decir, la opción de Rodríguez Zapatero por el diálogo y la moderación no se explica por la eticidad intrínseca que podían suponer como valores en el contexto de su programa de gobierno, sino por la existencia de un interés fundamental relacionado con la exigencia de desbloquear los canales de comunicación con socios clave para España, con la necesidad de restaurar el margen de negociación que con Aznar se había perdido y, de ahí en adelante, durante el resto de su mandato, con la finalidad de mantener niveles de interlocución mínimos que permitieran defender los intereses de España en el exterior. En palabras de Miguel Ángel Moratinos:

“La política de diálogo y de colaboración efectiva, ofrece, ha ofrecido y seguirá ofreciendo, resultados tangibles, a la vez que afianza el papel de nuestro país en el mundo. Esta determinación ha animado nuestra presencia en el sistema internacional, así como en diversas regiones del planeta. (...) Un diálogo político favorece la ampliación de la agenda exterior y el redimensionamiento de las líneas estratégicas

³⁸ Citado en Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 408.

³⁹ Ignacio Sánchez-Cuenca (2012), *op. cit.*, p. 95.

⁴⁰ Philip Pettit, (2008), *op. cit.*, pp. 119-125.

de la acción española para adaptarla a los nuevos tiempos y a las nuevas realidades, lo que se ha hecho extensivo a la política de vecindad y a países amigos y aliados, como Estados Unidos, Canadá, India, China, Australia o Japón.”⁴¹

Hay un último punto que debe ser destacado en este recuento sobre las preferencias internacionales de Rodríguez Zapatero: nos referimos al menor perfil presidencial que tuvo su política exterior si se compara con el protagonismo que alcanzaron González y Aznar.⁴² Esta peculiaridad, sumada a su actitud de evitar cualquier tipo de confrontación y privilegiar el diálogo directo, fue, de hecho, lo que caracterizó el estilo de la diplomacia de este líder socialista.

Las razones de este menor perfil pudieron haber sido varias: el propósito de marcar diferencias con el estilo “centralista” de Aznar, su poco interés en los asuntos internacionales o bien el difícil contexto interno al que se enfrentó.⁴³ Lo cierto es que en todo su mandato, cuerpos gubernamentales como el ministerio de Exteriores y la Vicepresidencia Primera tuvieron mucho mayor juego en la ejecución de la agenda internacional del gobierno que el que habían disfrutado durante la época del PP. A la inversa, Rodríguez Zapatero prácticamente no utilizó el Consejo de Política Exterior que Aznar había creado en 2000.⁴⁴

Empero, no hay que perder de vista que José Luis Rodríguez Zapatero llegó a tener una exposición internacional muy alta al inicio de cada una de sus dos administraciones que bien se podría explicar por las circunstancias que marcaron el inicio de cada una. El 11M y la cuestión de Irak, en la primera, y la crisis financiera internacional y los preparativos de la presidencia española de la UE, en la segunda, plantearon, ciertamente, problemas que tenían una conexión directa entre la situación interna por la que atravesaba España y su política exterior, que requerían de una atención presidencial de primer orden.

Por otra parte, algunos matices que tuvo la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero podrían hablar de la tendencia de este líder a no involucrarse demasiado en la política exterior.

⁴¹ Miguel Ángel Moratinos (2007), “La apertura y el crecimiento exterior de España”, en *Anuario El País 2007*, p. 98.

⁴² Celestino del Arenal, (2011), *op. cit.*, pp. 406-407; Charles T. Powell (2009), *op. cit.*, p. 522.

⁴³ En los siguientes trabajos se encuentran referencias a la falta de interés de Rodríguez Zapatero en la política exterior: Charles Grant (2009), *Will Spain Remain a Small Country?*, Briefing Note, Centre for European Reform, London, 3 pp; David Mathieson (2007), *Spanish Steps: Zapatero and the Second Transition in Spain*, Policy Network, London, pp. 37-38; Miguel González (2009), “Zapatero consigue una silla prestada en la cumbre de Washington”, en *Anuario Internacional El País 2009*, El País, Madrid, pp. 76-77; Charles T. Powell (2009), *op. cit.*, p. 520. Lo que se arguye en general es que Rodríguez Zapatero no habla ningún idioma extranjero y que no se interesó en temas de política internacional ni en realizar viajes al exterior durante toda su época como parlamentario desde 1986. Miguel González y Charles Powell consideran que la idea de relanzar la política exterior a partir del segundo gobierno de Rodríguez Zapatero se debió a Bernardino León, que pasó de ser secretario de Estado de Asuntos Exteriores en el MAEC durante la primera legislatura, a ser secretario general de la Oficina de la Presidencia a partir de la segunda. Del Arenal también es de esa opinión; Celestino del Arenal, (2011), *op. cit.*, p. 407. Por otra parte, en Andrés Ortega (2006), *op. cit.*, pp. 22-23, Rodríguez Zapatero trató de refutar a quienes le reprochaban su poca dedicación a los asuntos internacionales.

⁴⁴ Mariano Rajoy decidió revitalizar el CPE y lo ha convocado en dos ocasiones, en enero de 2013 y en enero de 2014.

En primer lugar, hay que advertir que Miguel Ángel Moratinos fue quien prácticamente acaparó todo el liderazgo de la política que desarrolló el gobierno socialista hacia Cuba durante los más de seis años que Moratinos estuvo al frente de Exteriores (de abril de 2004 a octubre de 2010).

En esa misma línea, en segundo lugar, María Teresa Fernández de la Vega, Vicepresidenta Primera del gobierno, tuvo la encomienda de realizar sendas giras de verano por los países de la región que le permitieron estar en contacto directo con los diversos mandatarios latinoamericanos a largo de las dos legislaturas.⁴⁵

Y en tercer lugar, la decisión de Rodríguez Zapatero de crear la Secretaría de Estado para Iberoamérica (SEI) dentro del MAEC, en septiembre de 2006, significó ampliar y reforzar el papel del ministerio en la ejecución de la política latinoamericana, si bien en octubre de 2010, al calor de la crisis económica, la SEI fue suprimida.

Estos tres hechos demuestran que las tareas de política latinoamericana bajo el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero se repartieron entre los diferentes miembros del Ejecutivo de Política Exterior, dando como resultado un “protagonismo compartido” entre el presidente (con un perfil relativamente menor) y su equipo (ver cuadro 1B).

Los momentos protagónicos del presidente en Latinoamérica se concentraron en su primer gobierno ya que en el segundo su presencia fue prácticamente nula.⁴⁶ Es muy probable que esto se haya debido a la curva de aprendizaje por la que atravesó en sus relaciones con los mandatarios latinoamericanos. Es decir, de los “buenos propósitos” con los que aterrizó en La Moncloa en 2004 (la política de “ser amigo de todos”, como la calificó Juan Pablo Soriano)⁴⁷ el líder del PSOE pudo haber transitado, en muy poco tiempo, a experimentar cierto desencanto y hasta desafección al palpar en carne propia lo complejo que resultaba relacionarse con líderes latinoamericanos que parecían estar cada vez más empoderados y seguros de sí mismos y de las capacidades de sus países. La muestra más clara de ello fue el incidente del “¿Por qué no te callas?” entre el Rey Juan Carlos I y el presidente de Venezuela Hugo Chávez durante el pleno de la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile en noviembre de 2007. También fueron decisivas las exigencias de política interna surgidas con la crisis económica a partir de 2008.

3.3. Rodríguez Zapatero y la política hacia Latinoamérica

⁴⁵ Las giras las realizó entre 2005 y 2010. Para un comparativo de los viajes oficiales y no oficiales que realizaron los principales responsables de la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero véase los últimos apartados de los capítulos 4 y 5.

⁴⁶ Por ejemplo, entre 2004 y 2005 su gobierno organizó la Cumbre de Ciudad Guayana entre Venezuela, Colombia, España y Brasil (febrero 2005) y Rodríguez Zapatero realizó visitas oficiales a Argentina, Brasil, México y Venezuela, por citar sólo algunos países. A estos hechos se aludirá en el siguiente capítulo.

⁴⁷ Juan Pablo Soriano (2008), “España y América Latina durante el gobierno Zapatero: la difícil reconstrucción de los puentes”, en Barbé, Esther (coord.), *España en Europa (2004-2008)*, Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Publicación monográfica número 4, febrero, Bellaterra, Barcelona, pp. 109-114.

Ahora bien, en este punto del análisis es necesario hilar la discusión anterior con la política que desplegaron las dos administraciones de Rodríguez Zapatero hacia América Latina. El primer paso es plantearse lo siguiente: ¿cuáles fueron las razones que llevaron a su equipo de gobierno a plantear la necesidad de recuperar la interlocución y desplegar una acción autónoma en el subcontinente? Interrogarse sobre esas motivaciones implica discernir el escenario al que se enfrentó el líder socialista a partir de 2004 en lo referente a la política latinoamericana de España: un escenario que se definió, como se verá enseguida, por la convergencia de varios factores, tanto de orden coyuntural como estructural.

El segundo paso es observar la forma en que su gobierno reaccionó ante ese escenario pero haciéndolo desde la perspectiva de las ideas y preferencias que tuvo Rodríguez Zapatero en política internacional. Se argumentará que siempre privilegió dos elementos clave de ese *stock* de preferencias (el *giro social* y el diálogo político), dos elementos que estuvieron imbuidos, a su vez, por los planteamientos del republicanismo cívico y del nuevo realismo.

3.3.1. El legado de Aznar en un escenario complejo

José Luis Rodríguez Zapatero enfrentó varias cosas al tomar las riendas de la política española hacia Latinoamérica. Primero, nos referimos el doble legado que dejó Aznar en los asuntos con la región.

Por una parte, y desde una perspectiva de largo plazo, se podría decir que Aznar dejó una política latinoamericana madura y robustecida. Su gestión continuó con el proceso de adaptar la política española hacia Latinoamérica conforme la relación con los países del subcontinente se había ido llenando de contenidos económicos, políticos y socioculturales. Es cierto que con él siguió prevaleciendo una visión y tratamiento global en las relaciones con Latinoamérica,⁴⁸ pero también es verdad que su administración comenzó a privilegiar ciertas relaciones bilaterales que comenzaban a tener un componente estratégico para la proyección de España en el mundo. Por ejemplo, con México (en 2001) y Brasil (en 2003) se estableció un Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) como respuesta a la importancia que ambos países habían adquirido para España en esos momentos, sobre todo en el aspecto económico.

Datos de la Secretaría de Estado de Comercio señalan que el total de la inversión que hicieron las empresas españolas en México durante el periodo 1993-2003 sumó 11,870 millones de euros, mientras que en Brasil alcanzó un valor acumulado de 36,000 millones de euros, siendo junto con Argentina (34,100 millones) y Perú (3,800 millones) los principales destinos latinoamericanos de dicha inversión.⁴⁹ Los AAE con México y Brasil tuvieron entonces la intención de darle cobertura política a las interdependencias que se habían creado en muy poco tiempo con esos dos países, a nivel de intercambios económicos pero también en lo relacionado a los flujos migratorios y los contactos ente

⁴⁸ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 366.

⁴⁹ Las cifras se refieren a la inversión bruta acumulada, incluyendo las inversiones de Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE). Ministerio de Economía y Competitividad-Secretaría de Estado de Comercio: <http://www.comercio.gob.es/es-ES/Paginas/default.aspx>

ambas sociedades. En ese sentido, dichos acuerdos implicaron dar un paso hacia adelante en los instrumentos bilaterales con los que contaba la diplomacia española en Latinoamérica, yendo más allá de los Tratados bilaterales de Amistad y Cooperación y, en el caso mexicano, reforzando políticamente el mecanismo de la Comisión Binacional.⁵⁰

Por otra parte, Aznar también continuó impulsando la institucionalización del proyecto iberoamericano con la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB, 1999) y la SEGIB (2004). En contrapartida, su gobierno también logró que las relaciones entre la Unión Europea y Latinoamérica dieran un paso importante con el inicio de las cumbres birregionales a partir de 1999 y la firma de un Acuerdo de Asociación con México (2000) y con Chile (2002); esto implicó el establecimiento de una zona de libre comercio entre la UE y ambos países. Es importante señalar sin embargo que estos dos acuerdos se firmaron en momentos donde el interés europeo por Latinoamérica comenzaba a decaer, luego del ímpetu que había manifestado a lo largo de la década de 1990.⁵¹

Aznar dio igualmente un nuevo impulso a la política de cooperación hacia Latinoamérica y a la proyección cultural de España en la región, por ejemplo, con la celebración de los Congresos Internacionales de la Lengua Española (1997) o la ya citada creación de la Fundación Carolina (2000).⁵² También se debe reconocer que fue el primer presidente español en apostar explícitamente por la comunidad hispana en los Estados Unidos como un nuevo objetivo de la acción exterior española, lo cual en parte se explica por la importancia relativa que comenzó a tener esa comunidad desde finales de la década de 1990 y en parte, por la voluntad que había de reforzar el nexo bilateral con Estados Unidos.⁵³ Finalmente, otra novedad de la etapa Aznar fue el haber impulsado la cooperación militar y de defensa con la mayoría de los países de la región.

Pero a los avances institucionales que dejó el ex líder del PP hay que contraponer la situación general de deterioro que también dejó en las relaciones con América Latina. Aznar había comenzado a poner desde su primera administración (1996-2000) un mayor énfasis en los temas económicos de la agenda regional que le llevó a socializar un discurso impregnado de neoliberalismo. Para él, España era un modelo de éxito que debían seguir los latinoamericanos. Esto ocurría en momentos en donde se comenzaba a hacer más claro el descontento social en América Latina –por ejemplo, en Ecuador, Venezuela, Perú, y Argentina- precisamente a raíz de la aplicación del Consenso de Washington en los países de la región. Desde luego, el comportamiento de Aznar tenía mucho que ver con una forma

⁵⁰ La idea de estos dos acuerdos era fortalecer el diálogo político bilateral e intensificar la relación económica con los dos países latinoamericanos.

⁵¹ Celestino del Arenal (2008), “El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea-América Latina”, en C. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 27-50.

⁵² Como se mencionó en el capítulo anterior, estos congresos se han venido celebrando regularmente desde entonces. El último se llevó a cabo en Ciudad de Panamá (2013).

⁵³ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 367-368.

de entender la realidad latinoamericana y con el apoyo que le continuó prestando a los intereses privados empresariales en su expansión por el mundo.⁵⁴

En esas circunstancias, acciones como el cambio de política que impulsó hacia Cuba en 1996, incluyendo la Posición Común de la UE; la orden del juez Baltazar Garzón para detener a Augusto Pinochet en 1998; el apoyo de Aznar al Plan Colombia al año siguiente; o la defensa sin matices que hizo Aznar de las empresas españolas ante la desdolarización de la economía argentina en 2001, contribuyeron a generar fricciones y desencuentros con gobiernos tan disímiles entre sí como los de Cuba, Chile, Venezuela o Argentina.⁵⁵ Incluso esos desencuentros también se llegaron a presentar con México y Brasil debido a que Aznar comenzó a practicar una diplomacia de corte hegemónica al interior de las Cumbres Iberoamericanas con la finalidad de sacar adelante iniciativas que resultaban muy polémicas por su alto contenido político, como la SEGIB.⁵⁶

Cuando el gobierno de Aznar comenzó a desarrollar un comportamiento claramente alineado con las posiciones de Estados Unidos estos desencuentros se hicieron todavía más pronunciados hasta al punto de llevar las relaciones con el subcontinente a una situación inédita de deterioro.

Por ejemplo, Aznar se aproximó a la relación con Venezuela y Colombia en una línea muy similar a la que desarrolló la administración de George W. Bush, esto es, cultivando buenas relaciones con el gobierno de Álvaro Uribe a costa (o con el objetivo) de desgastar la relación con Hugo Chávez.

En primer lugar, y siguiendo a Sanahuja, entre 2000 y 2003 España materializó su apoyo al Plan Colombia con un aporte de 124 millones de dólares, lo que suponía casi una tercera parte de la contribución agregada de la Comunidad Europea y los Estados miembros de la UE.

En segundo lugar, a partir de la presidencia española de la UE en 2002 el gobierno de Aznar fue logrando que la Unión incluyera en su lista de organizaciones terroristas a las Autodefensas Unidas de Colombia, las FARC (2003) y luego al ELN (2004), contraviniendo las posiciones que mantenía el gobierno venezolano al respecto.

En tercer lugar, Aznar no condenó el fallido golpe de Estado a Hugo Chávez en abril de 2002, y por el contrario, su embajador en Caracas visitó al presidente venezolano *de facto* Pedro Carmona acompañado del embajador de Estados Unidos. Hugo Chávez interpretó este gesto como un apoyo a los golpistas.

⁵⁴ De acuerdo con el análisis de Celestino del Arenal, una de las novedades que introdujo el gobierno de Aznar en la política exterior española (1996) fue el haber comenzado a identificar como un interés defendible por el Estado los intereses (privados) de los ciudadanos españoles por el mundo. *Ibid.*, p. 311.

⁵⁵ José Antonio Sanahuja, (2006), "El viraje *neoon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina," en *Pensamiento Propio*, Año 11, núm. 23, enero-junio 2006, pp. 9-36.

⁵⁶ Celestino del Arenal (2004), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Real Instituto Elcano, DT núm. 37/2004, Madrid, pp. 10-16

Y por último, en cuarto lugar, en diciembre de 2003 el gobierno español cerró un contrato de venta de equipo militar con el gobierno colombiano como una forma de apoyar la política de “seguridad democrática” que llevaba a cabo Álvaro Uribe.⁵⁷

Tales acciones pusieron a la relación con Venezuela en su punto más bajo en mucho tiempo a la vez que España había quedado como valedor de intentonas golpistas y como un factor de desestabilización en la región, al respaldar el enfoque militarista de George W. Bush en la lucha contra el terrorismo. Como efecto añadido, España quedaba al margen de los consensos europeos puesto que la venta militar a Colombia infringía el código de conducta sobre exportaciones de armas de la Unión.⁵⁸

En la relación con Cuba el excesivo atlantismo de Aznar también acarreó efectos perniciosos. Fidel Castro criticó severamente la actitud del presidente español de tratar de convencer a los países de la región que respaldaran la invasión a Irak, ya fuera en el ámbito del Consejo de Seguridad de la ONU (México y Chile) o incorporándose a la Brigada Plus Ultra que comandaría España (Centroamérica). Esto generó a su vez una agria respuesta por parte del presidente español que sólo hizo que se tensara aún más la relación bilateral.

Sin embargo, lo que llevó a una confrontación directa entre ambos gobiernos fue el papel decisivo que tuvo Aznar para que la UE adoptara una serie de medidas diplomáticas en contra de Cuba luego de que las autoridades de este país detuvieran a setenta y cinco disidentes y ejecutaran a otros tres a mediados de 2003. Las medidas europeas, que fueron criticadas durísimamente por el gobierno de Fidel Castro, sólo provocaron que empeoraran las relaciones entre Cuba y España y que también llegaran a su nivel más bajo en mucho tiempo.⁵⁹

La acción en Cuba, Colombia y Venezuela, así como los intentos por convencer a México y Chile sobre la invasión a Irak, entre otras acciones (como el haber logrado introducir la cuestión del terrorismo en el ámbito de las cumbres iberoamericanas y eurolatinoamericanas) sólo provocaron que la España de Aznar apareciera como vocero de la estrategia antiterrorista de Estados Unidos ante la región. Al combinarse con las “formas bruscas” del presidente español esta situación erosionó la confianza que necesitaba España para desarrollar una interlocución fluida en Latinoamérica con niveles mínimos de normalidad y eficiencia.

De lo anterior se derivó un segundo factor que también definió el escenario inicial de la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero: la reducción significativa de la autonomía relativa que había caracterizado a la política latinoamericana de España desde los años de la Transición.

⁵⁷ José Antonio Sanahuja, (2006), *op. cit.*, pp. 23-24. El contrato militar hispano-colombiano contemplaba 40 vehículos, 20 obuses de artillería y la entrega de dos aviones de transporte C-212 medicalizados. Esto convertiría a España en el segundo país en prestación de ayuda militar a Colombia, después de Estados Unidos. Celestino del Arenal, (2005), "La política latinoamericana del gobierno socialista", en *Política Exterior*, Vol. núm. 105, mayo-junio, p. 119.

⁵⁸ José Antonio Sanahuja, (2006), *op. cit.*, pp. 23-25.

⁵⁹ A raíz de ese desencuentro las relaciones bilaterales “se congelaron”, el gobierno cubano decidió cerrar el Centro Cultural Español en La Habana mientras su contraparte española suspendió la AOD hacia la isla.

Se debe advertir que Aznar sacrificó ese margen de autonomía en el momento en que comenzó a priorizar la relación con Estados Unidos a partir de 2001. Dentro de su aspiración de construir una ‘relación especial’ con esa potencia, la política latinoamericana aparecía supeditada a ese proyecto, subsumida dentro de un concepto más amplio de lo que significaba lo ‘atlántico’ en una definición hegemónica que anulaba la especificidad que tenía la realidad latinoamericana para España y, en consecuencia, la necesidad prioritaria de desarrollar una política *ad hoc*. Como sostiene Del Arenal, al quedar supeditada la política latinoamericana de España a la relación con los estadounidenses, el proyecto iberoamericano (CIN) perdía toda su razón de ser.⁶⁰ En efecto, pues como señalamos en el segundo capítulo, dicho proyecto es la quintaesencia de la agenda nacional de España en América Latina.

La concepción atlantista de Aznar explica entonces su conducta de primar los beneficios potenciales que ofrecía una hipotética “relación especial” con Estados Unidos (a corto plazo, como prestigio) por encima de los costos netos (como la pérdida de interlocución con sus socios latinoamericanos). Al avanzar en esa dirección -presionando a Cuba, Venezuela o México- la política latinoamericana española perdió sustantividad porque parecía defender intereses españoles muy limitados, que no compartían ni la mayoría de las élites políticas y económicas de España ni la mayoría de la sociedad española. Adicionalmente, esa diplomacia también parecía funcionar como un mero ejercicio de representación de los intereses de Estados Unidos ante los países de la región.⁶¹ Sin mencionar que la imagen e identidad de España como poder normativo europeo también salía perjudicada frente a América Latina al alinearse con las posiciones más belicistas del gobierno de Estados Unidos.

Además de esto, un tercer factor que enfrentó José Luis Rodríguez Zapatero al llegar al cargo fue también el cambio socio político que venía experimentando la región latinoamericana en su conjunto. Un cambio que respondía a los procesos de democratización que se habían venido desarrollado desde la década de 1980 y a la vez como una consecuencia de la aplicación de las Políticas de Ajuste Estructural y del Consenso de Washington en Latinoamérica.

Este cambio se percibió en coyunturas internas de inestabilidad política y social, como sucedió en Ecuador (1997), Perú (2000), Argentina (2001) y Bolivia (2003). A nivel regional se manifestó en una nueva geopolítica electoral que si en un sentido se expresó en victorias electorales que se consideraron históricas (como la de Acción Nacional en las elecciones presidenciales de México en 2000 o la del Partido de los Trabajadores en Brasil, en 2002), en otro se expresó en la victoria de líderes que representaban una nueva izquierda, variopinta, que tenía sin embargo un fundamento común: una crítica dirigida a las reformas económicas neoliberales impulsadas en los años ochenta y noventa y una

⁶⁰ Ver Celestino del Arenal (2003), "EE UU y la política latinoamericana de España", en *Política Exterior* Vol. 17, núm. 93, pp. 183-193.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 190-191.

crítica también a los procesos de transición democrática de esos mismos años.⁶² Fue el caso de las victorias electorales de Hugo Chávez en Venezuela (1998), Luiz Inacio “Lula” da Silva en Brasil (2002) y de Néstor Kirchner en Argentina (2003). A su vez, este panorama se equilibró con la confirmación de gobiernos de centro derecha en la mayoría de los países de la región, siendo los más representativos los casos de México (Vicente Fox, 2000), Chile (Ricardo Lagos, 2000), Colombia (Álvaro Uribe, 2002) y Bolivia (Carlos Mesa, 2003).⁶³

Para cualquier actor extrarregional que pretendiera actuar en Latinoamérica con cierto grado de eficiencia, este mapa anunciaba una creciente heterogeneidad política como variable indispensable a la hora de gestionar recursos y capacidades diplomáticas.

Para España, en concreto, esto suponía un escenario de una creciente complejidad no sólo porque dibujaba una situación muy diferente a la de la década previa -marcada por la homogeneidad política y económica entre los países de la región- ni tampoco porque los países que venían siendo más importantes para su estrategia se encontraban en uno u otro bloque geoelectoral (Argentina, Brasil y Venezuela en la nueva izquierda, México, Colombia y Perú en el eje centro-derecha, si bien todos con matices de diversos tipos). El problema radicaba más bien en el hecho de que en la coyuntura de 2004 tales cambios infundían una sensación de incertidumbre e imprevisibilidad ante la geopolítica que se podría derivar de dicho mapa.

Bajo esa óptica, la fría relación que al principio mantuvieron Aznar y Lula en el breve tiempo que coincidieron como líderes de sus gobiernos (2003-2004) se debe entender no sólo en relación a sus distintos perfiles políticos o a la mayor o menor sintonía personal que pudo haber existido entre ellos, sino también en referencia a la evolución del vínculo que ya habían establecido Fidel Castro y Hugo Chávez desde finales de la década de 1990 y también en referencia al discurso crecientemente nacionalista de Néstor Kirchner, tanto en la política interna de Argentina (cuestionando las inversiones españolas) como en su política exterior (FMI, acento en la cuestión de las Islas Malvinas). Es decir, las relaciones de poder que se podían construir en torno a los gobiernos de la nueva izquierda planteaban dudas sobre cómo podrían verse afectados los intereses económicos y políticos españoles en la región en esa coyuntura, principalmente los relacionados con la presencia de las empresas españolas y la interlocución política.

El cambio geopolítico también comenzó a originar fracturas entre los propios países latinoamericanos a raíz de ciertas iniciativas impulsadas por Estados Unidos, como el ALCA o el Plan Colombia. En el mejor de los casos, esas iniciativas generaron contrapropuestas de cooperación regional (como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA) y, en el peor, introdujeron pautas de inestabilidad y conflictividad intrarregional, puesto que la asistencia militar estadounidense a Colombia

⁶² Cynthia J. Arnson y Ariel C. Armony (2009), “Introducción”, en Cynthia J. Arnson y Ariel C. Armony et al. (comp.) (2009), *La “nueva izquierda” en América Latina: Derechos Humanos, participación política y sociedad civil*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars-Universidad Torcuato Di Tella, Washington, 2009, pp. 7-8.

⁶³ Además de estos casos y del centroamericano habría que contar a Uruguay (Jorge Luis Battle, 2000), Perú (Alejandro Toledo, 2001), el de Ecuador (Lucio Gutiérrez, 2003), Paraguay (Nicanor Duarte, 2003), y República Dominicana (Leonel Fernández, 2004).

afectaba directamente a los países fronterizos del país andino, e indirectamente a la región entera, al militarizar la lucha contra el narcotráfico en todo el continente.⁶⁴

Un cuarto factor que también contribuyó a delinear el escenario inicial de la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero fue el estado en el que se encontraba la europeización de la política latinoamericana española cuando asumió el cargo (presión por adaptar). Rodríguez Zapatero encaró su presidencia con la idea de eliminar la Posición Común de la UE en relación a Cuba porque la consideraba una acción esencialmente perjudicial para los intereses españoles. Sin embargo, con el ingreso de los países de Europa del Este a la UE en 2004 -países ex comunistas y devotos de la fe atlántica- desde el primer momento fue evidente que ese objetivo sería muy difícil de lograr, como se corroboró posteriormente.

Dicho de otro modo, apenas entró en funciones, el nuevo gobierno socialista se vio sometido a las presiones que ejercieron la mayoría de sus socios europeos para que se adaptara y se condujera dentro de los límites de una acción colectiva que se había acordado casi una década antes. El hecho de que ya existiera una política europea bien establecida, y que además contara con un respaldo significativo que impedía su modificación, hizo muy difícil que el nuevo gobierno socialista exportara con éxito sus preferencias hacia el nivel europeo para poder cambiarla.⁶⁵

En consecuencia, José Luis Rodríguez Zapatero se enfrentaba a un escenario complicado. Por una parte, para España resultaba especialmente infructuosa y perjudicial para sus propios intereses el estado en el que se encontraba la relación de la isla con la Unión Europea: atascada, totalmente condicionada por la dialéctica que existía entre las acciones del gobierno cubano a nivel interno y las medidas diplomáticas que mantenía la Unión contra la isla desde el verano de 2003. Por la otra, la conducta de Aznar había enrarecido aún más las relaciones hispano-cubanas, dejando a España sin ninguna alternativa viable de interlocución con las autoridades de la isla.

Estas dos situaciones evidenciaron una realidad: hacia 2004 los dos canales de acción que había venido desarrollando la diplomacia española en Cuba desde finales del siglo XX (la vía nacional y la vía europea, en un ajustado y difícil equilibrio dinámico) estaban obstruidos por una estrategia que paradójicamente había sido obra de España. No hay que olvidar que la política cubana que instrumentó Aznar desde 1996 se había caracterizado a nivel europeo por condicionar la cooperación con la isla (Posición Común)⁶⁶ mientras que a nivel bilateral se destacó por alimentar un desgaste en la relación con las autoridades cubanas; todo ello en un claro alineamiento con la política que Estados Unidos venía desarrollando hacia la isla. De modo que para cuando José Luis Rodríguez Zapatero asumió

⁶⁴ Guillermo Guajardo S. (2002), "Focos rojos" de seguridad y conflicto político en Sudamérica: tendencias e implicaciones para América Latina, *Foro Internacional*, Vol. 42, núm. 1 (167), Enero - Marzo 2002, pp. 39-62.

⁶⁵ José Antonio Sanahuja (2012), "Spain. Double Track-Europeanization and the Search for Bilateralism", en *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, London, p. 53.

⁶⁶ Esther Barbé (2009), "Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: Comunidad, imagen y liderazgo", en Celestino del Arenal (ed.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 138-140.

el cargo España se encontraba no sólo sin margen de acción dentro de la Unión Europea en lo referente a Cuba, sino también sin margen de acción a nivel bilateral.

Un quinto y último factor inicial que encaró el líder del PSOE fue la magnitud que habían alcanzado en esos momentos las relaciones económicas entre España y los países latinoamericanos. Al respecto se deben ponderar dos cosas.

La primera es la consolidación que habían alcanzado los intereses económicos de España en la región. Como se apuntó en el anterior capítulo, hacia 2003-2004 América Latina ya se había afianzado como el tercer destino de las exportaciones españolas, con una cuota de participación del 4.3 %, detrás de Estados Unidos/Canadá (4.4%) y de la Unión Europea, principal socio comercial de España (con el 74.3%).⁶⁷ México y Brasil despuntaban como los destinos latinoamericanos más relevantes de esos flujos ya que entre 2000 y 2003 (es decir, durante el segundo gobierno de Aznar) figuraron entre los primeros quince compradores de productos españoles.

Así por ejemplo, las exportaciones españolas hacia México durante ese periodo sumaron 8,000 millones de euros (29.4% del total exportado a Latinoamérica), mientras que las importaciones desde ese país fueron casi de 6,400 millones de euros (24% del total importado desde la región). Por su parte, las exportaciones españolas a Brasil durante el mismo periodo ascendieron a 4,500 millones de euros (equivalente al 16.5% del total de América Latina) mientras que las importaciones fueron de 5,800 millones de euros (21.8% del total latinoamericano).⁶⁸ En todo caso, se debe advertir que la renovada importancia que comenzó a tener México en el mapa comercial español se enmarcaba en la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación que la Unión Europea había firmado con aquél país.

En el terreno de los flujos de IED española, como ya dijimos, la participación de Latinoamérica era mucho más sustantiva. Puede ser que el *boom* inversor de las empresas españolas en América Latina que ocurrió a finales del siglo XX hoy nos parezca una realidad algo lejana, pero en 2004 aún estaba muy fresco el hecho de que a principios de esa década España se había convertido en el segundo inversor en América Latina, sólo por detrás de Estados Unidos. Hacia 2003 el acumulado de IED española en la región (desde 1993) era de casi 110 mil millones de euros, muy cerca de los 128 mil millones de euros localizados en la UE15 (primer destino) pero muy por encima de los 16 mil millones de euros que las empresas españolas habían invertido en Estados Unidos.⁶⁹ Finalmente, otro dato: a partir de 2000 España se había convertido en el segundo donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la región, detrás de Estados Unidos y por encima de Alemania, Francia y Japón, otros donadores de relevancia en el subcontinente.

⁶⁷ Alfredo Arahuetes, (2009), “Mejores relaciones y lazos más estrechos: comercio e inversiones directas de España en América Latina”, en Celestino del Arenal (ed.) (2009), *op. cit.*, pp. 242-249.

⁶⁸ Según datos de la Secretaría de Estado de Comercio y del Instituto Español de Comercio Exterior, ICEX: <http://www.icex.es>

⁶⁹ Según datos de la Secretaría de Estado de Comercio.

El segundo punto que se debe ponderar es la actitud que tuvo Aznar frente a ese contexto. Y es que la creciente importancia que estaban teniendo los vínculos económicos entre ambas orillas del Atlántico chocó de frente con el desfase que comenzó a existir entre el discurso de su gobierno -sobrecargado con referencias a los vínculos económicos-⁷⁰ y el cambio político que se estaba presentando en América Latina (que cuestionaba el neoliberalismo económico de sus países).

Desde luego, las creencias y preferencias de Aznar eran legítimas y se hallaban firmemente asentadas en una política económica que había sido la responsable de sentar las bases de la modernización de España a partir de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, el problema que había en términos de política exterior era que Aznar no había ajustado el discurso de su política latinoamericana al intenso cambio social y político que comenzó a presentarse en varios países de la zona. Un cambio que, como ya se dijo, en algunos casos llevó al poder a gobiernos que fundamentaban su propuesta en una crítica a aquellas políticas que precisamente habían posibilitado el desembarco masivo de las empresas españolas durante la década de 1990.

Al contrario, cuando Aznar asumió la defensa de los intereses de ciertas empresas españolas casi siempre lo hizo con una actitud inflexible y un tono ideologizado, como ocurrió cuando fue en auxilio de Repsol en Argentina entre 2001 y 2003.⁷¹ En un contexto de indiscutible peso económico de España en Latinoamérica, esa defensa se combinó con la beligerancia y atlantismo de Aznar para provocar que la política española hacia esta zona terminara apareciendo como una nota discordante, en un momento de quiebre ideológico en América Latina en el que los países más significativos para España estaban hipersensibilizados a una realidad económica (Consenso de Washington) y/o política (invasión a Irak) con la que discrepaban y frente a la cual exigían autonomía en su acción.

Es necesario advertir que la imagen de España también se vio perjudicada porque muchos latinoamericanos asociaban las crisis económicas de sus países con los procesos de privatización que habían emprendido sus gobiernos en los noventa, tanto de los servicios públicos (agua, electricidad) como de los privados (banca, telecomunicaciones), de los que las empresas españolas habían salido muy beneficiadas. Las presiones sobre las autoridades locales para aumentar tarifas, las posiciones monopólicas que alcanzaron muchas de esas empresas y los casos de presunta corrupción en la adjudicación de contratos, fueron algunos de los motivos que originaron esa mala percepción y que a principios de la década de 2000 se comenzara a propagar entre la opinión pública latinoamericana la imagen de “nuevos conquistadores”, así como un sentimiento de rechazo hacia las empresas del país ibérico.⁷²

En resumen, cuando José Luis Rodríguez Zapatero asumió la presidencia del gobierno se encontró con un escenario de relaciones con Latinoamérica que estaba delimitado por:

⁷⁰ Fue el caso de la política de cooperación al desarrollo en donde el gobierno de Aznar siempre privilegió un enfoque comercial. José Antonio Sanahuja, (2009), “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, en Celestino del Arenal (ed.) (2009), *op. cit.*, pp. 193-233.

⁷¹ Esther Barbé (2009), *op. cit.*, pp. 131-134.

⁷² *Ídem.*

- a) una política española hacia el subcontinente madura y robustecida;
- b) relaciones bilaterales deterioradas;
- c) una disminución sensible en la autonomía de la acción española respecto de Estados Unidos y la Unión Europea;
- d) la consolidación del fuerte peso económico de España en la región; y
- e) un discurso gubernamental español ideologizado, con un fuerte acento en lo económico y que no había tomado en cuenta el cambio político que ocurría en América Latina ni las percepciones de las sociedades latinoamericanas.

Para la acción internacional de España el mayor problema que suponía esta compleja coyuntura era que el país ibérico corría el riesgo de no poder conservar una posición -hasta entonces no cuestionada seriamente por Latinoamérica- desde la cual se pudieran defender con éxito aquellos intereses que las élites del país ibérico consideraban como legítimos y defendibles, tales como la influencia global de España, la presencia política en Latinoamérica y la expansión económica en la región, principalmente a través de flujos de inversión empresarial. Con un comportamiento marcadamente atlantista y de confrontación, el gobierno de Aznar había erosionado la confianza y la interlocución con sus pares latinoamericanos, haciendo imposible cualquier intento por darle cobertura política a unos intereses que, desde la perspectiva de 2004, seguirían en crecimiento y en constante acumulación.⁷³

3.3.2. Voluntad de diálogo y *giro social* en la política hacia el subcontinente

El escenario que se acaba de describir alude a un conjunto de presiones e incentivos que encaró el nuevo gobierno del PSOE que explican su preferencia por introducir un cambio respecto de Aznar en lo relacionado con la política hacia Latinoamérica. En ese sentido, se podría argumentar que los objetivos centrales que persiguió José Luis Rodríguez Zapatero a lo largo de su mandato estuvieron determinados por la necesidad de recuperar primero, y mantener después, la posición político-diplomática en la región y por el imperativo de relegitimar constantemente ante la mirada latinoamericana -gobiernos y sociedades- la presencia política y económica de España en el subcontinente. Dos objetivos que por su naturaleza ontológica (relaciones con las élites y sociedades de las ex colonias) caían necesariamente en la esfera de la agenda nacional de España, pudiendo ser complementadas por una actuación en el marco de las instituciones europeas (agenda europea).

¿En qué términos planteó Rodríguez Zapatero su aproximación hacia América Latina? Habría que comenzar señalando que en varias oportunidades su gobierno sostuvo que la idea era construir “un determinado tipo de relación” con el subcontinente, basada en la

⁷³ Ángel Bermúdez también percibió una falta de cobertura política pero sólo para el caso de los intereses españoles en Cuba. Ángel Bermúdez (2008), “España ante Cuba y sus aliados de la izquierda latinoamericana”, en Esther Barbé, (coord.) (2008), p. 116.

colaboración, la concertación y en condiciones de simetría e igualdad soberana.⁷⁴ Esto remite directamente al ámbito en donde ocurrieron los cambios más significativos que trató de introducir respecto de Aznar.

En efecto, José Luis Rodríguez Zapatero no hablaba de cambiar las líneas generales de una política tan bien asentada como la política española hacia América Latina, más allá de que sus propios colaboradores asumieran, quizá de manera muy voluntarista, que con ellos se había puesto en marcha una “nueva política” hacia la región.⁷⁵

Lo que se modificó en realidad fue la manera de sobrellevar la relación con los países latinoamericanos ante una coyuntura de cambio vertiginoso. Es decir, cambió la forma de gestionar unos vínculos e interdependencias que eran cada vez más complejos, con nuevos referentes que antes no existían o que no habían alcanzado la magnitud que ya tenían por entonces en un mundo post 11S (inversiones, nueva izquierda, crecimiento económico de América Latina). Lo que se modificó fue, en suma, la manera de hacer diplomacia en Latinoamérica en un momento de expansión internacional de España. Al igual que en el resto de la política exterior, en la esfera latinoamericana también se trataba de recuperar la política, el diálogo y la diplomacia que habían caracterizado a la política de Felipe González, pero tratándola de adaptar a esa nueva realidad.

Esta nueva aproximación fue el motor de toda la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero: recuperar ese acervo para, desde ahí, poder defender y consolidar la presencia política, pero sobre todo, la presencia económica de España en la región, que tantos cuestionamientos recibió por parte de algunos países latinoamericanos a lo largo de su mandato presidencial.

Hay que tener presente que al momento de asumir el cargo Rodríguez Zapatero enfrentaba una cuestión de futuro que sembraba dudas razonables: ¿qué escenario se podía esperar para las inversiones españolas en la región, a la luz del cambio socio político que se presentaba en América Latina y de la acumulación de capital español que también se encontraba allí? En el horizonte inmediato aparecía un ciclo electoral (2004-2008) en el que la mayoría de los países latinoamericanos renovarían su poder ejecutivo. Eventualmente,

⁷⁴ Ver por ejemplo, Congreso de los Diputados (2004), “Comparecencia de D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para informar sobre las líneas generales de la política del departamento, 19 de mayo de 2004”, en Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España. Balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Real Instituto Elcano, Madrid, p. 19; Diario de Sesiones del Senado (2009a), *Comparecencia del Secretario de Estado para Iberoamérica, D. Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo, para presentar las líneas generales de trabajo de la Secretaría de Estado para Iberoamérica durante su mandato*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 145, martes 5 de mayo de 2009, p. 5; BOCG (2010b), “Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, para informar sobre las líneas de actuación que tiene previstas en relación con la comunidad iberoamericana de naciones y sobre prioridades de este Departamento en el ámbito de Iberoamérica y sobre la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata”, en MAEC (2011a), *Discursos y declaraciones de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D.ª Trinidad Jiménez García-Herrera (Octubre-Diciembre) 2010*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, p. 99.

⁷⁵ Congreso de los Diputados (2005), “Comparecencia de D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para informar sobre ‘Balance y perspectivas de la nueva política exterior de España’, 2 de febrero de 2005”, en Real Instituto Elcano (2007), *op. cit.*, pp. 86-87.

los resultados de dichas elecciones marcaron aún más la tendencia hacia la heterogeneidad política que se venía anunciando desde principios de esa década.

Además, los cuestionamientos hacia las inversiones españolas por parte de las sociedades y líderes de Latinoamérica, así como la falta de interlocución española con Cuba, no encajaban con las ambiciones de liderazgo internacional a las que aspiraba Rodríguez Zapatero. ¿Cómo poder imaginar, en efecto, una España verdaderamente global, comprometida con las grandes causas del siglo XXI, que no alcanzaba a desarrollar una presencia plena y activa en Latinoamérica? ¿Cómo imaginar a esa España sin uno de los pilares sobre los que había descansado gran parte de sus capacidades internacionales desde los años de la Transición?

En todo caso, ante la ampliación de la Unión Europea hacia el Este el país ibérico parecía necesitar más que nunca del espacio latinoamericano para reforzar su propia posición internacional en un mundo post 11S, lo que exigía recuperar un mínimo de presencia autónoma dentro de esa región. En 2001 Rodríguez Zapatero sostenía lo siguiente:

“América Latina necesita de nuestra solidaridad, del mismo modo que nosotros necesitamos a América Latina, no sólo por los sólidos vínculos que tejen una lengua y cultura comunes, sino porque con ella, con la presencia de lo hispano, podemos estar presentes en EE UU, formando un triángulo con una enorme fuerza de futuro. También, y sobre todo, es en nuestra relación con los países latinoamericanos donde reside parte de nuestro peso internacional”.⁷⁶

En ese orden de ideas, la clave para entender la política de José Luis Rodríguez Zapatero hacia Latinoamérica se encuentra en que desde un principio fue consciente de que la única manera de poder recuperar posiciones en el tablero regional pasaba por no obviar los cambios de la región y por conceptualizar, como un tándem indisoluble, esa nueva realidad y la realidad innegable que suponía el peso de los intereses económicos españoles en el subcontinente. Su gobierno se movió entre dos extremos.

En uno, reconoció que la nueva situación política y social en América Latina era uno de los cuatro retos surgidos de la globalización a los que España debía hacer frente, junto a la creciente emigración desde África, la lucha contra la pobreza y la seguridad energética.⁷⁷

En ese contexto, Rodríguez Zapatero veía que en el inicio del siglo XXI había dos problemas novedosos en la relación con Latinoamérica: los flujos migratorios de latinoamericanos hacia España y los flujos de inversión española hacia el subcontinente.⁷⁸

⁷⁶ José Luis Rodríguez Zapatero (2001), *op. cit.*, p. 40.

⁷⁷ Congreso de los Diputados (2006), “Comparecencia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para exponer el ‘Balance de la política exterior española tras dos años de legislatura’, 23 de mayo de 2006”, en Real Instituto Elcano (2007), *op. cit.*, p. 127.

⁷⁸ José Luis Rodríguez Zapatero (2005), “Las perspectivas de las relaciones entre España y América Latina en la actual coyuntura internacional”, en *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, Universidad de Alcalá, núm. 11, primavera de 2005, Madrid, pp. 24-25; José Luis Rodríguez Zapatero (2004b), *op. cit.*, pp. 5-6.

En el otro extremo, el EPE siempre expresó su deseo de que el subcontinente alcanzara estabilidad socio política para evitar poner en riesgo los intereses españoles. Frente a un horizonte incierto respecto del comportamiento de los países de la nueva izquierda y de la evolución del mapa electoral latinoamericano, Rodríguez Zapatero exigió desde el comienzo garantías de futuro para las inversiones españolas:

“La presencia de empresas españolas en Iberoamérica es un elemento importante del papel y de la imagen de España, por su diversidad y protagonismo. Las inversiones españolas han contribuido a la creación de puestos de trabajo y al crecimiento económico, lo que les otorga una amplia responsabilidad social hacia los ciudadanos iberoamericanos. Por ello, mi gobierno siempre defenderá los intereses legítimos de las empresas españolas y propiciará un diálogo sincero y constructivo que facilite la creación de marcos legales estables que garanticen la seguridad jurídica de las inversiones.”⁷⁹

Desde luego, lo que trataba de hacer este enfoque no era negar la dimensión económica de la política española hacia América Latina. El propósito era darle un mayor volumen a la dimensión política para relegitimar, en un marco de diálogo, el necesario impulso que se le debía dar a las relaciones económicas y a la defensa que se vio obligado a hacer el gobierno de las inversiones españolas ante la hostilidad que mostraron hacia ellas gobiernos como los de Venezuela, Bolivia y Argentina (dificultades para renegociar contratos, amenazas de nacionalización de empresas, expropiaciones). En otras palabras, el cambio que introdujo Rodríguez Zapatero se refirió a la necesidad de equilibrar la dimensión política y la dimensión económica de esas relaciones en un momento de expansión económica y empresarial de España. Esto lo expresó de manera elocuente la entonces secretaria de Estado para Iberoamérica, Trinidad Jiménez:

“La representante de Esquerra Republicana se preguntaba por qué en ocasiones hay una mala percepción del papel de las empresas en América Latina. Creo que por una sencilla razón, *porque a veces las empresas no se han visto acompañadas de las políticas; hemos dejado que las empresas actuaran en solitario y necesitábamos más política, más presencia institucional, más explicación de lo que supone nuestra posición allá*. Y la presencia institucional no necesita, repito, más que un capital humano y unas ideas claras de lo que se tiene que hacer, que podamos explicar, que podamos apoyar, que podamos defender. ¿Qué ha ocurrido en ocasiones con las empresas en América Latina? Que han estado en situaciones de grave crisis económica, que son proveedoras de servicios públicos esenciales para los ciudadanos y ante la crisis económica estos percibían con gran dificultad la actuación de dichas empresas. En situación de crisis, cuando tenían que encender la luz y era una empresa española la que les proveía de luz, cuando tenían que abrir el grifo y también era una empresa española la que les daba agua, o cuando tenían que acudir a un servicio bancario, eso genera una cierta reacción por parte de la ciudadanía. Por eso las empresas, que también han tenido que adaptarse y hacer un esfuerzo para que se entienda su trabajo allá, están ahora en un proceso de reacomodo, trabajando en lo que ellos llaman la responsabilidad social corporativa, comprometiéndose con el futuro del país, *pero también España necesita estar presente como país para acompañar desde las políticas del Gobierno lo que hacen allá determinadas empresas.*”⁸⁰

⁷⁹ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006d), *Comparecencia de la señora secretaria de Estado para Iberoamérica (Jiménez García-Herrera) para informar sobre: Las líneas generales de actuación de la Secretaría de Estado para Iberoamérica. A petición del Gobierno. Los proyectos de su departamento. A solicitud del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 703, martes 21 de noviembre de 2006, pp. 16-17. Cursivas nuestras. Exceptuando al PP prácticamente toda la oposición estuvo de acuerdo en el diagnóstico sobre los puntos débiles que tenían las relaciones de España con América Latina al término del segundo

El cambio que introdujo el gobierno del PSOE en la política hacia Latinoamérica se basó en generar un nuevo discurso político en la acción hacia esos países. Si se analizan los artículos, entrevistas o comparencias parlamentarias del EPE de todo el periodo 2004-2011 se constata que ese nuevo discurso se desarrolló entre los dos extremos de conducta a los que ya se hizo referencia. Es decir, por una parte se integró el reconocimiento de la nueva realidad latinoamericana dentro de los parámetros intelectuales de la política exterior de Rodríguez Zapatero: el nuevo realismo (redefinición de intereses en el marco de la globalización) y republicanismismo cívico (noción fuerte de ciudadanía). Por ejemplo, Miguel Angel Moratinos llegó a sostener:

“Tenemos que desarrollar políticas concretas que aborden la lucha contra la pobreza, la redistribución social, la extensión de los servicios públicos para toda la población, la defensa de los derechos humanos y la consolidación institucional. Es decir, que provean las bases materiales y políticas de una nueva ciudadanía integradora en un marco democrático. Sólo en este marco democrático conseguiremos una estabilidad social y política y la mayor seguridad jurídica que necesitan nuestras empresas, comprometidas con el desarrollo de América Latina.”⁸¹

En el otro extremo el gobierno integró el reconocimiento de la realidad de los fuertes intereses españoles que había en la región dentro de una nueva narrativa que buscaba matizar los planteamientos economicistas que habían prevalecido con el PP. La idea, según Moratinos, era incorporar un sentido de “cercanía y solidaridad” de parte de España hacia Latinoamérica.⁸² Esto produjo una línea de argumentación en la que siempre que el gobierno tenía que hablar de tales inversiones lo hacía reconociendo por igual la importancia que poseían para las dos partes esos flujos de inversión. Así, Rodríguez Zapatero planteaba, por un lado, que:

“La importancia de la presencia española para las economías latinoamericanas no sólo está en el volumen de inversión, sino que lo es también desde un punto de vista cualitativo, ya que se ha concentrado en sectores estratégicos para el desarrollo y bienestar de la población (...). Estas inversiones están contribuyendo de manera notable a extender la cobertura de servicios básicos a la mayoría de la población, ayudando así a mejorar la cohesión social y territorial.”

gobierno de Aznar. Por ejemplo, ésta era la opinión de Gaspar Llamazares, portavoz de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds en el Congreso: “En mi grupo parlamentario pensamos que no nos hemos dado cuenta todavía del deterioro de nuestras relaciones tanto con algunos gobiernos de América Latina, por un dogmatismo (...) que cuestiona incluso la soberanía de los países, como con el pueblo de América Latina. Nuestra prensa en América Latina, la opinión popular allí, tiene que ver hoy más con la crítica a las empresas españolas en América Latina que con los vínculos culturales, afectivos y de todo tipo entre España y los países latinoamericanos. Ese tema hay que abordarlo; y hay que hacerlo no sólo como una manifestación de voluntad, mejorando las relaciones con los gobiernos, o con una manifestación de voluntad apoyando Mercosur, sino también revirtiendo a América Latina parte de los beneficios de las grandes empresas españolas en América Latina. No sé si lo haremos a través de un código de conducta de nuestras empresas en América Latina o tendremos que hacerlo a través de los mecanismos de cooperación y codesarrollo, pero desde luego para abordar esa situación es necesario cambiar la política. Hoy en América Latina, en las sucesivas cumbres Iberoamericanas, hay una sensación manifestada por gobiernos de izquierdas y por gobiernos de derechas de que las políticas ofrecidas en el consenso de Washington no han servido para América Latina, que la desigualdad ha aumentado, que el Estado es más débil y que por tanto las políticas que les han ofrecido han sido un engaño. Yo creo que eso deberíamos tenerlo en cuenta en nuestras relaciones con América Latina, relaciones que no pueden ser solamente comerciales, tienen que ser relaciones políticas”. Congreso de los Diputados (2004), *op. cit.*, p. 46.

⁸¹ Congreso de los Diputados (2006), *op. cit.*, p. 128.

⁸² Congreso de los Diputados (2005), *op. cit.*, pp. 82-83.

Para añadir más adelante lo siguiente:

“Pero, no cabe duda, la apuesta de las empresas españolas por Latinoamérica también ha fortalecido la economía española. (...) Si tuviéramos que hacer un balance de la inversión española en América Latina, sin duda, debe considerarse como una experiencia netamente positiva, tanto para las empresas inversoras, como para el desarrollo de los países receptores de la inversión”.⁸³

Para Miguel Ángel Moratinos este nuevo discurso no sólo era compatible sino que reforzaba “la defensa de los intereses de los inversores españoles.”⁸⁴

Parece claro entonces que la acción del gobierno de Rodríguez Zapatero en Latinoamérica ejemplifica muy bien la intención con la que llegó a La Moncloa de equilibrar la balanza entre los valores y los intereses en la política exterior de su país. Eso se puede percibir tanto en el renovado discurso que formuló hacia la región como en una serie de iniciativas y políticas concretas que reflejaron el *giro social* que también le imprimió a su política latinoamericana.⁸⁵ Las más destacadas a lo largo de las dos legislaturas fueron las siguientes:

i) el aumento de los recursos destinados a la AOD hacia América Latina, para pasar de 554 millones de euros en 2004 a 1,065 millones en 2008;⁸⁶

ii) el proyecto y puesta en marcha del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social y del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento;

iii) las operaciones de canje de deuda por educación;

iv) el impulso a que las empresas españolas asentadas en la región adoptaran una política de Responsabilidad Social Empresarial (RSE);

v) la promoción de Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo; y

vi) la socialización dentro del espacio iberoamericano de la noción de ‘ciudadanía iberoamericana’ a partir de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005).

⁸³ José Luis Rodríguez Zapatero, (2008a), “Presentación”, en Ramón Casilda Béjar (ed.) (2008), *La gran apuesta: globalización y multinacionales españolas en América Latina: análisis de los protagonistas*, Ediciones Granica, Barcelona, p. 14.

⁸⁴ Además, el ministro aseguraba: “Iberoamérica necesita un nuevo espacio en la nueva comunidad internacional. Para eso se necesita un liderazgo español en la política iberoamericana, para traer a Iberoamérica en sus relaciones con la Unión Europea y diseñar un nuevo discurso político con Iberoamérica. Eso es lo que está haciendo este Gobierno, y lo está haciendo sin olvidar, sin renunciar a lo que es una defensa a ultranza de las inversiones de los intereses económicos españoles. Cuando yo hablaba de política economicista no era en el sentido de que no prestemos atención a los intereses económicos y financieros españoles, no; sino que para que tengan suficientes garantías de futuro es por lo que tenemos que cambiar la política”. Congreso de los Diputados (2005), *op. cit.*, pp. 83 y 112-113.

⁸⁵ Celestino del Arenal considera que ese giro fue la seña de identidad de la política de Rodríguez Zapatero hacia Latinoamérica. Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 479.

⁸⁶ Según datos de José Antonio Sanahuja (2009), *op. cit.*, pp. 204-206.

Cada una de estas iniciativas tuvo objetivos, alcances y resultados muy diferentes; todas ellas trataron de refrendar la apuesta normativa de Rodríguez Zapatero en la acción hacia Latinoamérica. Pero la socialización de la idea de ‘ciudadanía iberoamericana’ merece ser destacada por varias razones.

Primero, porque se encuadró dentro de la intención del gobierno de que la Cumbre Iberoamericana de Salamanca sirviera para relanzar el proyecto iberoamericano y marcara un antes y un después en su construcción. Hablar de ‘ciudadanía’ en el ámbito iberoamericano implicaba una novedad que apalancaba esa nueva proyección.⁸⁷

Segundo, porque incorporar la noción de ‘ciudadanía’ al acervo iberoamericano suponía dar un salto cualitativo en la concepción que tenía España acerca de los vínculos que pretendían unir a la Comunidad Iberoamericana de Naciones. A partir de ese momento, España pretendía que ese proyecto no fuera tan sólo una cuestión de gobiernos, sino también de ciudadanos.

Tercero, porque con el concepto de ‘ciudadanía iberoamericana’ Rodríguez Zapatero pretendía realizar su propia contribución a la tarea de largo plazo de irle dando forma al proyecto iberoamericano de España, tal y como Felipe González y José María Aznar habían hecho en su momento. Con la iniciativa de ‘ciudadanía iberoamericana’ Rodríguez Zapatero trataba de darle mayores referencias a la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones para que pudiera seguir representando un proyecto complementario y de contrapeso al proyecto europeo de integración, el otro esquema comunitario con el que España, y el propio Rodríguez Zapatero, al menos en teoría, estaban decididamente comprometidos. Así entonces, una “Historia de la institucionalización del proyecto iberoamericano” tendría que decir que fue a partir de 2005 que Iberoamérica se dio a sí misma su propio concepto de ciudadanía, del mismo modo en que la Unión Europea lo había hecho quince años antes (con la noción de ciudadanía europea, impulsada por el propio Felipe González).

Y finalmente, en cuarto lugar la noción de ‘ciudadanía iberoamericana’ también es significativa porque refleja con exactitud la línea de transmisión que existió, en el ámbito de las ideas, entre el programa de gobierno de Rodríguez Zapatero y su política latinoamericana. La influencia del republicanismo cívico es evidente. Se podría plantear que en un extremo del ideario de este líder se encontraba el nuevo concepto de ciudadanía que vislumbraba para los *españoles*, basado no sólo en los derechos políticos y civiles clásicos, sino también en los derechos sociales. A su vez, éste concepto enlazaría perfectamente con su visión europeísta (a través del Estado de Bienestar) y, por implicación, con el concepto de ciudadanía *europea* que había impulsado Felipe González durante la década anterior. Al final, en el otro extremo del ideario, Rodríguez Zapatero estaba planteando la idea de ciudadanía *iberoamericana* como una expresión de la nueva etapa por la que atravesaba América Latina y el propio proceso de institucionalización del proyecto de la CIN. Visto de esa manera, parecería que Rodríguez Zapatero cerró el

⁸⁷ Miguel Ángel Moratinos (2005), “Más que la Commonwealth o la francofonía”, en *El País*, 12 de octubre de 2005, sección Opinión, p. 13.

circuito de la ‘triple dimensión de la ciudadanía española’ a partir del siglo XXI, conformada por un ámbito nacional, europeo y poscolonial.

Por otro lado, de entre todos los valores que articulaban el discurso de José Luis Rodríguez Zapatero el diálogo fue el que su gobierno trató de cultivar con mayor ahínco en las relaciones con Latinoamérica. La razón es clara: desde el comienzo de su mandato (ante el legado de Aznar) y hasta el final de él (hostilidad hacia las empresas españolas) el EPE tuvo que destrabar varias coyunturas de conflicto en las que el diálogo pareció ser el mejor instrumento para salvaguardar los intereses involucrados (inversiones, interlocución directa). Aún más, esos mismos intereses no se encontraban solamente en países conflictivos sino que también se hallaban en aquéllos con los que su gobierno pretendió reforzar todo tipo de vínculos bilaterales (políticos, económicos, sociedad civil), como México y Brasil. Esto tampoco se podía lograr si no era a través de un diálogo político al más alto nivel.

El diálogo fue, por tanto, el instrumento máspreciado del gobierno español en las relaciones con todo el espectro de países latinoamericanos durante toda esta etapa. En palabras de la entonces titular del MAEC, Trinidad Jiménez:

“(…) Me parece importante subrayar que el diálogo político no lo considero un fin en sí mismo; se trata de dialogar para conseguir unos fines que, de acuerdo con los principios de nuestra política exterior, sean coherentes con los intereses de España y que nos permitan también coordinar nuestras posiciones en el ámbito regional y global. De manera específica, esta interlocución permanente con los distintos gobiernos (*latinoamericanos*), basada en la confianza y en el respeto, nos permite abordar los asuntos referidos a la promoción de los derechos y libertades y la protección de los derechos humanos, asuntos con los que este Gobierno se siente especialmente comprometido. El diálogo tampoco significa que estemos necesariamente de acuerdo en todo; ahora bien, el diálogo y un marco de relaciones políticas que sea sólido es lo que nos permite abordar nuestras diferencias, tejer compromisos y conseguir resultados concretos. En este sentido considero que la defensa de los derechos humanos es posible si mantenemos esa capacidad de interlocución, ya que precisamente el diálogo se convierte en un instrumento indispensable para ser eficaces en política exterior.”⁸⁸

De acuerdo con esta idea base, es posible cerrar este apartado distinguiendo los objetivos particulares que persiguió la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero durante todo su mandato. En ellos se ven reflejadas sus ideas y preferencias en el ámbito latinoamericano y el objetivo estratégico de mantener y fomentar la presencia política y económica de su país en la región:

- a) intensificar y darle más nivel al diálogo político directo en todos los ámbitos (gobierno, sociedad civil);
- b) reforzar la presencia y visibilidad de España en la región;

⁸⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2010), *Comparecencia de la señora ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Jiménez García-Herrera), para informar sobre las líneas generales de la política que va a desarrollar al frente de su departamento. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 679, miércoles 15 de diciembre de 2010, p. 5.

- c) promover el fortalecimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- d) apoyar las reformas estructurales que los países latinoamericanos decidieron acometer en materia económica, así como consolidar las inversiones de las empresas en la región;
- e) favorecer la cohesión social mediante programas de cooperación y;
- f) estimular los procesos de integración en la zona.⁸⁹

3.4. Del 11M a la crisis financiera internacional: la política exterior de Rodríguez Zapatero

Hasta aquí se ha realizado un análisis cualitativo del *stock* de ideas y preferencias de José Luis Rodríguez Zapatero en materia internacional y de cómo se proyectaron en la acción de su gobierno hacia Latinoamérica. También se ha revisado el tipo de retos que enfrentó en las relaciones con el subcontinente nada más asumir el cargo. Ahora lo que sigue es hacer un punteo de aquéllos hechos que caracterizaron el desarrollo de su política exterior en cada una de sus dos administraciones.

Para ello es necesario partir de una observación. El mandato de José Luis Rodríguez Zapatero gozó de una relativa continuidad en sus planteamientos generales por lo menos hasta que su segundo gobierno padeció la fase más severa de la crisis financiera internacional en 2010. En ese momento inició el declive de todo su proyecto gubernamental porque el drástico ajuste económico que tuvo que hacer, aunado a su gestión de la propia crisis, originaron grandes recortes presupuestarios y una fuerte presión social que lo obligaron a adelantar las elecciones generales cuatro meses antes de lo previsto. En todo caso, el prematuro fin de su mandato no fue algo novedoso; gobiernos anteriores, y en particular, los gobiernos de Felipe González, ya habían recurrido a la convocatoria adelantada de elecciones como una forma de solventar, por diferentes circunstancias, incluidas crisis económicas y/o políticas, la última parte de su gestión.⁹⁰

Lo particular del caso de Rodríguez Zapatero fue que la crisis económica que le tocó vivir tuvo una magnitud sistémica que no se había presentado antes en España; el impacto político de la crisis fue en esa misma proporción. Como señala Ignacio Sánchez-Cuenca

⁸⁹ Diario de Sesiones del Senado (2006a), *Comparecencia, a petición del Gobierno, de la Secretaria de Estado para Iberoamérica, D^a Trinidad Jiménez García-Herrera, para informar de las líneas generales de actuación de la Secretaría de Estado*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, VIII Legislatura, núm. 395, 20 de noviembre de 2006, p. 2; Congreso de los Diputados (2005), *op. cit.*, pp. 82-83; Diario de Sesiones del Senado (2009a), *op. cit.*, pp. 4-6.

⁹⁰ De las diez elecciones generales que se han celebrado en la España en democracia bajo el amparo de la Constitución de 1978 (es decir, aquéllas elecciones que se han celebrado para elegir las diez legislaturas de las Cortes Generales, comenzando por la primera en marzo de 1979) en seis ocasiones -esto es, en más de la mitad- el gobierno en turno ha decidido adelantarlas, ya sea un año o cuatro meses. Fue el caso de la segunda Legislatura (un año, por las que accedió al poder Felipe González en 1982); la tercera (4 meses, en 1986); la cuarta (1 año, en 1989); la quinta (4 meses, en 1993); la sexta (1 año, por las que Aznar accedió al poder en 1996); y la décima (4 meses, por las que Mariano Rajoy accedió al poder en 2011). Ministerio del Interior, <http://www.infoelectoral.mir.es/min/home.html>; Antón Castromil (2008), *Treinta años de elecciones democráticas (1977-2004): ¿cómo votan los españoles?*, Comunicación presentada al IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea. Murcia, 17-19 de Septiembre de 2008, 21 pp.

para ilustrar el drástico final del mandato socialista, “Rodríguez Zapatero y su gobierno fueron engullidos por la crisis”.⁹¹

Para darse una idea de cómo cambiaron las circunstancias entre cada uno de sus dos gobiernos basta recurrir a un dato electoral. En las elecciones generales de marzo de 2004 (por las que Rodríguez Zapatero accedió al poder) el PSOE obtuvo 164 escaños en el Congreso de los Diputados, mientras que el PP obtuvo 148. En las elecciones siguientes (marzo de 2008) los socialistas refrendaron su victoria y lo hicieron alcanzando la mayoría absoluta, haciéndose de 169 asientos en el Congreso, frente a los 154 que ganó el PP. Sin embargo, el panorama cambió totalmente a raíz de la crisis: en los comicios del 20 de noviembre de 2011 el PSOE obtuvo 110 escaños, su cosecha más baja desde la muerte de Francisco Franco, mientras que el PP logró 186, que le significaron la mayoría absoluta parlamentaria y su vuelta al poder después de haber permanecido dos legislaturas como oposición. El 21 de diciembre de 2011 Mariano Rajoy juró como nuevo presidente de España.⁹²

3.4.1. La primera legislatura

El primer gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero se caracterizó por haber transcurrido en una legislatura sumamente ideologizada, marcada en sus inicios por los atentados de Madrid del 11 de marzo (11M) y por la gestión que hizo el gobierno de Aznar de esos acontecimientos. Lo que se percibió desde amplios sectores de la sociedad española como una manipulación mediática sobre la autoría de los atentados generó una fuerte movilización ciudadana que se traslapó con las elecciones del 14 de marzo y la eventual victoria del PSOE.⁹³

Este punto marcó el ritmo que seguiría el debate interno a lo largo de este primer gobierno. De acuerdo con Ramón Cotarelo y César Colino, el PP y la derecha en general consideraban que Aznar había gestionado de manera adecuada la coyuntura del 11M y que fue el PSOE el que utilizó demagógicamente las circunstancias para lanzar a las masas contra las sedes del PP. Para los populares, Rodríguez Zapatero había llegado “por accidente” a la presidencia y llegaron incluso a insinuar que el PSOE estaba detrás de los atentados (lo que se llamó la *conspiranoia*). A su vez, la izquierda y el PSOE consideraban que el gobierno de Aznar ocultó información sobre los incidentes con la idea de engañar a la ciudadanía sobre la autoría de los atentados, y que fue la pésima gestión de éstos y la invasión a Irak lo que desencadenó la derrota del PP.⁹⁴

⁹¹ Ignacio Sánchez-Cuenca (2012), *op. cit.*, p. 73.

⁹² Ministerio del Interior, *Ibid.*

⁹³ Ignacio Sánchez-Cuenca (2012), *op. cit.*, pp. 1 y 33-34.

⁹⁴ Ramón Cotarelo, César Colino Cámara, (2012), “Introducción. La primera legislatura de Rodríguez Zapatero”, en Ramón Cotarelo, César Colino Cámara (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, pp. 21-27. En esas mismas páginas los autores también hacen referencia a ciertos estudios que han llegado a la conclusión de que ni el 11M ni su gestión por parte del gobierno fueron las causas del resultado electoral, puesto que éste era la manifestación de una tendencia que venía dándose desde semanas antes: es decir, el PSOE hubiese ganado las elecciones con o sin atentados. Al respecto, conviene considerar el posible impacto que tuvo en el electorado español la mala gestión del gobierno de Aznar de incidentes que tuvieron gran repercusión en la opinión pública de España durante su segundo gobierno, como el hundimiento del buque petrolero *Prestige* en aguas

Este clima de controversia y enfrentamiento contaminó todo el debate público de esta primera legislatura porque sirvió para que el PP desacreditara de forma sistemática cualquier acción que emprendiera el gobierno y para que insultara a su presidente de forma reiterada. En ese sentido, el 11M y la *conspiranoia* estuvieron en la base de la estrategia de crispación que siguió el PP durante toda la primera legislatura.⁹⁵

En todo caso, se trató de un periodo de gobierno con una clara orientación reformista⁹⁶ en el que el presidente introdujo muchas de las iniciativas de su programa social aupado por una economía en expansión pero, a la vez, forzado a lidiar con la estrategia de crispación que mantuvo el PP a lo largo de esos años. No fueron cuestiones menores las que se llegaron a discutir. Temas polémicos como el Estatuto de Cataluña, el proceso de paz con ETA o la memoria histórica fueron los que marcaron el tono en el debate nacional. Pero precisamente la iniciativa de Rodríguez Zapatero de abordar tales cuestiones, sumado a las políticas de inspiración republicana que introdujo, fue lo que le permitió a su partido refrendar la confianza ciudadana en las elecciones generales de 2008 y que Rodríguez Zapatero mismo pudiera comenzar un segundo gobierno pero ahora con mayoría absoluta en el Congreso. Los años de esta primera legislatura fueron pues “años de cambios” en la política española.⁹⁷

Los objetivos que se planteó el líder socialista en política exterior estuvieron determinados por la coyuntura del cambio de gobierno entre el PP y su partido. Era necesario reestablecer la interlocución y los márgenes de autonomía relativa con las áreas prioritarias de la política exterior española; se requería igualmente volver al esquema de alianzas tradicionales en Europa y resultaba un imperativo equilibrar la relación con los estadounidenses. Como sostiene Esther Barbé, en esta legislatura José Luis Rodríguez Zapatero buscó “reparar los daños” causados por Aznar en la política exterior.⁹⁸

La trayectoria de ese comportamiento no fue, sin embargo, uniforme. Al contrario, se podrían identificar dos momentos claramente diferenciados en la acción exterior del gobierno socialista durante esta legislatura.⁹⁹

gallegas (2002) o el accidente del avión YAK-42 en Turquía, con militares españoles procedentes de Afganistán (2003). Como señala Sánchez-Cuenca, las encuestas previas al 11M daban un resultado muy igualado entre el PP y el PSOE que se rompió tras los atentados en Madrid. Ignacio Sánchez-Cuenca (2012), *op. cit.*, p. 21.

⁹⁵ Ramón Cotarelo, César Colino Cámara, (2012), *op. cit.*, pp. 21-27; Ignacio Sánchez-Cuenca (2012), *op. cit.*, pp. 33-35.

⁹⁶ Fundación Alternativas (2008), *Informe sobre la Democracia en España 2007*, Fundación Alternativas, Madrid, pp. 13-14.

⁹⁷ Ignacio Sánchez-Cuenca (2012), *op. cit.*, pp. 33-68.

⁹⁸ Esther Barbé (2009), *op. cit.*, p. 135.

⁹⁹ La periodización con la que se trabaja en esta investigación se basa en la que realizó Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 412-415. Sin embargo, hay que señalar que Del Arenal considera sólo tres etapas en su estudio: las dos primeras (que corresponderían a dos momentos de la primera legislatura) y una tercera etapa, que englobaría toda la segunda legislatura (abril de 2008-finales de 2011). Para la presente investigación se ha decidido dividir esa tercera fase (la segunda legislatura) también en dos partes como la primera legislatura, siguiendo el mismo criterio: esto es, distinguir los dos primeros años de la legislatura por el protagonismo internacional que tuvo el gobierno, y luego, distinguir los dos últimos años por haber sido de “introspección”, ya que el gobierno primó la política interior ante una coyuntura interna difícil. Como se verá en su momento, el punto de quiebre en la segunda legislatura fue el impacto que tuvo la crisis económica internacional sobre España a partir del primer semestre de 2010. En este análisis se piensa que la crisis económica fue un partearguas para la segunda administración de Rodríguez Zapatero, y naturalmente, para todo su mandato, tal y como lo sostienen los estudios politológicos que se han venido citando hasta ahora. De manera que la crisis

El primero de ellos, que discurrió entre abril de 2004 y finales de 2005, se distinguiría por la primacía y el elevado perfil que se le otorgó a la política exterior en la acción del gobierno, así como por el anuncio de objetivos ambiciosos y el relativo protagonismo que alcanzó el presidente. Este lugar privilegiado de lo internacional se explica porque la coyuntura desde donde arrancó la legislatura (11M e invasión a Irak, en el contexto de la lucha global contra el terrorismo) era un tejido de problemas que imbricaban dialécticamente política interna con política exterior.¹⁰⁰ También se podría atribuir a la ansiedad de Rodríguez Zapatero por dejar bien claro desde el principio que estaba dispuesto a actuar de manera totalmente diferente a Aznar. Las decisiones de retirar las tropas españolas de Irak o de sumarse a la Alianza contra el Hambre fueron parte de los contrastes que intentó marcar al llegar a La Moncloa.¹⁰¹

El segundo momento de esta trayectoria se desarrolló entre enero de 2006 hasta el final de la legislatura (abril de 2008). Aquí la particularidad fue que el gobierno comenzó a reorientar las prioridades que se había planteado en el inicio ante las dificultades que comenzaron a surgir en el interior de España y a nivel europeo e internacional. Los objetivos ambiciosos pasaron a un segundo plano y se comenzó a actuar con mayor pragmatismo.¹⁰² Entre los elementos que configuraron este escenario adverso cabrían destacar el alto al fuego permanente que anunció ETA en marzo de 2006 (nivel interno); la crisis de migrantes procedentes de África a lo largo de ese mismo año (nivel interno/europeo); el periodo de reflexión que se abrió tras el fracaso del Tratado Constitucional de la UE (nivel interno/europeo); y la nacionalización de empresas en Bolivia y Venezuela (nivel latinoamericano).

Por tanto, es a partir de 2006 que se puede comenzar a percibir el carácter no presidencialista que distinguiría a la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero (al que ya hicimos mención) al concentrarse éste en la política interna y dándole mayor relevancia al MAEC y a la Vicepresidencia Primera en la ejecución de la política exterior. Cabría suponer que un escenario difícil al interior y poco condescendiente al exterior, como el que supuso el de la hostilidad a las empresas españolas en Venezuela o Bolivia, se conjugó con la menor proclividad del presidente a interesarse por los asuntos internacionales y con su falta de experiencia en el terreno (*versus*, por ejemplo, la experiencia de su ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos) de tal modo que el EPE llegó a la conclusión de que lo apropiado era delegar el trabajo diplomático “a los profesionales” y, llegado el caso,

y su impacto en el gobierno español también pueden tomarse como un criterio válido para establecer el fin de una etapa y el inicio de otra en la política exterior española de esta legislatura. Es extraño que Del Arenal no haya seguido ese criterio para su análisis siendo que hay bastante evidencia empírica como para que haya sido así. Quizá ello se debió a lo reciente de los acontecimientos (terminó su estudio a principios de 2011). Como sea, la periodización que se plantea aquí vendría a complementar a la de ese autor.

¹⁰⁰ Durante la cumbre anual de embajadores españoles celebrada en Madrid en septiembre de 2004, Zapatero expuso los que serían los objetivos de su política exterior: la lucha contra el terrorismo, el situar a España “en el corazón de Europa”, Latinoamérica como prioridad esencial, apoyar la integración regional en el Mediterráneo, mantener una relación sólida con Estados Unidos e incrementar el presupuesto de la cooperación al desarrollo hasta el 0.7% del PIB. CIDOB (2005), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2004*, CIDOB, Barcelona, p. 325.

¹⁰¹ En palabras del presidente socialista, la inclusión de España en el “quinteto contra el hambre” debía convertirse en la contraimagen del “trío de las Azores”. Citado en Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 468.

¹⁰² *Ibid.*, p. 413.

crear instancias *ad hoc* para cumplir tareas específicas. La creación de la Secretaría de Estado para Iberoamérica en septiembre de 2006 pudo haber respondido a este criterio.

Ahora bien, más allá de estas dos etapas, también se pueden distinguir muy claramente aquellas acciones que el gobierno socialista emprendió a lo largo de la legislatura para enfatizar la importancia que tenían los valores dentro de su política exterior. Algunas otras hablaron también del pragmatismo con el que se condujo y de la tensión que siempre prevaleció en su acción internacional entre los intereses y los valores.

Por ejemplo, es cierto que la operación militar internacional en Afganistán -de la que formaba parte España desde 2002- gozaba de legalidad y legitimidad al estar sancionada por Naciones Unidas. Pero la decisión que tomó Rodríguez Zapatero de incrementar sustantivamente los efectivos militares de España en esa misión no se podría explicar por ese hecho (como su gobierno trató de hacer, en conexión con su apoyo al multilateralismo de la ONU) sino por el deseo de contrarrestar el malestar del gobierno estadounidense ante la decisión de retirar las tropas españolas de Irak; una decisión que, por otra parte, estaba ligada a valores y a una promesa electoral.

Otras acciones también tuvieron un marcado carácter multilateralista: desde decidir la participación de España en diferentes misiones internacionales de paz lideradas por la ONU (como la propia ISAF, la MINUSTAH o la FINUL),¹⁰³ hasta la propuesta de crear la Alianza de Civilizaciones, la participación en la Alianza contra el Hambre o el incremento progresivo de los recursos de la AOD española, pasando de los 2,437 millones de dólares en 2004 a los 6,867 millones de dólares en 2008.¹⁰⁴

A la par, se constató un comportamiento sumamente pragmático en ciertas áreas geográficas, como América Latina. La negociación del contrato de equipo militar con Venezuela, a la postre fallido (2004-2005), hay que entenderla en el marco de la importante recuperación que registraron las transferencias españolas de equipo militar bajo la primera administración de Rodríguez Zapatero.¹⁰⁵ La Cumbre de Ciudad Guayana, que organizó el

¹⁰³ Las primeras dos decisiones de Rodríguez Zapatero más importantes respecto de la participación de tropas españolas en el exterior, además de Irak, fueron las de incrementar los efectivos militares en Afganistán y la de participar en la misión de Naciones Unidas en Haití, ambas en julio de 2004. En el caso afgano, la participación de España pasó de 137 efectivos a 1,040, para luego situarse en 540 elementos una vez concluido el proceso electoral del país asiático en 2004. En 2007 la cifra era de 742 militares. Por otra parte, Rodríguez Zapatero decidió incorporar a España a la misión de Naciones Unidas en Líbano (FINUL) luego de la Guerra entre Israel y Líbano de julio de 2006, enviando un contingente inicial de 1,071 efectivos. Miguel González (2007), “Entre los Altos del Golán y Kinshasa”, en *Anuario Internacional El País 2007*, El País, Madrid, pp. 106-107. Miguel González, (2008), “Distintivo rojo en Líbano y Afganistán”, en *Anuario Internacional El País 2008*, El País, Madrid, pp. 133-135. CIDOB (2005), *op. cit.*, p. 317.

¹⁰⁴ De acuerdo con cifras de la OCDE, disponibles en: www.oecd.org/dac/stats.

¹⁰⁵ El *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) utiliza una metodología propia para calcular el volumen de transferencias de armas que se registran entre dos entidades (gobiernos, grupos armados, etc.). La metodología se basa en asignar un valor a cada tipo de arma (el *Trend-Indicator Value* o TIV, calculado en función de costos y cualidades del ítem y expresado en millones de dólares, a precios constantes de 1990) y en multiplicarlo por el número de armas o dispositivos que efectivamente se intercambiaron. Es decir, el volumen de transferencias que calcula el SIPRI sólo se refiere a aquéllas entregas de equipo militar que ya se efectuaron y no a acuerdos que prevén dichas operaciones. Aclarado esto, hay que decir que las transferencias de armas que realizó España durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2007) estuvieron valuadas en 1,599 millones SIPRI TIV, una cifra que supuso un incremento del 875%

gobierno español para reunir a los presidentes de Venezuela, Colombia, Brasil y España (febrero 2005) fue con la idea de rebajar las tensiones que habían surgido entre los dos primeros países, entre otras razones, por el contrato citado, además de que se buscaba que éste no fracasara.

Otro ejemplo del pragmatismo del presidente español fue el haber sido el segundo líder mundial luego de George W. Bush en reconocer a Felipe Calderón como ganador de la elección presidencial en México en 2006, cuando el clima político interno de este país aún estaba dominado por la zozobra y la división interna como resultado de las irregularidades de los comicios. Finalmente, hay que considerar que la nueva política que Rodríguez Zapatero emprendió hacia Cuba –al margen de la UE y, por tanto, en contra de su propio europeísmo- fue con la intención de desbloquear la interlocución directa con el gobierno cubano y fomentar la recuperación de las relaciones económicas bilaterales.

Por otra parte, también hay que llamar la atención sobre ciertas decisiones tomadas en el plano institucional que hablan de la creciente importancia que le dio Rodríguez Zapatero a los intereses económicos en su política exterior.

En primer lugar, entre 2005 y 2006 el MAEC firmó una serie de convenios de colaboración con las principales organizaciones empresariales de España con el fin de: *i)* crear un marco permanente de relación que permitiera reforzar la presencia de las empresas en la definición de la política exterior; *ii)* optimizar los instrumentos para la internacionalización de las empresas; y *iii)* analizar conjuntamente la situación política y económica de diversas regiones y países de interés.¹⁰⁶

En segundo lugar, a lo largo de la legislatura se pusieron en marcha los denominados Planes Integrales de Desarrollo de Mercado (PIDM), un proyecto conjunto del gobierno y la iniciativa privada que estaba orientado a explotar aquéllos mercados que se consideraban de alto potencial para profundizar la internacionalización de la empresa española, distribuidos en cuatro continentes: en América (Estados Unidos, México y Brasil); en África (Marruecos y Argelia); en Europa (Turquía y Rusia); y en Asia (India, China, Corea del Sur y Japón) (ver mapa 3A).¹⁰⁷

Por último, en tercer lugar, Rodríguez Zapatero revitalizó la figura de los Acuerdos de Asociación Estratégica (AAE) en América Latina, relanzando los que Aznar ya había

respecto del periodo 2000-2003 (cuando fueron valuadas en 164 millones SIPRI TIV). Cálculos propios a partir de SIPRI, disponibles en: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

¹⁰⁶ Los convenios se firmaron con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), con el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España y con el Club de Exportadores e Inversores Españoles. CIDOB (2006), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2005*, CIDOB, Barcelona, pp. 321 y 368; CIDOB (2007), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2006*, CIDOB, Barcelona, pp. 350 y 412.

¹⁰⁷ Los PIDM son un proyecto conjunto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la patronal CEOE. Se han incluido aquí porque reflejan muy bien la evolución de la dimensión económica de la política exterior española y cómo se incorpora a ese proceso Latinoamérica, vía México y Brasil. Como se ha argumentado y se seguirá haciendo en los dos capítulos siguientes, en la diplomacia de Rodríguez Zapatero fue central la potenciación de las relaciones económicas y América Latina no fue la excepción.

firmado con México y Brasil, y poniendo en marcha otros nuevos con Argentina, Chile, Colombia y Perú.

Estas decisiones junto a otras -como las de instaurar la Fundación Consejo España-China o la de crear la SEI dentro del MAEC que ya se mencionó- implicaron novedades dentro del aparato institucional de la política exterior de España que bien podrían refrendar la idea de que esta legislatura equivalió a un periodo de “años de cambios” en la política de ese país.¹⁰⁸

Por último, habría que señalar de manera muy esquemática aquello que caracterizó a la relación de la España de Rodríguez Zapatero con los diferentes marcos geográficos de su diplomacia.¹⁰⁹

Europa. Aquí el rasgo principal fue el escenario adverso que se configuró para el europeísmo de Rodríguez Zapatero tras el fracaso del Tratado Constitucional de la UE y el recambio en los gobiernos de Francia (Nicolás Sarkozy) y Alemania (Angela Merkel), dos líderes que no ocultaban su atlantismo. El gobierno español negoció con éxito las perspectivas financieras de España para el periodo 2007-2013 y tuvo cierto protagonismo en algunas iniciativas europeas (creación de la Agencia Europea de Fronteras, Unión por el Mediterráneo- UpM). Sin embargo, su participación fue más bien discreta en el proceso que condujo al Tratado de Lisboa (diciembre 2007).

Estados Unidos. La nota distintiva fue el distanciamiento que prevaleció a nivel presidencial por la cuestión iraquí. Tal y como se señaló en anterior capítulo, esto fue un condicionante para la política española hacia Estados Unidos porque la frialdad de la administración estadounidense, unida al deseo del gobierno español por normalizar plenamente las relaciones bilaterales, determinaron una cierta condescendencia por parte española a las posiciones de Estados Unidos, y por ende, una más fácil presión de este país en la defensa de sus intereses. Pero hay que puntualizar que esta situación no afectó de forma significativa la relación en su conjunto del mismo modo en que el *giro atlantista* de Aznar tampoco había producido beneficios tangibles de largo plazo para España.¹¹⁰ Por ejemplo, los dos gobiernos continuaron prorrogando anualmente el Convenio bilateral de Defensa y en abril de 2007, luego de cinco años de negociaciones, se firmó el protocolo que establecía las normas reguladoras de la actuación en territorio español de dos de las agencias de inteligencia del Departamento de Estado. En el periodo 2004-2007 Estados Unidos se colocó como el sexto/séptimo socio comercial de España y como su principal inversor.¹¹¹

¹⁰⁸ Y esto es así porque además de estas iniciativas José Luis Rodríguez Zapatero impulsó otras decisiones como la de incluir a los presidentes de las Comunidades Autónomas limítrofes con Francia y Portugal en las cumbres bilaterales con esos países, hacer obligatoria la consulta al Parlamento para enviar tropas al exterior o el ya mencionado cambio de denominación del ministerio de Exteriores, añadiendo “y de Cooperación”.

¹⁰⁹ Para el resumen de las relaciones con las distintas áreas geográficas de ésta y de la siguiente legislatura se ha recurrido a Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 415-467.

¹¹⁰ Charles T. Powell (2009), *op. cit.*, p. 526.

¹¹¹ Los flujos de IED española hacia Estados Unidos en el periodo 2004-2007 ascendieron a 22,000 millones de euros (8.4% sobre el total) mientras que los provenientes de Estados Unidos fueron de casi 9,000 millones de euros (10.1%). Por su parte, las exportaciones españolas hacia el mercado estadounidense tuvieron un valor de 27,162 millones de euros

América Latina. Esta legislatura se caracterizó por haber podido recuperar la interlocución y el clima de confianza con los países de la región; además, se reforzaron las relaciones económicas. El gobierno alcanzó por momentos un relativo protagonismo y se reforzaron los instrumentos de la agenda nacional.

Mediterráneo. En esta región también se pudo restablecer el clima de cordialidad con Marruecos y Argelia. Sin embargo, Rodríguez Zapatero no pudo evitar caer en una lógica pendular (buenas relaciones con uno a costa del otro) porque el gobierno argelino receló del apoyo de Rodríguez Zapatero a las fórmulas marroquíes para destrabar el conflicto del Sahara Occidental, cosa que se extendió a lo largo de su mandato. Así mismo, vio truncada su aspiración de celebrar una nueva Cumbre en Madrid para el proceso de paz en Medio Oriente, teniendo que apoyar la propuesta de Estados Unidos (Conferencia de Annapolis).

Asia y África. Se aprobó el segundo Plan Asia-Pacífico (2005) y el primer Plan África (2006), además de que se estrecharon las relaciones con China, el sudeste asiático y la Península Arábiga. Los viajes de Rodríguez Zapatero a China (2005) y de los Reyes por Vietnam y Arabia Saudita tuvieron un fuerte componente económico.¹¹² Por su parte, la importancia que adquirió África subsahariana en estos años se reflejó en que por primera vez superó a Latinoamérica como primer destino de la AOD española, recibiendo en el periodo 2005-2006 el 34.8% de esa ayuda, frente al 25.8% latinoamericano.¹¹³

3.4.2. La segunda legislatura

Se podría decir que el PSOE ganó las elecciones generales de 2008 como resultado del efecto positivo que tuvo en los electorados de izquierda y nacionalista las políticas socialdemócratas que instrumentó Rodríguez Zapatero durante su primer gobierno.¹¹⁴ No obstante, la suerte de su segunda administración fue muy diferente a la de la primera. Si ésta había iniciado bajo la sombra del terrorismo, el legado de Aznar y con una economía en plena expansión, su segundo gobierno abrió con la crisis económica a las puertas de Europa, con los primeros indicios de recesión en la economía de España y (a pesar de ello) con la proyección del nuevo gobierno socialista de continuar con las políticas socialdemócratas que ya había puesto en marcha.

El debate durante la primera legislatura estuvo ideologizado; en la segunda, fue mediatizado por la crisis financiera internacional y por su impacto en España. Hasta qué punto esa crisis debilitó al gobierno se puede observar en que a partir de que se agudizó en 2010 el PP comenzó a dejar atrás la estrategia de la crispación para adoptar una estrategia “de inacción” que consistía en esperar a que la crisis hiciera las funciones de oposición y fuera ella la encargada de desgastar al gobierno.¹¹⁵

mientras que las importaciones desde Estados Unidos fueron de 33,562 millones de euros. Cálculos propios a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio.

¹¹² Acompañaron a los reyes Miguel Ángel Moratinos como titular del MAEC y representantes de diversas empresas españolas, 40 en el caso asiático y 9 en Arabia Saudita. CIDOB (2007), *op. cit.*, pp. 357 y 370.

¹¹³ De acuerdo con datos de la OCDE, disponibles en: <http://www.oecd.org/dac/stats/>

¹¹⁴ Ignacio Sánchez-Cuenca, *op. cit.*, p. 69.

¹¹⁵ Fundación Alternativas (2011), *Informe sobre la Democracia en España 2011*, Fundación Alternativas, Madrid, p. 47.

Si durante su primer gobierno José Luis Rodríguez Zapatero había tomado la iniciativa, en el segundo siempre fue a remolque de los acontecimientos.¹¹⁶ No pudo lograr una salida socialdemócrata a la crisis porque cuando ésta se transformó en un problema de deuda pública en los países periféricos de la unión monetaria, a principios de 2010, recibió fuertes presiones externas que le obligaron a introducir un programa de ajuste que diluyó su programa social y su imagen como renovador del Estado de Bienestar en el país ibérico.¹¹⁷

Como se apuntó en el capítulo anterior, el 12 de mayo de 2010 el gobierno socialista anunció un plan de ajuste que implicó un recorte presupuestario de 15,000 millones de euros a efectuarse a lo largo de dos años, además de que puso en marcha la reforma del sistema de pensiones, la del mercado laboral y la del sistema financiero. Para algunos analistas ese día marcó un antes y un después en el mandato del líder del PSOE.¹¹⁸ Al interior, la presión social fue tan intensa como la presión del exterior (movimiento de los indignados, huelga general en septiembre de 2010). Por tanto, esta segunda legislatura acabó de una manera totalmente distinta a la primera, con un gobierno acorralado, elecciones adelantadas y con un presidente sin capital político que ya no pudo optar por un tercer mandato. Un final que expresaba los “años de crisis” por los que atravesó la segunda administración de José Luis Rodríguez Zapatero.¹¹⁹

La política exterior reflejó todas esas dificultades. Para empezar, en este segundo gobierno¹²⁰ los objetivos que se plantearon ya no estuvieron determinados por las mismas necesidades que habían existido cuatro años antes (como recuperar posiciones político-diplomáticas en áreas clave) sino por el imperativo de mantener esas posiciones de cara a la crisis económica y también por la necesidad de potenciar la acción exterior del Estado para ayudar a superar esa coyuntura.¹²¹ Así, la expresión de Rodríguez Zapatero al comienzo de este periodo de que “la política exterior es también economía, y cada vez lo será más” no sólo aludía al mayor apoyo, que desde su perspectiva, el Estado debía proporcionar para revitalizar una fuente externa de crecimiento económico -las importantísimas inversiones de las empresas españolas en el exterior- sino también a su pretensión de poder influir en la

¹¹⁶ Ignacio Sánchez-Cuenca (2012), *op. cit.*, p. 8.

¹¹⁷ *Ibid.* pp. 72-76.

¹¹⁸ *Ibid.* p. 84; José Ignacio Torreblanca (2013), “Los socialistas y Europa”, *El País*, 31 de enero de 2013, consultado el 24 de julio de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/31/actualidad/1359651608_455770.html

¹¹⁹ Naturalmente, esta expresión alude al análisis de Ignacio Sánchez-Cuenca que hemos venido citando.

¹²⁰ Para su segundo gobierno, Rodríguez Zapatero ratificó en sus cargos a los otros miembros del EPE: Miguel Ángel Moratinos (ministro de Exteriores) Trinidad Jiménez (titular de la SEI) y María Teresa Fernández de la Vega (Vicepresidencia Primera).

¹²¹ El cambio de objetivos entre una y otra legislatura aplica para los estratégicos. Para los objetivos temáticos fue clara la continuidad entre ambos periodos. Europa, América Latina, el Mediterráneo y Estados Unidos: en cada una de estas áreas (además de Asia y África) se plantearon acciones que buscaban proseguir con las líneas de actuación iniciadas durante la anterior legislatura, adaptándolas a las perspectivas que se abrían en la nueva, como la presidencia española de la UE, en el caso europeo, y el fin del mandato de George W. Bush, en el caso de Estados Unidos. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008a), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 27, jueves 22 de mayo de 2008, pp. 3-5.

creación de los nuevos mecanismos de gobernanza económica en un momento de cambio internacional (“gobernar la globalización”).¹²²

Si bien es cierto que éste fue el tono que prevaleció a lo largo de este periodo, es un hecho que la crisis fue disminuyendo poco a poco el margen de maniobra del EPE en el plano internacional. De ahí que también aquí sea posible distinguir dos fases en la política exterior socialista.

La primera de ellas -que iría desde el inicio de la legislatura hasta finales de 2009- se caracterizó por la voluntad del gobierno de volver a situar a la política exterior en el primer plano de su agenda: volvieron los gestos significativos y las iniciativas ambiciosas. Fue el caso de la decisión de organizar un acto público para que el presidente diera a conocer las directrices de su política internacional (la conferencia en el Museo del Prado que se ha venido citando) o la propuesta que hizo Miguel Ángel Moratinos ante el Congreso de un “Decálogo para el consenso” sobre política exterior.¹²³

Todavía más: José Luis Rodríguez Zapatero volvió a abrir la legislatura planteando a la comunidad internacional una iniciativa de gran calado político que pretendía acentuar la apuesta que hacía su gobierno por los valores en el plano internacional, tal y como había hecho al inicio de la legislatura anterior al proponer la Alianza de Civilizaciones. La propuesta para la segunda legislatura fue la creación de una Comisión Internacional contra la Pena de Muerte.¹²⁴

Otro rasgo de esta etapa fue que Rodríguez Zapatero volvió a tener cierto protagonismo a propósito de su participación en una serie de encuentros que tuvieron diferentes connotaciones para su diplomacia. Se trató de las gestiones que realizó personalmente para que España pudiera participar en la reunión del G20 en Washington, aún sin pertenecer a ese foro (noviembre de 2008); su participación en la Cumbre de Líderes Progresistas en Chile (marzo 2009); y su asistencia al “combo” de cumbres que se sucedieron un mes después (60º aniversario de la OTAN, Unión Europea-Estados Unidos, II Foro de la Alianza de Civilizaciones, reunión del G20 en Londres). Además, a lo largo de 2009 el presidente español mantuvo una serie de reuniones con casi todos los gobernantes de la UE para explicarles el programa de la presidencia española de la Unión y, de manera

¹²² José Luis Rodríguez Zapatero (2008c), *op. cit.*, p. 7.

¹²³ Los diez puntos del decálogo eran: 1) Ratificación del Tratado de Lisboa, Presidencia de la Unión Europea; 2) Política común e integral de inmigración; 3) El 0,7 por ciento de Ayuda Oficial al Desarrollo; 4) Multilateralismo y reforma de Naciones Unidas; 5) Operaciones de paz de Naciones Unidas y política europea de seguridad y defensa; 6) Mediterráneo. Proceso de Barcelona, Unión para el Mediterráneo; 7) Oriente Próximo, Magreb, Sáhara Occidental; 8) relaciones UE-América Latina, reforzamiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, proceso de reformas en Cuba y Bicentenarios de las independencias latinoamericanas; 9) Medio ambiente y energía; 10) Acción y servicio exterior del Estado. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008a), *op. cit.*, pp. 5-6.

¹²⁴ Rodríguez Zapatero planteó por primera vez esa iniciativa en su conferencia en el Museo del Prado y continuó haciéndolo en distintas oportunidades a lo largo de 2008, incluyendo su participación en el debate anual de la Asamblea General de la ONU. José Luis Rodríguez Zapatero (2008c), *op. cit.*, pp. 14-15.

significativa, a finales de ese año por fin realizó la visita oficial a la Casablanca, ya con Barack Obama en la presidencia de Estados Unidos.¹²⁵

La proactividad internacional del presidente durante esta primera fase de la legislatura encuentra su explicación en que, al igual que había ocurrido con el terrorismo y el 11M al principio de la anterior, en la segunda legislatura la crisis financiera internacional también planteó un problema con el que el gobierno tuvo que lidiar desde el inicio y en dos niveles, en el interno (recesión, desempleo) y en el nivel de la política exterior (revalorización del G20 como herramienta multilateral para afrontar la crisis).

La segunda fase de la legislatura se desarrolló entre 2010 y diciembre de 2011. El rasgo fundamental aquí fue que ya se manifestaron las diferentes consecuencias que tuvo la crisis económica sobre la política exterior del gobierno.

Primero: Rodríguez Zapatero prácticamente se replegó de la esfera internacional para concentrarse en atender la difícil situación interna; por ejemplo no asistió ni al III Foro de la Alianza de Civilizaciones en Brasil (mayo 2010) ni a la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata (noviembre siguiente).

Segundo: se hicieron varios cambios a la estructura del MAEC con base en el programa de austeridad del gobierno. Si por una parte el presupuesto de la cancillería se redujo en 800 millones de euros,¹²⁶ por la otra se decidió suprimir la Secretaría de Estado para Iberoamérica (en julio de 2010) y en octubre siguiente Trinidad Jiménez sustituyó a Miguel Ángel Moratinos en la titularidad del ministerio.

Tercero: con la llegada de Jiménez al MAEC el gobierno le imprimió una orientación claramente geoeconómica a la política exterior al impulsar la diplomacia económica como un instrumento clave para afrontar la crisis. De acuerdo con Jiménez, de lo que se trataba era de “poner en valor las buenas relaciones políticas con el exterior para promover las relaciones económicas y comerciales”, no sólo con las tradicionales áreas de preferencia, sino también con China, India, las economías emergentes de la cuenca del Pacífico, Asia central y el Golfo Pérsico. En palabras de la propia ministra:

“El Gobierno español, en este momento de crisis económica en particular, quiere promover el intercambio económico y comercial así como la expansión de las empresas españolas en el exterior. Considero que el factor empresarial anima y dinamiza nuestra acción exterior y también nuestras empresas aprovechan y agradecen las puertas que una activa política exterior les va abriendo. Se trata ahora de potenciar la diplomacia económica para contribuir a la recuperación y al crecimiento económico de nuestro país a través de nuestra presencia en el G-20, apoyando los acuerdos de asociación de la Unión Europea con terceros países, así como la acción coordinada con otros ministerios

¹²⁵ Miguel González, (2010), “Sonrisas en la Casablanca, quebraderos de cabeza en África”, en *Anuario Internacional El País 2010*, El País, Madrid, pp. 70-71; Celestino del Arrenal (2011), *op. cit.*, p. 414.

¹²⁶ El presupuesto general del MAEC pasó de 3,451 millones de euros en 2010 a 2,647 en 2011. CIDOB (2011a), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2010*, CIDOB, Barcelona, p. 345.

y aprovechando la importante red que tenemos ya consolidada de fundaciones y consejos que tenemos establecida con los más importantes países del mundo.”¹²⁷

Habría que hacer dos aclaraciones. La primera es que a la luz de lo que se ha expuesto hasta aquí es evidente que la diplomacia económica a la que se refería Jiménez no representaba novedad alguna dentro del mandato de Rodríguez Zapatero. Desde su primer gobierno gran parte de su diplomacia había tenido un fuerte contenido económico por las razones que ya se apuntaron (entre ellas, las amenazas de nacionalizaciones y la búsqueda de nuevos mercados en Asia y Medio Oriente). Por tanto, lo novedoso de la diplomacia económica planteada por el MAEC a partir de octubre de 2010 radica más bien en la decisión en sí misma de publicitar una práctica que ya se venía ejerciendo *de facto* desde la primera legislatura, pero eso sí, de manera matizada, como lo había recomendado Moratinos.

En ese sentido (segunda aclaración) el gobierno de Rodríguez Zapatero trató de relanzar la diplomacia económica desde la plataforma de diálogo político que había reforzado a partir de 2004. Esto es importante subrayarlo porque hubiera sido muy difícil, si no imposible, poder hablar de frente de temas económicos con aquellos socios con los que la relación se había deteriorado durante los últimos años del periodo Aznar, precisamente por el excesivo peso que su gobierno le había dado a la dimensión económica en detrimento del diálogo político. Por tanto, 2010 quizá sea uno de los puntos culminantes del proceso de homologación de la política exterior de España respecto de la política exterior de los países de su entorno, en el sentido de que se tendió a equilibrar (con resultados dispares) el diálogo político con la diplomacia económica.

Finalmente, una cuarta consecuencia que tuvo la crisis sobre la política exterior del gobierno fue que erosionó la imagen internacional de España. Esto no se pudo evitar con la presidencia española de la UE porque en el camino de la puesta en marcha del Tratado de Lisboa a partir de enero de 2010 -que de entrada implicaba un menor protagonismo para la presidencia en turno de la Unión- el gobierno español vio cómo se cancelaron dos de las reuniones que hubieron podido contrarrestar esa mala imagen, la cumbre UE-Estados Unidos (en la que se pensaba sacar adelante una Nueva Agenda Transatlántica) y el II Foro de la UpM, que se llevaría a cabo en Barcelona.¹²⁸

En vista de todas estas circunstancias resulta lógico que Mariano Rajoy haya decidido continuar primando la diplomacia económica en su política exterior y relanzar desde el MAEC la estrategia de la Marca España.¹²⁹

¹²⁷ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2010), *op. cit.*, pp. 5-6.

¹²⁸ Esther Barbé, (2011) "Interacción entre política exterior española y política exterior europea: Normas europeas, intereses españoles y condicionantes internacionales", en Juan Carlos Pereira Castañares, José María Beneyto, *Política exterior española: Un balance de futuro*, Biblioteca Nueva - Siglo XXI Editores de España, Madrid, p. 114.

¹²⁹ Durante una de sus primeras comparecencias ante el Congreso, José Manuel García-Margallo, titular del MAEC durante el gobierno de Mariano Rajoy, sostuvo lo siguiente: “Señorías, como he dicho antes, el mundo está cambiando. No podemos afrontar los retos de la globalización utilizando simplemente los instrumentos que nos ha legado la diplomacia tradicional. (...) El poder duro, de naturaleza económica, política y militar, tiene que verse respaldado por un poder blando de naturaleza mucho más intangible, dando lugar a eso que se ha dado en llamar poder inteligente. En ese mundo globalizado los instrumentos políticos de la diplomacia tradicional no bastan, tienen que complementarse con las herramientas de la diplomacia económica y de la diplomacia pública.” Más adelante el ministro agregó: “La diplomacia

José Luis Rodríguez Zapatero también encontró dificultades para refrendar a plenitud su apuesta por los valores. Como se dijo, continuaron los grandes anuncios e iniciativas. Por ejemplo, en diciembre de 2008 presentó ante Naciones Unidas el Programa Nacional de Derechos Humanos, echó a andar el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (en el ámbito iberoamericano) y logró constituir la Comisión Internacional contra la Pena de Muerte (octubre de 2010).¹³⁰

Sin embargo, el líder socialista no pudo cumplir el objetivo de destinar el equivalente al 0.7% del PIB a la AOD española, piedra de toque de su *giro social*, debido al fuerte ajuste presupuestario que hizo su gobierno: de los 6,867 millones de dólares que se destinaron a esa ayuda en 2008 se pasó a los 4,173 millones de dólares en 2011. Aún así, cabe destacar que el gobierno de Mariano Rajoy fue el que decidió realizar un recorte mayúsculo en esa cartera, de alrededor del 50%, al destinar cerca de 1,950 millones de dólares en 2012. Eso equivalía a regresar a los niveles de 2003 cuando la cifra de ese año alcanzó los 1,961 millones de dólares (ver gráfico 2B).¹³¹

El pragmatismo de Rodríguez Zapatero también fue muy evidente. Como había ocurrido en Irak, la salida de las tropas españolas de Kosovo en abril de 2009 generó malestar en el gobierno de Estados Unidos -ya encabezado por Barack Obama- que el gobierno español trató de compensar con un nuevo incremento significativo de los efectivos en Afganistán: de los 789 militares españoles que había desplegados ahí en enero de 2009, la cifra se incrementó a 1,551 a principios de 2011. Por otro lado, no hay que olvidar que su gobierno consolidó la presencia española en el G20 y que le dio un fuerte impulso a la diplomacia pública en estos años ampliando la red de Fundaciones-Consejo en casi todo el mundo (ver mapa 2C).

Finalmente, para cerrar esta breve caracterización hay que referirse de nuevo a los rasgos distintivos de la relación del gobierno con las distintas áreas geográficas.

económica y la diplomacia pública convergen en una piedra angular: la marca España, un proyecto que desea aunar todas las voces que componen ese coro, que es la imagen de España, y dotarlas de una única partitura. La principal prioridad de este Gobierno es crear empleo y para ello necesitamos potenciar nuestra actividad económica en el exterior utilizando todos los recursos a nuestro alcance, uno de ellos, señorías, es la marca España.” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2012), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento. A propuesta del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, X Legislatura, núm. 42, martes 22 de febrero de 2012, pp. 11-12. A finales del mes de junio siguiente el gobierno de Rajoy creó el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, una figura dependiente del Consejo de Política Exterior y del MAEC entre cuyos fines se encuentran “promover medidas para mejorar la imagen exterior de España” y “desarrollar una herramienta de información periódica para conocer y medir la percepción” sobre el país ibérico. *Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior*, publicado en el BOE, núm. 155, viernes 29 de junio de 2012.

¹³⁰ La Comisión se creó en Madrid en octubre de 2010 coincidiendo con el Día Mundial Contra la Pena de Muerte. Desde ese año su presidente es Federico Mayor Zaragoza, antiguo director general de la UNESCO y copresidente del Grupo de Alto Nivel de la Alianza de Civilizaciones. También forman parte de la Comisión Louise Arbour, presidenta del International Crisis Group, Robert Badinter, ex ministro de Justicia de Francia así como Bill Richardson, ex gobernador de Nuevo México, entre otros. Rodríguez Zapatero funge desde entonces como miembro honorario. La Comisión ha recibido el apoyo y asesoramiento de países como Argelia, Argentina, Italia, México, Mongolia, Portugal, Sudáfrica, Suiza y Turquía. Ver la página electrónica de la *International Commission Against Death Penalty*: <http://www.icomdp.org/>.

¹³¹ Según datos de la OCDE, disponibles en: <http://www.oecd.org/dac/stats/>

Europa. En esta legislatura la actuación española volvió a oscilar entre el protagonismo y la discreción. Se logró que Barcelona fuera la sede del secretariado general de la UpM,¹³² se participó con cierto liderazgo en las operaciones de la UE contra la piratería en el cuerno de África y se apoyaron los consensos europeos en migración (Directiva de Retorno y Pacto por la Migración). Pero la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010 fue deslucida por la erosión de la credibilidad de España durante la crisis, la puesta en marcha del Tratado de Lisboa (que repartió el protagonismo entre varios actores) y por el menor peso internacional que tenía la UE en un mundo multipolar. Eso no obstó para que se consiguieran algunos logros en lo referente a las relaciones entre la UE y América Latina, que se verán en su momento.¹³³

Estados Unidos. Lo más relevante fue que la relación presidencial se normalizó (visita de Rodríguez Zapatero a la Casablanca). Pero la ansiedad del líder del PSOE por establecer por fin una relación bilateral plena, quizá excelente, hizo que los intercambios políticos fueran desiguales. Obama sumó a su país a la Alianza de Civilizaciones en 2009 pero canceló unilateralmente la cumbre con la Unión Europea que se tenía previsto celebrar en Madrid durante la presidencia española de la UE. En cambio, Rodríguez Zapatero fue de los líderes europeos que mostró mayor disposición para cooperar con el gobierno de Obama en su pretensión de cerrar la prisión de Guantánamo; tampoco dudó en incrementar drásticamente los efectivos en Afganistán.

Pero lo que quizá ejemplifique mejor la conducta condescendiente de Rodríguez Zapatero hacia el gobierno de Estados Unidos sea el que haya aceptado que la Base de Rota, en Cádiz, acogiera el componente naval del Escudo Antimisiles de la Alianza Atlántica. Esa decisión no sólo fue en contra de los valores internacionales defendidos por Rodríguez Zapatero (la defensa de la paz) sino también de sus convicciones republicanas, puesto que tomó la decisión sin notificar al Parlamento y sin previa reunión del Consejo de Ministros.¹³⁴

América Latina. La segunda legislatura se caracterizó por haber mantenido, en lo general, un buen clima de diálogo con todos los países de la región pero sin alcanzar el protagonismo del anterior periodo. La supresión de la SEI, la reducción de los montos de AOD hacia la región y la presidencia española de la UE propiciaron que perdiera peso la agenda nacional de acción y que lo ganara la agenda europea.

Mediterráneo. Aquí lo destacado fue que las relaciones con Marruecos y Argelia continuaron en la senda de normalidad, si bien con algunos connatos de crisis bilaterales (desalojo por parte marroquí de un campo de refugiados en Al Aaiún). La Primavera Árabe

¹³² La creación oficial de la UpM se dio en julio de 2008 en París.

¹³³ Esther Barbé, (2011), *op. cit.*, pp. 109-115.

¹³⁴ El País (2011), “Siempre Zapatero”, *El País*, 06 de octubre de 2011, consultado el 17 de febrero de 2014 en: http://politica.elpais.com/politica/2011/10/06/actualidad/1317930700_965950.html; Soledad Alcaide Alonso (2011), “La ministra de Exteriores asegura que no hubo secretismo en el escudo de la OTAN”, *El País*, 06 de octubre de 2011, consultado el 17 de febrero de 2014 en: http://politica.elpais.com/politica/2011/10/07/actualidad/1317975260_727777.html.

fue además uno de los últimos retos que enfrentó el gobierno de Rodríguez Zapatero en esta zona, concretando un fondo de ayuda para la región (septiembre 2011).

Rusia, Asia y África. Se elaboró el tercer Plan Asia-Pacífico y se reforzaron las relaciones políticas con Siria, Jordania e Israel (gira de Rodríguez Zapatero en 2009). También se reforzaron las relaciones económicas con Arabia Saudita, China y los países del Golfo Pérsico (giras de Rodríguez Zapatero entre 2009 y 2011). En esta legislatura, varias empresas españolas lograron cerrar contratos históricos en Rusia y Arabia Saudita.¹³⁵ En cuanto a África se reforzaron las relaciones económicas con Togo, Nigeria (gira de Rodríguez Zapatero) y con Guinea Ecuatorial (gira de Moratinos). Además, en el periodo 2010-2011 África subsahariana volvió a superar a Latinoamérica como primer destino de la AOD española, absorbiendo el 37.3% frente al 26% de América Latina.¹³⁶

3.5. Conclusiones

Las ideas de Philip Pettit sobre el republicanismo cívico no sólo sustentaron la reformulación del proyecto socialdemócrata con el que Rodríguez Zapatero pretendió gobernar España. Esas ideas también sirvieron para que, combinadas con las ideas de Ulrich Beck sobre el nuevo realismo, el presidente socialista reformulara el discurso, los valores y los instrumentos que había desarrollado la política exterior española desde la Transición. La idea era adaptarlos a un mundo globalizado post 11S y funcionar como una alternativa creíble al proyecto del PP.

La globalización fue el hilo conductor de todas las valoraciones que realizó el líder socialista en materia internacional. En ese contexto, él vio un sistema internacional post 11S en el que España podía articular un espacio para influir en la construcción de los mecanismos necesarios “para gobernar la globalización”. Al igual que Aznar, José Luis Rodríguez Zapatero fincó esa meta en la convicción de que su país debía plantearse objetivos más ambiciosos dado que ya había cumplido la tarea de homologarse con los países más desarrollados del mundo.

Esta conclusión es fundamental para nuestro análisis porque nos habla de las percepciones que mantuvo el EPE sobre las capacidades internacionales de España en gran parte del periodo estudiado. Por una parte, expresa la sensación de plenitud y confianza que poseía el presidente del gobierno en relación al papel que podía jugar España en el mundo; por la otra, eso nos lleva a concluir una obviedad, a saber, que para cuando el presidente socialista asumió el cargo, ni España, ni sus élites, eran las mismas que veinte años antes, cuando el

¹³⁵ La gira por la península arábiga tanto de los Reyes como de Rodríguez Zapatero sirvió para respaldar al consorcio hispano-saudí, encabezado por Renfe, que competiría por el contrato para desarrollar la segunda fase del tren de alta velocidad entre las ciudades de La Meca y Medina. Su propuesta venció en la recta final al proyecto francés, en lo que fue la adjudicación del mayor contrato nunca antes obtenido por un consorcio español en el exterior (alrededor de 6,700 millones de euros). Por otra parte, una de las empresas españolas de ese consorcio, OHL, logró a su vez el mayor contrato de su historia al adjudicarse el proyecto Ural Polar (Rusia) con un valor de 1,950 millones de euros. Miguel Jiménez (2011), “Un consorcio español gana el contrato del AVE a La Meca por 6.736 millones”, *El País*, 27 de octubre de 2011, consultado el 24 de julio de 2013 en: http://elpais.com/diario/2011/10/27/economia/1319666410_850215.html; CIDOB (2012), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2011*, CIDOB, Barcelona, p. 313.

¹³⁶ Según datos de la OCDE.

país ibérico ingresó a las Comunidades Europeas. A mitad de la década de 2000 la realidad económica de España alimentó nuevas percepciones y nuevas ambiciones que la crisis financiera internacional moderó poco después.

Rodríguez Zapatero planteó una alternativa de inserción internacional de España diferente a la de Aznar a partir de retomar el código de conducta de la política exterior española que se había formulado durante la Transición. El líder socialista trató de equilibrar la balanza entre los valores y los intereses en una línea de acción que reflejó el talante de diálogo y moderación que le quiso imprimir a toda su labor gubernamental. Sin embargo, esto se debe entender como un movimiento pragmático destinado a preservar una posición diplomática apropiada para defender los intereses españoles en el mundo.

Esta pauta de comportamiento (intento por equilibrar valores e intereses) también estuvo presente en su aproximación hacia América Latina debido a que los imperativos que enfrentó ahí requirieron de una diplomacia cautelosa. Necesitó recuperar primero (ante el legado de Aznar), y mantener después (ante las dificultades en la región), la posición político-diplomática de España en Latinoamérica pero también debió relegitimar constantemente ante los gobiernos y sociedades de la región la presencia política y económica del país ibérico. Por su naturaleza se trató de dos exigencias que cayeron en el ámbito de la agenda nacional de la política latinoamericana de España.

El decurso que siguió la política internacional de Rodríguez Zapatero en cada una de sus administraciones corrobora las dos fases que distinguimos en el capítulo anterior. Durante su primer gobierno, el líder socialista promovió acciones que se podrían interpretar como un impulso para que España continuara su expansión política y económica por el mundo, favorecida por una economía nacional en crecimiento. En contraste, durante su segunda administración, el presidente socialista enfrentó un escenario crecientemente hostil tanto a nivel nacional como europeo, resultado de la crisis económica que afectó a España. Esto lo obligó a moderar sus aspiraciones y a tomar medidas que impactaron negativamente en su presencia política a nivel internacional (recortes presupuestarios, ausencia en reuniones clave).

Cada uno de estos dos periodos estuvo marcado de inicio por un contexto interno problemático. El 11M y la crisis financiera internacional determinaron, respectivamente, que durante la primera legislatura el debate interno con el PP se crispara y que durante la segunda el gobierno terminara aislado y sin el apoyo de la ciudadanía para refrendar su mandato.

Capítulo 4: La primera legislatura: reencuentro y adaptación en América Latina

4.1. Introducción

Una vez que hemos examinado la política exterior española desde la Posguerra Fría y bajo el mandato de Rodríguez Zapatero nuestro objetivo se concentrará ahora en exponer la política latinoamericana que desarrollaron las dos administraciones del presidente socialista. El objetivo del presente capítulo es exponer lo ocurrido durante su primer gobierno.

La idea es articular una narrativa en la que se incorporen tanto las coordenadas de nuestro marco explicativo que ya se determinaron -capacidades internacionales de España, cambio político en la región, relaciones económicas y europeización de la política latinoamericana de España- como las variables intervinientes (percepciones del Ejecutivo de Política Exterior [EPE] y debate interno; ambos, relacionados con América Latina). Así mismo, a lo largo del capítulo se perfilarán los rasgos principales que tuvo la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero durante este periodo.

4.2. Panorama general

Los primeros cuatro años de José Luis Rodríguez Zapatero al frente del gobierno de España fueron, en términos de la política latinoamericana, un esfuerzo de reencuentro y adaptación. Fue un periodo en el que se buscaron reconstruir los puentes con América Latina luego de la etapa de Aznar,¹ pero también en el que se enfrentó la doble exigencia de tener que adaptar la política hacia la región al nuevo proyecto político del PSOE y a un entorno latinoamericano que, por momentos, pareció cuestionar la presencia económica y política de España en el subcontinente. En su discurso de investidura Rodríguez Zapatero señaló:

“Me apresuraré a recuperar la presencia institucional, política, cultural y económica de España en Latinoamérica con el fin de contribuir a la proyección definitiva de sus pueblos, consolidar la democracia en todos sus países y sentar con ellos bases reales para la actualización, modernización y eficacia de nuestra comunidad de naciones”.²

Ya se dijo que el punto de arranque de la política exterior del nuevo gobierno socialista y, en particular, de su política latinoamericana, fue la valoración de que el *giro atlantista* de Aznar había puesto en peligro los intereses que tenía España en el mundo. Teniendo en mente esta referencia y el escenario de política latinoamericana que se encontró el líder

¹ Juan Pablo Soriano (2008), “España y América Latina durante el gobierno Rodríguez Zapatero: la difícil reconstrucción de los puentes”, en Esther Barbé (coord.) (2008), *España en Europa (2004-2008)*, Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Publicación monográfica número 4, febrero, Bellaterra, Barcelona, pp. 109-114.

² José Luis Rodríguez Rodríguez Zapatero (2004a), *Discurso de investidura. 15 de abril de 2004*, Congreso de los Diputados, Madrid. Documento obtenido el 17 de enero de 2013 en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Presidentes/InvestiduraRodríguezZapatero2004.htm>

socialista al llegar al cargo, en este capítulo se sostiene que la acción de su gobierno hacia la región se puede ubicar en varios frentes, de acuerdo al sentido de sus acciones que cabría interpretar.

En uno de ellos, se trató de normalizar las relaciones con los países de la región luego del deterioro que habían presentado a partir del *giro atlantista* de Aznar, actualizando ciertas facetas de la política latinoamericana de España.

En otro frente, se ensayaron acciones que se podrían identificar como claras muestras de voluntad de autonomía respecto de Estados Unidos y frente a las presiones para adaptar que ejercía la Unión Europea. El caso paradigmático fue el de Cuba.

Finalmente, un tercer ámbito de acción se puede encontrar en el plano de la realidad socio política de Latinoamérica, en donde las tendencias que se habían prefigurado durante los primeros años de la década de 2000 (por ejemplo, la heterogeneidad política) comenzaron a despegar y a plantear retos inéditos para la diplomacia española. Se argumentará que en esta legislatura se fracturó el *statu quo* que había prevalecido en las relaciones hispano-latinoamericanas desde los años de la Transición.

La naturaleza del objetivo general que persiguió la política de José Luis Rodríguez Zapatero en la región a partir de su primer gobierno (recuperar posiciones, interlocución y autonomía en Latinoamérica) requería de una acción diplomática directa y nacional. Es decir, una acción sin intermediarios que asegurara una defensa exitosa de los intereses que tenía España en la región. En ese sentido, al europeísmo que siempre mostró el líder socialista habría que contraponer la percepción que él y su equipo también tenían de que, en lo relacionado con Latinoamérica, y especialmente con Cuba, era necesario actuar fuera de los canales de la Unión Europea para poder asegurar esa buena defensa.

Esta preferencia específica, combinada con algunos gestos de protagonismo y con las novedades que se impulsaron en el ámbito iberoamericano -que representa, como ya se dijo, el carácter de interés nacional que tiene América Latina para España- propiciaron que la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero durante esta primera legislatura pusiera un fuerte acento en la agenda nacional, lo que provocó un desequilibrio entre las opciones nacionales y las opciones europeas que tiene la política de España hacia la región.

4.3. Normalización de relaciones y actualización de la política latinoamericana

4.3.1. La renovación de las relaciones bilaterales

Ya establecimos que José María Aznar había dejado un evidente deterioro en las relaciones con la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. Por ello, desde el mero inicio de la nueva legislatura, el nuevo gobierno del PSOE tuvo varios gestos que fueron encaminados a desbloquear la interlocución y a allanar el camino para la acción futura. Entre los más destacados figuraron el acuerdo alcanzado con Chile y México en mayo de 2004 para trabajar de forma concertada ante una nueva resolución del Consejo de Seguridad de la

ONU sobre Irak.³ Además, entre mayo y julio de 2004 se relevaron a los titulares de las embajadas en Argentina, Cuba y Venezuela, países con los que, como se vio en el capítulo tres, la relación bilateral había salido más dañada luego del último gobierno del PP.⁴

En esa misma línea, durante una visita a Argentina en septiembre de 2004 Miguel Ángel Moratinos declaró a Néstor Kirchner que España daría prioridad a las relaciones políticas por encima de las relaciones económicas. En coherencia con esta posición, un mes después el gobierno de España anunció a sus contrapartes argentinas el cambio en la presidencia de Repsol, entrando Antoni Baufrau por Alfonso Cortina, en lo que era un claro gesto que iba encaminado a distender la relación entre la empresa y el gobierno de Kirchner, que tantas dificultades había tenido desde 2000.⁵ En mayo de 2006, además, ambos gobiernos iniciaron la negociación de la deuda argentina, asunto que estaba pendiente desde la crisis económica por la que había atravesado el país sudamericano a principios de esa década.

Cuba fue, naturalmente, otro ámbito en donde fue muy clara la intención de Rodríguez Zapatero de marcar desde el principio una clara distancia respecto de su antecesor. Ya fuera el propio presidente del gobierno, el ministro Moratinos o el embajador español en La Habana, la intención fue dejar claro que el diálogo constructivo y no la confrontación sería la tónica en la relación bilateral a partir de ese momento, por así convenir así a los intereses de ambos países.⁶ Otros gestos reseñables fueron la decisión del gobierno socialista de incorporar a España a la Alianza contra el Hambre y la regularización masiva de migrantes que emprendió en 2005, beneficiando a miles de ciudadanos latinoamericanos y de la que se hablará más adelante.

Esta secuencia de acciones propició un clima de reencuentro y confianza renovada con los países latinoamericanos que se fundaba, en parte, en las expectativas que generaba el nuevo gobierno del PSOE, pero también en parte en el capital político con el que llegaba el propio Rodríguez Zapatero al cargo: su carisma o el nuevo talante de su diplomacia, que se encontraba en sintonía con la diplomacia tradicional de Latinoamérica (plegada al Derecho Internacional, el multilateralismo y la defensa de la paz) y al mismo tiempo en las antípodas de la diplomacia de Aznar o de George W. Bush.⁷

³ Agencias (2004), “Rodríguez Zapatero coordinará con México y Chile una nueva resolución de la ONU sobre Irak”, *El País*, 27 de mayo de 2004, consultado el 16 de febrero de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2004/05/27/actualidad/1085608801_850215.html

⁴ CIDOB (2005), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2004*, CIDOB, Barcelona, pp. 293-339.

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

⁷ Para los parlamentarios del PSOE, como el diputado Rafael Estrella, el cambio que había introducido el gobierno de Rodríguez Zapatero a partir de 2004 tenía que ver con lo siguiente: “(El gobierno de Rodríguez Zapatero) ha corregido que ya no se irá a México a pedirle a su presidente que cambie el voto en Naciones Unidas a favor de determinada resolución -¿en nombre de qué?- o a Chile. Eso es lo que ha cambiado. Todo eso estaba generando una percepción muy negativa (...) de las empresas españolas, que además atienden servicios de interés general y que, aunque sean privadas, son percibidas como España, y eso al Gobierno (de Aznar) parecía no preocuparle. Pues el Gobierno actual ha decidido dar prioridad a eso.” Congreso de los Diputados (2005), “Comparecencia de D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para informar sobre ‘Balance y perspectivas de la nueva política exterior de España’, 2 febrero de 2005”, en Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España. Balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Real Instituto Elcano, Madrid, p. 119.

Al hilo de los gestos de buena voluntad, el gobierno socialista también apuntó a retomar la línea de desarrollo que había caracterizado a la política exterior de España en América Latina, la cual había consistido en ir adaptando y robusteciendo conforme se iban presentando las nuevas circunstancias. Esto era una exigencia aún mayor en un contexto en donde era necesario emprender una ofensiva diplomática que permitiera “reparar los daños” que había dejado Aznar en las relaciones con los países latinoamericanos.

Uno de los terrenos en los que se registraron avances fue en el bilateral. Aquí, el gobierno del PSOE continuó con la práctica que ya había prefigurado Aznar de privilegiar aquellas relaciones bilaterales dentro del subcontinente que se consideraban estratégicas para los intereses españoles. Para Rodríguez Zapatero, en efecto, la diferenciación a la hora de aproximarse al subcontinente constituía un aspecto central de su política hacia Latinoamérica.⁸

Lo que mejor reflejó este renovado propósito fue que durante este periodo se relanzaron los Acuerdos de Asociación Estratégica (AAE) con Brasil (en enero de 2005) y México (julio de 2007)⁹ mientras que a la par se fueron suscribiendo otros nuevos con Argentina (en junio de 2006), Chile (mayo de 2006) y Colombia (en enero de 2008). Además, a partir de 2007 se iniciaron las negociaciones para firmar el respectivo acuerdo con Perú, que a la postre se terminó de negociar en octubre de 2008, ya cuando había comenzado la segunda administración de Rodríguez Zapatero. La firma de dichos acuerdos reflejaba que hacia el final de esa década España había conseguido clarificar con mayor criterio aquéllas alianzas en la región que podían redundar en una mejor y mayor protección de sus intereses (ver mapa 4A).

Y esto era así porque cada uno de estos seis países -que para simplificar llamaremos “países AAE”- cumplían con cuatro requisitos que para el gobierno español resultaban fundamentales: gran peso regional, fortaleza económica, interés mutuo en la profundización de la agenda bilateral y sobre todo, consenso político en España.¹⁰ Se trató de acuerdos que estaban al servicio de cada relación bilateral en el sentido de que constituían una hoja de ruta para desarrollar cada relación en el corto y mediano plazo, institucionalizando los encuentros políticos a nivel presidencial y ministerial y apuntando a estimular las relaciones económicas entre las dos partes.

⁸ En el programa electoral socialista de 2004 se asentaba lo siguiente: “La diferenciación es un elemento clave de nuestra política iberoamericana. Nuestra visión global debe ser capaz de integrar una política diferenciada para cada país o grupo de países”, PSOE (2004), *Merecemos una España mejor. Programa Electoral Elecciones Generales 2004*, p. 22.

⁹ La *Declaración de Brasilia* simbolizó el relanzamiento de esa asociación y fue suscrita por los presidentes Lula da Silva y Rodríguez Zapatero con ocasión de la visita de éste último a Brasil en enero de 2005. Por su parte La *Declaración para Profundizar la Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España* fue firmada por el gobierno mexicano y el español con ocasión de la visita que hizo Rodríguez Zapatero a México el 16 y 17 de julio de 2007.

¹⁰ Elena Valenciano, (2008), “Rumbo al futuro: una España más fuerte en un mundo más justo”, Conferencia pronunciada en el Instituto de Crédito Oficial (ICO) el 14 de febrero de 2008, en el marco del ciclo de conferencias *Elecciones generales marzo 2008. La política exterior en los programas electorales*, organizado por el Real Instituto Elcano-ICO, Madrid, del 6 al 20 de febrero de 2008. Documento obtenido en la página electrónica: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/00023

Como efecto adicional, estos acuerdos también servían para que el gobierno socialista contara con un argumento sólido para encarar los cuestionamientos que le hizo el PP a lo largo de la legislatura por su política hacia Cuba, Venezuela y Bolivia (que consideraban esencialmente errónea) y por el enfriamiento que sufrió la relación bilateral con Estados Unidos. El tono de los cuestionamientos queda ejemplificado con lo que expresó Gustavo de Arístegui, portavoz del PP en el Congreso, durante una comparecencia de Miguel Ángel Moratinos en febrero de 2005:

“Cuando usted nos dice que tienen alianzas estratégicas con Venezuela, con Chile y con Méjico, también tienen unas alianzas peligrosas con Cuba y con Venezuela en momentos especialmente preocupantes en ambos países, porque, como ya veremos en el apartado de las relaciones transatlánticas los últimos discursos del presidente Chávez no son lo mejor del mundo para respaldar o para silenciar, por ejemplo, lo que dice Estados Unidos”.¹¹

Más adelante el diputado sostuvo:

“Cuando Castro y Chávez dicen lo que dicen de Estados Unidos y ustedes tienen las relaciones que tienen, ¿qué pensarán allí? Y lo que es más importante, los discursos del presidente Chávez en Porto Alegre han sido un puro disparate, completamente ajenos a este tiempo en el que vivimos del siglo XXI, hablando de imperialismo yanqui, y de que las fuerzas armadas de esos países tienen que alzarse a defenderse contra el imperialismo yanqui y otros disparates por el estilo. Ustedes no quieren reconocer que tienen un problema. Tienen gélidas relaciones con los Estados Unidos. Tienen una ausencia total de contactos al más alto nivel con los Estados Unidos: la nueva secretaria de Estado no pasa por España en su primera gira europea, el presidente Bush no va a ver al presidente Zapatero en la cumbre de la OTAN (...).”¹²

Miguel Ángel Moratinos por su parte respondió:

“Alianzas estratégicas las tenemos con quienes los tratados las indican. No me hagan titulares de nuevo. Alianza estratégica es la que tenemos con Brasil, un texto que firmó el presidente Aznar y que nosotros hemos continuado; alianza estratégica es la que vamos a firmar con Argentina; alianza estratégica es la que tenemos con México. Lo que tenemos son excelentes relaciones con Venezuela, con un país y un Gobierno del señor Chávez que ha sido elegido en varias ocasiones consecutivas, pero no tenemos una alianza estratégica con Venezuela. No tenemos una relación estratégica con Cuba, sino una relación histórica con Cuba, una relación que queremos normalizar y que da resultados.”¹³

Este intercambio de expresiones puede conducir a pensar que los AAE que firmó y/o actualizó la primera administración de Rodríguez Zapatero con Latinoamérica llevaban aparejado un mensaje político claro sobre el lugar en el que sus miembros percibían que se encontraban las preferencias estratégicas de España en la región.

En cualquier caso, estos acuerdos vinieron a confirmar la sintonía política y la concertación que por lo general había existido entre esos seis países y España desde que el país ibérico había comenzado a normalizar sus relaciones internacionales a partir de 1976. Respecto a

¹¹ Congreso de los Diputados (2005), *op. cit.*, p. 99.

¹² *Ibid.* p. 100.

¹³ *Ibid.*, p. 113.

Argentina, uno de los países con los que la relación había salido más dañada durante los tiempos de Aznar, las negociaciones del acuerdo de asociación y de la deuda financiera con España, en mayo de 2006, fueron muy importantes porque señalaron hasta qué punto se estaba tratando de mejorar la relación bilateral a partir de un diálogo político al más alto nivel.

Con todo, es necesario puntualizar que aún dentro del grupo de países AAE el gobierno socialista mostró un interés muy particular en privilegiar la relación con México y Brasil, los dos países del subcontinente que continuaban siendo los más relevantes para España, tanto desde el punto de vista político, como del económico.

Gestos muy puntuales refrendaron esa intención. Por ejemplo, Rodríguez Zapatero realizó una declaración reveladora durante su primera visita a México en mayo de 2004 en la que expresó que España y América Latina podían y debían hablar con una “voz fuerte” en el mundo, y que el gobierno de España quería que esa voz se construyera “de manera prioritaria entre México y España”.¹⁴

Ese mismo año, el presidente socialista incorporó a su país a dos grandes proyectos que contaban con el liderazgo brasileño, la Alianza contra el Hambre, que se ha venido mencionando, y la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), entre 2004 y 2006.

Además, otra muestra de acercamiento privilegiado fue el hecho de que su gobierno, a través de la Vicepresidenta Primera, María Teresa Fernández de la Vega, ofreció “protagonismo” a los presidentes de México, Brasil y Chile (Ricardo Lagos) para la Cumbre Iberoamericana que se llevaría a cabo en Salamanca en 2005.¹⁵ Este movimiento diplomático resultó altamente significativo dado que el Ejecutivo de Política Exterior (EPE) esperaba que dicha Cumbre marcara el inicio de una nueva etapa en el proceso iberoamericano, en la idea de proyectar a partir de entonces el nuevo “talante” de su política exterior. En ese sentido, el ofrecimiento a esos gobiernos venía a expresar los elementos de ese nuevo perfil, anclado en el diálogo y la horizontalidad.¹⁶

¹⁴ Agencias (2004), *op. cit.*

¹⁵ Un reflejo de la vuelta a la normalidad en la relación entre México y España fue además la decisión del gobierno mexicano de crear un fondo voluntario para el sistema iberoamericano, anunciado por el entonces canciller del gobierno de Vicente Fox, Luis Ernesto Derbez, durante su gira por Europa a principios de 2006. Actualmente sólo otros tres países tienen un fondo similar, España, Portugal y Andorra.

¹⁶ El ofrecimiento lo hizo la Vicepresidenta Primera durante una gira latinoamericana que realizó por México, Costa Rica, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay entre finales de julio y principios de agosto de 2005. CIDOB (2006), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2005*, CIDOB, Barcelona, pp. 363-365. Es posible que esta oferta –que por lo demás “aceptaron” los tres líderes a los que se les hizo– haya sido, en parte, lo que condujo a Celestino del Arenal a argumentar que Rodríguez Zapatero desarrolló una estrategia de ‘liderazgo compartido’ al interior de las Cumbres Iberoamericanas, en contraposición al ‘liderazgo hegemónico’ que había desarrollado Aznar. Sin embargo, hay un hecho que vendría a matizar ese juicio, y es que en una visita que realizó la misma Fernández de la Vega a Portugal el 07 de octubre, días antes de la Cumbre de Salamanca, le ofreció “liderazgo conjunto” al gobierno de José Sócrates y Jorge Sampaio para dicha Cumbre. Esto desde luego puede constituir una minucia diplomática menor, pero es importante mencionarla para hacer constar hasta qué punto el gobierno de Rodríguez Zapatero estaba decidido a compartir el liderazgo en el ámbito iberoamericano y con qué quién. *Ibid.*, p. 374.

En el terreno económico también fue muy claro el despunte de México y Brasil dentro del grupo de los países AAE. Por ejemplo, sus renovados acuerdos de asociación preveían la creación, por parte de España, de un Plan Integral de Desarrollo de Mercado (PIDM), un esquema similar a los que ya se habían elaborado para China, India y Estados Unidos. Este nuevo instrumento de la política exterior económica de España en Latinoamérica reflejaba la adaptación a las nuevas necesidades que surgían del protagonismo económico de México y Brasil y del potencial de crecimiento de las relaciones económicas bilaterales con esos países.

Es evidente, por lo tanto, que Rodríguez Zapatero continuó con la línea de acción que también habían seguido Felipe González y José María Aznar de tratar de mantener un equilibrio entre las relaciones bilaterales con México y Brasil, como parte esencial de la aproximación de España hacia el subcontinente. De acuerdo con una mirada retrospectiva de Miguel Ángel Moratinos:

“Privilegiar México o Brasil era una de nuestras grandes tesituras. La solución, por el contrario, era optar por ambos. A nivel de relación histórica, personal e institucional, tenemos más sintonía con México. Apostar por Brasil únicamente era difícil, pero también hemos hecho una apuesta grande por Brasil”.¹⁷

¿Qué tuvo de diferente entonces el acercamiento de Rodríguez Zapatero hacia estos dos países?

Para el caso mexicano, relanzar el AAE implicó elaborar por primera vez en la historia reciente de esa relación bilateral un plan de acción¹⁸ que sirviera para desarrollar una relación que, tal y como sostenía el ministro Moratinos, se había caracterizado por una mayor sintonía en todos los niveles, respaldada por la historia y los vínculos de todo tipo, y que, en cualquier caso, se terminaba reflejando en los mecanismos institucionales que ya existían para mantener el diálogo bilateral al máximo nivel (la Comisión Binacional). El AAE con México era pues una especie de “amarre” que reforzaba los nexos políticos y económicos de una relación de clarísimo interés mutuo.

En el caso de Brasil, por el contrario, relanzar el AAE supuso reafirmar de manera más decidida el compromiso de España –que Aznar, ciertamente, ya había manifestado en 2003– por comenzar a sentar las bases de una relación política que aún estaba por construir, en el sentido de que se trataba de dos países entre los que hasta hace muy poco había existido una mutua indiferencia y en los que los vínculos entre ambas sociedades, pero en especial, los crecientes intercambios económicos, planteaban la necesidad de darle un marco político adecuado para facilitar su desarrollo.¹⁹

¹⁷ Política Exterior (2011), "Conversación con Miguel Ángel Moratinos", en *Política exterior*, Vol. 25, núm. 140, marzo-abril 2011, p. 79. Este documento es una entrevista que concedió Miguel Ángel Moratinos a la revista Política Exterior el 23 de noviembre y 1 de diciembre de 2010, apenas semanas después de haber sido removido de la titularidad del MAEC. Se trata de un documento valioso en el que el ex ministro repasa los seis años y medio que estuvo al frente de ese Ministerio.

¹⁸ SRE (2013), *Fortalecimiento y diversificación de las relaciones de México con los países de Europa. Memoria documental, 2006-2012*, Dirección General para Europa, Subsecretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013, p. 13.

¹⁹ Bruno Ayllón Pino (2004), “España y Brasil en América Latina (1946-2000): De la política de Hispanidad franquista a las Cumbres Iberoamericanas” en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, vol. 37, España,

Además, las aspiraciones de protagonismo internacional que tenían tanto Brasil como España era un aliciente para forjar un acercamiento mutuo. España no podía obviar un referente como el brasileño si lo que quería era renovar su acción en Latinoamérica. Se trataba de un liderazgo que se proyectaba no sólo en la región (en Haití o con la creación de la Comunidad de Naciones Sudamericana, en 2004) sino también en otras áreas de interés para la propia España, como África y el mundo árabe, hacia donde la política exterior de Lula ya había comenzado a voltear a partir de 2003. Hay que considerar además que el interés español por Brasil era compartido también por la Unión Europea: justo en 2007 la Comisión Europea aprobó una Comunicación en la que se recomendaba el establecimiento de una Asociación Estratégica con el gigante sudamericano, cosa que ocurrió ese mismo año.

Ahora bien, los AAE con América Latina también señalaron el reconocimiento a la importancia económica que ya venían teniendo para España los seis países con los que se firmaron. Junto a Cuba y Venezuela, la sexteta de países AAE poseían las economías más grandes en Latinoamérica en términos de Producto Interno Bruto (ver tabla 4A). En ese sentido, tales acuerdos expresaron la voluntad política de ambas partes por ahondar en los vínculos económicos a nivel bilateral.

Si se excluye a Cuba y Venezuela, otros dos socios comerciales relevantes para el país ibérico, se tiene que los países AAE concentraban los flujos de comercio más relevantes para España con Latinoamérica. En el periodo 2000-2003²⁰, las exportaciones hacia ese grupo de países representaron el 67.9 % de las exportaciones españolas hacia el subcontinente, con un valor acumulado de 18,537 millones de euros, mientras que las importaciones desde ese mismo grupo representaron el 81.5% de las importaciones desde la región, con un acumulado de 21,660 millones de euros. Para el periodo 2004-2007 (esto es, durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero) las cuotas fueron del 71.7% para exportaciones (21,978 millones de euros) y 79.3% para importaciones (33,842 millones de euros). México, Brasil y Argentina son los países que tuvieron un mayor peso relativo dentro de este grupo de países, y por ende, dentro del comercio de España con la región entera durante estos años (ver tabla 4B).²¹

agosto de 2004, pp. 145-163; Bruno Ayllón Pino (2012), *Recuperar la Asociación Estratégica con Brasil: una tarea urgente para España*, Infolatam, 04 de abril de 2012. Consultado el 20 de julio de 2013 en la página electrónica: <http://www.infolatam.com/2012/06/04/recuperar-la-asociacion-estrategica-con-brasil-una-tarea-urgente-para-espana/>

²⁰ Los periodos que se han seleccionado para analizar las relaciones económicas en este capítulo y en el siguiente corresponden a los diferentes periodos de gobierno de Aznar, Rodríguez Zapatero y, en ciertos casos, el primer año de Mariano Rajoy. Sin embargo, por cuestiones de practicidad en el manejo de los datos la correspondencia no es exacta. Por ejemplo, el segundo gobierno de Aznar inició en abril de 2000 y finalizó en abril de 2004, pero para recolectar y analizar los datos de ese gobierno hemos decidido utilizar datos correspondientes al periodo estadístico que va de enero de 2000 a diciembre de 2003. Lo mismo para el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (abril 2004-abril 2008) en cuyo caso el periodo a considerar va de enero de 2004 a diciembre de 2007, mientras que para el segundo (abril 2008-diciembre 2011) va de enero de 2008 a diciembre de 2011. En cuanto al primer año de gobierno de Mariano Rajoy se tomara como referencia el periodo que va de enero a diciembre de 2012.

²¹ Las exportaciones de España hacia América Latina en el periodo 2000-2003 alcanzaron un valor total acumulado de 27.294.406,78 de euros, subiendo a 30.637.102,00 de euros durante 2004-2007. Por su parte, las importaciones tuvieron un valor acumulado de 26.564.864,01 de euros entre 2000-2003 registrando un incremento de más de la mitad de su valor para alcanzar un valor de 42.670.931,67 de euros durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2007). Todas las cifras relacionadas con los flujos de comercio e IED entre España y América Latina que se citen en este capítulo han sido obtenidas de la Secretaría de Estado de Comercio de España, a reserva de que se indique lo contrario.

En los flujos de inversión extranjera directa (IED) entre España y América Latina, los países AAE también representaban las cifras más relevantes, teniendo en mente que este grupo tampoco incluye ni a Venezuela ni a Uruguay, dos países que también resultan significativos en ese aspecto. Así, para el periodo 2000-2003 la IED española en los países AAE alcanzó un valor de 50,819 millones de euros, lo que supuso el 88.7% del total invertido por empresas españolas en la región a lo largo de ese periodo (un total de 57,321 millones de euros). A su vez, las inversiones de esos mismos países en España alcanzaron un valor de 4,222 millones de euros, lo que representó el 73.1% del total invertido por empresas latinoamericanas en el país ibérico (5,776 millones de euros).

Durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2007) hubo menos IED española en Latinoamérica (30,873 millones de euros) pero los países AAE lograron aumentar su cuota de participación como destino de inversión española en el subcontinente, al 92%, recibiendo 28,391 millones de euros. Por su parte, de los 4,835 millones de euros que empresas latinoamericanas invirtieron en España en esos mismos años, los países AAE contribuyeron con el 55.3% (2,676 millones de euros), lo que refleja que su participación en ese rubro no fue abrumadora. México, Brasil y Argentina también fueron los tres países que más destacaron en los flujos de IED entre España y los países AAE (ver tabla 4C).

Un punto que merece la pena destacar es que la magnitud de los flujos de IED española que recibió este grupo de países durante la primera mitad de la década de 2000 hizo que su cuota de participación como destino de los flujos totales de la IED española en el mundo fuera muy significativa. En el lapso 2000-2003 fue del orden del 27%, y durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2007) representó el 10.8%. Sin embargo, su participación como origen de la IED que recibió España desde el exterior fue menos relevante, toda vez que apenas alcanzó el 3.4% entre 2000-2003 y el 3% en 2004-2007 (ver gráfico 4A).²² Ese mismo patrón de irrelevancia se repitió en los flujos del comercio de España con el mundo, ya que los países AAE sólo representaron alrededor del 3% de las exportaciones e importaciones totales que hizo el país ibérico entre 2000 y 2007.²³

Naturalmente, los números de los países AAE contrastan con los intercambios económicos que llevó a cabo España con el resto de países latinoamericanos. Por ejemplo, durante la segunda administración de Aznar (periodo 2000-2003) las exportaciones españolas hacia los trece países restantes del subcontinente (AL-13) alcanzaron un valor acumulado de 8,757 millones de euros (32.1% sobre el total) mientras que las importaciones fueron de 4,904 millones de euros (18.5%). En el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (periodo

²² La IED española en el exterior durante el segundo gobierno de Aznar (periodo 2000-2003) alcanzó un valor bruto de 187.196.293,99 de euros, mientras que en el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2007) fue de 262.836.511,52 de euros. Por su parte, la IED que recibió España en esos mismos años fue de 125.610.605.49 de euros (2000-2003) y de 88.538.433.39 de euros (2004-2007).

²³ Las exportaciones totales de España hacia todo el mundo alcanzaron un valor de 525.335.073,26 de euros durante el periodo 2000-2003, mientras que para las importaciones generales fue de 703.059.761,80 de euros. Las cuotas de participación de los países AAE en estos montos fueron del 3.5% y del 3.1%, respectivamente. Por su parte, para el periodo 2004-2007, los valores para las exportaciones totales de España fueron de 657.391.300,87 de euros y de 989.090.672,26 para importaciones. La participación de los países AAE fue así mismo del 3.3% (exportaciones) y del 3.4% (importaciones).

2004-2007) las cifras para exportaciones fueron de 8,658 millones de euros (28.3%) y para las importaciones de 8,828 millones de euros (20.7%).

Cuba y Venezuela destacaron dentro de este grupo de países, como se apuntó *supra*. El primero como destino de exportaciones españolas, con cuotas que oscilaron entre el 8% y el 7% sobre el total latinoamericano durante 2000-2007, mientras que como origen de importaciones hacia España su cuota de participación rondó entre el 2% y el 1%. Venezuela tuvo a su vez una cuota de participación como destino de las exportaciones españolas hacia la región que fue del 7% al 6% entre 2000-2007, y como origen de importaciones latinoamericanas hacia España, del 8% al 10%. Es decir, la relevancia comercial de estos dos países fue muy similar a la que tuvieron Chile o Colombia, países AAE. Otros países AL-13 que también destacaron en el rubro comercial con España fueron Panamá, República Dominicana y Ecuador (ver tabla 4B).

En relación a los flujos de IED española, AL-13 recibió 6,502 millones de euros entre 2000-2003 (11.3% del total latinoamericano) y durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2007) recibió casi 2,482 millones de euros, con lo que su cuota de participación disminuyó drásticamente un 8%. Sin embargo, como se apuntó anteriormente, la participación de este grupo de países dentro de los flujos de IED que América Latina invirtió en España fue sorprendentemente más significativa, y casi del mismo rango, que la de los países AAE, lo cual se podría explicar gracias al desempeño que mostraron Uruguay, Venezuela o Costa Rica en este ámbito. Por ejemplo, la inversión uruguaya en España entre 2000 y 2003 fue de 1,164 millones de euros, lo que supuso el 20% del total latinoamericano, mientras que en el periodo siguiente (2004-2007) los montos fueron aún mayores, casi de 1,700 millones de euros (35%) (Ver tabla 4C).

Con lo dicho hasta aquí parece ser evidente entonces el peso central que tuvieron los países AAE dentro de las relaciones económicas de España con América Latina durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero. Los acuerdos de asociación estratégica que impulsó su administración sólo vinieron a confirmar la importancia relativa que habían venido teniendo para España esos seis países durante los años previos, especialmente en lo relacionado con México y Brasil.

En todo caso, con esos acuerdos se trató de introducir un impulso político para poner al día esas relaciones donde había fuertes intereses mutuos, que variaban, lógicamente, de un país a otro. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que otros países con los que no se prefiguraba la firma de un acuerdo de esa naturaleza, como Cuba, Venezuela, y en menor medida Uruguay, también confirmaron su importancia relativa dentro de la estructura de prioridades comerciales y de IED de España en la región, como ya se venía manifestando desde la década de 1990. Eran relaciones que simplemente tenían otro significado político y económico para España.

4.3.2. El ámbito multilateral y la cooperación al desarrollo

Otro ámbito en donde también se produjo una actualización de la política latinoamericana de España fue en el multilateral. En este tema destacó que el gobierno socialista buscara darle un impulso revitalizador al proceso iberoamericano. En su primera comparecencia parlamentaria, el ministro Moratinos había señalado lo siguiente:

“Es preciso revitalizar y potenciar, pero eficazmente, las cumbres iberoamericanas, revitalizarlas desde una relación basada en los principios de igualdad soberana, respeto mutuo, democracia, solidaridad entre los pueblos, la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la cooperación. Interesa especialmente a este Gobierno consolidar la institucionalización del sistema de cumbres iberoamericanas, que se verá reforzada con la puesta en marcha de la secretaría general.”²⁴

Para lograr este propósito el gobierno español trató de aprovechar la doble circunstancia de que España albergaría una nueva Cumbre Iberoamericana en octubre de 2005, en la ciudad de Salamanca, y que durante dicha reunión entraría en funciones la nueva SEGIB, luego de que las negociaciones para aprobar sus estatutos por fin concluyeran en el segundo semestre de 2004.²⁵ Como ya se señaló, para el gobierno de Rodríguez Zapatero la cita de Salamanca fue, ante todo, la oportunidad para trasladar al sistema iberoamericano el perfil de su propio proyecto de gobierno.²⁶ De acuerdo con Moratinos el gobierno socialista aspiraba a que en dicha reunión se abriera “un nuevo horizonte” y supusiera “un salto cualitativo” para la comunidad iberoamericana.” Así mismo ponderaba:

“Es hora de utilizar nuestra identidad común y el espacio que hemos creado a partir de ella para que las Cumbres se comprometan más decididamente en la búsqueda de soluciones a los problemas de nuestra comunidad, y para que ésta pueda hablar con voz propia en algunos de los temas de la agenda internacional (aunque, por supuesto, no podrá ser en todos), ocupando el puesto que le corresponde en la escena internacional y contribuyendo con ello al reforzamiento del multilateralismo.”²⁷

Este renovador impulso se pivotó sobre dos ejes: la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) –a través de la SEGIB en su calidad de organismo internacional- y el traslado del *giro social* del proyecto de gobierno del PSOE hacia las políticas iberoamericanas.

La proyección internacional de la CIN se buscó desde el primer momento y ya para 2006 la SEGIB había conseguido un asiento como organismo observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ese mismo año, la secretaría también se integró a la Alianza de Civilizaciones, estableciendo así un puente entre esta apuesta característica de Rodríguez

²⁴ Congreso de los Diputados (2004), “Comparecencia de D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para informar sobre las líneas generales de la política del departamento, 19 de mayo de 2004”, en Real Instituto Elcano (2007), *op. cit.*, p. 19.

²⁵ Celestino del Arenal (2004), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Real Instituto Elcano, DT núm. 37/2004, Madrid, 23 pp.

²⁶ Expresión inicial de ese nuevo perfil fue el lema de la Cumbre de Salamanca, “La realidad socioeconómica de la Comunidad, la migración y la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana.”

²⁷ Miguel Ángel Moratinos (2005), “Más que la Commonwealth o la francofonía”, en *El País*, 12 de octubre de 2005, sección opinión, p. 13.

Zapatero y el mundo iberoamericano. Hacia el final de la legislatura la SEGIB también había logrado tejer una red de relaciones institucionales con otros organismos u organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como de carácter privado, con la idea de darle mayor visibilidad y reputación internacional a la Conferencia Iberoamericana.²⁸ Además, hacia el interior del sistema, la propia SEGIB comenzó a racionalizar y gestionar el ciclo de trabajo iberoamericano –reuniones ministeriales, sectoriales, Cumbre Iberoamericana–, a sistematizar el seguimiento de los programas de cooperación, y a realizar además un trabajo de documentación y seguimiento de la cooperación sur-sur que se comenzaba a generar entre los países de América Latina.²⁹

En cuanto al *giro social*, se debe insistir en que este nuevo enfoque se encuadraba dentro de una valoración del gobierno de Rodríguez Zapatero según la cual la defensa de los intereses españoles podía ser más efectiva si se entendían como insertos dentro de una red de problemas asociados a la realidad latinoamericana de ese momento (cambio político, inestabilidad social). Para este gobierno, esa problemática podía amortiguarse con una aproximación “más social”, que podía darse preferentemente desde el ámbito iberoamericano. A ese respecto, puede ser muy ilustrativa la argumentación que ofreció el ministro Moratinos durante una comparecencia en el Congreso de los Diputados en mayo de 2006, en pleno año electoral en Latinoamérica:

“(…) América Latina atraviesa un intenso momento de cambio político y social que se refleja en que (en) cada uno de los procesos electorales que han tenido lugar este año millones de personas pertenecientes en muchos casos a los pueblos originarios y a minorías hasta ahora excluidas del sistema político, han podido y pueden, gracias a la democracia, convertir en prioridades de los gobiernos sus urgentes necesidades. (...) Se trata de un proceso político que algunos quieren despreciar tachándolo de populista, sin comprender el desafío que representa y el fracaso de las elites políticas que implica. Por el contrario, el Gobierno quiere canalizar este proceso en el marco de las cumbres iberoamericanas, contando con el inestimable apoyo de la SEGIB y de su presidente Enrique Iglesias. Es cierto, España tiene importantes intereses en América Latina. Un tercio del valor de las empresas españolas en la Bolsa de Madrid refleja sus importantes inversiones en Iberoamérica. Su contribución es esencial para el desarrollo económico y la transferencia tecnológica y por eso debemos asumir y comprender los cambios que están teniendo lugar en América Latina”.³⁰

¿Cómo se verificó el *giro social* en la esfera iberoamericana?

²⁸ En ese sentido, fue una gran ayuda para esta empresa el que la responsabilidad del secretariado general recayera en Enrique Valentín Iglesias, antiguo ministro de Exteriores de Uruguay y ex director del Banco Interamericano de Desarrollo. Apoyo a Alianza Civilizaciones.

²⁹ A partir de 2006 la SEGIB comenzó a publicar los informes anuales sobre la Cooperación sur-sur en América Latina. Se pueden consultar en la página electrónica de la SEGIB: www.segib.org.

³⁰ Congreso de los Diputados (2006), “Comparecencia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para exponer el ‘Balance de la política exterior española tras dos años de legislatura’, 23 de mayo de 2006”, en Real Instituto Elcano (2007), *op. cit.*, pp. 127-128.

En primer lugar, en una convergencia con la agenda social de la política exterior de Rodríguez Zapatero. Desde su perspectiva, en efecto, el objetivo principal al que debía aspirar la CIN era el de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.³¹

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, en la temática de las Cumbres: la de Salamanca, que ya se citó, abordó “la realidad socioeconómica de Iberoamérica”, mientras que la de Montevideo (2006) trató la cuestión de las migraciones en esa región y la siguiente, de Santiago de Chile (2007), discutió la cohesión social.³²

En tercer lugar, el *giro social* también se manifestó en la apertura a la sociedad civil de los encuentros iberoamericanos, con la puesta en marcha en 2005 del Foro Cívico, el Foro Empresarial y el Foro Parlamentario.

Por último, el *giro social* también se pudo percibir en el tipo de iniciativas de cooperación que se plantearon también a partir de la Cumbre de Salamanca, como el canje de deuda por educación, la adopción de un Pacto Iberoamericano por la Educación, la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento o la adopción de una Carta Cultural Iberoamericana. Algunas de estas ideas fueron objetivos a corto plazo (como el canje de deuda) y otras de largo aliento (como el Espacio del Conocimiento). Otras dos acciones relevantes en esta misma línea fueron el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, que anunció el propio Rodríguez Zapatero durante la Cumbre Iberoamericana de 2007, y la inauguración del Centro Logístico de la Cooperación española que se estableció en Panamá en enero de 2008.³³

El *giro social* en el ámbito iberoamericano vino a complementar con nuevos contenidos los presupuestos de identidad e historia que hasta ese momento habían fundamentado y justificado la existencia de la CIN.³⁴ En cualquier caso, en esta nueva aproximación al proyecto iberoamericano se encuentra una cuestión simbólica que resulta relevante en términos de la coherencia discursiva de la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero: el hecho de que a partir de Salamanca su gobierno y las instituciones iberoamericanas,

³¹ José Luis Rodríguez Zapatero, (2005), "Las perspectivas de las relaciones entre España y América Latina en la actual coyuntura internacional", en *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, Universidad de Alcalá, núm. 11, primavera de 2005, Madrid, p. 24.

³² En concreto, los lemas para las Cumbres de 2006 y 2007 fueron, respectivamente, “Migración y Desarrollo” y “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”. En Triana Aybar, Vicente Palacio, (eds.) *Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo*, Fundación Alternativas y Fundación Global Democracia y Desarrollo, Madrid, 2013, pp. 82-91, se encuentran las fichas descriptivas de cada una de las Cumbres Iberoamericanas que se han celebrado hasta 2012.

³³ Desde el punto de vista del gobierno de Rodríguez Zapatero, las cuatro innovaciones que caracterizaron al sistema iberoamericano a partir de Salamanca fueron: a) la introducción de un auténtico diálogo político, más centrado y estructurado, y orientado a conclusiones y acuerdos ejecutables y verificables; b) en relación con ello, la discusión de la situación política, social y económica en la región iberoamericana con la idea de elaborar una agenda de trabajo que plantease resultados concretos; c) la discusión sobre el fenómeno migratorio en Iberoamérica y sobre el papel internacional de la CIN y; d) la apertura a la sociedad civil de los foros iberoamericanos ya referidos. Miguel Angel Moratino (2005), *op. cit.*

³⁴ José Antonio Sanahuja (2009), “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, en Arenal, Celestino del (ed.), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 193-233.

como la Organización Iberoamericana de Seguridad Social o la propia SEGIB, hayan comenzado a plantear y socializar con sus interlocutores latinoamericanos la noción de ‘ciudadanía iberoamericana’, que ya se mencionó en el capítulo anterior. En ese sentido, se podría sostener que las nuevas acciones y proyectos que planteó el gobierno de Rodríguez Zapatero en el mundo iberoamericano, en el contexto del *giro social* de su política exterior, apuntaron a fijar y a socializar con Latinoamérica los referentes concretos de tal ciudadanía.

También es imprescindible tomar en cuenta que la idea de relanzar y revitalizar el proyecto iberoamericano a partir de Salamanca se puede interpretar como una respuesta del presidente socialista a su compromiso por recuperar la autonomía en la política latinoamericana de España. La operación diplomática que suponía ese relanzamiento equivalía a recuperar la especificidad nacional que le correspondía por definición (en tanto lo iberoamericano expresa la relación de España con sus ex colonias).

Pero, incluso, se podría sostener que el punto de inflexión que trató de marcar Rodríguez Zapatero en Salamanca también obedeció a la necesidad de tener que equilibrar los desarrollos institucionales que por esos mismos momentos también estaban ocurriendo en la Unión Europea, otro de sus compromisos internacionales. Frente al (malogrado) Tratado Constitucional de la UE -que los españoles aprobaron en referéndum precisamente en 2005, meses antes de la Cumbre de Salamanca- parecía que la Comunidad Iberoamericana de Naciones también avanzaba en su propia institucionalidad, con la puesta en marcha de la SEGIB, el lanzamiento de la noción de ‘ciudadanía iberoamericana’ y de otros nuevos contenidos de corte socialdemócrata.³⁵

Vinculado a este difícil equilibrio entre pertenecer a la Unión Europea y a Iberoamérica, también se encontraría la intención de Rodríguez Zapatero por estimular las relaciones entre la UE y los países latinoamericanos, por ejemplo, apoyando el establecimiento de una asociación estratégica entre la Unión y Brasil (julio de 2007) así como las negociaciones con la CAN, Centroamérica y el MERCOSUR para alcanzar un acuerdo de asociación. En todo caso, se debe reconocer que el gobierno del PSOE tenía la mirada puesta en la presidencia española de la UE en 2010, contando con el hecho de que Rodríguez Zapatero optaría por un segundo mandato en la primavera de 2008. En otro plano de acción, también hay que recordar que el gobierno español apuntó a involucrarse en las conmemoraciones de los Bicentenarios de las independencias hispanoamericanas, asumiendo un papel de bajo perfil como “acompañante” de dichas conmemoraciones.

³⁵ Para reforzar este argumento conviene recuperar lo que escribió Rodríguez Zapatero en el marco de la valoración que hizo en 2005 sobre el futuro inmediato de las relaciones entre España y América Latina: “Nuestra relación se ha renovado, apuntando a lo que podríamos llamar un nuevo proyecto de construcción iberoamericana, dotado de personalidad jurídica propia a través de la creación de la Secretaría General Iberoamericana, y que permitirá concretar nuestra aspiración de que esa comunidad tenga una voz fuerte en el mundo y adquiera una relevancia política en la escena internacional. La próxima Cumbre Iberoamericana, que celebraremos en Salamanca en el año 2005, representará un impulso decisivo a este proceso de “construcción iberoamericana” y marcará el inicio de una nueva etapa, consolidando una Comunidad más vertebrada y más ambiciosa en sus objetivos, encaminados a mejorar el bienestar de sus ciudadanos.” José Luis Rodríguez Zapatero, (2005), *op. cit.*, p. 24.

Un último vector de la acción latinoamericana de Rodríguez Zapatero que también presentó novedades fue el de la política de cooperación al desarrollo, aunque en este caso esas novedades respondieron a unas circunstancias más exigentes. Concretamente, aquí su gobierno tuvo que hacer frente a dos retos, los dos vinculados de alguna u otra manera con África.

El primero consistió en tener que armonizar la adhesión de Rodríguez Zapatero a los Objetivos de Desarrollo del Milenio con las consecuencias que dicho consenso internacional tenía para Latinoamérica. Hay que recordar que para cumplir dichas metas la AOD mundial tendería a dirigirse hacia los países con el nivel de desarrollo relativo más bajo -Países de Renta Baja, localizados principalmente en África y Asia- en detrimento de regiones en donde el nivel de desarrollo era relativamente mayor –como los países latinoamericanos, donde la mayoría calificaba como Países de Renta Media (PRM). El segundo reto era el de tener que echar a andar el Plan África de 2006, que en los hechos implicaba destinar más recursos de AOD para esa región.

Para enfrentar estos dos imperativos, el gobierno español delineó una estrategia que consistió en elaborar una doctrina de cooperación al desarrollo dirigida a los PRM y en impulsar, a través de la AECID, la creación de una agenda de cooperación denominada ODM *plus*, dirigida también hacia esos países. De manera complementaria, también se decidieron incrementar los recursos económicos de la AOD total española con el propósito de impedir que el aumento en los flujos hacia el África subsahariana provocara una disminución de los montos de esa ayuda hacia Latinoamérica.³⁶ De ese modo, y de acuerdo con el CAD de la OCDE, la AOD bilateral neta que España envió hacia los países latinoamericanos pasó de 497 millones dólares en 2005 a 1,187 millones de dólares en 2008, lo que significó un aumento de más del cien por ciento en términos absolutos.³⁷

Pero si bien es verdad que tales incrementos fueron históricos y posibles gracias al auge económico de España del periodo 2004-2008 hay que llamar la atención sobre el hecho de que no fueron suficientes para impedir que, por primera vez, el África sub sahariana haya superado a América Latina como destino principal de la AOD española, recibiendo entre 2005 y 2006 el 34.8% de esa ayuda, frente al 25.8% que recibió Latinoamérica en ese periodo.³⁸

Este dato refleja las dificultades que encaró el gobierno socialista para poder seguir manteniendo la tradicional apuesta española de destinar grandes flujos de AOD hacia Latinoamérica, como una forma de compensar la poca atención que la Unión Europea le ha brindado, por lo general, a esta región. En un momento en donde sus socios europeos del CAD forzaban un cambio de criterio en la AOD que afectaba directamente a América

³⁶ José Antonio Sanahuja, (2009), *op. cit.*, pp. 212-213. Como ya se mencionó, la AOD neta española registró un considerable aumento bajo el primer gobierno de Rodríguez Zapatero, pasando de los 2,437 millones de dólares en 2004 a los 6,867 millones de dólares en 2008.

³⁷ Development Assistance Committee (2013), *Geographical Distribution of Financial Flows to Development Countries. Disbursements, Commitments, Country Indicators 2007-2011*, DAC-OECD, 2013, pp. 58-59. Documento consultado el 28 de agosto de 2013 en la página electrónica de la OCDE: <http://www.oecd.org/dac/stats/dacgeo2013.htm>.

³⁸ Según datos de la OCDE: <http://www.oecd.org/dac/stats/>

Latina (al trasladar la preferencia de los PRM a los PRB) Rodríguez Zapatero se vio obligado a tener que reforzar la agenda nacional de la política española de cooperación al desarrollo, en un contexto internacional nada favorecedor (cumplir a la vez con los compromisos en África).

4.4. En búsqueda de autonomía: tres problemas de la agenda nacional española

Hay otro nivel de acción que el presente trabajo pretende destacar. Es el que corresponde a cierto tipo de conductas que registró el gobierno de Rodríguez Zapatero en América Latina en las que se puede percibir una cierta aspiración de autonomía respecto de la Unión Europea y/o de Estados Unidos para defender intereses españoles muy concretos. En este apartado se verán ejemplos de esas conductas.

4.4.1. La regularización masiva de migrantes de 2005

En el capítulo anterior se mencionó que José Luis Rodríguez Zapatero consideraba que los flujos migratorios, además de los flujos de IED, entre España y Latinoamérica, constituían una realidad nueva en las relaciones entre ambas orillas del Atlántico. En concreto el líder socialista valoraba lo siguiente:

“En mi opinión, hay dos elementos novedosos, relacionados con la transformación de España en el curso de los últimos años, que han venido a enriquecer, completándola, la relación tradicional entre nuestro país e Iberoamérica. Se trata del fenómeno migratorio y de la llegada masiva de capitales españoles a la región. (La realidad migratoria), cuya creciente influencia se percibe ya no sólo en el ámbito socioeconómico, laboral y político, sino también en la composición y mentalidad de la sociedad española, exige una política (...) que, en el marco de la Unión Europea, permita integrar a aquellos que con su generoso esfuerzo contribuyen a la prosperidad de España”.³⁹

Para el presidente la migración de ciudadanos latinoamericanos a España requería una respuesta nacional que, en todo caso, debía armonizarse con las normas del nivel europeo:

“Es preciso integrar en nuestras relaciones con Iberoamérica una política de inmigración basada en planteamientos integradores y respetuosos. Debemos abordar esta nueva realidad de manera concertada e integral. Es cierto que tendremos que hacerlo en el marco de la Unión Europea en función del progresivo desarrollo de una política europea de emigración, pero sin perder por ello de vista la necesidad de encontrar soluciones adecuadas a la situación *particular* de los colectivos de emigrantes latinoamericanos”.⁴⁰

El problema concreto era que, por un lado, la mayoría de los migrantes “sin papeles” que se encontraban en el país ibérico trabajaban dentro de la economía informal (sector de la construcción), y que los flujos de inmigración venían incrementándose con mayor

³⁹ José Luis Rodríguez Zapatero (2004b), "La nueva política exterior de España", en *Foreign Affairs en español*, Vol. 4, núm. 3, México, pp. 5-6.

⁴⁰ PSOE (2004), *op. cit.*, p. 22. Las cursivas son nuestras.

intensidad desde 2002 al calor del auge económico español y del *boom* inmobiliario.⁴¹ Por el otro, hacia 2004 España tenía una de las tasas de fertilidad más bajas de Europa, con todas las implicaciones que ello podía tener para la seguridad social y el mercado laboral en su conjunto.⁴²

Ante esas circunstancias, la administración de Rodríguez Zapatero planteó una política migratoria basada en vincular inmigración con mercado laboral, y en ordenar en el caso de Latinoamérica los flujos migratorios con los países de la región. La medida que mayor impacto mediático tuvo -elogiada en su momento por el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan- fue la regularización extraordinaria de trabajadores migrantes “sin papeles” que llevó a cabo su gobierno durante todo 2005. Se trató de una medida que benefició a cerca de 600 mil personas, principalmente ciudadanos de Ecuador, Marruecos y Rumania (que constituyeron el 50% del total), aunque también afectó a nacionales de Colombia, Bolivia, Bulgaria, Argentina y Ucrania.⁴³

Esta acción se vio complementada con diversos acuerdos sobre la materia con algunos de los principales países expulsores de migrantes hacia España, tales como Ecuador, Perú o Paraguay, ya fuera creando oficinas de empleo para el migrante (Asunción), instalando consejerías de trabajo en la embajada española (Quito) o negociando un acuerdo de cooperación migratoria (Perú). Además, a nivel multilateral, el gobierno socialista consiguió introducir el tema migratorio en la agenda de las Cumbres Iberoamericanas logrando consensuar con los gobiernos de ese foro el “Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo” (2006) y el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (2007).

La regularización de trabajadores migrantes no pudo llegar muy lejos. El PP la criticó en su momento porque la consideraba un incentivo para que más latinoamericanos se decidieran a emigrar hacia España en busca de trabajo -el denominado “efecto llamada”- además de que la veían como una decisión que alejaba a España de los consensos europeos sobre migración.

A su vez, Alemania y Países Bajos expresaron su desacuerdo por considerar que con esta medida los nuevos ciudadanos españoles podrían desplazarse libremente desde la península ibérica hacia países como Francia o Alemania.⁴⁴ Esto pudo haberse quedado en una oposición meramente testimonial de no haber sido porque la crisis de migrantes procedentes del África subsahariana en 2006 (“crisis de las pateras”) provocó que el debate europeo sobre migración diera un vuelco hacia posiciones cada vez más restrictivas que

⁴¹ Ignacio Molina (2012), “Gobierno y desgobierno de la economía: las políticas de respuesta a la crisis”, en Ramón Cotarelo, César Colino Cámara (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, pp. 49-50.

⁴² Susanne Gratius, (2005), *El factor hispano: los efectos de la inmigración latinoamericana a EEUU y España*, Real Instituto Elcano, DT núm. 49/2005, Madrid, p. 18.

⁴³ La modificación al Reglamento de Extranjería en diciembre de 2004 permitió crear una serie de mecanismos para incentivar la inscripción de los trabajadores migrantes sin papeles en la Seguridad Social por parte de sus empleadores.

⁴⁴ Las críticas provinieron del ministro del Interior germano, Otto Schily y su homóloga holandesa en asuntos de Inmigración, Rita Verdonk. CIDOB (2006), *op. cit.*, pp. 319-320.

terminaría con la aprobación de la Directiva de Retorno por parte del Parlamento Europeo en junio de 2008. Aunado a eso, a partir de 2007 la economía española había comenzado a resentir los primeros efectos de la desaceleración de la economía internacional, reflejándose por ejemplo, en la disminución progresiva de la demanda de trabajadores en el sector construcción así como en la saturación del mercado laboral español.⁴⁵

Esta serie de circunstancias explica que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero haya pasado de regularizar masivamente a trabajadores migrantes “sin papeles”, al principio de este primer gobierno, a formular esquemas de retorno voluntario para migrantes desempleados hacia el final de él, motivado por el hecho de haber tenido que enfrentar sucesivas dificultades que pusieron a prueba su enfoque “liberal” en esta cuestión (como la crisis migratoria de África o los primeros indicios de desaceleración económica).⁴⁶ Fue un cambio que, en todo caso, cristalizaría a partir de la segunda legislatura.⁴⁷

Más allá de ese eventual giro -al que se hará referencia en el capítulo siguiente- lo que interesa destacar por ahora es que la regularización masiva de 2005 puede ilustrar cómo Rodríguez Zapatero y su gobierno actuaron de forma unilateral respecto de la Unión Europea -si bien tan sólo por un momento- en un asunto en donde estaban involucrados intereses nacionales muy puntuales. Intereses que estaban vinculados a un aspecto de la economía española (hacer emerger la economía informal y dinamizar el mercado de trabajo) y, por extensión, a las relaciones de España con América Latina (en lo concerniente a los migrantes latinoamericanos “sin papeles” empleados en la construcción).

Rodríguez Zapatero no obviaba el marco europeo para llevar a cabo cualquier medida en el ámbito migratorio, pero en los hechos terminó por actuar en este asunto guiado por necesidades muy particulares a corto plazo que se interpretaron en clave nacional y no en clave comunitaria. Otro punto a destacar es que con esta regularización el gobierno del PSOE pareció abrir una alternativa “liberal” de migración a Latinoamérica frente a la opción conservadora que suponía en ese momento la política migratoria de Estados Unidos, más restrictiva y orientada bajo criterios de seguridad nacional desde el 11S.⁴⁸ Consciente o no, lo cierto es que con esta iniciativa, Rodríguez Zapatero contribuyó a establecer un contraste más con la administración de George W. Bush y un punto de encuentro y sintonía con sus contrapartes latinoamericanas.

⁴⁵ José Manuel Romero, Carlos E. Cué (2006), "El mercado laboral no puede absorber más 'sin papeles'. Entrevista a José Blanco", *El País*, 11 de septiembre de 2006, consultado el 22 de agosto de 2013 en: http://elpais.com/diario/2006/09/11/espaa/1157925609_850215.html

⁴⁶ El calificativo “liberal” es utilizado por Susanne Gratius (2005), *op. cit.* p. 17.

⁴⁷ Durante una visita a Ecuador, la Vicepresidenta Primera del gobierno español acordó con el presidente Rafael Correa un plan de retornos financiados, con el objetivo de facilitar la vuelta a su país de origen de los inmigrantes ecuatorianos y potenciar el reagrupamiento familiar. CIDOB (2008), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2007*, CIDOB, Barcelona, p. 390.

⁴⁸ Susanne Gratius (2005), *op. cit.* p. 3.

4.4.2. La política hacia Cuba

Otro asunto que también reflejó una particular interpretación de los intereses españoles fue naturalmente Cuba. ¿Cómo se valoraba desde el gobierno español las presiones por adaptar provenientes de la Unión Europea? El ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, lo explicó de la siguiente manera:

“Cuando llegamos al gobierno en 2004 nos encontramos con que, a raíz de la Posición Común y de las medidas de 2003, la UE adoptó una serie de pautas, comportamientos y decisiones que afectaban gravemente a la relación bilateral entre España y Cuba. Hasta el punto de que nuestra presencia en Cuba era inexistente. Nuestra embajada no tenía acceso alguno a la cancillería cubana. Nuestro embajador no era prácticamente recibido. Estábamos casi peor que el encargado de negocios de EEUU, que al menos era recibido a escondidas. La conclusión fue inmediata: tenemos que cambiar la situación y, por tanto, recuperar la interlocución, aumentar la presencia política, económica, social, cultural de España en la isla. Eso necesitaba una serie de gestos y decisiones de nuestra parte que tendrían críticas a corto plazo por distintos sectores de la opinión pública española, pero que a medio-largo plazo revertirían en nuestros intereses”.⁴⁹

En línea con esta valoración, el EPE desarrolló a lo largo de sus dos gobiernos una aproximación hacia Cuba que tuvo un fuerte acento nacional, algo que en la situación de ese momento suponía contravenir la política que venía siguiendo la Unión Europea en esa esfera (la Posición Común y las sanciones de 2003). La intención, como decía Moratinos, era buscar recuperar la posición diplomática en un país que tenía un alto significado para España, tanto en el terreno político (como proyección de los valores que defendía España), como económico (tercer destino de las exportaciones españolas a la región, inversiones en turismo), sin olvidar los vínculos de orden sociocultural (colonia española, opinión pública española sobre la situación en Cuba). Las perspectivas de cambio que abrió el anuncio de la enfermedad de Fidel Castro en 2006 sólo reforzaron este objetivo y justificó aún más la decisión española de pretender desarrollar un comportamiento fuera del marco europeo en el que alternativamente se había desarrollado la política española hacia Cuba.

El gobierno de Rodríguez Zapatero logró que los intercambios políticos con la isla fueran de menos a más. Cuba liberó a varios presos a lo largo de 2004 (entre ellos algunos muy notables de la disidencia cubana) al mismo tiempo que el gobierno español, en voz de su embajador en La Habana, se desmarcaba de la política de sanciones que aún mantenía la UE hacia la isla. De manera paralela, el ministro de exteriores cubano, Felipe Pérez Roque, valoraba positivamente la nueva política española de diálogo hacia la isla: en noviembre de 2004 anunció de manera oficial el restablecimiento de las relaciones bilaterales tras haberse “congelado” luego de las sanciones adoptadas por la UE en 2003.⁵⁰ En marzo de 2005 Pérez Roque realizó un viaje oficial a Madrid en lo que fue la primera visita que realizaba un alto funcionario cubano desde 1999. Al mes siguiente, ambos gobiernos firmaron un nuevo acuerdo de aviación civil que sustituía al anterior firmado en 1951.⁵¹

⁴⁹ Política Exterior (2011), *op. cit.*, p. 80.

⁵⁰ CIDOB (2005), *op. cit.*, p. 335.

⁵¹ CIDOB (2006), *op. cit.*, p. 340.

España también envió a Estados Unidos algunas señales de que su empeño por cambiar la política hacia Cuba iba a la alza. Por ejemplo, el gobierno socialista respaldó junto a sus socios iberoamericanos el que la declaración final de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005 hablara de “bloqueo” en lugar de “embargo” en el tradicional pronunciamiento que hacía ese foro sobre las sanciones que había impuesto Estados Unidos a la isla en 1962.

Sin embargo, el punto de inflexión de la política del gobierno vino con el viaje que realizó el ministro Moratinos a Cuba en abril de 2007. Ello fue así no sólo porque se trató de la primera visita que realizaba un ministro de exteriores español a ese país en casi diez años, lo cual en sí mismo era relevante. También fue significativo porque en ese encuentro se alcanzaron acuerdos importantes de cara a la normalización de la relación bilateral (restablecimiento de la cooperación al desarrollo) y de las contrapartidas que necesitaba España para reforzar sus argumentos ante los países de la UE sobre la modificación de la política comunitaria hacia la isla (establecimiento de un mecanismo de consultas políticas e inicio de un diálogo sobre derechos humanos).

De hecho, gracias al trabajo diplomático que llevó a cabo tanto en el nivel bilateral como en el de las instituciones europeas, el gobierno de Rodríguez Zapatero logró que la UE fuera flexibilizando gradualmente su postura hacia la isla para pasar de suspender temporalmente las sanciones diplomáticas de 2003 (a principios de 2005) a terminar por suprimirlas definitivamente en junio de 2008. En ese sentido, la política hacia Cuba que desarrolló el gobierno español durante esta legislatura arrojó un saldo positivo.⁵²

Por otra parte, y quizás gracias al mejor clima que comenzó a existir durante estos años en la relación bilateral, las exportaciones españolas hacia el país caribeño se recuperaron de la caída que habían venido registrando durante el último gobierno de Aznar. El cambio fue notable: de los 434 millones de euros que habían alcanzado en 2004, fueron subiendo paulatinamente hasta alcanzar un valor de casi 777 millones de euros en 2008, es decir, un incremento de casi un 80%, lo que significó que esas exportaciones alcanzaran su valor más alto en lo que iba de la década. No se debe olvidar que se está hablando del rubro más importante para España de sus vínculos económicos con Cuba.

Por su parte, las importaciones desde la isla -que igualmente venían a la baja desde 2000- también registraron un incremento durante este periodo aunque en una menor proporción: en 2004 alcanzaron un monto de 131 millones de euros, pero fueron subiendo constantemente hasta llegar a los 146 millones de euros en 2008, lo que representó un aumento de poco más del 11%.

Más allá de la magnitud de tales incrementos, que en el caso de las exportaciones fueron muy importantes, lo que interesa destacar sobre este punto es que se trató, al fin y al cabo,

⁵² Celestino del Arenal, (2011), *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Siglo XXI España-Fundación Carolina, Madrid, pp. 500-501.

de signos de recuperación de los lazos comerciales con Cuba en un momento en el que también se trataba de recuperar la relación política entre ambos países (ver gráfico 4B).⁵³

Habría que añadir que este desempeño permitió que el país caribeño se mantuviera dentro de los ocho primeros socios comerciales de España en América Latina, a pesar de que la administración de Rodríguez Zapatero ya había comenzado a estrechar los lazos con los países AAE. De hecho, durante este periodo Cuba sólo cambió su posición dentro de ese ranking. Por ejemplo, en el periodo 2000-2003 (segundo gobierno de Aznar), el país caribeño había sido el sexto socio comercial latinoamericano de España, con un volumen de comercio (exportaciones + importaciones) cuyo valor agregado ascendió a los 2,765 millones de euros, quedando por encima de Colombia (2,000 millones) y Perú (1,700 millones). Sin embargo, en el periodo 2004-2007, es decir, cuando el gobierno de Rodríguez Zapatero negociaba todos los AAE, Cuba pasó a ocupar la última posición del top 8, con un volumen comercial muy similar al del anterior periodo, 2,781 millones de euros, quedando debajo precisamente de Colombia (2,800 millones) y Perú (3,100 millones) (ver tabla 4D). Cuba seguiría ocupando esa posición durante el resto del mandato de Rodríguez Zapatero.⁵⁴

4.4.3. Las relaciones iniciales con Colombia y Venezuela

Además de la cuestión migratoria y de las relaciones con Cuba, un tercer ámbito en el que también se puede rastrear una acción con aspiraciones de autonomía fue el cambio que introdujo Rodríguez Zapatero en la aproximación de su gobierno hacia Colombia y Venezuela.

La primera decisión del EPE fue muy clara: negociar con el gobierno de Álvaro Uribe para que desistiera de la compra de equipo militar que había acordado con el gobierno de Aznar. Esto se logró en julio de 2004 y constituyó un hecho sumamente significativo porque permitió que España cumpliera con las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con el Código de Conducta de la UE sobre la venta de armas, dos consensos que Aznar había ignorado.

No obstante, si bien esto no fue realmente un motivo de sorpresa, dado el perfil multilateralista y europeísta que le quiso imprimir Rodríguez Zapatero a su política exterior, sí fue sorprendente el hecho de que apenas cerrado este capítulo, su gobierno decidiera comenzar a negociar con Venezuela (septiembre 2004) un contrato militar todavía más ambicioso que el de Aznar-Uribe: doce aviones y ocho buques militares cuyo monto

⁵³ Durante una cena con autoridades cubanas en noviembre de 2004, a la que asistió también el embajador español en La Habana, el presidente de la Asociación de Empresarios Españoles en Cuba había solicitado al Gobierno español que dialogara con el Gobierno cubano para mejorar las relaciones económicas entre ambos países, así como para normalizar las relaciones económicas y políticas. También destacó que la tensión política en las relaciones bilaterales había empeorado las relaciones económicas entre España y Cuba. CIDOB (2005), *op. cit.*, p. 332.

⁵⁴ Sin embargo, aún cuando es evidente que la firma de los acuerdos de asociación con otros países impactó sobre el comercio bilateral con Cuba, también es claro que la distancia con el comercio con Colombia y Perú no fue abismal, a diferencia, por ejemplo, de la distancia que existía con el comercio con México o Brasil.

total ascendía a 1,700 millones de euros. De acuerdo con CIDOB, se trataba de la mayor venta de equipo militar nunca antes hecha por España.⁵⁵

La negociación para este contrato tuvo efectos contrastantes. Por un lado, con Venezuela contribuyó a relanzar la relación bilateral tras el deterioro que había experimentado durante los últimos años del PP en el gobierno. Las expectativas que se abrieron fueron de tal magnitud que a finales de 2004, durante su visita a Madrid, Hugo Chávez llegó a declarar que se abría “una nueva etapa” en la relación con España.⁵⁶ Sin embargo, estas negociaciones generaron de manera paralela suspicacias y recelos en el gobierno de Álvaro Uribe por lo que se percibía como una amenaza a la seguridad de Colombia y a la estabilidad subregional. Estados Unidos por su parte mantuvo su desacuerdo hasta el último momento de las negociaciones hispano-venezolanas (concluidas hasta noviembre de 2005) expresando reiteradamente su deseo de que la venta no se concretara.⁵⁷

En otras palabras, José Luis Rodríguez Zapatero se aproximó a esta parte de Sudamérica bajo la óptica pendular en la que también había caído el último gobierno del PP, solo que a la inversa, cultivando buenas relaciones con Venezuela a costa de Colombia.

Habría que reconocer que el EPE transformó este problema en una oportunidad. Porque en vista del enrarecimiento del clima en estas relaciones, la diplomacia española logró convencer a los gobiernos de Colombia, Venezuela y Brasil de celebrar una reunión-cumbre entre los presidentes de esos tres países, más Rodríguez Zapatero, con la idea de rebajar la tensión que había surgido entre Colombia y Venezuela a raíz, entre otras causas, del contrato militar hispano-venezolano. También se pretendía aprovechar esa ocasión para estrechar aún más las relación bilateral con Brasil, en un momento en el que había una total sintonía personal y política entre Rodríguez Zapatero y Lula.⁵⁸

La cumbre se realizó, efectivamente, en Ciudad Guayana, Venezuela, el 29 de marzo de 2005 y constituyó un éxito para la diplomacia española por varios motivos.

En primer lugar, porque el presidente Uribe aceptó el acuerdo militar hispano-venezolano calificándolo como “una ayuda inmensa” para Colombia en su lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Como contrapartida, el gobierno español acordó una venta de transporte civil con el gobierno de Uribe y un esquema de cooperación policial contra el terrorismo en el que participarían Colombia, Venezuela y España.

En segundo lugar, fue un logro porque además de haber sacado adelante el contrato con Venezuela, que de por sí ya era importante, también se aprovechó la reunión para alcanzar un acuerdo entre Repsol y PDVSA por el que la empresa española aumentaría su

⁵⁵ CIDOB (2006), *op. cit.*, p. 378.

⁵⁶ CIDOB (2005), *op. cit.*, p. 335.

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Celestino del Arenal (2005), "La política latinoamericana del gobierno socialista*", en *Política Exterior*, Vol. 19, núm. 105, mayo-junio, pp. 115-126.

producción neta de 100,000 a 160,000 barriles diarios de petróleo, en una operación que le permitiría reforzar su peso entre las petroleras que operaban en América Latina.⁵⁹

En tercer lugar, la cumbre de Ciudad Guayana también fue exitosa porque una semana después de haberse celebrado el senado brasileño autorizó la tan aplazada compra de aviones de transporte de manufactura española que había sido acordada desde noviembre de 2002, y cuyo valor ascendía a más de 500 millones de euros. Finalmente, en cuarto lugar, esta cumbre permitió que el gobierno de Rodríguez Zapatero ganara visibilidad en la región y que se hiciera presente en la distensión entre Colombia y Venezuela, de la mano de un jugador clave como Brasil.⁶⁰

El éxito duró ciertamente poco porque en enero de 2006 Estados Unidos finalmente vetó la venta de los doce aviones que estaban contemplados en el contrato con Venezuela bajo el argumento de que el gobierno de Chávez había socavado las instituciones democráticas de su país y de que sus acciones contribuían a la inestabilidad en la región. El gobierno venezolano criticó la decisión estadounidense y justificó la necesidad de adquirir esos aviones por razones humanitarias.⁶¹

Más allá de este desenlace, lo relevante para el presente trabajo es que la conducta del gobierno español en este episodio denota una intención por preservar intereses muy concretos (vinculados a la industria militar española) a través de una acción que, después del retiro de las tropas españolas de Irak, implicaba romper con ciertas facetas de la política exterior de Aznar, y por ende, con el alineamiento mecánico respecto de Estados Unidos.

Por supuesto, la ruptura que pudo haber existido con la política de Aznar tuvo sus límites. Es cierto que este líder violó códigos de conducta con algunas de las transferencias de armas que realizó a Latinoamérica, pero hay que reconocer que durante su segundo gobierno (periodo 2000-2003) España transfirió a los países del subcontinente un volumen mucho menor del que les había exportado durante el periodo 1995-1999 (un 60% menos). Eso no impidió que durante los dos gobiernos del PP el país ibérico se mantuviera como el décimo proveedor de armas a nivel mundial de Latinoamérica, como venía sucediendo desde los últimos años de Felipe González.⁶²

⁵⁹ *Ídem.*

⁶⁰ *Ídem*; CIDOB (2006), *op. cit.*, pp. 332-336.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 347-348. Estados Unidos tiene la prerrogativa de vetar operaciones de compra-venta de equipo militar que contenga tecnología estadounidense. En el caso del contrato entre España y Venezuela los aviones habían sido fabricados por el consorcio hispano-europeo EADS-CASA, y los buques por el astillero Navantia, propiedad del Estado español. La venta de estos buques prosiguió.

⁶² Al revisar los datos correspondientes a las transferencias anuales de armas que realizó España en el periodo 1995-1999 (que comprende al último año de gobierno de Felipe González y casi todo el primer gobierno de Aznar) se observa que las transferencias que se dirigieron a los países latinoamericanos sumaron 132 millones SIPRI TIV, lo que correspondió al 12.7% del total exportado por España y al 2.2% importado por América Latina. En contraste, las transferencias de armas de Estados Unidos hacia la región en ese mismo lapso (para tomar el caso del principal exportador de armas del mundo) se valoraron a su vez en 1,575 millones SIPRI TIV. Por su parte, durante el segundo gobierno de Aznar (periodo 2000-2003) las transferencias españolas hacia América Latina fueron del orden de 49 millones SIPRI TIV lo cual representó una disminución del 60% como se acaba de señalar. Cálculos propios a partir de datos del SIPRI, disponibles en: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

Lo significativo para nosotros es que bajo la primera administración de José Luis Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2007) las transferencias españolas de armas hacia Latinoamérica no sólo se recuperaron a la alza, sino que lo hicieron de una forma espectacular, aumentando un 860% respecto del periodo 2000-2003.⁶³

Esto representó para España un salto cualitativo dentro del ranking mundial de proveedores de armas de América Latina, pasando de la décima a la quinta posición. A su vez, significó alcanzar una cuota de mercado del 7.7%, que era muy similar a la que tenían otros miembros de la Unión Europea, como Alemania (6.7%), Francia (7.6%) y Gran Bretaña (5.1%). Casi un tercio del total de las transferencias de armas que realizó el gobierno del PSOE entre 2004 y 2007 se dirigieron hacia países latinoamericanos, principalmente hacia Chile (18.7%) y Brasil (6%) (Ver tabla 4E).⁶⁴

Por tanto, la transferencia de armas de España hacia Latinoamérica bajo la primera administración de Rodríguez Zapatero también hablaría del auge económico por el que atravesaba España durante ese periodo y señalaría la mezcla de pragmatismo e intereses con la que el líder del PSOE condujo la política exterior hacia el subcontinente.

Habría que notar también que la conducta del gobierno español en el episodio de Ciudad Guayana también adoleció de contradicciones, según se hizo evidente en el hecho de haber descartado el contrato con Colombia y a la vez cerrar uno nuevo con Venezuela. Esta forma de proceder evidenció las fisuras que existían al interior del gobierno español y las tensiones que llegaron a existir entre algunos de sus miembros y el EPE en cuestiones de política internacional. Por ejemplo, José Bono, quien entonces fungía como ministro de Defensa del gobierno de España, fue el encargado de llevar las negociaciones con Venezuela, pero Miguel Ángel Moratinos, titular del MAEC, objetó toda la operación porque consideraba que tal y como se había planteado irritaba al presidente Uribe y reflejaba una política exterior “capaz de supeditar los objetivos de paz y diálogo con todos los países a los intereses industriales españoles”.⁶⁵

El propósito de recordar la actuación que tuvo el gobierno de Rodríguez Zapatero en este caso, así como en la regularización masiva de migrantes de 2005 y en la política hacia Cuba, es para resaltar que dichas actitudes reflejaron situaciones bien distintas en las que su gobierno trató de actuar de manera autónoma en lo que a la política latinoamericana se refiere. Dicho comportamiento tiene una conexión directa con la lectura que habían realizado Rodríguez Zapatero y su equipo sobre la necesidad de que España podía y debía actuar de manera autónoma en el sistema internacional post 11S, a diferencia de lo que había realizado el último gobierno del PP. Empero, en ese camino el líder socialista se enfrentó a limitantes de diferente naturaleza, como la discusión europea sobre migración (primer caso), la división interna de la Unión Europea respecto de Cuba (segundo caso) y los intereses geopolíticos de Estados Unidos en América Latina (segundo y tercer casos).

⁶³ Entre 2004 y 2007 las transferencias españolas de armas hacia América Latina se valoraron en 470 millones SIPRI TIV. *Ídem.*

⁶⁴ *Ídem.*

⁶⁵ CIDOB (2006), *op. cit.*, p. 326.

Pero si bien es verdad que Rodríguez Zapatero no pudo llegar muy lejos en el caso migratorio y en el de Venezuela, lo cierto es que detrás de esas conductas (y, por supuesto, en la relacionado con Cuba) se encuentra un impulso por actuar más allá de los límites que su gobierno sabía que enfrentaba para satisfacer ciertos objetivos: dinamizar el mercado de trabajo español, recuperar la posición política en Cuba y preservar los intereses de la industria militar española. Incluso, se podría plantear que con su actuación el EPE tuvo una voluntad expresa por dar una imagen de autonomía hacia el interior de España.

Porque, en efecto, el hecho de que haya parecido obvio que, tarde o temprano, iban a aparecer los intereses de Estados Unidos, y con ellos, su eventual oposición a las acciones de España, hasta el punto de llegar a bloquearlas (como ocurrió con el contrato militar con Venezuela); y que, aún así, el gobierno socialista haya insistido en proseguir con sus iniciativas, puede llevar a suponer que la acción en Venezuela se llevó a cabo a sabiendas de que estaba condenada a fracasar, pero que valía la pena intentarla porque podría servir como un golpe de efecto muy útil para refrendar la aspiración de autonomía que tenía Rodríguez Zapatero en Latinoamérica. Es plausible pensar que también se calculó que esto ayudaba a reforzar el juego de contrastes con el que impregnó su política exterior desde el inicio (hacer lo contrario a lo hecho por Aznar). Después de todo, las acciones en Cuba, Venezuela y la cuestión migratoria brindaron una oportunidad para que el gobierno socialista alcanzara a tener un perfil alto en la región y así poder rebatir las críticas del PP relacionadas con la pérdida de protagonismo de España en las relaciones internacionales.

También es necesario apuntar que el gobierno de Rodríguez Zapatero procuró mantener un clima de cooperación y colaboración con Estados Unidos en otros ámbitos de la agenda latinoamericana en vista de los fuertes recelos que generó su conducta en Cuba y Venezuela en la administración de George W. Bush la.⁶⁶ De tal modo que si por una parte el EPE reconocía que con el gobierno estadounidense había “políticas complementarias y no coincidentes” respecto de Latinoamérica, por la otra ofrecía la capacidad de interlocución que creía tener con América Latina para facilitar el diálogo entre Estados Unidos y los países de la región que le resultaban más problemáticos (como Cuba o Venezuela).⁶⁷

Esta idea bien pudo haber estado fundada en una apreciación un tanto voluntarista de las verdaderas capacidades que tenía el gobierno español para influir en ese sentido sobre algunos países latinoamericanos; al menos, esa fue la valoración que hizo en su momento la secretaria de Estado estadounidense, Condolezza Rice.⁶⁸ Pero lo cierto es que la

⁶⁶ El gobierno estadounidense siempre siguió con prudencia y muy de cerca la política que comenzó a desarrollar el gobierno de Rodríguez Zapatero con Cuba, Venezuela y Bolivia. En el caso de la isla, su actitud fue más bien recelosa ya que al tiempo de que expresaba su satisfacción por la liberación de presos políticos que habían comenzado a realizar las autoridades cubanas a partir de 2004, también valoraba como “incorrecta” la política española en este caso debido a que, según el entonces secretario de Estado adjunto para América Latina de EEUU, Roger Noriega, “hacer concesiones a un régimen de esa naturaleza es realmente una política equivocada”. El gobierno español respondió enseguida argumentando que no había hecho concesión de ningún tipo al gobierno cubano, planteando, por contra, sus dudas sobre la eficacia del embargo de Estados Unidos a la isla. CIDOB (2005), *op. cit.*, p. 336.

⁶⁷ Esther Barbé y Juan Pablo Soriano (2008), “En busca de la relación perdida con Estados Unidos o cómo des-iraquizar la relación transatlántica en Esther Barbé (coord.) (2008), *op. cit.*, p. 124.

⁶⁸ En un comunicado de finales de marzo de 2005 Condolezza Rice expresaba la preocupación del Gobierno estadounidense acerca de la compra masiva de armamento de origen español por parte de Venezuela, a quien consideraba

colaboración efectiva y satisfactoria entre España y Estados Unidos se pudo dar en otros planos, como en las crisis sociopolíticas por las que atravesaron Ecuador y Bolivia a lo largo de 2005 e incluso en Venezuela, donde así lo reconocieron fuentes del Departamento de Estado.⁶⁹ En tales situaciones, la propia Rice valoró positivamente la implicación española así como la colaboración y coordinación que existió entre su gobierno y el de Rodríguez Zapatero.⁷⁰

4.5. Cambio político en Latinoamérica: retos e implicaciones para la diplomacia española

4.5.1. El mapa electoral regional en un contexto de crecimiento económico

El tercer ámbito de acción en donde el gobierno de Rodríguez Zapatero actuó en Latinoamérica está relacionado con los diferentes problemas que enfrentó en la zona. En efecto, la evolución del mapa electoral latinoamericano a lo largo de esta legislatura fue una presión estructural que orilló al gobierno socialista a tratar de sobrellevar ese cambio dentro de los límites de su política socialdemócrata, y al mismo tiempo, a posicionarse para estar en condiciones de defender los intereses de España en la región.

En particular, lo que el EPE enfrentó a partir del inicio de la legislatura fueron los riesgos potenciales que se derivaban del cambio en el panorama político y social de América Latina en momentos en los que España estaba aspirando a ejercer una influencia global y en momentos en los que también sus intereses se estaban expandiendo por el mundo. No hay que quebrarse demasiado la cabeza para suponer que la constitución de la ALBA en diciembre de 2004 -que venía a reforzar la relación entre Cuba y Venezuela de cara a una influencia subregional- debió haber generado algunas interrogantes en el gobierno y en las élites de España sobre el rumbo que podía tomar América Latina de cara al ciclo electoral 2005-2006. De acuerdo con la OEA, ese ciclo fue el “período eleccionario más intenso de toda la historia de los países de las Américas”.⁷¹

Los resultados de los comicios presidenciales que se celebraron en los países de la región entre esos años y 2007 dejaron muy claro que la heterogeneidad política del subcontinente se estaba consolidando.⁷²

un país desestabilizador en Latinoamérica. Ahí mismo, la secretaria de Estado también relativizaba la influencia que podían tener España o Brasil sobre el presidente Hugo Chávez. CIDOB, (2006), *op. cit.*, p. 333.

⁶⁹ De acuerdo con las conversaciones que mantuvo Charles Powell con personal de esa oficina. Charles Powell (2009), "A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Rodríguez Zapatero", en *South European Society and Politics*, Vol. 14, núm. 4, p. 526.

⁷⁰ CIDOB, (2006), *op. cit.*, pp. 339-350.

⁷¹ De acuerdo con el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, "(e)ntre noviembre de 2005 y finales de 2006 tuvieron lugar veintidós procesos electorales que significaron treinta y cuatro elecciones: doce comicios presidenciales, todos en América Latina, cuatro parlamentarios en Canadá, Guyana, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, así como procesos de referéndum, consultas populares y elecciones municipales y regionales." José Miguel Insulza (2007), "Introducción", en OEA (2007), *El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., pp. 6-11.

⁷² La última elección presidencial en América Latina que atestiguó el primer gobierno de Rodríguez Zapatero fue la de Álvaro Colom en Guatemala en 2007.

Por una parte, durante ese lapso la nueva izquierda se afianzó como tendencia regional gracias a los triunfos electorales históricos que obtuvo el Frente Amplio en Uruguay (con Tabaré Vázquez); el Movimiento al Socialismo en Bolivia (con Evo Morales); y Michelle Bachelet en Chile. A ello también contribuyó el regreso al gobierno del Frente Sandinista en Nicaragua (con Daniel Ortega) y las victorias de Álvaro Colom en Guatemala y de Rafael Correa en Ecuador. Así mismo, los actores que habían iniciado esta tendencia en los años previos se confirmaron en el poder, es decir, Lula da Silva en Brasil (2006), Hugo Chávez en Venezuela (2006) y el “kirchnerismo” en Argentina, con la victoria de Cristina Fernández en 2007.

Todas estas victorias en su conjunto, aunadas a la férrea competencia que dieron en México y Perú los candidatos de la izquierda en las elecciones presidenciales (Andrés Manuel López Obrador y Ollanta Humala, respectivamente) proporcionaron la evidencia empírica suficiente para poder certificar la existencia de una nueva izquierda latinoamericana (diversa y plural) que se hizo presente tanto en el gobierno como en la oposición.⁷³ Fue un nuevo elemento que contrapesó el panorama que ofrecieron las victorias de candidatos de centro o de partidos conservadores en otros países latinoamericanos (como Felipe Calderón en México, Álvaro Uribe en Colombia o Manuel Zelaya en Honduras) (Ver tabla 4F).

La reconfiguración del mapa electoral de Latinoamérica, y en particular, el ascenso de gobiernos de izquierda, adquirió una dimensión muy peculiar porque coincidió con un periodo de crecimiento económico en la región que no se veía desde cuatro décadas atrás.⁷⁴

Efectivamente, entre 2003 y 2008 los países latinoamericanos registraron tasas de crecimiento anual que promediaron 4% o más, con la excepción de El Salvador y México cuyo PIB creció a un ritmo promedio de 2.8% y 3% respectivamente. Los casos más destacados fueron los de Argentina, con un promedio anual del 8.5%, al igual que el de Venezuela (crecimiento del 18% en 2004 y 10% en 2005) y Cuba (11% en 2005 y 12% en 2006).⁷⁵ Perú fue el segundo de los países AAE que promedió un mayor crecimiento en ese mismo quinquenio (del 7%), seguido de Colombia (5%), Chile (4%) y Brasil (4%). Cifras similares presentaron el resto de los países (ver tabla 4G). Con estos desempeños, América Latina pudo incrementar su participación dentro del PIB mundial al pasar del 5.9% que había alcanzado en 1995 al 6.4% en 2007.⁷⁶

⁷³ Leonardo Avritzer (2009), “La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina”, en Cynthia J. Arnson, Ariel C. Armony, et al. (comps.) (2009), *La “nueva izquierda” en América Latina: Derechos Humanos, participación política, y sociedad civil*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars-Universidad Torcuato Di Tella, Washington, 2009, p.177. Francisco Panizza (2009), *Nuevas izquierdas y democracia en América Latina*, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, CIDOB, núm. 85-86, mayo, Barcelona, pp. 75-88.

⁷⁴ CEPAL (2008a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 31.

⁷⁵ De acuerdo con datos de CEPALSTAT, disponibles en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

⁷⁶ Este dato se refiere al conjunto de América Latina y el Caribe. En ese mismo lapso la Unión Europea mantuvo su participación en el PIB mundial (31%) mientras que la participación de Estados Unidos aumentó ligeramente (del 25 al 25.5%). La participación de Asia, por su parte, disminuyó del 25.4% al 20.5%. CEPAL (2008a), *op. cit.*, p. 145.

De acuerdo con la CEPAL, las notables tasas de crecimiento vinieron acompañadas de una reducción sensible en los niveles de pobreza y desempleo. Por ejemplo, si en 2002 la pobreza afectaba al 44% de la población latinoamericana cuatro años después ese porcentaje disminuyó al 36.3% y luego al 34.1% en 2007. Eso significó que en este último año había 37 millones de pobres menos en la región respecto de 2002. Aún más, en 1990 una de cada dos personas en América Latina vivía en condiciones de pobreza extrema, pero hacia 2008 la relación era de una por cada tres. Los países en donde se registraron las mayores reducciones de pobreza en 2007 fueron Bolivia y Brasil, donde excedieron los tres puntos porcentuales por año, seguidos de Honduras, Paraguay y Venezuela.⁷⁷ Por otra parte, la tasa de desempleo regional pasó del 11% en 2002 al 8% en 2007, lo que implicó un cambio sensible respecto del aumento generalizado que había registrado el desempleo en la región en la década de 1990.⁷⁸

Este periodo de crecimiento económico fue resultado de un entorno económico mundial muy favorable (con bajas tasas de interés y financiamiento fluido), aunque también se debió a una mejora en la calidad de las políticas macroeconómicas que implementaron los gobiernos latinoamericanos.⁷⁹ Pero el factor más decisivo fue el auge y crecimiento que registraron los precios de los productos básicos a nivel internacional. En particular, la creciente demanda de petróleo y alimentos por parte de China, India y otros países asiáticos provocaron un ritmo alcista en los precios de esos productos por lo menos hasta la primera mitad de 2008: los precios de los alimentos se dispararon en 2006, los de los metales se multiplicaron por tres o cuatro desde 2003⁸⁰ mientras que el precio del petróleo se incrementó de casi 29 dólares por barril en 2003, a 97 dólares por barril en 2008 (ver gráfico 4C).⁸¹

Para una región como Latinoamérica, que posee una cuota importante en el suministro mundial de esos productos, esta dinámica tuvo un impacto muy significativo en términos de exportaciones y saldo externo, principalmente en aquellas economías cuyas exportaciones suelen estar dominadas por productos básicos.⁸² Así por ejemplo, en 2006 las exportaciones de productos básicos fueron sumamente importantes para Chile, Venezuela, Bolivia y Ecuador, en ese orden, en términos de su contribución al PIB, al fluctuar entre el 35 % y el 27% su aportación, además de que entre 2005 y 2007 esos mismos intercambios mejoraron las balanzas comerciales con relación al PIB de Chile (un 9%), Perú (7%) y Venezuela (en un 6%).⁸³

⁷⁷ CEPAL (2009a), *Panorama social de América Latina 2008*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, pp. 45-49.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 105.

⁷⁹ CEPAL (2008a), *op. cit.*, p. 31.

⁸⁰ *Ibid.* p. 51

⁸¹ De acuerdo con datos del *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional. Disponibles en <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>.

⁸² En 2006 América Latina y el Caribe produjo el 44% de la soja y el 13% del maíz del mundo y hacia 2008 contaban con una participación muy importante en la producción mundial de zinc (28%), aluminio (22%) y cobre (9%). Además, Latinoamérica se destaca como exportadora neta de combustibles, metales y productos agrícolas. CEPAL (2008a), *op. cit.*, p. 51.

⁸³ *Ibid.*, p. 53. En el periodo 2000-2008 el valor de las exportaciones de productos básicos de Ecuador equivalió al 89.9% del valor del total que alcanzaron sus exportaciones de bienes durante ese periodo, lo cual significó el porcentaje más alto

En general, el auge de los precios de productos básicos mejoró los términos de intercambio del comercio de América Latina e incrementó el valor de sus exportaciones: de los 436 mil millones de dólares que en 2003 habían alcanzado las exportaciones latinoamericanas de bienes y servicios, se pasó a la cifra de 985 mil millones de dólares en 2008.⁸⁴ En este incremento el aporte del petróleo fue vital. La CEPAL indica que de 2000 a 2006 la participación del crudo y sus derivados aumentó del 16% al 20% en todas las exportaciones de América Latina y el Caribe en términos de valor.⁸⁵ En ese sentido, es importante señalar que en el quinquenio 2003-2008 el valor de las exportaciones de petróleo de Venezuela y Colombia se multiplicó por 4, en las exportaciones de Ecuador por 4.5 y en las exportaciones de México por 2.7 (ver tabla 4H).⁸⁶

Por otra parte, la combinación de la demanda asiática y la oferta latinoamericana de productos básicos tuvo la consecuencia lógica de intensificar los lazos comerciales entre ambas regiones, abriendo, en el caso de China, una nueva etapa en el nexo comercial con Latinoamérica. Y es que en la primera mitad de la década de 2000 ese país desplazó a Japón como el primer socio comercial de América Latina en Asia y Pacífico, de tal forma que en 2007 el comercio latinoamericano con China superó el umbral de los 100 mil millones de dólares.⁸⁷ Esto implicó que tanto China como Asia incrementaran su cuota de participación en los flujos comerciales de América Latina de manera importante, si bien Estados Unidos continuó siendo el primer socio comercial de la región.

Por ejemplo, en el año 2000 el 61% del total de las exportaciones latinoamericanas se había dirigido hacia Estados Unidos, mientras que el 19% lo hizo hacia el propio subcontinente y el 11% a la Unión Europea. China apenas recibió el 1.1% de esos flujos y el resto de Asia el 3.9%. En cambio, en 2008 este orden de cosas se modificó: la participación de Estados Unidos en las exportaciones latinoamericanas bajó al 41.4% mientras que la de China aumentó al 5% y la del resto de Asia al 6.8%. Por su parte, tanto Latinoamérica como la Unión Europea mantuvieron una cuota de mercado estable a lo largo de ese periodo (del 18.4% y 13.7% respectivamente). Este patrón de cambios fue similar para las importaciones (ver gráfico 4D).⁸⁸

El auge y crecimiento que registraron las economías de Latinoamérica también se manifestó en lo relacionado con las corrientes de inversión extranjera. En el periodo 1994-1998 (es decir, durante el *boom* inversor español en América Latina) los ingresos de IED en la región habían promediado 42,527 millones de dólares cada año, mientras que en el

de la región. Le siguieron Venezuela (89.3%), Nicaragua (89%) y Panamá (87.9%). En el caso de Chile, Paraguay, Bolivia y Perú (los siguientes en la lista) los porcentajes oscilaron entre el 84% y el 86%, una situación que contrasta con la de México, cuyas exportaciones de bienes están dominadas por las manufacturas (79.4% en el periodo señalado). Cálculos propios a partir de datos de CEPALSTAT.

⁸⁴ De acuerdo con datos de CEPALSTAT.

⁸⁵ CEPAL (2008a), *op. cit.*, p. 52.

⁸⁶ De acuerdo con datos del *World Economic Outlook* del FMI.

⁸⁷ CEPAL (2011b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región el década de las economías emergentes*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 94; CEPAL (2008a), *op. cit.*, p. 50.

⁸⁸ CEPAL (2010a), *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: crisis y recuperación*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 28.

periodo 1999-2003 esa cifra se elevó a 61,079 millones de dólares. En el periodo 2004-2008 esos ingresos continuaron registrando un promedio a la alza, al alcanzar 63,624 millones de dólares anuales, en buena medida, gracias a que en 2007 y 2008 se alcanzaron montos récord, de 90 mil y 95 mil millones de dólares respectivamente.⁸⁹ Estados Unidos, España y Canadá, en ese orden, fueron los principales centros en donde se originó dicha inversión.⁹⁰

De igual manera los flujos de IED latinoamericana hacia el exterior también registraron cifras históricas: durante el periodo 2000-2005 esas inversiones promediaron 10,830 millones de dólares cada año, pero en el periodo 2006-2008 lo hicieron en 34,292 millones de dólares. Este auge se debió a un proceso emergente de internacionalización de empresas brasileñas, chilenas y mexicanas principalmente, que constituyó uno de los rasgos más notorios que tuvo la economía latinoamericana de esos años.⁹¹

Finalmente, como una muestra más del auge y fortaleza económicos que alcanzó Latinoamérica durante este periodo hay que destacar que todos los gobiernos de la zona pudieron incrementar las reservas internacionales de sus países en alguna u otra proporción. El gobierno de Lula da Silva fue el caso más llamativo puesto que hizo que Brasil pasara de poseer casi 50 mil millones de dólares en divisas extranjeras en 2003 a tener más de 180 mil millones de dólares en 2007, el equivalente al 40% de las reservas con las que contaba el subcontinente ese año. Un crecimiento similar estimuló el gobierno de Leonel Fernández en República Dominicana al haber incrementado las reservas nacionales desde 280 millones de dólares, en 2003, a 3,000 millones de dólares en 2007.⁹² En este rubro también es evidente el peso que tienen las economías de los países AAE, puesto que junto con Venezuela representaban el 90% de las reservas de América Latina. Es más, a finales de 2007 estos siete países poseían en conjunto el 6.2% del total de las reservas internacionales de divisas, frente al 45% que poseía Asia y el 2.3% que tenía Medio Oriente.⁹³

Para la CEPAL el periodo 2003-2008 fue una etapa excepcional para América Latina. El crecimiento sostenido, la mejora que presentaron los indicadores sociales, la reducción de la vulnerabilidad externa (al lograr un superávit de la cuenta corriente, disminuir la deuda externa e incrementar las reservas), así como las cifras récord que alcanzó la IED y el dinamismo que mostraron las exportaciones, son las razones que llevaron al organismo a sostener tal afirmación.⁹⁴

⁸⁹ De acuerdo con datos de CEPALSTAT. Estas cifras corresponden al saldo de inversiones netas, es decir, a las inversiones registradas por la economía declarante una vez deducida la inversión directa de residentes de esa economía en el exterior (desinversiones o repatriaciones de capital).

⁹⁰ CEPAL (2009b), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 29.

⁹¹ CEPAL (2008a), *op. cit.*, p. 23. Los flujos de inversión en el exterior de las llamadas empresas *translatinas* fueron del orden de 41,996 millones de dólares en 2006, 23,526 millones de dólares en 2007 y de 37,356 millones de dólares en 2008. CEPAL (2012a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, pp. 57-62.

⁹² De acuerdo con datos del Banco Mundial, disponibles en <http://data.worldbank.org/>. Las reservas de América Latina en 2007 fueron de 447,810 millones de dólares.

⁹³ CEPAL (2008a), *op. cit.*, p. 147.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 31.

En términos del presente trabajo este auge resulta significativo por varias razones. En primer lugar, porque marcó el inicio de un buen desempeño económico que se extendería a lo largo de la década de 2000 y principios de la siguiente, si bien en 2009 se interrumpió por un breve momento como resultado de la crisis financiera internacional.

En segundo lugar, porque este auge económico se podría interpretar como un hecho que inyectó confianza a los líderes latinoamericanos, y particularmente a los de América del Sur, a la hora de intensificar los vínculos intra y extra regionales de sus países durante esa década (por ejemplo al renovar los nexos comerciales con China y el resto de Asia).

Y en tercer lugar, en lo referente a los gobiernos de la nueva izquierda, como los de Hugo Chávez en Venezuela y Lula da Silva en Brasil, ese auge económico se podría interpretar también como un impulso decisivo a los proyectos políticos que encabezaban y a su renovada conciencia de autonomía y soberanía nacional, en virtud de que les permitió avanzar en la cohesión interna de sus sociedades (al ejecutar políticas públicas en materia de hambre, alfabetización y reducción de la pobreza) y en la medida en que les permitió ampliar su margen de acción frente a los mercados financieros a nivel internacional.⁹⁵ En otras palabras, los principales gobiernos de la nueva izquierda en América Latina parecieron reforzar sus capacidades políticas y económicas entre 2003 y 2008, y eso marcó una tendencia que persistiría aún a pesar de la crisis financiera internacional, como tendremos ocasión de ver en el siguiente capítulo.

Estas circunstancias de fortaleza plantearon al menos tres retos al gobierno español durante esta legislatura: el nacionalismo económico que mostraron algunos gobiernos, la incertidumbre que esas y otras acciones generaron para los intereses de España y una geopolítica regional en constante cambio.

4.5.2. Voluntad de diálogo frente al nacionalismo económico

Uno de los rasgos que podría definir a los gobiernos de la nueva izquierda de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Argentina fue la aparición de un renovado discurso nacionalista en sus líderes que puso énfasis en la idea de reequilibrar las relaciones de poder entre los principales agentes económicos de su país. Ese discurso variaba de acuerdo a la interpretación que realizaba cada élite sobre su propia realidad nacional. En la Argentina de los Kirchner el discurso se dirigía a apostar por un capitalismo nacional “criollo”, Evo Morales hablaba de “refundación del Estado” en Bolivia sobre la idea de recuperar el componente indígena del país andino, mientras que en Ecuador el presidente Rafael Correa apuntalaba “la Revolución Ciudadana” que quería asociar a su gobierno. Hugo Chávez por su parte avanzó la idea de un “socialismo del siglo XXI” inspirado en un discurso que retomaba como figura central a Simón Bolívar.⁹⁶

⁹⁵ Karesly Saavedra (2009), “Aciertos y desaciertos de la política exterior venezolana, 1998-2008”, en *Politeia*, Vol. 32, núm. 42, enero-junio, Caracas, pp. 227-250; Rafat Ahmed Ghotme (2012), “Potencias emergentes: los dilemas de la inserción brasileña en el sistema internacional durante el gobierno de Lula Da Silva”, en *Criterio Libre*, Vol. 10, núm.17, julio-diciembre, Bogotá, pp. 289-318.

⁹⁶ Yessica Quiñónez, Juan Eduardo Romero (2011), “El pensamiento socio-político de Chávez: discurso, poder e historia (1998-2009)”, en *Espacio Abierto*, Vol. 20, núm. 3, julio-septiembre, Universidad del Zulia, pp. 530-532.

No es difícil advertir las diferencias que existían entre cada una de estas argumentaciones, como tampoco lo es el notar que si algo compartían todas ellas era la convicción de que el Estado debía tener una mayor presencia y control de la actividad económica.⁹⁷

Para Bolivia y Venezuela, exportadores netos de recursos naturales, al igual que Ecuador, esto adquiriría una relevancia crucial desde la perspectiva de las inversiones extranjeras. En efecto, durante el primer lustro de la década de 2000 casi el 70% del *stock* total de IED que se encontraba en Bolivia estaba localizado en la industria extractiva y en Venezuela esa cuota era de casi el 40%. Ecuador y Chile eran otros dos países latinoamericanos en los que esa proporción era sumamente importante.⁹⁸

En ese contexto, los gobiernos de Evo Morales, Hugo Chávez y Rafael Correa avanzaron una serie de políticas nacionalizadoras de nuevo cuño que comenzaron a afectar directamente a las inversiones de empresas europeas, estadounidenses y de ciertos países latinoamericanos, como México y Brasil.

El punto de inflexión de esta tendencia fue 2006. Hay que recordar que siendo legislador Evo Morales había planteado la necesidad de que el Estado boliviano recuperara el control de los recursos naturales de su país para poder superar la intensa crisis política, social y económica que atravesaba Bolivia desde finales del siglo XX. Ése fue el planteamiento central de su campaña por la presidencia. Por tanto, a partir del momento mismo en que el líder cocalero asumió el cargo en enero de 2006 estuvo en el aire la posibilidad de una reorganización de todo el negocio vinculado a los recursos energéticos del país andino, algo que efectivamente ocurrió a principios de mayo cuando su gobierno decretó la nacionalización del sector de hidrocarburos de Bolivia.⁹⁹

⁹⁷ Andrés Serbin señaló respecto del caso venezolano que el Plan de Desarrollo 2007-2013 que impulsó Hugo Chávez a partir de su nuevo mandato imponía “un control total del Estado de las actividades productivas con valor estratégico, legitimando, una vez más, al petróleo como el instrumento fundamental del Plan.” Andrés Serbin (2008), “Desenredando la madeja: visiones, concepciones y acciones de la política exterior de Hugo Chávez”, en *Perspectivas*, Vol. 33, núm. enero-junio, São Paulo, p. 151.

⁹⁸ UNCTAD (2007), *World Investment Report 2007. (Overview)*, United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, pp. 17-18.

⁹⁹ Siendo presidente electo Evo Morales realizó una visita oficial a España a principios de enero de 2006 donde se entrevistó con el rey Juan Carlos I, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero, los ministros de Exteriores y de Industria el titular de la SEGIB y con empresarios españoles, entre ellos representantes de Repsol YPF, el mayor inversor extranjero en Bolivia. De acuerdo con CIDOB el tema que acaparó la atención en este viaje fueron las inversiones españolas en el país andino. Rodríguez Zapatero anunció en esa oportunidad la condonación de una parte sustancial de la deuda de Bolivia contraída con España (alrededor de 100 millones de euros) y Evo Morales refrendó por su parte su dicho de que su país necesitaba “socios, no patrones”, esperando que las empresas españolas se incorporaran como socios a la gestión de los recursos naturales bolivianos. La visita de Morales transcurrió en un clima de calidez y confianza y sirvió para que el gobierno del PSOE expresara su deseo de que el nuevo marco regulatorio que presentaría el gobierno de Morales diera seguridad jurídica para las inversiones. CIDOB (2007), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2006*, CIDOB, Barcelona, p. 345; El País.es y Agencias (2006), “El Gobierno anuncia que España convertirá la deuda de Bolivia en planes de Educación”, *El País*, 04 de enero de 2006, consultado el 27 de julio de 2014 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2006/01/04/actualidad/1136329204_850215.html. Sin embargo, el clima de cordialidad entre ambos gobiernos se enturbió casi inmediatamente después debido a que el poder judicial boliviano acusó en febrero siguiente -Morales asumió la presidencia el 22 de enero- a dos directivos de Repsol en Bolivia de traficar ilegalmente crudo por un monto de alrededor de 7 millones de euros, lo que derivó en una orden de allanamiento del local de la empresa en La Paz, la detención de los dos funcionarios acusados (uno de ellos, Julio Gavito, ciudadano español) y la consecuente tensión en la relación bilateral. El proceso judicial levantó en sus inicios un gran revuelo en la prensa española y no finalizó sino hasta octubre de 2007 (cuando se levantaron los cargos contra los presuntos culpables); pero es

Esta medida obligó a las empresas extranjeras a tener que renegociar sus contratos con las autoridades bolivianas en caso de que decidieran seguir operando en el país. De acuerdo con el decreto, todos los yacimientos de gas y petróleo pasaban formalmente a manos del Estado boliviano y las empresas extranjeras, convertidas en sus socios, tendrían que reportar mayores pagos al Estado por concepto de impuestos. Entre las empresas afectadas por la medida estaban British Petroleum (británica), Repsol YPF (española) y Petrobras (brasileña).

Esta acción, que en su momento tuvo un eco mediático internacional muy importante, marcó el arranque de una serie de nacionalizaciones que llevó al gobierno de Evo Morales a adquirir el control de la mina de estaño de Huanuni (octubre 2006), de la empresa de fundición Vinto, en manos suizas (febrero 2007), y luego de las filiales de Repsol, Ashmore, British Petroleum y CLBH (de capital alemán) en marzo de 2008.¹⁰⁰

Casi de manera simultánea, y luego de haber ganado de nuevo las elecciones presidenciales de diciembre de 2006, Hugo Chávez anunció que llevaría a cabo un plan de nacionalizaciones en sectores estratégicos de la economía venezolana una vez iniciado su nuevo mandato (2007-2013). La pieza clave en este propósito fue la Ley Habilitante, un instrumento legal aprobado por la Asamblea Nacional venezolana a principios de febrero de 2007 que le confería poderes extraordinarios al presidente durante dieciocho meses.

A partir de ese momento, Hugo Chávez estuvo en la libertad de emprender varios cambios importantes, entre ellos una reforma energética que puso el acento en la renegociación de los contratos de las empresas extranjeras que operaban en el país (entre otras, Exxon Mobil, British Petroleum, Total, Statoil, y por supuesto, Repsol-YPF). De ahí avanzó hacia la nacionalización de todo el sector eléctrico, al comprar a las compañías estadounidenses AES y CMS Energy Corporation su participación en las principales empresas venezolanas de electricidad (como Electricidad de Caracas o Seneca). A ello prosiguió la nacionalización de la mayor empresa de telecomunicaciones del país sudamericano,

importante recordarlo porque cuando inició fue un factor que aumentó la incertidumbre que despertaba en esos momentos la eventual nacionalización de los recursos energéticos que haría el gobierno boliviano. Además, este incidente fue el primero cuya envergadura obligó al gobierno de Rodríguez Zapatero a intervenir directamente en favor de la empresa ante las autoridades bolivianas, del mismo modo en que más tarde lo haría tras la nacionalización de los hidrocarburos de mayo. Por ejemplo, Bernardino León, como titular de la SEAEI, mantuvo una serie de contactos directos con el gobierno de Morales y con los directivos de la empresa boliviana YPFB apenas se abrió la causa judicial contra Repsol. El fin era asegurar que el proceso se desarrollara con transparencia, que el ciudadano español involucrado gozara de todas las garantías que ofrecían las leyes bolivianas e impedir que el incidente afectara al resto de la relación bilateral. Como se comentará más adelante, este tipo de intervenciones de parte del secretario se incrementaron tras el decreto de nacionalización de los hidrocarburos. Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006b), *Comparecencia del señor secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica (León Gross), para informar sobre: Las detenciones de los directivos de la empresa Repsol en Bolivia. A solicitud del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. El «Plan Asia». A petición del Gobierno, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 556, martes 25 de abril de 2006, pp. 2-4.*

¹⁰⁰ Rosío Vargas Suárez, (2009), “La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma” en *Latinoamérica*, núm. 49, México, febrero de 2009, pp. 11-34; EFE (2012b), “Oleada de nacionalizaciones”, *El País*, 01 de mayo de 2012, consultado el 05 de mayo de 2012 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/05/01/actualidad/1335894471_504436.html; Mabel Azcui (2008), “Cuatro multinacionales demandan 925 millones de dólares al Estado boliviano”, *El País*, 16 de julio de 2008, consultado el 13 de agosto de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/07/16/actualidad/1216159204_850215.html

CANTV, cuya participación accionarial también se compró a una empresa de Estados Unidos (Verizon). También habría que agregar que a finales de 2006 las autoridades fiscales de Venezuela hicieron un requerimiento a la aerolínea española Iberia sobre su sede en Caracas, además de que prosiguieron las expropiaciones de tierras a ciudadanos españoles que el gobierno venezolano venía haciendo desde principios de la década de 2000.¹⁰¹

Por su parte, en Ecuador el gobierno de Rafael Correa aprobó en septiembre de 2007 un decreto con el que pretendía iniciar la renegociación de los contratos de las empresas extranjeras que estaban involucradas en la explotación y la comercialización del crudo en ese país. De acuerdo con el decreto, el gobierno valoraba que era necesario “regular de forma más justa” los ingresos extraordinarios que se seguían generando a favor de las empresas contratistas en un contexto de altos precios del crudo a nivel internacional. La medida apuntaba a anular la modalidad de contratos de participación para adoptar un nuevo modelo de contrato de prestación de servicios, además de que se pretendía incrementar sustancialmente la cuota del Estado en la repartición de los beneficios de los excedentes petroleros. Así, la renegociación implicaba que empresas con intereses en el negocio petrolero ecuatoriano, como la española Repsol YPF, la brasileña Petrobras, la china Andes Petroleum y la francesa Perenco, dejarían de recibir el 50% de esos beneficios para pasar a recibir sólo el 1%, mientras que el Estado ecuatoriano incrementaba su cuota al 99% restante.¹⁰²

El problema que planteaba para los inversionistas extranjeros el revisionismo económico de Bolivia, Ecuador y Venezuela era que sentaba un precedente en la región y contribuía a generar un clima de zozobra e incertidumbre para el futuro de esas y otras inversiones. Como apuntaba el diputado del PSOE, Rafael Estrella:

“En el caso de Bolivia el problema es muy sencillo: los indígenas están sentados sobre el gas, pero no tienen gas. Esta es una realidad; para alterar y poner fin a esa realidad España debe ser el primero que esté dispuesto a cooperar con las autoridades de Bolivia, y eso debiera quedar absolutamente claro. Esto no será posible si no existe (...) un marco estable y previsible (...) y yo añadiría con plena seguridad jurídica para la presencia de las empresas españolas; españolas y no españolas, porque los marcos de seguridad jurídica lo son para todos, y por supuesto tenemos que exigirlos para las empresas españolas.”¹⁰³

¹⁰¹ Agencias (2007), *Chávez insiste en su intención de nacionalizar todo el sector energético*, 15 de enero de 2007, consultado el 16 de agosto de 2013 en: http://cincodias.com/cincodias/2007/01/15/empresas/1168871985_850215.html; Telesur (2007), *Chávez decide nacionalizar el sector eléctrico y de telefonía*, 09 de enero de 2007, consultado el 16 de agosto de 2013 en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=44480>; Diario de Sesiones del Senado (2006b), *Comparecencia de la Secretaria de Estado para Iberoamérica, D^a Trinidad Jiménez García-Herrera: A petición del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, para informar sobre la política que va a desarrollar al frente de su Secretaría*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, VIII Legislatura, núm. 403, 27 de noviembre de 2006, pp. 12-13.

¹⁰² Agencias, *Rebelión* (2007), *Rafael Correa decreta que el 99% de ganancias extraordinarias del petróleo sean para los ecuatorianos*, consultado el 15 de julio de 2014, en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=57254>; El País (2007b), “Ecuador negociará hoy nuevos contratos con las petroleras”, *El País*, 08 de octubre de 2007, consultado el 15 de julio de 2014 en: http://elpais.com/diario/2007/10/08/economia/1191794401_850215.html.

¹⁰³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006a), *op. cit.*, p. 8.

Es cierto que desde una perspectiva más amplia se puede observar que las restricciones que enfrentó el capital extranjero en todo el mundo durante esos años se concentraron en un número reducido de países y en industrias muy específicas. Como señala la UNCTAD, la tendencia internacional dominante iba en dirección a facilitar la atracción y permanencia de los flujos de inversión más que a inhibirlos.¹⁰⁴ De hecho, no hay que perder de vista que entre 2007 y 2008 América Latina recibió montos récord de IED que superaron el punto más alto que habían alcanzado durante el *boom* inversor en 1999, marcando una tendencia a la alza a partir de entonces que sólo se interrumpiría momentáneamente por la crisis económica internacional en 2009, sólo para volverse a recuperar casi de inmediato (ver gráfico 4E). Incluso es muy notorio que hayan continuado llegando masivamente flujos de IED aún a países que se destacaron por poner las mayores restricciones para las inversiones directas. Según la CEPAL Ecuador y Venezuela fueron los países latinoamericanos que precisamente registraron los incrementos relativos más elevados de IED entre 2007 y 2008, si bien los flujos que recibieron se dirigieron hacia el sector servicios y de transporte y no hacia la industria extractiva.¹⁰⁵

También es verdad que en casi todos los procesos de nacionalización que ocurrieron en Latinoamérica hubo un margen de negociación suficiente como para permitir que las empresas afectadas decidieran si continuaban o no con sus operaciones en el país, si bien, claro está, de manera disminuida. Como se desprende del análisis de Rosío Vargas, después de todo para esas empresas seguía siendo una aventura sumamente rentable permanecer en Bolivia, Ecuador y Venezuela aún con un marco regulatorio más restrictivo.¹⁰⁶ En ese sentido, hay que subrayar que si algo caracterizó a los flujos de IED que recibió Latinoamérica entre 2007 y 2008 fue precisamente que se dirigieron en su gran mayoría hacia el sector de la industria extractiva y de recursos naturales, alentados por el auge que registraban los precios internacionales de los productos básicos que ya se comentó.¹⁰⁷

Como sea, es importante destacar que los gobiernos europeos se mostraron muy preocupados ante las acciones emprendidas por los gobiernos de Morales, Correa y Chávez. Hay que recordar que a mediados de esa década la UE se estaba convirtiendo en el principal inversor en América Latina. Entre 2003 y 2005 el 4.5% del total de la IED de la UE en el mundo se dirigió hacia esa región y en 2006-2008 esa cuota fue del 6%.¹⁰⁸

Una muestra de esas preocupaciones fue que desde de la IV Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe -que se realizó en Viena apenas días después de la nacionalización de hidrocarburos boliviana- los países europeos han tenido que negociar una y otra vez con sus contrapartes latinoamericanas para que en la declaración final de cada una de esas reuniones se incluya una fórmula que reconozca por igual, de un lado, la necesidad de contar con seguridad jurídica para las inversiones en Latinoamérica (exigencia europea), y del otro, el derecho soberano de cada país para gestionar sus propios recursos

¹⁰⁴ UNCTAD (2007), *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁵ CEPAL (2009b), *op. cit.*, p. 27.

¹⁰⁶ Rosío Vargas Suárez (2009), *op. cit.*

¹⁰⁷ CEPAL (2009b), *op. cit.*, p. 25.

¹⁰⁸ Incluyendo el Caribe. CEPAL (2011b), *op. cit.*, p. 89.

naturales (exigencia latinoamericana). Por ejemplo, en la Declaración de Viena de la citada Cumbre quedó estipulado lo siguiente:

“Reconociendo el derecho soberano de los países de gestionar y de regular sus recursos naturales, proseguiremos y consolidaremos nuestra cooperación a fin de establecer un marco comercial equilibrado y regímenes normativos más compatibles. Subrayamos la importancia de desarrollar e invertir en las infraestructuras energéticas necesarias para garantizar la disponibilidad y el acceso a sistemas energéticos fiables y asequibles. Se deberán mantener esfuerzos e incrementar la cooperación para acelerar el desarrollo de tecnologías energéticas medioambientalmente sostenibles.”¹⁰⁹

Desde luego, aquí estaban contenidas las preocupaciones muy particulares que tenía España sobre este problema. Sin embargo más allá de lo eficaz que hubiera podido resultar la presión ejercida por sus socios europeos, las nacionalizaciones de aquéllos años hicieron evidente que España no tenía a quién acudir -digamos, una autoridad suprema- para obtener garantías de que sus intereses quedarían protegidos cuando se vieran amenazados. No hay que olvidar que las disposiciones comunitarias de la UE en materia de inversiones extranjeras no se firmaron sino hasta diciembre de 2007 (Tratado de Lisboa) y que sus efectos reales aún tardarían en percibirse en virtud del periodo de transición que se abrió cuando entró en vigor el tratado en diciembre de 2009. Por tanto, la España de Rodríguez Zapatero, así como el resto de los socios de la UE que se vieron afectados por esa coyuntura, estaba obligada a procurarse a sí misma los medios necesarios para asegurar una preservación efectiva de sus intereses.

Ya vimos en el capítulo dos que esos intereses no eran menores. Hacia 2007 América Latina representaba el 25% del *stock* acumulado de la IED española en el exterior (desde 1993), esto es, 140,037 millones de euros, colocándose sólo detrás de la UE-15, principal destino de esa inversión en ese mismo lapso, con una cuota del 55.7% (303,737 millones de euros).¹¹⁰ Empresas como BBVA, Santander, Repsol, Telefónica, Endesa o Gas Natural, todas ellas motores del *boom* inversor español en Latinoamérica, obtuvieron del subcontinente entre el 25% y el 55% de sus resultados entre 1993 y 2006, y en ese mismo periodo sus inversiones latinoamericanas representaron el 24% de las operaciones totales de la bolsa madrileña (Ibex35).¹¹¹

Ante la magnitud de esta tendencia, y de la perspectiva de futuro que tenían las empresas españolas de continuar invirtiendo en la región, el gobierno de Rodríguez Zapatero

¹⁰⁹ Consejo de la Unión Europea (2006), *Declaración de Viena, IV Cumbre UE-ALC*, Viena, Austria, 12 de mayo de 2006, Bruselas, p. 13. La Declaración de Lima de la V Cumbre UE-ALC de 2008 expresa con mayor exactitud las demandas europeas (numerales 42 y 43): “Reconocemos el principio del derecho soberano de los Estados para gestionar y regular sus recursos naturales. También reconocemos la importancia de reforzar un marco regulatorio propicio para generar y atraer la inversión.” Consejo de la Unión Europea (2008), *Declaración de Lima, V Cumbre UE-ALC*, Lima, 16 de mayo de 2008, Bruselas, pp. 13-14. Las declaraciones de las cumbres UE-ALC subsiguientes de Madrid (2010) y Santiago de Chile (2013) incluyeron una fórmula similar.

¹¹⁰ En el periodo 1993-2007 la IED de España en el exterior alcanzó un valor acumulado de 544,395,322.61 de euros (inversión bruta que incluye las operaciones ETVE y no-ETVE).

¹¹¹ Según los cálculos de Ramón Casilda. Ver Ramón Casilda Béjar (2008), “Sobre la globalización, las inversiones, la internacionalización, las preferencias y las posiciones alcanzadas por las empresas españolas en América Latina”, en Ramón Casilda Béjar (ed.) (2008), *La gran apuesta: globalización y multinacionales españolas en América Latina: análisis de los protagonistas*, Ediciones Granica, Barcelona, pp. 48-49.

corroboró sobre la marcha la necesidad de tener que auxiliar a las empresas españolas siempre que enfrentaron dificultades, ya fuera en Bolivia, Ecuador, Venezuela o, en la siguiente legislatura, en Argentina. ¿Cuáles eran las razones que podían justificar ese apoyo? Se pueden identificar por lo menos tres.

En primer lugar, los fuertes intereses de cada empresa. Tomemos como ejemplo el caso de Repsol YPF. Hacia 2006, las reservas probadas netas de petróleo y gas natural en Bolivia constituían la cuarta parte del total de reservas que poseía la empresa en todo el mundo, además de que el país andino representaba en esos momentos el 11% de su producción total.¹¹² Entre 1997 y 2006 Repsol YPF había invertido 1,167 millones de dólares en Bolivia y se había convertido en uno de los principales contribuyentes fiscales de ese país, con 1,275 millones de dólares de aportes por concepto de impuestos directos, patentes sobre el dominio minero y regalías y participaciones.¹¹³

Su participación en Venezuela también era de primer orden. Desde que en octubre de 2005 Repsol YPF y PDVSA profundizaron la alianza estratégica establecida en la Cumbre de Guayana, la empresa española había tenido acceso a bloques en la faja petrolífera del Orinoco, uno de los principales reservorios de crudo pesado y extrapesado del mundo, según la propia empresa. La alianza contemplaba así mismo dar soporte a las operaciones de PDVSA en Argentina.¹¹⁴ En Ecuador, hacia 2007 Repsol YPF poseía derechos mineros sobre tres bloques de desarrollo con una superficie neta de 1,225 kilómetros cuadrados, y su producción en el país alcanzó los 6,2 millones de barriles de crudo (16,946 barriles diarios).¹¹⁵ Con estos números, era imprescindible asegurar la viabilidad futura del negocio de la empresa.

La segunda razón tiene que ver con el plano interno. Los miembros del EPE no sólo tenían que conducir difíciles negociaciones con sus contrapartes en La Paz, Quito y Caracas sino que al mismo tiempo también enfrentaban en casa un parlamento que a partir de 2006 comenzó a manifestar una preocupación generalizada por la situación de inseguridad jurídica a la que se sometían las empresas españolas en América Latina. Las inquietudes provenían ciertamente de todos los partidos, pero el PP fue el que mostró una mayor intranquilidad. Jorge Moragas, diputado de ese partido, le expresó lo siguiente al titular de la SEAEI, Bernardino León, a propósito del panorama de incertidumbre que generaba en esos momentos un probable decreto nacionalizador de hidrocarburos en Bolivia:

¹¹² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006a), *op. cit.*, p. 2. CIDOB (2007), *op. cit.*, p. 375.

¹¹³ Repsol (2006), *Nota informativa*, Nota de Prensa, 29 de octubre de 2006, Documento obtenido de: http://www.repsol.com/es_es/corporacion/prensa/notas-de-prensa/ultimas-notas/nota_informativa_bolivia_2910.aspx

¹¹⁴ Repsol (2005), *Venezuela y Argentina dan entrada a Repsol YPF en su gran alianza petrolera*, Nota de Prensa, 1 de octubre de 2005. Documento obtenido de: http://www.repsol.com/es_es/corporacion/prensa/notas-de-prensa/ultimas-notas/venezuela_y_argentina_dan_entr.aspx

¹¹⁵ El País (2007a), “Repsol dice que la subida impositiva en Ecuador no le restará beneficios”, *El País*, 06 de octubre de 2007, consultado el 15 de julio de 2014 en: http://elpais.com/diario/2007/10/06/economia/1191621602_850215.html

“Nosotros ya dijimos que el Gobierno debe hacer especial hincapié, y me alegro de escuchar sus palabras en ese sentido, sobre la importancia que tiene el valor de la seguridad jurídica en países donde nuestras empresas, pero no sólo nuestras empresas, pretenden realizar sus actividades. Nos preocupa el movimiento o el debate acerca de la renacionalización de los recursos naturales, no sólo en Bolivia sino en los países de la región.”¹¹⁶

En otra ocasión el portavoz de Convergència i Unió en el Congreso, Jordi Xuclà I Costa, le decía lo siguiente al titular del MAEC Miguel Ángel Moratinos:

“(…) Usted sabe perfectamente que hay dos problemas importantes en América Latina: uno, de integración regional económica, una crisis evidente de Mercosur y una alternativa no muy clara planteada por Venezuela, y otro de seguridad jurídica de las inversiones españolas en algún país, concreta y últimamente en Bolivia, a partir de unas actitudes que no son en absoluto de recibo por parte del Gobierno de Bolivia y que requieren una acción diplomática contundente por parte del Gobierno español.”¹¹⁷

Incluso las muestras de preocupación también estaban presentes en el propio PSOE porque se percibía que los gobiernos latinoamericanos, y en particular el de Evo Morales, rompían compromisos políticos adquiridos con el presidente español. Volviendo al diputado socialista Rafael Estrella sobre el caso Repsol YPF en Bolivia:

“Sabemos que es una situación compleja, que hay una empresa estatal, YPF, que tiene sus propios intereses y que quiere tener su propia cuota en el mercado, pero me parece importante que se diga, como ha estado haciendo el secretario de Estado en sus visitas, y que se diga muy fuerte, que no es compatible el trato discriminatorio a empresas españolas con la plena relación que dijimos en enero (*de 2006*), durante la visita del señor (*Evo*) Morales, que queríamos tener con Bolivia; no es compatible, no es cómodo mantener una plena cooperación en tantos objetivos comunes para el desarrollo de Bolivia como nos hemos planteado si hay un maltrato sesgado, un maltrato discriminatorio hacia empresas españolas, y de la intervención del secretario de Estado se desprende que eso se ha podido estar produciendo. Por supuesto, dejemos que actúe la justicia pero dejemos claro también que, si no se prueba adecuadamente las irregularidades de que se acusa a la empresa española, concluiremos que lo que ha habido es una cierta intencionalidad política (*en las acusaciones*), y eso lo deben tener claro las autoridades de Bolivia.”¹¹⁸

Las presiones parlamentarias sobre el gobierno del PSOE se agravaron por el ambiente de crispación y de enfrentamiento que existió con el Partido Popular a lo largo de la legislatura. Es cierto que este partido no fue tan escrupuloso en sus apreciaciones sobre la defensa que hacía o no el gobierno socialista de los intereses económicos de España en el extranjero. Si se revisan los debates sobre política exterior que tuvieron lugar en el Congreso y en el Senado durante este periodo se puede constatar que las presiones que ejerció el PP en este ámbito fueron menores -y a veces menos agresivas- que los cuestionamientos que hizo, por ejemplo, en materia de derechos humanos. De todos modos, el diputado popular Gustavo de Arístegui le expresaba a Moratinos lo siguiente:

¹¹⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006a), *op. cit.*, p. 4.

¹¹⁷ Congreso de los Diputados (2006), *op. cit.*, p. 143.

¹¹⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006a), *op. cit.*, p. 8.

“Usted ha dicho que se ha recuperado el diálogo en América Latina donde nosotros, España (...), tiene una especial relación por muchas razones, históricas, culturales, lingüísticas, pero también económicas, y dice usted en su intervención que un tercio de la bolsa española está invertida en América Latina. En efecto, las inversiones españolas en América Latina afectan directamente a la Bolsa, donde millones de familias españolas tienen invertidos sus ahorros. Las actitudes y medidas arbitrarias y que atentan contra la seguridad jurídica han afectado a la cotización en Bolsa de algunas de las empresas más importantes. Su capacidad de reacción, que ha sido francamente mejorable, ha puesto de manifiesto que el Gobierno no ha tenido los reflejos necesarios para actuar frente a ciertas crisis.”¹¹⁹

Ante esta postura el ministro sostuvo:

“Me dice que no nos hemos preocupado de las empresas españolas. No sé si nos ocupamos o no de los inversores españoles, pero si tan mal hacemos las cosas, el año pasado no hubiésemos sido el cuarto inversor en el mundo y la octava economía del mundo. Ustedes también eran la octava economía del mundo, pero no el cuarto inversor, y son cifras, son datos. ¿Y eso por qué? Porque acompañamos al esfuerzo de las empresas que tiene el máximo mérito, pero con políticas que permiten garantizar el futuro de las empresas españolas, no solamente en Bolivia, sino en Argentina, en Chile, en Kazajstán, en Asia; se resuelven viejos contenciosos de Dragados y otras compañías en Túnez, en Ecuador, en Canadá, etcétera. Le podría traer una lista de resultados de deudas, de contenciosos económicos y financieros que tenían las empresas españolas y que se han resuelto en los últimos meses, pero no hacemos autobombo. Le respondo ahora con autobombo porque usted me ha pedido que me considere autocomplaciente.”¹²⁰

Es factible suponer que ante un ambiente crispado tanto al interior de España (con el PP) como en Latinoamérica (con Venezuela o Bolivia), Rodríguez Zapatero se propuso asistir de manera expedita a las empresas españolas para evitar abrir otro frente de conflicto con el Partido Popular de haber mostrado cualquier signo de debilidad ante el nacionalismo económico que estaba surgiendo en esa región.

Una tercera y última razón que también podría explicar ese apoyo tiene que ver con las percepciones a nivel internacional. Porque, en efecto, así como la internacionalización de las empresas españolas en la década de 1990, y en particular su desembarco en América Latina, habían contribuido a que la comunidad internacional viera en España una potencia económica a partir de entonces (como reconocía Trinidad Jiménez),¹²¹ las vicisitudes por las que atravesaban esas mismas empresas en un contexto latinoamericano muy diferente podrían tener el efecto contrario y hacer aparecer a España como un país cuyo poder e influencia internacional venían en declive. ¿Cómo era posible que Bolivia o Venezuela pudieran poner en riesgo la reputación de las multinacionales de un país europeizado y próspero como España? Para esas empresas esos problemas constituían una nueva realidad de la que tenían mucho que aprender. Como señalaba el académico español José Ramón Pin a raíz de esa coyuntura:

“(...) Lo inteligente es mimetizarse con el terreno, que es la táctica de la infantería de los ejércitos vencedores. Es el duro aprendizaje de la aventura internacional de las empresas españolas. Nadie duda

¹¹⁹ Congreso de los Diputados (2006), *op. cit.*, p. 146.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 158.

¹²¹ Como se recordará esto lo abordamos en el apartado 2.5.5 del segundo capítulo.

de su eficiencia de gestión operativa, pero en el mundo global eso no lo es todo. Hasta alcanzar la solera de multinacionales como Unilever o Nestlé, a las que ningún gobierno del mundo se le ocurre golpear, hay mucho que aprender”.¹²²

Es probable que el gobierno y las élites de España hayan percibido en las amenazas de nacionalización y/o expropiación de empresas españolas por parte de Venezuela o Bolivia un cuestionamiento a la presencia de España en Latinoamérica y a su prestigio internacional. Se trataba de un riesgo que podría dejar una muy mala nota para el registro de influencia global que pretendía alcanzar José Luis Rodríguez Zapatero.

Percepciones aparte, hay que dejar constancia de que cuando el EPE fue en auxilio de las empresas españolas lo hizo mediante una diplomacia muy discreta que trató de evitar cualquier tipo de confrontación.

Un buen ejemplo de ello fue su conducta ante la nacionalización de hidrocarburos en Bolivia. Para empezar, se trató de la primera situación que puso verdaderamente a prueba la apuesta de Rodríguez Zapatero de conciliar la voluntad de diálogo con Latinoamérica con la necesidad de defender los intereses de las empresas españolas -en este caso, de Repsol. Quizá debido a esa falta de experiencia o a las diferencias de criterio que existían al interior de su equipo, es que su primera reacción en este caso fue en una dirección muy diferente a la actitud “dialogante” que se había pregonado hasta el momento, dejando entrever que habría represalias contra Bolivia por la nacionalización (por ejemplo, disminuyendo los montos de AOD que se destinaban al país andino).¹²³

Sin embargo, al día siguiente de esta respuesta, se adoptó un tono conciliador y el propio Rodríguez Zapatero aseguró públicamente que se apostaría por las negociaciones y que la relación bilateral no sufriría consecuencias de ningún tipo. Es decir, se decidió encapsular el conflicto para evitar que afectara a uno de los buques insignia de la política exterior del presidente socialista y de las capacidades internacionales de España, la cooperación al desarrollo, en la que Bolivia era precisamente un país de primer orden.¹²⁴

A partir de ese punto (mediados de mayo de 2006) el gobierno español desplegó una diplomacia muy activa, pero también muy discreta, liderada por el titular de la SEAEI, Bernardino León, que estuvo encaminada a facilitar todas las negociaciones entre Repsol y las autoridades bolivianas para acordar los términos de la permanencia de la empresa en el país andino. De acuerdo con el gobierno, esas negociaciones se llevaron a cabo a través de dos canales, a nivel estatal (entre ambos gobiernos) y entre la empresa y el gobierno boliviano.¹²⁵ Esto sucedía al mismo tiempo en que la Vicepresidenta Primera, María Teresa Fernández de la Vega, refrendaba en La Paz el compromiso español con los proyectos de

¹²² María Jesús Pérez (2007), “España ha invertido 130.000 millones en Iberoamérica entre 1993 y 2007”, en *ABC*, 18 de noviembre de 2007, sección Economía y Negocios, p. 31.

¹²³ CIDOB (2007), *op. cit.*, p. 375.

¹²⁴ José Antonio Sanahuja (2009), *op. cit.*, pp. 219-221.

¹²⁵ CIDOB (2007), *op. cit.*, p. 375.

cooperación al desarrollo que tenía en Bolivia así como la necesidad de alcanzar un acuerdo que protegiera los intereses de los empresarios españoles en ese país.¹²⁶

Las negociaciones concluyeron finalmente en octubre de 2006 y dieron como resultado el que Repsol aceptara acatar las nuevas condiciones que había establecido el gobierno de Evo Morales, renunciando a una gran parte de sus ganancias y convirtiéndose en socio del Estado boliviano. Un alto funcionario de la empresa valoró en su momento que la presencia de Bernardino León fue fundamental para cerrar las negociaciones con éxito, reconociendo que el gobierno español había hecho “lo que tenía que hacer y con discreción”. En suma, se trató de un ejercicio de adaptación por parte del gobierno y la empresa a las nuevas condiciones del entorno latinoamericano.¹²⁷

Pero tal y como meses antes la Unión Europea había aprovechado el ámbito multilateral de las relaciones con América Latina para dejar constancia de su preocupación ante las nacionalizaciones en el subcontinente (Cumbres UE-ALC), el gobierno de Rodríguez Zapatero aprovechó un instrumento propio de la agenda nacional de España para dejar constancia de esas mismas inquietudes. En la Cumbre Iberoamericana de Montevideo de noviembre de 2006 se aprobó el *Comunicado especial sobre la cooperación energética para el desarrollo sustentable* que expresaba lo siguiente:

“Conscientes (...) de la necesidad de asegurar la justa valorización de los recursos energéticos, manifestamos nuestra voluntad de avanzar en la cooperación energética entre nuestros países, con el fin de impulsar solidariamente el desarrollo socioeconómico de los pueblos, respetando el derecho soberano de cada país de establecer las condiciones de explotación de los recursos energéticos no renovables y agotables, así como los compromisos internacionales en un marco de seguridad jurídica.”¹²⁸

Un segundo ejemplo en donde quedó plasmada la conducta dialogante del gobierno socialista estuvo en la forma en la que gestionó las consecuencias del incidente entre el Rey Juan Carlos I y Hugo Chávez durante el pleno de la Cumbre Iberoamericana de Chile en noviembre de 2007.

Como se recordará, se trató de un roce diplomático originado por la beligerancia con la que se expresó Hugo Chávez del ex presidente José María Aznar y de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), una actitud que se combinó con la beligerancia con la que reaccionó por su parte el monarca español. Tras el incidente -que también tuvo un alto impacto mediático- el presidente Chávez amenazó en su tono particular con nacionalizar las filiales venezolanas de BBVA, Santander y Telefónica, lo que a su vez generó la respuesta obvia de los empresarios españoles en un tono que exigía seguridad jurídica y estabilidad para sus intereses. Por si fuera poco, al interior de España el

¹²⁶ *Ibid.* p. 394.

¹²⁷ Francisco Aldecoa y José Ángel Sotillo (2007), “En busca del multilateralismo: La recuperación del vínculo entre la política exterior española y la europea”, *Anuario Internacional CIDOB 2006*, CIDOB, Barcelona, pp. 329-330; Santiago Carcar (2006), “Repsol pacta con Morales continuar en Bolivia”, en *El País*, 29 de octubre de 2006, consultado el 10 de septiembre de 2013 en: http://elpais.com/diario/2006/10/29/economia/1162072802_850215.html

¹²⁸ *Comunicado especial sobre la cooperación energética para el desarrollo sustentable*, XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno, Montevideo.

PP exigió una respuesta inmediata del gobierno del PSOE y cuestionó la política de diálogo que había emprendido con el gobierno de Hugo Chávez. El clima de la relación bilateral se enrareció totalmente.¹²⁹

Ante esto, la diplomacia del gobierno socialista volvió a optar por una línea de acción discreta y de bajo perfil con el propósito de normalizar el clima político de la relación bilateral, cosa que se fue trabajando con diversos contactos entre ambos gobiernos desde finales de 2007 y principios de 2008.¹³⁰ Al final, la visita que realizó Hugo Chávez a Madrid en junio de ese año saldó el conflicto sin que ninguna de las empresas españolas con presencia en Venezuela saliera perjudicada. Como sostuvo Felipe Sahagún, en este caso España respondió a Chávez “a la estadounidense”, sin caer en las provocaciones e ignorando la retórica del presidente venezolano, y no “a la marroquí”, en referencia al tono áspero y de confrontación que suele utilizar el gobierno de Marruecos en los asuntos relacionados con Ceuta o Melilla.¹³¹

De cualquier forma este episodio resultó particular porque mostró fehacientemente que la relación de España con Venezuela podía estar llena de altibajos –recuérdese el malogrado contrato militar de 2005 o los negocios de Repsol YPF. También señaló que los riesgos que enfrentaban las empresas españolas en ese país podrían surgir no sólo de un plan económico propuesto por el gobierno de Chávez, sino también del propio carácter del mandatario, estando más o menos sujetas a una retórica presidencial que, en coyunturas determinadas, como la de los bicentenarios de las independencias hispanoamericanas, podría centrar sus ataques a las inversiones españolas (acudiendo a la imagen de “nuevos conquistadores”).

4.5.3. Incertidumbre, geopolítica regional y debate interno

El comportamiento de Bolivia, Ecuador y Venezuela volvió muy problemático el escenario en el que debía actuar la administración de Rodríguez Zapatero en Latinoamérica. Algo había cambiado. La incertidumbre aumentó, el debate interno se volvió aún más ríspido y los vínculos políticos entre los países latinoamericanos se revitalizaron y dieron lugar a una geopolítica que no excluía a nuevos actores, como China y Rusia.

La incertidumbre no sólo estaba dada por la nacionalización de empresas. Cuando en 1999 Hugo Chávez promulgó una nueva constitución en Venezuela e inició un nuevo gobierno en el año 2000 era todavía muy difícil prever que la proclividad a extender mandatos y a modificar la Constitución podría llegar a convertirse en una pauta a nivel regional. A mediados de la década ocurrió precisamente eso. Evo Morales en Bolivia (2006) y después

¹²⁹ Santiago Carcar, Miguel Jiménez (2007), “Las empresas piden estabilidad para seguir invirtiendo en Latinoamérica”, en *El País*, 21 de noviembre de 2007, consultado el 06 de mayo de 2012 en: http://elpais.com/diario/2007/11/21/economia/1195599607_850215.html; Ángel Laso D’Lom (2007), “Las empresas españolas irán a donde no sean recibidas con hostilidad”, en *ABC*, 11 de noviembre de 2007, sección Internacional, p. 27. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007d), *Proposiciones no de ley*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 953, 28 de noviembre de 2007, pp. 15-16.

¹³⁰ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 493-494.

¹³¹ Citado en *Ibid.* p. 494.

Rafael Correa en Ecuador (2007) abrieron sendos procesos constituyentes que implicaron, en efecto, la posibilidad de que iniciaran un nuevo mandato una vez que se aprobara el nuevo ordenamiento constitucional, con lo que en la práctica estarían en el poder más años de los que inicialmente se habían previsto al momento de su elección, de cuatro a seis. Más nacionalizaciones y más tensiones bilaterales podrían venir.

Por su parte, si bien en esta legislatura las relaciones hispano-argentinas habían mejorado respecto de los últimos años de Aznar y no habían existido tensiones bilaterales de consideración, la victoria electoral de Cristina Fernández en 2007 también supuso una nota de continuismo en el liderazgo presidencial toda vez que los vínculos ideológicos y afectivos que la ligaban con su predecesor, Néstor Kirchner, eran evidentes. Este continuismo se potenció, en todo caso, porque desde la perspectiva de 2007 aparecía como muy probable que Fernández terminaría por optar por un segundo mandato en 2011, de tal manera que el “kirchnerismo” muy probablemente estaría en el poder cerca de doce años (de 2003 a 2015).

Frente a un clima de continuismo en los liderazgos es dable suponer que quizá la enseñanza y el temor más grande que haya adquirido el EPE durante este periodo haya sido el que los líderes de Bolivia, Ecuador y Venezuela podían modificar en cualquier momento el marco jurídico nacional para relanzar o relegitimar su proyecto político en una coyuntura determinada. La promulgación de una nueva Constitución o de leyes especiales como la Ley Habilitante de Venezuela sembraba dudas sobre la estabilidad de las reglas del juego. Ante esto, el gobierno de Rodríguez Zapatero también adoptó una postura de prudencia y mostró una clara disposición para cooperar en la hechura de las nuevas leyes, haciendo que España participara en el equipo internacional que asesoraba a Bolivia y Ecuador para la elaboración de sus nuevas Constituciones.¹³²

Por otra parte, el EPE se encontró con que los países de la nueva izquierda atravesaban por un momento similar al de España: en ambos casos se pretendía mantener autonomía respecto del gobierno de George W. Bush y en ambos casos se atravesaba por un auge y crecimiento económico que podía favorecer ambiciones de liderazgo internacional.

¹³² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007b), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), para informar sobre el inicio del 62.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 901, 02 de octubre de 2007, p. 24; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007c), *Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 910, 10 de octubre de 2007, pp. 17-18. Frente a las inquietudes del parlamento sobre las reformas constitucionales en Latinoamérica Moratinos expresó: “Lógicamente hay reformas constitucionales que no coinciden plenamente con lo que piensa este Gobierno, pero tenemos que respetarlas siempre y cuando ellos libremente puedan aceptarlas. Evidentemente estaremos atentos y enviando nuestros mensajes, pero si queremos tener relaciones privilegiadas con unos países no será con esos (*Venezuela, Bolivia, Ecuador*), sino con Chile, Brasil, Argentina o México, que tienen modelos similares a los nuestros. Pero cómo no vamos a respetar lo que sucede allí si tenemos que defender los intereses españoles y tenemos que mantener relaciones con todos esos países porque, repito, hay intereses españoles, hay ciudadanos y empresas españolas. Por tanto (...) hay que ser prudentes ante la descalificación inmediata de lo que está ocurriendo en esa parte de América Latina; hay que ser un poco más sofisticado y hacer un análisis más profundo. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007b), *op. cit.*, p. 17.

Específicamente, Argentina, Brasil y Venezuela habían venido cuestionando las iniciativas continentales relativas al comercio y la cooperación energética que había planteado Estados Unidos (ALCA y la Iniciativa Energética Hemisférica). Sus críticas se agudizaron luego del 11S y adquirieron una mayor relevancia tras el fallido de golpe de Estado a Hugo Chávez en 2002 y la invasión a Irak al año siguiente.

Además, Latinoamérica observaba cómo la Ronda Doha de la OMC seguía sin rumbo claro y cómo las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la Unión Europea habían entrado en un *impasse* a partir de 2004. Finalmente, hay que tomar en cuenta que muchos de los gobiernos de la nueva izquierda mostraron voluntad política para reforzar sus capacidades económicas (diversificación comercial con Asia y Pacífico), políticas (nuevas constituciones, nacionalizaciones) y militares (actualización de equipo militar).

En síntesis, ante el inmovilismo que presentaban algunas negociaciones internacionales y el desacuerdo respecto de la política exterior de Estados Unidos, América Latina respondió revitalizando sus vínculos intra y extra regionales de la mano de los países de la nueva izquierda y apalancada por su buen desempeño económico.

¿Cómo se pudo percibir esta situación? Primero en el proceso de integración regional.

Porque la creación de la ALBA y de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en diciembre de 2004, y la puesta en marcha del proyecto de cooperación energética PETROAMÉRICA, expresaron una nueva conciencia geopolítica que estaba muy ligada a los diferentes proyectos de influencia regional de Venezuela y Brasil, los dos países que lideraban esas iniciativas.¹³³ Venezuela en particular mostró un intenso activismo en la región que se constató en la intensificación de la cooperación económica con Cuba, en la generosa compra de bonos argentinos de deuda pública y en propuestas como la creación del Gasoducto del Sur, un banco sub regional y TELESUR, una alternativa comunicacional que pretendía hacer frente al predominio que tenían los medios de comunicación estadounidenses en América Latina.¹³⁴

A lo largo de esta legislatura algunos de estos nuevos esquemas modificaron su fisonomía. Por ejemplo, el ALBA adoptó un Tratado de Comercio de los Pueblos y la CSN se convirtió en UNASUR. México por su parte lideró la puesta en marcha del Programa de Integración Energética Mesoamericana en 2005, un proyecto que reunía a los países miembros del SICA, más Belice, Colombia y República Dominicana en el marco del auge de la cooperación energética que estaba teniendo lugar en América del Sur.¹³⁵

¹³³ En PETROAMÉRICA confluyeron tres iniciativas subregionales de cooperación energética: PETROSUR (formada por Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay a partir de 2004); PETROCARIBE (acuerdo suscrito por catorce países caribeños, liderados por Venezuela, a partir de 2005); y PETROANDINA (constituida también en 2005 por los miembros de la CAN, es decir, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). PETROAMÉRICA fue concebida como una “alianza estratégica entre las empresas energéticas nacionales a fin de fortalecerlas y convertirlas en instrumentos eficaces y eficientes para garantizar el suministro energético de la región, así como su posterior integración”. Ariela Ruiz-Caro (2006), *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 106, Santiago de Chile, pp. 24-39.

¹³⁴ Andrés Serbin (2008), *op. cit.*, p. 149.

¹³⁵ Ariela Ruiz-Caro (2006), *op. cit.*, p. 39.

Todas estas nuevas iniciativas se sumaron a los esquemas de integración ya existentes, como ALADI, Grupo de Río, Mercosur, o la CAN, foros que también acusaron ciertos cambios a partir de entonces.¹³⁶ Así mismo, hay que señalar que a mediados de la década de 2000 la cooperación al desarrollo entre los países latinoamericanos (cooperación sur-sur) tomó un segundo aire y se comenzaron a intensificar las acciones y proyectos de cooperación a nivel bilateral y triangular.¹³⁷

La revitalización de la agenda internacional de América Latina también se constató en el hecho de que los países de la zona renovaron sus vínculos con actores extra regionales que no habían podido elevar su perfil en la región desde el final de la Guerra Fría. Brasil en particular comenzó a mostrar un mayor activismo en la esfera internacional que se apoyó en una diplomacia pragmática y en la aspiración de ejercer un protagonismo global, como España. Así, desde 2003 el país sudamericano participaba en un foro de diálogo con India y Sudáfrica (IBSa), en 2005 impulsó la Cumbre MERCOSUR-Liga Árabe y al año siguiente el ministro de exteriores brasileño participó en Nueva York en la primera reunión de ministros de exteriores de los países BRIC.¹³⁸

Venezuela delineó una pauta de influencia similar, sólo que a diferencia de la mesura y moderación con la que se conducía la diplomacia de Brasil, el gobierno de Chávez partió de utilizar una retórica anti estadounidense y bolivariana que lo caracterizó desde entonces. Más importante aún fue que el gobierno venezolano haya apuntado a reforzar las alianzas energéticas con Argelia, Irán y Libia, y que se planteara forjar nuevos vínculos con Siria, Rusia, China y Bielorrusia. La idea del gobierno de Hugo Chávez era estimular los vínculos políticos y comerciales con esos países, negociar posiciones comunes en organismos internacionales y apuntalar el intercambio tecnológico con el sudeste asiático.¹³⁹

El estrecho acercamiento que tuvo Irán con el gobierno venezolano se extendió a otros gobiernos de la nueva izquierda. Por ejemplo, el presidente Mahmoud Ahmadinejad asistió a la toma de posesión de Rafael Correa, reforzó la cooperación política y económica con Nicaragua y se propuso intercambiar experiencias con el gobierno de Evo Morales en el ámbito de la enseñanza, la agricultura y los hidrocarburos. En cambio, destaca que en estas giras el presidente iraní no haya visitado ni Brasil ni mucho menos Argentina, país con el que Irán mantiene relaciones tensas.¹⁴⁰

¹³⁶ Por ejemplo, con la salida de Venezuela de la Comunidad Andina para optar por el Mercosur, o la aspiración de Bolivia, eventualmente concretada, de ingresar también a ese mecanismo.

¹³⁷ De acuerdo con la SEGIB, en 2007 Cuba fue el principal oferente de ese tipo de cooperación, con el 45% de acciones registradas, seguida de México (15%) y Argentina, Chile y Venezuela (un tercio del total entre los tres). SEGIB (2008), *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana, Estudios SEGIB, núm. 3, Madrid, p. 6.

¹³⁸ Elodie Brun y Bruno Muxagato (2012), “El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur”, en *Anuario Americanista Europeo*, núm. 10, Sección Tema Central, p. 110.

¹³⁹ Elodie Brun (2008), “Irán-Venezuela: hacia un acercamiento completo”, *Politeia*, Universidad Central de Venezuela, Vol. 31, núm. 40, enero-junio, Venezuela, p. 35; Andrés Serbin (2008), *op. cit.*, p. 151; Karesly Saavedra (2009), *op. cit.*, pp. 247-248.

¹⁴⁰ Elodie Brun (2008), *op. cit.*, p. 34; Elodie Brun y Bruno Muxagato (2012), *op. cit.*, p. 108.

Es importante no perder de vista que China y Rusia también mostraron un mayor interés por actualizar sus vínculos con América Latina en esta etapa, si bien no se restringieron a un determinado grupo de países. Fue un interés que encontró eco en varios países latinoamericanos y que se manifestó en las visitas que hicieron varios mandatarios de la región tanto a Moscú como a Pekín entre 2004 y 2008, y en las distintas giras que realizaron, por su parte, Hu Jintao y Vladimir Putin a Latinoamérica en ese mismo periodo.¹⁴¹

El interés latinoamericano también abarcó otras regiones. Chile participó en la creación del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica en 2005 y constituyó junto con otros diez países latinoamericanos (entre ellos México, Colombia, y Perú) el Foro Arco Pacífico, una iniciativa destinada a fortalecer la cooperación económica y política entre esos países de cara a una mayor vinculación económica con Asia y el Pacífico.¹⁴²

Además de la revitalización en sus vínculos internacionales, el empoderamiento que registró América Latina y su crecimiento económico también quedó patente en el mayor dinamismo que presentó el gasto militar de los gobiernos de la nueva izquierda. Datos del SIPRI indican que a partir de 2003 el gasto militar de América del Sur presentó una marcada tendencia a la alza que se desaceleró, sin dejar de crecer, a partir de la crisis financiera internacional que estalló en 2008 (ver gráfico 4F). Este comportamiento estuvo jalonado por los incrementos muy notables que registraron algunos países en términos absolutos.

Venezuela, por ejemplo, incrementó su gasto militar en un 135% entre 2003 y 2008, mientras que Ecuador lo hizo en un 85% y Chile en un 53%. Argentina, Colombia y Brasil, lo incrementaron a su vez en un 46%, un 44% y un 33% respectivamente. Sin embargo, es necesario subrayar que tanto Chile como Colombia continuaron siendo los países de la región que en términos relativos dedicaban más recursos al gasto militar, entre el 11% y el 12% del gasto total del gobierno, y el equivalente al 2.5% y el 3.3% del PIB, respectivamente. En términos absolutos, Brasil fue el país que destinó más recursos al gasto militar, poco más de 163 mil millones de dólares en el periodo 2003-2008, seguido de Colombia, Chile, México y Venezuela.¹⁴³

Por otro lado, Venezuela se convirtió en el segundo receptor de armas en América Latina durante la primera administración de Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2007), sólo por detrás de Chile. De hecho, las importaciones de estos dos países representaron en conjunto alrededor del 57% del total de armas que importó la región durante ese periodo (37% y

¹⁴¹ Gabriela Zubezá (2011), "Las relaciones ruso-latinoamericanas en la primera década del siglo: renovación e intensificación selectiva", *Estudios Internacionales de la Complutense*, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 14, núm. 1, enero-junio, Madrid, pp. 88-89.

¹⁴² En el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica participan, además, de Chile, Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur. Por su parte, en el Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano o Foro Arco Pacífico participan Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

¹⁴³ Cálculos propios a partir de datos del SIPRI, disponibles en: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database

20% respectivamente), un desempeño que estuvo directamente asociado a los mayores ingresos que obtuvieron por los altos precios del cobre (caso chileno) y el petróleo (caso venezolano).¹⁴⁴

Las importaciones chilenas y venezolanas generaron recelos y tensiones con sus vecinos más próximos (recuérdese por ejemplo la cumbre de Ciudad Guayana), pero sería muy difícil sostener que América Latina estaba embarcada en una carrera armamentista por esos años. El análisis del SIPRI señala que las compras que realizaron los países de la región en todo este periodo persiguieron diferentes objetivos, que fueron desde actualizar o renovar inventarios militares obsoletos para mantener las capacidades existentes, hasta responder a amenazas internas o reforzar los vínculos con los gobiernos exportadores.¹⁴⁵ Por tanto, las importaciones de armas de América Latina constituyen otro buen indicador para observar el mayor perfil que tuvo la presencia de Rusia y China en el subcontinente.

No es que Rusia haya irrumpido de la nada en esas transferencias. Desde la desintegración del bloque soviético este país se ha mantenido como uno de los principales exportadores de armas hacia Latinoamérica, al lado de los países de la OTAN e Israel.¹⁴⁶ Lo que cambió a mediados de la década de 2000 fueron los términos de su participación relativa.

Rusia había sido el quinto exportador de armas hacia el subcontinente entre 1995 y 1999, con una cuota de mercado del 7.7%, pero entre 2004 y 2007 se convirtió en el primero y alcanzó una participación del 19.5%, con lo que desbancó a Estados Unidos de la primera posición, que pasó del 26.9% al 14.6% entre esos periodos. Significativamente, Venezuela fue el tercer cliente de armas de Rusia a nivel mundial en el periodo 2004-2007, acaparando el 5% del total de sus exportaciones.¹⁴⁷

China por su parte también incrementó su cuota de participación de manera destacada, al pasar de un discreto 0.03% (periodo 1995-1999) a un 0.77% entre 2004 y 2007. Sus transferencias en este último lapso se concentraron en dos países, Venezuela (87%) y México (13%).

Latinoamérica registró igualmente un incremento significativo en sus transferencias de armas hacia el interior del propio subcontinente, al pasar de una cuota de mercado del 0.22%, en 1995-1999, a una cuota del 2.2% en 2004-2007, un cambio que se explica por las exportaciones que hizo Brasil en este periodo y en menor medida por las que hicieron

¹⁴⁴ SIPRI (2008), *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Sweden, Elanders, pp. 305-306. Cálculos propios a partir de datos del SIPRI, disponibles en: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>. Todas las cifras que se citan a continuación sobre el comercio de armas se han calculado a partir de esta última fuente, a reserva de que se indique otra cosa.

¹⁴⁵ SIPRI (2008), *op. cit.*, p. 304.

¹⁴⁶ Por ejemplo, en el periodo 1995-1999 el 75% de las armas que importó Latinoamérica provinieron del bloque de países de la OTAN, el 10% del resto de los países europeos y el 7.7% de Rusia. Israel fue el responsable del 4.6%. En el periodo 2004-2007, tras las incorporaciones de países del antiguo bloque comunista a la OTAN (1999 y 2004), la estructura en los proveedores se mantuvo, con el bloque de países de la Alianza Atlántica proveyendo el grueso de las importaciones (70.5%), Rusia 19.5% e Israel el 5.7%.

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 294.

Venezuela y Perú.¹⁴⁸ Además habría que recordar el incremento sustancial que también registró España en estos mismos periodos y que señalamos en el segundo apartado del capítulo (cambio del 2.2% al 7.7%) (Ver gráfico 4G).

Lo que estos números indican es que a mediados de la década de 2000 los países latinoamericanos no sólo reforzaron la diversificación geográfica de su comercio de bienes y servicios, sino también la diversificación geográfica relacionada con las transferencias de equipamiento militar, que puede llevar aparejada una connotación política evidente. Nuevos actores como Rusia y China, aumentaron su presencia en la región mientras que Estados Unidos perdió peso relativo.

Para el EPE la renovada agenda internacional de América Latina planteó dos problemas. En primer lugar, era un hecho que el ala dura de la nueva izquierda parecía ganar ímpetu conforme iban llegando al poder nuevos líderes identificados con ese discurso, como Daniel Ortega en Nicaragua y Rafael Correa en Ecuador. El rápido giro a la izquierda que dio el propio Manuel Zelaya en Honduras poco después de asumir el cargo también fortaleció ese hecho. Esto creó nuevos vínculos intrarregionales que comenzaron a constituir un nuevo polo de poder al interior del área y que se expresó, por ejemplo, en el ingreso de Nicaragua y Honduras a PETROCARIBE en 2005, de Bolivia a la ALBA (en 2006) y del ingreso de Ecuador a la OPEP en 2007.

Las nuevas alianzas podían tensar la relación bilateral con España en coyunturas muy precisas: tanto el incidente entre el Rey Juan Carlos I y Hugo Chávez en la Cumbre Iberoamericana de Santiago, como la reacción latinoamericana ante la Directiva de Retorno europea en junio de 2008, evidenciaron esa posibilidad. Además, este nuevo tejido de contactos sumado a la creciente presencia de Brasil en la región y los mayores vínculos con Rusia, China e Irán, estaban señalando un mayor volumen de los intercambios políticos entre los países latinoamericanos y con el exterior, y en consecuencia, posibles restricciones a la acción que España pudiera desarrollar en la zona.

Por tal razón no son irrelevantes las diferentes iniciativas diplomáticas que planteó el gobierno de Rodríguez Zapatero durante este periodo. La cumbre de Ciudad Guayana o las intervenciones diplomáticas con Estados Unidos (en crisis como las de Ecuador o Bolivia); la mediación entre el gobierno colombiano y las FARC a principios de 2008 (junto con Francia y Suiza); así como la mediación entre los gobiernos de Argentina y Uruguay (por el conflicto de las papeleras) fueron iniciativas que trataron de favorecer la distensión subregional en un momento ciertamente conflictivo, pero en el que todavía existía margen de acción para que España pudiera intervenir y obtener un rol protagónico.

Este protagonismo se podría asumir como un resultado colateral de la actividad diplomática que se vio obligado a practicar el EPE para recuperar la interlocución a partir de 2004. También puede considerarse como un resultado que fue posible gracias a la receptividad que tuvo su discurso de moderación en sus contrapartes latinoamericanas. Así mismo,

¹⁴⁸ En el periodo 2004-2007 Brasil fue responsable del 90.5% del total de exportaciones de armas que hizo Latinoamérica, seguido de Venezuela (5%), Perú (3.1%) y Argentina (1.2%).

también es relevante que las transferencias de equipo militar de España hacia América Latina se hayan incrementado de manera tan destacada en momentos en los que Estados Unidos y los países europeos perdían importancia relativa en dichos intercambios, a la vez que Rusia y China la ganaban.

El otro problema que planteó este escenario consistió en que agudizó las críticas del PP contra la política del gobierno en Latinoamérica, en la medida en que las percepciones que tenía este partido sobre la existencia de un bloque de izquierda radical en la región se alimentaron del reciente activismo de Venezuela y de sus relaciones con Cuba.

No hay que perder de vista que la mayoría de la oposición compartía el fondo de las preocupaciones del PP. Eran principalmente las siguientes:

i) la inestabilidad subregional que podía surgir con las crisis internas de Bolivia y Ecuador o con las tensiones bilaterales entre Colombia y Venezuela;

ii) la fuerza que fue adquiriendo el gobierno de Hugo Chávez a partir del referéndum revocatorio de 2004 y de los altos precios del petróleo, que se manifestó, a nivel interno, en la promulgación de leyes que eran interpretadas desde el parlamento de España como restrictivas de la libertad de expresión;

iii) la posible victoria de candidatos de izquierda en los comicios presidenciales del ciclo 2005-2006;

iv) la falta de certeza institucional que vivió México durante el conflicto post electoral de 2006; y

v) los cambios que fueron introduciendo Bolivia, Ecuador y Venezuela en el ámbito económico (nacionalización de empresas) y constitucional.

Estos acontecimientos generaron un clima de zozobra e incertidumbre a lo largo de la legislatura que se puede percibir en los debates parlamentarios que tuvieron lugar entre los miembros del EPE y la oposición durante este periodo.¹⁴⁹ Sin embargo, en esas discusiones también consta que el PP fue la fuerza política que mostró los mayores signos de preocupación y la que planteó el discurso más duro para caracterizar al gobierno de Hugo

¹⁴⁹ Ver, entre otros, los siguientes documentos: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005b), *Comparecencia del señor secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica (León Gross), para informar sobre el estado actual de las relaciones de España con Iberoamérica, A petición del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 319, martes 21 de junio de 2005, 26 pp.; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006a), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre Los nuevos retos de la política exterior española en Iberoamérica. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 495, jueves 2 de marzo de 2006, 29 pp.; Diario de Sesiones del Senado (2006a), *Comparecencia, a petición del Gobierno, de la Secretaria de Estado para Iberoamérica, D^a Trinidad Jiménez García-Herrera, para informar de las líneas generales de actuación de la Secretaría de Estado*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, VIII Legislatura, núm. 395, 20 de noviembre de 2006, 11 pp.; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007a), *Comparecencia de la señora secretaria de Estado para Iberoamérica (Jiménez García-Herrera), para exponer el balance y perspectivas de los seis meses de la Secretaría de Estado para Iberoamérica. A petición del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 791, 21 de marzo de 2007, 25 pp.

Chávez y para presionar, así mismo, al gobierno del PSOE para que modificara su política hacia Latinoamérica.

En efecto, las preocupaciones del PP se fincaban en la creencia de que el subcontinente atravesaba por un periodo de convulsión e inestabilidad que contrastaba con la “primavera democrática” que había vivido la región durante la década de 1990. Para este partido, América Latina encaraba un horizonte presidido por el “populismo” y la “deriva autoritaria” de ciertos gobiernos que se agravaba por la existencia de una “dictadura” (Cuba) y la debilidad institucional de varios países latinoamericanos. El PP planteaba que Latinoamérica estaba ante la disyuntiva de elegir entre populismo o democracia.¹⁵⁰

El término “populismo” y su variante “populismo neoindigenista no alineado” fueron moneda corriente en el discurso latinoamericano que manejó el PP a lo largo de las dos administraciones de José Luis Rodríguez Zapatero. Los dos términos sintetizan con precisión la clase de temores y las valoraciones que tuvo este partido sobre los cambios que presentó América Latina durante ese periodo y sobre el ascendente que podían tener los gobiernos de Venezuela y Cuba dentro de esa dinámica.

En la primavera de 2006, cuando la incertidumbre en el parlamento alcanzaba su clímax (con el nuevo gobierno de Evo Morales, la perspectiva del nuevo decreto de hidrocarburos boliviano y las elecciones presidenciales en Latinoamérica) el diputado por el PP Gustavo de Arístegui expresaba lo siguiente a Miguel Ángel Moratinos:

“No le oculto la enorme preocupación de mi grupo y de mi partido político por la situación en América Latina. Hemos podido comprobar en los últimos meses cómo algunas de las previsiones y de las predicciones que mi grupo y el Partido Popular hacían se han ido cumpliendo lamentablemente. (...) Se ha producido el auge del populismo en América Latina, lo que nosotros llamamos el populismo neoindigenista supuestamente no alineado. No tiene ideología, no es de izquierdas, no es más que un sistema que pretende el poder por el poder y, una vez logrado, perpetuarse en él a toda costa. Es un instrumento del populismo más rancio, un instrumento de propaganda, de engaño, de manipulación e incluso de la mentira. Sus características esenciales coinciden en muchas cuestiones con una creciente alianza antisistema, con un antioccidentalismo, con un antieuropeísmo, con una mercadofobia que tiene una venta fácil, popular, y que muchas veces cuenta con adeptos que escuchan esos cantos de sirena con mucha facilidad.”¹⁵¹

Vale la pena subrayar que durante los dos primeros años de la legislatura los titulares del MAEC y de la SEAEI entraron al debate parlamentario con el PP utilizando el término “populismo”, algo que sin duda resultaba peligroso para el gobierno socialista en la medida en que la opinión pública podría asimilar la visión del gobierno sobre la realidad latinoamericana con las valoraciones y percepciones que tenía el propio Partido Popular.

¹⁵⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005a), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé) para tratar sobre planteamiento y preparación de la cumbre Iberoamericana de Salamanca y de la conferencia Euromediterránea de Barcelona. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 289, miércoles 25 de mayo de 2005, p. 10; Congreso de los Diputados (2006), *op. cit.*, p. 145.

¹⁵¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006a), *op. cit.*, p. 7.

¿Qué diferencia podría haber entre la política latinoamericana del PP y del PSOE si ambos explicaban los liderazgos de Chávez o Morales en términos de “populismo”?¹⁵²

Este razonamiento es el que explicaría el que a partir de 2006 -justo cuando el discurso del PP comenzó a radicalizarse al calor del revisionismo de Bolivia y Venezuela- los miembros del EPE hayan comenzado a abstenerse de utilizar el término “populismo” durante sus apariciones públicas en el parlamento. Suena lógico pensar que lo que pretendían era guardar distancia del discurso bronco y ríspido que caracterizaba al PP y evitar con ello que se distorsionara hacia el interior el discurso de moderación y diálogo que habían planteado los socialistas.

Por supuesto, nada garantiza que el EPE haya dejado de creer que, efectivamente, se encontraba ante a un problema de “populismo” en Latinoamérica; es probable que sus miembros continuaran manteniendo esas valoraciones en la intimidad. Pero era claramente insostenible para Rodríguez Zapatero y su equipo mantener una situación en la que en cualquier momento su diplomacia podía quedar asimilada con la línea de acción con la que precisamente deseaban romper, la del Partido Popular. Además, la nueva izquierda seguía ganando elecciones en América Latina y muy probablemente lo seguiría haciendo en el futuro. El gobierno de España estaba obligado a establecer relaciones fluidas con esos nuevos líderes y eso era imposible si en casa se empeñaba en utilizar los mismos términos despectivos que utilizaba el PP para referirse a ellos. ¿Cómo construir una relación de confianza bajo esas condiciones?

De ahí que no sea ninguna sorpresa que Moratinos haya pasado de compartir el diagnóstico con el PP acerca de la amenaza *populista*, a rechazar que ciertos problemas de la región se redujeran “al espantajo del fantasma populista y de las maquinaciones de un pretendido eje Cuba-Venezuela-Bolivia”, y a asegurar, por el contrario, que lo que había en Latinoamérica eran regímenes que habían sido elegidos democráticamente.¹⁵³

Por otro lado, el Partido Popular también expresó una exaltada preocupación por la posibilidad de que el gobierno venezolano interviniera en los comicios presidenciales

¹⁵² Miguel Ángel Moratinos llegó a asegurar que la democracia era “la condición ineludible para evitar las tentaciones de la demagogia, el populismo y el recurso a iniciativas autoritarias”, y que si bien no se podían justificar “derivadas populistas y demagógicas” en América Latina, había que tratar de “entenderlas” y, en todo caso, no desvincularlas del “enorme grado de pobreza y de marginación” en el que vivían millones de ciudadanos latinoamericanos. Incluso, el ministro llegó a darle la razón al PP en el diagnóstico que hizo este partido sobre la existencia de una “eventual deriva populista”, la existencia de “bolsas de pobreza” y de que había “una falta de consolidación de las instituciones democráticas”. Por su parte, Bernardino León desde la SEAEI sostuvo en una ocasión lo siguiente: “El fortalecimiento institucional es una de las principales líneas de trabajo de la cooperación española en la región, desde luego en los países andinos, donde los riesgos de inestabilidad parecen mayores y los retos del populismo y el autoritarismo son más serios, pero también se trabaja en esa línea en América Central y en general en toda la región”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005c), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre la preparación de la próxima Cumbre Iberoamericana. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 381, miércoles, 5 de octubre de 2005, p. 13; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005a), *op. cit.*, pp. 4,15 y 20; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005b), *op. cit.*, pp. 4-5.

¹⁵³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006a), *op. cit.*, pp. 20-21; Congreso de los Diputados (2006), *op. cit.*, p. 128; Congreso de los Diputados (2007), “Comparecencia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para informar sobre ‘Balance de la política exterior de española 2006-2007’”. A petición propia, 19 de junio de 2007”, en Real Instituto Elcano (2007), *op. cit.*, p. 258.

latinoamericanos y el efecto desestabilizador que podían tener a nivel regional las acciones del gobierno de Hugo Chávez. Desde el punto de vista del EPE, las autoridades venezolanas estaban en su derecho de expresar su opinión por uno u otro candidato regional, pero el PP argumentaba que lo que en realidad hacía el gobierno de Chávez era intervenir en los asuntos internos de terceros países, una conducta que podía afectar incluso a un socio clave para España como México:

“(N)osotros estamos más por la tesis de la injerencia, es decir por la tesis de que el presidente de Venezuela lo que está haciendo es practicar la injerencia y no mostrar simplemente inocuas preferencias sobre procesos electorales en otros países. (...) Nosotros entendemos que la injerencia en estos momentos se está dando sobre todo en el plano económico; es decir, hay una financiación directa a fuerzas políticas que manifiestan una clara coincidencia, en la misma longitud de onda, con el señor Chávez en otros países. Ese es un fenómeno que es mejor conocer que ignorar, sobre todo si somos un país que tiene una apuesta estratégica en toda la región; y eso se ha producido con el señor (*Evo*) Morales en Bolivia. Se ha visualizado esa preferencia, como usted dice, con el señor Ollanta Humala, que vemos que se ha colocado en primer lugar en la segunda vuelta de las elecciones peruanas, y lo estamos viendo ahora también con el señor (*Daniel*) Ortega y el Frente Sandinista en Nicaragua. También tenemos nuestras sospechas de que existe una relación, una sintonía, una complicidad inquietante (repito, el término es inquietante) con el candidato del PRD en México, señor Andrés Manuel López Obrador, y estamos en nuestro derecho a manifestar esta inquietud para que el Gobierno se haga eco de la misma y actúe de la forma que mejor entienda para la defensa de los intereses nacionales.¹⁵⁴

Las valoraciones del PP formaron un bloque sin fisuras. Sus parlamentarios denunciaron por igual el “neoimperialismo” del gobierno de Hugo Chávez, la fuerza que tenían sus petrodólares para decidir resultados electorales y la “alteración” que impulsaba Venezuela de “todo el mapa” de integración latinoamericana. Otras fuerzas políticas con representación parlamentaria llegaron a expresar temores y valoraciones muy semejantes. Por ejemplo, el representante del Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso expresó a finales de 2006 lo siguiente:

“Yo creo que aunque efectivamente no se puede simplificar el panorama dando por equivalentes situaciones que son diversas y desiguales, se ha hablado aquí por ejemplo de casos distintos, como el de Ecuador, como el de Bolivia o el de Venezuela. Es cierto que en estos países hay un denominador común que les une y es la capacidad que tienen de irradiar inestabilidad en su entorno. En una visita reciente de Chávez a Nicaragua decía (...) Nicaragua y Cuba ya no están solas, ahora están con ellas también Argentina, Bolivia y Ecuador. Seguramente los riesgos de inestabilidad del entorno serían todavía peores si el resultado electoral por ejemplo en Perú o en México hubiese sido completamente distinto. Por tanto, aquí parece que se está gestando un proceso de integración paralelo en Iberoamérica que no está previsto, no está articulado ni cuenta con el aval de la comunidad internacional, pero que se está gestando y que puede ser un foco de inestabilidad (...)”¹⁵⁵

La parte medular de las críticas que dirigió el PP hacia la política latinoamericana del gobierno fue la consideración de que el diálogo planteado por el PSOE no daba resultados: continuaban las nacionalizaciones, no se respetaban los derechos humanos en Cuba y los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela seguían atentando contra las instituciones

¹⁵⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006b), *op. cit.*, pp. 9-11.

¹⁵⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007a), *op. cit.*, p. 22.

democráticas. Para el Partido Popular, el diálogo “de calidez, de proximidad, de amistad” que el gobierno socialista había establecido con lo que ellos consideraban “regímenes en deriva totalitaria”, sólo lograba acrecentar su empoderamiento y era prueba de que el EPE se sometía al poder de seducción de esos líderes.¹⁵⁶

Por eso el PP siempre argumentó que el gobierno socialista debía modificar su política y establecer un diálogo “crítico, firme y exigente”, en la idea de defender la institucionalidad democrática en esos países y con ello los intereses de España. En ese sentido, el PP consideraba que la Posición Común de la UE respecto a Cuba, en tanto diálogo condicionado, era un activo que se debía preservar. Casi al final de la legislatura Gustavo de Arístegui expresó unas palabras al titular del MAEC que pueden captar el tono y el contenido de todas estas críticas:

“En América Latina, otra vez el triunfalismo. No ha hablado usted para nada de los problemas que aquejan de verdad a la región; sí, la pobreza y la desigualdad son los más graves: de puntillas; el populismo también es uno muy grave y las derivas totalitarias en ciertos países que usted ni ha mencionado, porque lo que está pasando en Venezuela es gravísimo y usted no lo menciona. Dijo que pasaríamos, si lo teníamos a bien, sobre los temas de importancia en algunos países. Bien, pues esa es una clara confirmación de la deriva totalitaria y autoritaria del régimen de Hugo Chávez Frías. Ustedes, con ese diálogo complaciente, bonachón, simpaticote que han llevado a lo largo de estos años con ese régimen, lo único que han hecho es envalentonarlo y lo único que han hecho es favorecer su expansionismo y su interferencia e injerencia en un número creciente de países de América Latina. Lo hemos visto, han participado directamente, ya sea ideológica o económicamente, o las dos cosas, en las más importantes campañas políticas que se han celebrado a lo largo y ancho del continente.”¹⁵⁷

Las críticas del PP se agudizaron en función de la calidad de las relaciones que mantenía España con el eje euro-atlántico. El PP criticó duramente que Rodríguez Zapatero mantuviera relaciones amistosas con un gobierno como el de Hugo Chávez (que tenía un encendido discurso anti-estadounidense y que se encontraba revitalizando sus relaciones con Irán) y que, no contento con ello, tuviera una mala relación presidencial con Estados Unidos. En ese sentido, el PP también criticó el movimiento pendular que introdujo Rodríguez Zapatero en la política exterior.¹⁵⁸

En cuanto a la Unión Europea, el PP reprochó que el gobierno fuera a contra corriente de la UE (como ocurrió con la regularización de migrantes) y reivindicó -como no podía ser de otra manera- la Posición Común sobre Cuba como el mejor instrumento para fomentar avances democráticos reales en la isla. Además, el Partido Popular creía que las relaciones que fomentaba el gobierno con los países latinoamericanos de la ALBA le restaba credibilidad a España para poder fungir como interlocutor entre la UE y América Latina, puesto que transmitía la imagen de tolerar regímenes autoritarios. De ahí que el PP viera

¹⁵⁶ Ver por ejemplo: Congreso de los Diputados (2006), *op. cit.*, pp. 144-145; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007a), *op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁵⁷ Congreso de los Diputados (2007), *op. cit.*, p. 243.

¹⁵⁸ Como lo planteó el propio Arístegui: “Ustedes, con el afán pendular que les ha caracterizado durante estos últimos trece meses, están tratando de *desaznarizar* todo con tal fervor obsesivo que se están cargando incluso las bases esenciales de nuestra política exterior que se establecieron con el más amplio consenso a partir de 1977”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005a), *op. cit.*, p. 11.

más necesario que nunca establecer un diálogo crítico con esos países y reforzar al mismo tiempo las relaciones con aquéllos con los que había más afinidad (países AAE). Como lo planteó Josep Piqué, senador por ese partido y antiguo ministro de Exteriores de Aznar, lo que le interesaba al PP, en términos españoles, era “más Bachelet y menos Chávez.”¹⁵⁹

No puede extrañar entonces que en un clima interno como este, con un PP excitado y lanzado contra el “populismo” y con un parlamento que seguía preocupado por el nacionalismo económico de la región, Rodríguez Zapatero se haya apresurado a felicitar al candidato conservador mexicano, Felipe Calderón, por su victoria en las elecciones presidenciales de México de julio de 2006.¹⁶⁰ Un gesto que, como mínimo, implicó obviar la polarización en la que había caído la sociedad mexicana a raíz de ese proceso electoral, y que, como máximo, implicó reconocer *de facto* a Calderón como nuevo presidente de México, puesto que la llamada de felicitación se dio mucho antes de que las autoridades electorales mexicanas reconocieran *de jure* el resultado definitivo de los comicios.

Por otro lado, hay que señalar que la postura del PP sólo propició que el gobierno socialista reafirmara la validez de sus propios planteamientos y que se pronunciara la brecha que separaba a los dos partidos en lo relativo a la política exterior. En esa medida se podría decir que aquí también, en la política hacia América Latina, se reflejaron las diferentes visiones que cada partido tenía sobre la mejor manera de gestionar los recursos y capacidades diplomáticas de España en el escenario internacional post 11S. En esa línea, Miguel Ángel Moratinos reprochaba al PP que todavía a la mitad de la legislatura fueran incapaces de ver que:

“(L)o que ha hecho este Gobierno no ha sido simplemente recuperar los ejes tradicionales de nuestra política exterior -Mediterráneo, Latinoamérica, Europa-, sino debatir y reflexionar sobre cómo España en el siglo XXI puede defender mejor todos sus intereses, cómo España debe enfrentarse a los nuevos retos y desafíos del siglo XXI, por lo que, lógicamente, hemos hablado con rapidez de energía, de inmigración, de seguridad, de terrorismo, que son los grandes retos del siglo XXI.”¹⁶¹

Igualmente, en esa misma comparecencia el ministro expresó claramente los términos de la discrepancia bipartidista respecto de la acción que se *debía* seguir en Latinoamérica y la racionalidad de la postura defendida por el gobierno del PSOE:

¹⁵⁹ Senado (2006), “Comparecencia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para exponer el ‘Balance de la política exterior española tras dos años de legislatura’, a petición propia, 31 de mayo de 2006”, en Real Instituto Elcano (2007), *op. cit.*, pp. 185-186.

¹⁶⁰ Juan Pablo Soriano, (2008), *op. cit.*, p. 111.

¹⁶¹ Senado (2006), *op. cit.*, p. 198.

“La única diferencia está en que ustedes creen que el hecho de que queramos y mantengamos relaciones con Venezuela y con Bolivia, donde hay intereses españoles, y queramos reforzar y mejorar la institucionalización democrática, expresión que el señor Piqué ha mencionado, nos impide mantener relaciones con el resto. Pero, señorías, tenemos que tener buenas relaciones con Venezuela y Bolivia porque si queremos tener capacidad para que se celebren las elecciones en Venezuela con el mayor grado de garantía democrática necesitamos un nivel de interlocución que nos permita defender esos intereses, e intereses económicos y empresariales. ¿O es que sería mejor retirar, como ustedes solicitaron, al embajador de España en Bolivia? Entonces, ¿qué capacidad de interlocución tendríamos con ese país? Nunca he sido partidario de la retirada de embajadores, quizá por deformación profesional. Creo que los diplomáticos debemos estar a las duras y a las maduras; y es en los momentos más difíciles cuando hace falta estar presentes: es entonces cuando hay que mantener la interlocución con firmeza y convicción. Y eso es lo que intentamos hacer.”¹⁶²

Este fue el tono que prevalecería en las discusiones entre el PP y el gobierno sobre la política hacia Latinoamérica a lo largo de las dos legislaturas: el uno, enfocándose en las relaciones que mantenía el gobierno con los países latinoamericanos de la ALBA (de signo *populista*) y en cuestionar ese acercamiento por ser acético; y el otro, rechazando la estigmatización de esos países, apelando a que se trataban de procesos democráticos y defendiendo, igualmente, la política que seguía el PSOE en Latinoamérica.

4.6. La Secretaría de Estado para Iberoamérica: un ejercicio de adaptación

La serie de cambios que ocurrieron en América Latina durante la primera administración de Rodríguez Zapatero generaron un panorama regional para su diplomacia que se podría sintetizar de la siguiente manera: el revisionismo económico y jurídico que emprendieron los gobiernos de Evo Morales, Rafael Correa y Hugo Chávez a partir de 2006, por un lado, y las renovadas aspiraciones de influencia regional y global que adquirió Brasil bajo el mando de Luiz Inácio “Lula” da Silva, por el otro, fracturaron el *statu quo* que había prevalecido en las relaciones hispano-latinoamericanas desde los años de la Transición.

En efecto, durante aquél tramo de la Guerra Fría era inimaginable que España experimentara una sensación de amenaza para sus intereses porque ni los gobiernos de aquél momento de Bolivia, Ecuador y Venezuela se plantearon cuestionar la presencia de inversiones europeas o españolas (aún escasas), ni porque los propios intereses del país ibérico carecían de la magnitud que alcanzaron posteriormente a partir de la Posguerra Fría. Tampoco se pueden comparar las ambiciones internacionales que tuvieron los líderes españoles entre uno y otro periodo. De igual manera, la mayor autonomía y proactividad a la que aspiró Brasil en sus relaciones exteriores a partir de 2003 significó que España debía empezar a competir con el país sudamericano a nivel regional e internacional de forma más directa de lo que lo había hecho hasta ese momento. También tuvo que tratar de diluir los recelos que despertaba en Brasil la actuación de España en la región. En síntesis, países latinoamericanos que desde mediados de la década de 1980 no habían cuestionado *seriamente* los intereses económicos españoles o su influencia en América Latina, lo comenzaron a hacer a partir de 2006.

¹⁶² *Ibid.*, p. 200.

La fractura del *statu quo* desató entonces varias dinámicas que pusieron a prueba la capacidad de Rodríguez Zapatero para adaptarse sobre la marcha a las nuevas circunstancias y su voluntad para mantener el diálogo y la presencia de su gobierno con y en todos los países de la región. A ese respecto, el año 2006 fue ilustrativo.

El imperativo de enfrentar todos los contratiempos que surgieron en Bolivia; la necesidad de dar seguimiento a todos los procesos electorales que se llevaron a cabo en Latinoamérica durante ese año; el continuar con la intensa labor diplomática en Cuba; el continuar desarrollando las líneas de acción más generales de la política latinoamericana (negociación de los AAE, cumbres iberoamericanas, cooperación al desarrollo, relaciones UE-ALC); y hacer todo esto, además, en un contexto en donde estaban en curso problemas tan sensibles para España como la “crisis de las pateras” o los compromisos militares en Afganistán o Haití, llevó al gobierno socialista a decidir en septiembre de 2006 la creación de una secretaría de Estado dentro del MAEC que estuviera dedicada exclusivamente a las relaciones con América Latina. La ya citada Secretaría de Estado para Iberoamérica (SEI) fue una iniciativa importante con la que se pretendía desvincular los temas latinoamericanos -o iberoamericanos, si se utiliza el léxico oficial español- de la secretaría de Asuntos Exteriores.

Así se justificó desde el gobierno la creación de ese nuevo despacho, cuya titularidad recayó en Trinidad Jiménez:¹⁶³

“La especial importancia que para nuestro país representa el ámbito de las relaciones con el área iberoamericana, no sólo por los lazos históricos, sino también por la estrecha cooperación que tradicionalmente se ha mantenido con estos países y la intensa colaboración que es necesario realizar con los mismos en los órdenes social, económico y cultural, hacen precisa la creación, en el ámbito de la organización del Estado, de un órgano que, además de ostentar el suficiente nivel de decisión, permita la singularización de estas políticas”.¹⁶⁴

Como se mencionó en el segundo capítulo, desde los años de la Transición el MAEC siempre había conducido las relaciones con América Latina a través de una secretaría de Estado que también era responsable de la Cooperación Internacional (SECIPI). La única área geográfica que siempre había merecido una secretaría propia (con excepción del periodo 1996-2000) había sido la Unión Europea, la prioridad absoluta de España. José Luis Rodríguez Zapatero fue el primer presidente español que creó un despacho dedicado en exclusiva a la región latinoamericana, lo cual, por otra parte, habla del impacto que tuvo la nueva realidad del subcontinente sobre las percepciones de su equipo (ver cuadro 2A).

¹⁶³ *Real Decreto 1002/2006, de 8 de septiembre, por el que se nombra Secretaria de Estado para Iberoamérica a doña Trinidad Jiménez García-Herrera*, publicado en el BOE, núm. 216, sábado 09 de septiembre de 2006. La SEI tuvo dos titulares a lo largo de su existencia, Trinidad Jiménez (de septiembre de 2006 a abril de 2009) y Juan Pablo de Laiglesia (de abril de 2009 a julio de 2010). Como se ha mencionado, la SEI desapareció en esta última fecha.

¹⁶⁴ *Real Decreto 989/2006, de 8 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, publicado en el BOE, núm. 216, sábado 09 de septiembre de 2006. En el decreto se estipulaba que el MAEC contaría con cuatro secretarías de Estado a partir de ese momento: una para Asuntos Exteriores, otra para la Unión Europea, otra para Cooperación Internacional y una nueva para Iberoamérica. La nueva SEI sería “la encargada de asistir directamente al Ministro en la formulación y ejecución de la política de España para Iberoamérica” (es decir, América Latina).

Dicho de otro modo: si por sí misma la existencia de un órgano como la SEI venía a reflejar la especificidad nacional que tradicionalmente había tenido América Latina para la política exterior española -como un área en donde se encuentran localizados fuertes intereses nacionales que ameritan una agenda específica- la mera decisión de crear dicha secretaría en la coyuntura de 2006 se puede considerar también como una reacción a: 1) el desarrollo que habían alcanzado las capacidades internacionales de España entre 2004 y 2008, en especial los intereses localizados en América Latina; y por tanto 2) como una reacción a la fractura del *statu quo* en las relaciones hispano-latinoamericanas, o dicho de otro modo, como una reacción al nuevo momento histórico por el que atravesaba la relación de España con los países del subcontinente, a la luz de la magnitud de algunos de sus intereses (inversiones) y de los cambios socio políticos que presentaba la región entera a mediados de la década de 2000.

En ese contexto, Trinidad Jiménez argumentaba lo siguiente durante su primera comparecencia parlamentaria como titular de la SEI:

“Señorías, siempre se ha dicho que Iberoamérica es una de las prioridades de la política exterior de cualquier Gobierno de España, y no podría ser de otra manera, porque Iberoamérica es parte de nuestra identidad, de nuestra historia y de nuestro futuro y en este sentido no puede ser entendida España sin un proyecto compartido con las naciones iberoamericanas. Iberoamérica es también para este Gobierno una prioridad permanente de nuestra política exterior y, por ello, una cuestión de Estado. (...) La verdadera razón para la creación de esta Secretaría de Estado para Iberoamérica es que el Gobierno español quiere lanzar una señal de reconocimiento y de respeto; de reconocimiento de la importancia y de respeto a las relaciones que tenemos con el conjunto de América Latina. Con la creación de una cuarta Secretaría de Estado para Iberoamérica el Gobierno español quiere poner de manifiesto que América Latina es una prioridad política, y lo es en toda su extensión también para reforzar nuestra presencia institucional”.¹⁶⁵

El gobierno del PSOE buscaba dos cosas al crear la SEI: incrementar la presencia política e institucional de España en Latinoamérica y apoyar el multilateralismo en la región.¹⁶⁶ Este doble objetivo puede llevar a considerar que la instauración de este nuevo órgano fue una oportunidad para reafirmar, justo a la mitad de la legislatura, la idea fuerza que recorrió toda la política de Rodríguez Zapatero hacia Latinoamérica, es decir, recuperar la política y la diplomacia en las relaciones con los países del área para que desde ahí, y en el marco del *giro social* que le imprimió a las políticas tradicionales hacia la región, iniciara la defensa de los intereses de España. Esta intención se hizo evidente en las líneas de acción que ratificó la nueva titular de la SEI apenas llegar al cargo:

a) el aumento sustancial de los recursos dedicados a la cooperación al desarrollo (en materia de gobernabilidad y lucha contra la pobreza).

¹⁶⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006c), *Comparecencia de la señora secretaria de Estado para Iberoamérica (Jiménez García-Herrera). A solicitud del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso*. Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 659, martes 10 de octubre de 2006, pp. 38 y 44.

¹⁶⁶ Diario de Sesiones del Senado (2006a), *op. cit.*, p. 4.

b) la reducción de los niveles de confrontación en donde eran más preocupantes. Para ello se intentaban mantener relaciones fluidas y cercanas con todos los países, tanto con sus gobiernos respectivos como con las oposiciones políticas y las organizaciones de la sociedad civil.

c) el fortalecimiento de los procesos de integración regional, en la creencia de que “lo más útil (...) es impulsar la negociación de acuerdos de asociación entre cada uno de ellos y la Unión Europea”.

d) estimular las relaciones con los países AAE, considerados como “aliados privilegiados o estratégicos”.

f) la defensa y promoción de los derechos humanos.¹⁶⁷

Con la creación de la SEI el gobierno español siguió en la línea de relegitimar la acción de España en Latinoamérica tanto en lo político como en lo económico, pero siempre a partir de no obviar las nuevas capacidades de los países de la región. La titular de ese nuevo despacho también era consciente de ello:

“América Latina es hoy más soberana, y cuando digo que es hoy más soberana es que se empiezan a consolidar las democracias con una intensidad desconocida en el pasado (...). Esa madurez democrática de América Latina nos exige también relacionarnos de una manera especialmente madura y respetuosa. Hay manifestaciones nuevas, han surgido liderazgos nuevos, han surgido alternativas políticas con las que podremos estar más o menos de acuerdo, a las que podemos formular reparos o críticas, pero que en todo caso son expresiones de la voluntad de los ciudadanos de estos países, y este dato ya de por sí -y sé que todos lo comparten- es un elemento que nos obliga a actuar con un enorme respeto. Sé que esto es algo que comparten sus señorías y por eso lo quiero manifestar aquí con una especial intensidad, porque nunca verán por parte de esta Secretaría de Estado formular juicios de valor en el ámbito público con los que podamos señalar a uno u otro Gobierno que haya sido elegido por las urnas. Claro que hay problemas. ¿Quién no tiene problemas? Claro que hay dificultades. ¿Qué países no tienen dificultades? Pero eso no puede ser motivo suficiente como para no tratar de mantener un diálogo, sí señor Ricomá, un diálogo crítico en muchas ocasiones, como mantenemos desde una actitud constructiva y de respeto.”¹⁶⁸

El equipo de Rodríguez Zapatero pudo confirmar con la SEI la apuesta que había realizado por alcanzar un equilibrio entre las dimensiones política y económica de las relaciones con los países latinoamericanos, en una coyuntura en donde se hacía más necesario que nunca el diálogo y la distensión. El propósito, como ya se ha mencionado anteriormente, era poder afianzar la posición de España en América Latina de forma tal que posibilitara una defensa efectiva de sus intereses en aquellos países con los que había mayores convergencias (países AAE) pero también, y sobre todo, con aquellos en donde esos intereses estaban siendo seriamente cuestionados (ala radical de la nueva izquierda).

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 2-3.

¹⁶⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007), *op. cit.*, p. 17.

Para observar con mayor claridad la amalgama que formaron política y economía durante estos años, en una diplomacia de fuerte contenido económico, es imprescindible recuperar la respuesta que dio la propia Trinidad Jiménez en noviembre de 2006 a la pregunta de cómo se apoyarían a las empresas españolas en la región (recuérdese que acababan de concluir las negociaciones entre Repsol YPF y el gobierno boliviano):

“Evidentemente, como lo hemos venido haciendo hasta ahora. *Le puedo asegurar que el 80 por ciento de la diplomacia española en América Latina está dedicada a la defensa de los intereses económicos de las empresas españolas en esos países, porque ha sido mucha nuestra presencia: 120,000 millones de dólares es mucha inversión y supone una parte importante de nuestra economía y de nuestros intereses.* Las empresas españolas están en contacto no solamente con nuestras embajadas, con nuestras oficinas técnicas comerciales, sino que cada vez que viajan a América Latina, que deciden emprender un proyecto empresarial, se ponen en contacto con el Ministerio de Economía, con el de Industria, por supuesto, y con el de Asuntos Exteriores para saber con exactitud cuál es el escenario con el que se van a encontrar, y nosotros las asesoramos en la medida en que ellas nos lo pidan. Cuando tengamos que defender nuestros intereses lo vamos a hacer, como hemos hecho en Bolivia, pero para eso hay que trabar una buena relación política primero, que es de lo que me estoy encargando.”¹⁶⁹

Un buen indicador de la intención de fomentar una “buena relación política” es que a partir de la creación de la SEI se disparó el número de visitas a Latinoamérica que solía realizar el titular de la secretaría de Estado del MAEC que era el responsable de las relaciones con el subcontinente.

En efecto, si Bernardino León, en su calidad de titular de la cartera de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica (SEAEI) había visitado en seis ocasiones a diferentes países latinoamericanos (entre abril de 2004 y septiembre de 2006), la titular de la nueva SEI, Trinidad Jiménez, contabilizó doce visitas a Latinoamérica sólo en 2007, es decir, el doble de todas las que había hecho León en los tres años anteriores. Luego, en 2008 Jiménez contabilizó once visitas más a los países del subcontinente.¹⁷⁰

La presencia de la nueva funcionaria se notó no sólo en las reuniones que comenzó a tener con los Jefes de Estado y/o las autoridades locales de los países que visitaba, con los empresarios españoles asentados allí o con miembros de la sociedad civil de dichos países, sino también en acompañar al titular del MAEC en visitas tan significativas como la de Cuba, en abril de 2007, o al Príncipe de Asturias en las tomas de posesión de los nuevos

¹⁶⁹ Las cursivas son nuestras. La funcionaria proseguía: “También defendemos nuestros intereses contribuyendo a modificar en algún momento una imagen de España que estaba distorsionada solamente por el funcionamiento de las empresas. Necesitamos más política. ¿Qué ocurre? Que nuestras empresas eran, en su inmensa mayoría, proveedoras de servicios públicos esenciales para los ciudadanos y, en situaciones de crisis política aguda en el país, esta percepción de servicios públicos podía distorsionar un poco la imagen de España porque la que suministraba luz, agua, servicios bancarios, seguros, lo que fuera, era España, y no solamente las empresas. Estamos trabajando para tratar de forjar una imagen de España más acorde con la actividad que venimos realizando”. Diario de Sesiones del Senado (2006a), *op. cit.*, p. 10.

¹⁷⁰ De las once visitas de 2008 una correspondió todavía a la primera legislatura (viaje a Panamá en enero de ese año para asistir a la inauguración del Centro de Logística de la AECID). Las diez visitas restantes se llevaron a cabo ya como parte del segundo gobierno del PSOE. Cálculos propios a partir de datos de la Oficina de Información Diplomática (MAEC), Anuario CIDOB y Anuario El País. Todas las referencias al número de visitas que realizó el gobierno de Rodríguez Zapatero a Latinoamérica que se citen a continuación se han calculado a partir de esas fuentes.

mandatarios latinoamericanos (como la de Felipe Calderón en México o Daniel Ortega en Nicaragua).

Además, una novedad que introdujo esta nueva oficina fue la de realizar una reunión en República Dominicana con todos los embajadores españoles acreditados en el área con el fin de analizar la situación política de Latinoamérica y estudiar posibles líneas de actuación. Ésta primera reunión se realizó en los primeros meses de 2007 y luego en 2008 se llevó a cabo un segundo encuentro.¹⁷¹

También es necesario destacar que con la SEI el gobierno español pudo tener un contacto más específico y directo con los dos mecanismos comunitarios a los que pertenecía España, la Unión Europea y la CIN. Por ejemplo, a partir de finales de 2006 los contactos con la SEGIB ya no se hicieron sólo mediante la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, sino también por conducto de la SEI, acentuando el perfil político-institucional que se le quería dar a esa vinculación, de manera complementaria al perfil de cooperación técnica que solía tener. La nueva situación se tradujo en el hecho de que en 2007 la nueva secretaría fue la encargada de aprobar la contribución del gobierno español al Fondo Voluntario que tenía comprometido España con el sistema iberoamericano.¹⁷²

En cuanto a la Unión Europea, lo más destacable fue el viaje que realizaron a Bruselas en marzo de 2007 Trinidad Jiménez y Alberto Navarro (Secretario de Estado para la UE) donde sostuvieron una serie de encuentros con los comisarios de Relaciones Exteriores, Comercio, Economía, así como con el Alto Representante de la PESC y el Director de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea. De acuerdo con Jiménez, el objetivo de la visita era lograr “una mayor implicación de las instituciones comunitarias y promocionar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina,” en momentos en donde se percibía un claro estancamiento en las relaciones birregionales que se pretendía superar con los avances en los acuerdos de asociación de la UE con la CAN, MERCOSUR y el SICA.¹⁷³

Todo esto indica que la instauración de la SEI dentro del MAEC vino a reforzar y ampliar el aparato político-institucional que poseía el gobierno español en lo referente a la formulación y ejecución de la política exterior hacia Latinoamérica. Sin embargo, también se podría decir que en esa misma proporción la creación de esa oficina contribuyó a rebajar el perfil que había venido teniendo la figura de Rodríguez Zapatero en lo referente a las relaciones con el subcontinente. Esto quedó claro en el número de las visitas a la región: frente a las veintiún visitas que realizó el titular de la SEAEI/SEI a diferentes países latinoamericanos durante esta primera legislatura, el titular del MAEC realizó veintiocho, la Vicepresidenta Primera dieciséis pero Rodríguez Zapatero realizó solamente trece, siendo el miembro del EPE que menos viajó a América Latina durante este periodo.

¹⁷¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007a), *op. cit.*, pp. 4-5.

¹⁷² *Ibid.*, p. 5.

¹⁷³ *Ídem.*

Hay que subrayar que las visitas del titular del MAEC a Latinoamérica se incrementaron notablemente a partir de 2006, tal y como sucedió en el caso de la SEI. En 2004 Moratinos visitó en dos ocasiones diferentes países latinoamericanos, ocho en 2005 y siete más en 2006, pero en 2007 la cifra se elevó a doce, un aumento que combinado con el que registró la SEI (que pertenece al MAEC) estaría hablando de la intensidad del diálogo que mantuvo ese ministerio con Latinoamérica a partir de la intensa coyuntura de 2006-2007.¹⁷⁴

Por el contrario, 2006 fue justamente el año en el que Rodríguez Zapatero viajó menos a la región durante su primer gobierno (un solo viaje, realizado con motivo de la Cumbre Iberoamericana que se celebró en Montevideo en noviembre de ese año). Tal circunstancia estaría reflejando a su vez las dificultades que el presidente enfrentaba en ese momento tanto en el plano de la política interna (estatuto de autonomía en Cataluña, ETA) como en el plano de la política internacional (Plan África, fracaso del Tratado Constitucional de la Unión Europea). Esto refuerza el argumento de que la segunda mitad de esta legislatura fue un periodo de menor perfil presidencial en la política exterior.

Finalmente, hay que advertir que en 2004 la Vicepresidenta Primera no realizó ninguna visita a la región, pero a partir de 2005 comenzó a realizar una gira por Latinoamérica en el mes de agosto que se volvió habitual a partir de entonces, visitando primero seis países en ese año, cuatro en 2006, seis en 2007 y tres más en 2008.¹⁷⁵

En suma, a partir de toda la evidencia anterior, se podría argumentar que la creación de la SEI en 2006 constituyó un ejercicio de adaptación por parte del gobierno España y una muestra de su intención por contar con los instrumentos adecuados para darle fluidez al diálogo directo con los países de América Latina. También se podría afirmar que la nueva oficina representó el punto en donde el gobierno socialista pudo alcanzar una presencia plena en Latinoamérica, si bien, claro está, en detrimento de la figura del presidente del gobierno.

En ese sentido, la aproximación a los países AAE; el relanzamiento del proyecto iberoamericano y de la política de cooperación al desarrollo; la política hacia Cuba; las visitas que realizaron los mandatarios latinoamericanos a España durante la primera legislatura;¹⁷⁶ la gran diversidad de acuerdos bilaterales que se firmaron en este mismo periodo; y, por supuesto, la creación de la SEI, son acciones que estarían reflejando el hecho de que Rodríguez Zapatero y su gobierno pudieron normalizar las relaciones con el subcontinente respecto de la legislatura anterior, recuperando la presencia e interlocución tras el distanciamiento que habían significado los últimos años de José María Aznar en el poder.

¹⁷⁴ Por ejemplo, en la histórica visita que realizó Moratinos a Cuba en abril de 2007 estuvo acompañado por los titulares de la Secretaría de Estado para Iberoamérica, Trinidad Jiménez, y por la titular de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín. Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 501.

¹⁷⁵ Naturalmente, la cifra de 2008 corresponde a la gira que realizó en agosto de ese año, una vez iniciado el segundo gobierno de Rodríguez Zapatero.

¹⁷⁶ Del lado latinoamericano, diez presidentes visitaron España entre 2004 y 2008, siendo los más activos los de Colombia, México y Perú (cada uno con cuatro visitas), seguidos de Honduras (tres visitas) y Argentina, Brasil y Chile (dos visitas cada uno). Es decir, los países AAE fueron los que mostraron mayor movimiento.

Así mismo, si a esa presencia se añade que la diplomacia española tuvo un papel protagónico en Cuba; que se hicieron esfuerzos de mediación en distintos escenarios subregionales, aunque con resultados dispares (como la Cumbre de Guayana o la mediación entre Argentina y Uruguay); que, además, Rodríguez Zapatero pudo lograr que España participara en la Alianza contra el Hambre y en la MINUSTAH; y que, finalmente, se logró vincular la Alianza de Civilizaciones con la CIN, se podría sostener que la política de José Luis Rodríguez Zapatero hacia América Latina, durante su primer gobierno, se caracterizó por haber alcanzado una *presencia con relativo protagonismo* en la región, aupada por una economía en auge que apenas al final de la legislatura (2007) comenzaba a mostrar algunos signos de debilidad.

Ese protagonismo alimentaría los registros de activismo internacional que alcanzó Rodríguez Zapatero en sus dos primeros años al frente del cargo. Y a la inversa, el relativo distanciamiento que tuvo de la política latinoamericana a partir de 2006, en beneficio de la SEI, estaría relacionado con las dificultades que comenzó a enfrentar a nivel interno y a nivel internacional para llevar más lejos esa apuesta. En el caso latinoamericano, la marcha de los acontecimientos le reveló lo difícil que era sostener una estrategia de “ser amigo de todos”: los intereses de Estados Unidos en la región, los roces con el gobierno de Hugo Chávez o las nacionalizaciones en Bolivia le hacían ver los límites de tal estrategia.¹⁷⁷

Desde ese ángulo, la primera administración de Rodríguez Zapatero se podría observar como un proceso de reencuentro y adaptación en Latinoamérica pero también como una etapa de continuo aprendizaje que se fue decantando conforme avanzó la legislatura hasta llegar a corroborar que la naciente heterogeneidad política de la región planteaba una amplia gama de retos. Así como Bolivia, Venezuela o Cuba guardaban diferencias y semejanzas entre sí, planteando, lógicamente, problemas igualmente diferenciados, los países AAE también mostraban un cierto grado de diferenciación interna, comenzando por la cabeza del grupo (México y Brasil) y prosiguiendo con Argentina o Perú, con los que comenzaban a existir ciertos roces derivados del nacionalismo económico de Cristina Fernández y en menor grado de Alan García.¹⁷⁸

Por otro lado, cabría hacer una última apreciación. A lo largo de todo este capítulo, se trató de demostrar que las acciones que emprendió el gobierno de Rodríguez Zapatero en Latinoamérica estuvieron motivadas por la necesidad de recuperar las posiciones y la autonomía en la región que se había perdido respecto de Estados Unidos y la Unión Europea. Se trató de una lectura alternativa a la que había hecho el Partido Popular sobre los intereses nacionales de España en el sistema internacional post 11S. Las actuaciones en Colombia y Venezuela, así como en lo referente a la política migratoria, fueron en ese sentido.

Pero el fuerte acento que puso el gobierno socialista en los intereses nacionales de España alcanzó su mejor expresión en la acción en Cuba, en el relanzamiento del sistema

¹⁷⁷ Juan Pablo Soriano (2008), *op. cit.*, p. 109.

¹⁷⁸ A partir de 2006 Repsol comenzó a tener algunos problemas menores con el gobierno argentino y Telefónica tuvo dificultades para renegociar el contrato de sus servicios con el gobierno peruano.

iberoamericano y en la creación de la SEI. En los tres casos la conducta del gobierno estuvo guiada por el criterio de defender intereses nacionales que España tenía localizados en esos tres ámbitos de acción. También eso fue claro en lo referente a la política de cooperación al desarrollo hacia Latinoamérica, puesto que la administración de Rodríguez Zapatero tuvo que reforzar la dimensión nacional de esa política (*versus* la dimensión de la UE) en el momento en el que los consensos internacionales sobre la materia hacían que la región perdiera peso dentro de las prioridades de los donantes (viraje de los PRM a los PRB).

En razón de lo anterior, en este análisis se considera que durante la primera administración de José Luis Rodríguez Zapatero la relación entre tendencias *nacionales* y *colectivas* de la agenda latinoamericana de España registró un desequilibrio a favor de las primeras. Una situación que era de esperarse por cuanto el escenario europeo impedía que España siguiera optando por una europeización por *default* de la política hacia la región, como ha señalado Sanahuja.¹⁷⁹

Sin embargo, no se debe perder de vista que la necesidad de reforzar la agenda nacional también se puede atribuir a las malas relaciones que había dejado Aznar, a la fuerte acumulación de intereses económicos españoles en la región y, finalmente, a la creciente hostilidad que comenzaban a mostrar gobiernos latinoamericanos específicos. En otras palabras, el argumento que explique la preferencia de Rodríguez Zapatero por las políticas bilaterales (nacionales) de España hacia América Latina debe ser multifactorial y no restringirse a explicaciones basadas solamente en la europeización de la política exterior española. Eso es lo que se ha tratado de realizar en el presente capítulo.

¹⁷⁹ José Antonio Sanahuja (2013), “Spain. Double Track-Europeanization and the Search for Bilateralism”, en Lorena Ruano (ed.) (2013), *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, New York, pp. 49-56.

Capítulo 5: La segunda legislatura: América Latina, una prioridad recuperada en la antesala de la crisis

5.1. Introducción

Una vez que hemos revisado la política latinoamericana de la primera administración de José Luis Rodríguez Zapatero es tiempo de analizar lo ocurrido durante su segundo periodo presidencial. Como se mencionó al principio del trabajo, la idea de abordar de manera separada ambos ejercicios es para captar la manera en que fueron evolucionando tanto las presiones e incentivos sistémicos que enfrentó su gobierno en la región como las percepciones y valoraciones del Ejecutivo de Política Exterior (EPE) en torno a esa realidad. Esto permite construir una narrativa histórica que siga incorporando las variables independientes e intervinientes que hemos elegido para nuestro estudio y distinguir las diferencias entre cada periodo.

5.2. Panorama general

Se podría decir que la política latinoamericana de la segunda administración de Rodríguez Zapatero se caracterizó, en términos generales, por su continuidad respecto de la legislatura anterior.¹ Sin embargo, se trató de una acción que no pudo profundizar en sus objetivos iniciales y que tampoco tuvo el protagonismo que había mostrado por momentos durante la primera legislatura. Los factores que determinaron ese limitado alcance fueron el complejo escenario latinoamericano de estos años, la crisis política y económica que atravesó España, sobre todo a partir de 2010, y las mermadas capacidades del país ibérico en el tablero internacional.

En términos del realismo neoclásico esto quiere decir que si durante la primera administración de José Luis Rodríguez Zapatero la política latinoamericana de España estuvo marcada por una fase de expansión internacional del país ibérico y, además, por

¹ Ver Gustavo Palomares (2012), “La política exterior de España con Iberoamérica (2008-2011)” en Ramón Cotarelo y César Colino (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, pp.473-499. A la hora de analizar la política exterior de esta nueva legislatura hay que tener en cuenta los cambios que se produjeron al interior del EPE a lo largo del periodo. De entrada, todos sus miembros fueron ratificados en sus cargos al inicio del nuevo gobierno socialista: Miguel Ángel Moratinos como titular del MAEC, Trinidad Jiménez como titular de la SEI y María Teresa Fernández de la Vega como titular de la Vicepresidencia Primera. Sin embargo, ninguno de los tres acabó la legislatura en ese puesto. Trinidad Jiménez fue relevada en abril de 2009 y pasó al Ministerio de Sanidad como su nueva responsable, regresando al MAEC en octubre de 2010 para sustituir a Moratinos como titular del ministerio; Jiménez permaneció ahí hasta el final de la legislatura. Por el contrario, con este movimiento Miguel Ángel Moratinos se vio forzado a salir definitivamente del gobierno al igual que Fernández de la Vega, cuando fue sustituida, a su vez, por Alfredo Pérez Rubalcaba, también en octubre de 2010. Sin embargo, este último tampoco terminó la legislatura y abandonó el gobierno en julio de 2011, en plena crisis de la administración de Rodríguez Zapatero. Entre esa fecha y el final de la legislatura, el gobierno careció de Vicepresidencia Primera, de modo que en ese último tramo el EPE se restringió a tres miembros: el presidente, la titular del MAEC y el titular de la SEAEI. En ese sentido, también es necesario tomar en cuenta que Juan Pablo de Laiglesia fue el sucesor de Trinidad Jiménez en la SEI a partir de abril de 2009 y posteriormente se convirtió en el titular de la SEAEI cuando a mediados de 2010 el gobierno decidió suprimir la SEI para volver a fusionar los Asuntos Iberoamericanos con los de Exteriores. De Laiglesia permaneció en ese cargo muy poco tiempo, hasta noviembre de 2010, siendo sustituido por Juan Antonio Yáñez-Barnuevo quien finalizaría la legislatura ocupando la titularidad de esa secretaría (ver cuadro 1B).

haber alcanzado un relativo protagonismo en la región, durante su segundo gobierno estuvo determinada por una ligera contracción de la presencia de España a nivel internacional y por un perfil más discreto en Latinoamérica.

Las acciones que permiten hablar de continuidad entre una y otra legislatura estuvieron relacionadas con las novedades que se habían lanzado en el periodo 2004-2008 (por ejemplo, países AAE). También tuvieron que ver con la insistencia del gobierno de seguir una agenda nacional en la política hacia Cuba. Igualmente, en el plano multilateral hay que destacar la presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 y los resultados que arrojó de cara al reforzamiento de los vínculos de comercio e inversión entre ambas regiones.

En un segundo plano de acción, también se siguió apostando por el diálogo y por una diplomacia de no-confrontación a la hora de enfrentar un escenario latinoamericano en el que los cambios regionales que habían llevado a la fractura del *statu quo* se consolidaron y se desarrollaron con total plenitud entre 2008 y 2011.

Finalmente, habría que valorar también que ciertas decisiones tomadas al calor de la crisis de 2010 afectaron directamente aspectos relevantes de la agenda nacional que hasta el momento había planteado la administración de Rodríguez Zapatero, tales como la política de cooperación al desarrollo o la SEI. Esto, combinado con la importancia que le dio a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el marco de la presidencia española de la UE, propició que durante esta legislatura se equilibrara la agenda nacional y la agenda europea de la política de España hacia la región.

5.3. El nuevo gobierno y las perspectivas de la política hacia Latinoamérica

Naturalmente, la nueva administración socialista partió de unas coordenadas muy diferentes a las del inicio de la legislatura anterior. En primer lugar, a partir de abril de 2008 el gobierno podía arrancar con los canales de interlocución ya desbloqueados y con una posición diplomática que permitía sortear, no sin dificultades, el rocoso entorno latinoamericano. Además, el EPE contaba con un nuevo instrumento político-administrativo que, al menos en teoría, podría servir para agilizar la gestión de los intereses españoles (SEI). Así mismo, se había relanzado la agenda bilateral en casos muy concretos (países AAE) y también se había trasladado el *giro social* al plano de las cumbres iberoamericanas. Finalmente, el impulso que se le había dado a la política de cooperación al desarrollo había marcado un hito en lo referente al caso latinoamericano (agenda ODM *plus*). Quizá hayan sido esta serie de novedades las que llevaron al PSOE a valorar, de cara a las elecciones generales de 2008, que América Latina era “una prioridad recuperada y de futuro”.²

² PSOE (2008), *Motivos para creer. Programa Electoral Elecciones Generales 2008*, pp. 297-298. En una de sus primeras comparecencias parlamentarias de la nueva legislatura, Moratinos argumentó: “En esencia, señorías, hemos conseguido consolidar una presencia estratégica sin precedentes en Latinoamérica, con vocación de permanencia y de asociación en el desarrollo integral y solidario de esta región. Esta nueva presencia de España en América Latina ha despertado un renovado interés y unas mayores expectativas por parte de los países latinoamericanos”; Diario de Sesiones

Una segunda coordenada de inicio fue la experiencia y aprendizaje que había conseguido el EPE al haber tenido que desenvolverse en un escenario latinoamericano crecientemente diverso y plural. Si por una parte durante la anterior legislatura se habían gestionado relaciones que plantearon retos diplomáticos serios (cuestionamientos a las inversiones españolas, roces diplomáticos) por la otra esa misma situación permitió corroborar, casi por efecto de contraste, lo acertado de haber comenzado a privilegiar otro grupo de países con los que había más afinidad política y donde los intereses económicos españoles eran igual o más significativos que en algunos gobiernos de la nueva izquierda (países AAE). La perspectiva al inicio de la segunda legislatura era que se encontraban en consolidación las tendencias que habían llevado a identificar países revisionistas y países *statu quo*.

Un tercer punto de partida fue la intención que tuvo el nuevo gobierno del PSOE para relanzar la política exterior al inicio de esta legislatura. Esto conviene subrayarlo porque para el caso de Latinoamérica esa intención inicial se expresó en el hecho de que el ministro Moratinos haya decidido incluir al subcontinente en el “Decálogo para el consenso” que presentó a las fuerzas parlamentarias el 22 de mayo de 2008. Como se mencionó en el tercer capítulo, con este decálogo el gobierno pretendía alcanzar, en lo referente a Latinoamérica, un pacto de Estado en torno a la profundización de las relaciones entre la Unión Europea y el subcontinente -donde la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010 era el punto culminante de este objetivo-, en torno a la estrategia de diálogo constructivo con el gobierno cubano y en torno al impulso de la conmemoración de los bicentenarios de las repúblicas latinoamericanas.³

Es preciso observar que paralelo a ese interés también se puede distinguir una ligera disminución del peso relativo que ocupó América Latina dentro del discurso inicial del nuevo gobierno. Por ejemplo, el subcontinente fue mencionado en los últimos lugares dentro de las prioridades de política internacional en la conferencia que ofreció Rodríguez Zapatero en el Museo del Prado en junio de 2008; sin mencionar que las pocas líneas que le dedicó estuvieron cargadas de retórica.⁴ Esto desde luego no significa que Latinoamérica no haya sido concebida desde un principio como parte importante de la política internacional que pretendía desarrollar el gobierno a lo largo de este nuevo periodo. Lo que estaría indicando sería más bien que la relación con el subcontinente ya se había normalizado y que por un movimiento natural se regresaba a los niveles tradicionales de retórica que siempre han caracterizado a la política de España hacia Latinoamérica. Si ahora la región no aparecía a la cabeza de las prioridades del gobierno era porque no

del Senado (2008a), *Comparecencia de D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 53, martes 30 de septiembre de 2008, p. 4.

³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008a), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 27, jueves 22 de mayo de 2008, pp. 5-6.

⁴ Su intervención sobre el subcontinente la abrió con estas palabras: “La mitad de nuestro ser se ha forjado en América. No les hablaré de viajes a América Latina porque una parte de mí siempre está allí. Pero si les diré que mantendré un alto ritmo de viajes, pues quisiera recorrer el conjunto de la región.” Más adelante agregó “Mi confianza en las posibilidades presentes y futuras de Latinoamérica es infinita, y ello aumenta el orgullo de mi país de formar parte de ese espacio compartido durante siglos.” José Luis Rodríguez Zapatero, (2008c), *En interés de España: una política exterior comprometida. Texto de la conferencia pronunciada por el presidente del gobierno en el Museo del Prado el 1 de junio de 2008*, Real Instituto Elcano, ARI 55, julio 2008, Madrid, p. 13.

requería de una intervención diplomática tan urgente y prioritaria como la que se había necesitado al inicio de la anterior legislatura.

Otro punto de partida fueron además las perspectivas que se abrían para la economía española en la coyuntura de 2008. En el tercer capítulo apuntamos que a principios de la anterior legislatura Rodríguez Zapatero había recibido una economía en plena fase de crecimiento y expansión, y que al final de ese periodo existía la sensación de que su gobierno no había pinchado la burbuja que había permitido su crecimiento. A principios de 2008, todo indicaba que la zona euro y con ella la economía española entrarían en recesión.

En ese sentido, una quinta coordenada de arranque fue el nuevo énfasis que puso Rodríguez Zapatero en las cuestiones económicas como un aspecto clave de todo su gobierno y en particular de su política exterior. Esto quizá pueda explicar *a posteriori* y en parte el lugar secundario que fue adquiriendo América Latina dentro de las prioridades de la política exterior del presidente socialista a partir de 2008. Tal y como se destacó en el tercer capítulo, en un contexto de crisis económica la política exterior de España fue adquiriendo un perfil geoeconómico cada vez más acentuado, en donde se buscaban ampliar los focos de inversión hacia zonas donde la presencia económica del país ibérico era todavía relativamente menor y donde, por lo tanto, había mayor potencial de crecimiento y expansión, como en el sudeste de Asia o en el Golfo Pérsico. Frente a esa coyuntura, América Latina aparecía como un área mucho más conocida en donde el esfuerzo por abrir el camino para más inversiones era menor.

Es necesario llamar la atención sobre el hecho de que sólo gracias a que Rodríguez Zapatero pudo recuperar las posiciones de España dentro Latinoamérica en el cuatrienio 2004-2008, es que su gobierno logró tener un mayor margen de libertad para mirar hacia otro lado cuando las circunstancias así lo requirieron. ¿Qué hubiese ocurrido si la crisis económica hubiera golpeado a España con toda su fuerza, no en 2010, sino en el momento de recambio gubernamental entre Aznar y Rodríguez Zapatero, cuando era necesario concentrar grandes esfuerzos diplomáticos para reconducir la relación? Visto de esa manera, parecería que el gobierno del PSOE estabilizó justo a tiempo las relaciones de España con los países latinoamericanos, poco antes de que la crisis financiera internacional le impidiera poner en marcha operaciones diplomáticas de mayor calado.

En todo caso, si se toma como cierto lo dicho por el ministro Moratinos, el impacto que tendría sobre la política latinoamericana un mayor acento en los aspectos económicos seguiría siendo el mismo que se venía presentando desde la anterior legislatura. Esto es, la estimulación de los intercambios económicos con los países del área y la defensa de las empresas españolas en el subcontinente, bien acompañándolas en los contenciosos que se pudieran originar (nacionalizaciones), o bien manteniendo y alentando un ambiente político y jurídico propicio, bilateral o subregional, para que siguieran invirtiendo.⁵

Por último, una sexta coordenada de la que partió la política latinoamericana del nuevo gobierno español fue la perspectiva de que el candidato del Partido Demócrata, Barack

⁵ Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008a), *op. cit.*, p. 4.

Obama, ganara las elecciones presidenciales de Estados Unidos que se celebrarían en noviembre de 2008. Esta circunstancia tuvo al menos dos consecuencias. La primera fue que de parte española se prefiguraba una posible cooperación con Estados Unidos que pudiera abordar diferentes cuestiones de la agenda regional.⁶ Y la segunda fue que en tal escenario se tenía que ser más cuidadoso con las actuaciones en la región ante la necesidad de tener mayores puntos de encuentro con la nueva administración estadounidense y de no incurrir en los mismos errores en los que se había caído con la presidencia de George W. Bush. Era un imperativo recuperar la relación bilateral con Estados Unidos al más alto nivel.

Ahora bien, tomando como referencia estas coordenadas de inicio es posible establecer que la continuidad de la política latinoamericana de España durante esta legislatura se manifestó tanto en los fines como en los medios. En particular, el gobierno del PSOE reiteró la intención de fortalecer la presencia e influencia de España en la región así como de contribuir a consolidar la estabilidad política y económica de los países latinoamericanos; dos metas que de alguna u otra forma estuvieron presentes a lo largo de toda la legislatura anterior. En cuanto a los medios, durante este segundo gobierno se reafirmó continuamente la idea de privilegiar el diálogo y de mantener una interlocución normalizada con los gobiernos latinoamericanos.⁷

¿A qué respondió la voluntad por seguir con esta línea de comportamiento? Desde luego, no se trató de un continuismo mecánico.

La interpretación que se sostiene en este análisis es que el EPE valoró que las condiciones en las que se había tenido que desenvolverse durante los cuatro años anteriores (incertidumbre, nacionalización de empresas, reticencias de Brasil a la acción de España) permanecerían en el mediano plazo y que se llegaría a la consolidación de la diversidad política e ideológica del subcontinente, con todas las consecuencias que ello podría tener para los intereses políticos y económicos españoles en la región. Ante ese panorama era imprescindible seguir apostando por el diálogo y por un discurso que, como se recordará, trató de buscar desde el comienzo un equilibrio entre el reconocimiento de la realidad socioeconómica de Latinoamérica y las exigencias de seguridad jurídica para las inversiones españolas.⁸

Además, hay que tomar en cuenta que no se podía descuidar la interlocución con los países latinoamericanos justo en el momento en el que estaban mostrando un apetito cada vez

⁶ PSOE (2008), *op. cit.*, p. 299.

⁷ Diario de Sesiones del Senado (2008a), *op. cit.*, pp. 3-4. En el programa electoral del PSOE de 2008 se sostenía que “la mejor manera de defender nuestros intereses a largo plazo es evitar la confrontación pero ser firmes en la defensa de nuestros principios”; PSOE (2008), *op. cit.*, p. 297.

⁸ Así, el programa electoral de 2008 establecía lo siguiente: “Los socialistas seguiremos trabajando para garantizar un marco jurídico seguro y estable para las inversiones en América Latina y para que éstas tengan una incidencia positiva en el desarrollo sostenible de los países donde están implantadas. Potenciaremos la responsabilidad social de nuestras empresas”; *Ibid.* p. 298.

mayor por establecer o renovar los vínculos políticos y económicos con otras regiones del mundo (como África o el Sudeste de Asia), o bien con países como China, Rusia e Irán.⁹

En otras palabras: si al principio de su anterior gobierno Rodríguez Zapatero y su equipo valoraron que el *giro atlantista* de Aznar había puesto en peligro los intereses de España en América Latina y actuaron en dirección a privilegiar los canales nacionales de acción (*versus* los canales europeos), a partir de la siguiente legislatura la evolución que había mostrado el escenario latinoamericano tras la fractura del *statu quo*, aunado a los fuertes intereses españoles que se acumulaban en la región (como las relaciones bilaterales con México, Brasil o Cuba), fue lo que condujo al gobierno socialista a priorizar la agenda nacional de España en Latinoamérica, si bien la presidencia española de la UE en 2010 y la crisis de ese año contribuyeron a que la agenda europea recuperara terreno.

5.4. Continuidad en la acción de España en el subcontinente

5.4.1. Las relaciones con los países con acuerdos de asociación

En el plano concreto de las acciones, Rodríguez Zapatero y su nuevo gobierno también procuraron continuar con las iniciativas que habían lanzado durante la legislatura anterior, aquellas que precisamente habían contribuido a actualizar la agenda nacional de la política latinoamericana española.

En la esfera bilateral la apuesta se dirigió a continuar con los acuerdos de asociación estratégica, apuntando a profundizarlos y llegando incluso a considerar extender la red de esos acuerdos hacia otros países de América Latina.¹⁰ Los resultados en esta línea de acción fueron mixtos.

En el saldo positivo, se encuentran todos aquellos hechos que contribuyeron a estrechar los lazos bilaterales con los países AAE. Con Perú, por ejemplo, se logró firmar el acuerdo de asociación en octubre de 2008 y casi al final de la legislatura, en junio de 2011, se revisaron los acuerdos correspondientes con la Argentina de Cristina Fernández y el Brasil de Dilma Rouseff.

También se firmaron otro tipo de acuerdos que hablaban de la importancia que tenía este grupo de países para España, como los acuerdos de cooperación triangular para actuar en terceros Estados (con Argentina y Chile); los acuerdos de defensa (con Brasil y Perú); los acuerdos de cooperación energética (con Chile y México); y el acuerdo de cooperación financiera que se estableció con Colombia.

⁹ Al respecto conviene recordar lo que señaló Thomas Shannon, entonces secretario de Estado adjunto para América Latina del gobierno de George W. Bush: "(...) el ambiente diplomático es ahora más competitivo y más complicado (...) Para tener relevancia en la región (latinoamericana), EE UU tiene que mostrar que entiende sus problemas. Es muy importante que la diplomacia no se centre sólo en América Latina; también en los países que tienen nexos con ella, como algunos países asiáticos y, por supuesto, España". Javier Lafuente (2009), *Una diplomacia para entender a Latinoamérica*, El País, 11 de septiembre de 2009, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/01/10/actualidad/1231542001_850215.html

¹⁰ PSOE (2008), *op. cit.*, p. 298.

Así mismo, destacaron la puesta en marcha de las Fundaciones Consejo con México (2009) y Brasil (2011), que eran dos apuestas de diplomacia pública a las que ya nos referimos en el capítulo tres. Por último, habría que señalar el apoyo que dio España para que la Unión Europea lanzara la asociación estratégica con México, en octubre de 2008, así como la concertación del gobierno español con los de México, Argentina y Brasil para actuar en ciertos foros internacionales.¹¹

Otro aspecto relevante durante esta legislatura fue que Brasil, Colombia y Perú se unieron a México y Venezuela como proveedores latinoamericanos de hidrocarburos de España.

Brasil y Colombia comenzaron a figurar entre los suministradores de crudo del país ibérico a partir de 2008 alcanzando, en el primer caso, un promedio anual de 495 mil toneladas durante el periodo 2008-2012, mientras que Colombia alcanzó un promedio anual de 946 mil toneladas durante esos mismos años. Sus cuotas de participación sobre el total del crudo importado por España en el año 2012 fueron del 1% y el 5.6%, respectivamente, frente al 4.4% de Venezuela o el 14.7% de México (ver tabla 5A).¹²

Por su parte, Perú comenzó a proveer gas natural a España a partir de 2010, convirtiéndose en uno de sus proveedores más significativos apenas dos años después, ya que en 2012 su cuota de participación sobre el total de las importaciones de gas que hizo España fue del 7%, colocándose como su quinto proveedor, por detrás de Argelia (el primero, con un 40%), Nigeria (15%) Qatar (12%) y Francia (9%) (Ver mapa 5A).¹³

La inclusión de los países AAE en el panorama energético español (del que México ya formaba parte) indica los nuevos intereses e interdependencias que surgieron con esos países y el grado de madurez que alcanzaron las relaciones con ese grupo en la última parte del mandato de Rodríguez Zapatero.

También es importante destacar que los flujos comerciales y de IED entre España y los países AAE presentaron un incremento respecto de la anterior legislatura. Por ejemplo, las exportaciones españolas hacia ese grupo de países pasaron de los 21,978 millones de euros que habían alcanzado durante la primera administración de Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2007) a 27,705 millones de euros durante la segunda (periodo 2008-2011), lo que supuso un incremento del 26%. Por su parte, las importaciones desde esos mismos países

¹¹ Durante la cumbre Iberoamericana de Estoril (noviembre de 2009) se acordó con México y Argentina llevar a la reunión del G20 una propuesta para recapitalizar al BID ante la escasez de fondos. Con Brasil y México, el gobierno español acordó actuar conjuntamente en Haití en el terreno de la cooperación al desarrollo (2008-2009).

¹² CORES (2013), *Informe Estadístico Anual 2012*, Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Madrid, p. 32. Documento obtenido en la página electrónica de CORES: <http://www.cores.es/esp/portada.html>.

¹³ Enagás (2012), *El Sistema Gasista Español. Informe 2012*, Enagás, Madrid, 2012, 176 pp. Documento obtenido de la página electrónica de Enagás: http://www.enagas.es/cs/Satellite?cid=1146236524584&language=es&pagename=ENAGAS%2FPAGE%2FENAG_listadoComboAnio

pasaron de 33,842 millones de euros entre 2004-2007, a 43,187 millones de euros en el siguiente cuatrienio, representando un aumento del 27.5%.¹⁴

Como se puede ver en la tabla 5B, las variaciones más significativas las registraron Perú y Brasil. En el primer caso, las exportaciones españolas se incrementaron en un notable 63%, al pasar de 717 millones de euros (periodo 2004-2007) a 1,172 millones de euros en el siguiente periodo, mientras que las importaciones desde ese mismo país crecieron un 69.4%, al pasar de 2,373 millones de euros a 4,022 millones de euros.

Por su parte, las exportaciones españolas hacia Brasil alcanzaron un valor de 7,783 millones de euros durante la segunda administración de Rodríguez Zapatero, lo que representó un aumento del 71.7% respecto del cuatrienio anterior, mientras que las importaciones desde el país sudamericano alcanzaron un valor de 12,050 millones de euros en 2008-2011, incrementándose un 31% respecto de 2004-2007.

No obstante, durante esta legislatura México siguió siendo el principal socio comercial de España dentro de los países AAE, con unos intercambios cuyo valor agregado - exportaciones más importaciones- ascendió a poco más de 23,000 millones de euros, seguido de Brasil (19,800 millones) y Argentina (10,770 millones).

En cuanto a los flujos de IED, los incrementos fueron como sigue. Las inversiones desde España hacia los países AAE pasaron de 28,391 millones de euros durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2007) a 31,190 millones de euros en el segundo (periodo 2008-2011) lo que supuso un incremento del 19%. A su vez, las inversiones que realizaron los países AAE en España también aumentaron, aunque en este caso, de manera muy notable, un 152 %, pasando de 2,676 millones de euros (periodo 2004-2007) a 6,756 millones de euros (periodo 2008-2011).

Colombia fue el país que presentó los cambios más destacados. Como destino de IED española pasó de recibir 624 millones de euros durante el periodo 2004-2007 (es decir, antes de haber firmado el acuerdo de asociación con España) a recibir 1,485 millones de euros entre 2008 y 2011, lo que significó un aumento del 138%. Como emisor de IED hacia España el incremento fue mayúsculo, pues pasó de invertir 6 millones de euros entre 2004-2007 a invertir casi 2,400 millones de euros entre 2008-2011, lo que representó un aumento de más del 4000%.

Perú también registró un incremento significativo aunque sólo como destino de IED española, al recibir un 168% más que en el periodo anterior (2004-2007), es decir, antes de haber firmado al acuerdo de asociación con España. Chile y México por su parte registraron aumentos de más del 200% en las cantidades de IED que destinaron al país ibérico. Aún así, durante esta segunda legislatura los principales destinos de IED española dentro del grupo AAE fueron México (12,656 millones de euros), Brasil (8,817 millones) y Argentina

¹⁴ Las cifras sobre comercio y flujos de IED entre España y América Latina que se citen a partir de ahora se han obtenido de la Secretaría de Estado de Comercio, siempre y cuando no se indique otra cosa.

(5,919 millones), mientras que los principales emisores de IED hacia España dentro de este mismo grupo fueron Colombia, Brasil y México (ver tabla 5C).

Con tal desempeño, los países AAE siguieron concentrando los mayores flujos comerciales y de IED entre España y América Latina durante la segunda administración de Rodríguez Zapatero, representando una cuota del 71.4% del valor total de las exportaciones españolas hacia la región (que ascendió a 38,807 millones de euros) y una cuota del 82.7% del valor total de las importaciones desde América Latina en ese mismo lapso (a su vez, de 52,230 millones de euros). En cuanto a las inversiones, el nivel de concentración fue similar ya que estos seis países absorbieron el 84.6% de la IED española que llegó a Latinoamérica (36,862 millones de euros) y fueron responsables, a la vez, del 68.5% de los 9,860 millones de euros de IED latinoamericana que llegó a España durante este mismo periodo.

Por otra parte, también gracias a estas cifras los países AAE volvieron a tener un papel muy relevante como destino de la IED española en el mundo, ya que durante esta segunda legislatura absorbieron el 20.6% del total de las inversiones que hicieron las empresas españolas en el exterior; es decir, una cuota similar a la del periodo 2000-2003 (27.6%). Su participación como origen del total de IED que recibió España durante este mismo periodo aumentó de manera significativa respecto del periodo anterior (2004-2007) al pasar del 3% al 6% en éste cuatrienio (ver gráfico 5A). No obstante, su participación dentro de los flujos totales del comercio español continuó siendo discreta, con niveles similares a los de la legislatura pasada aunque con un ligero incremento (3.7% para exportaciones y 4.4% para importaciones).¹⁵

Frente a este panorama, se encuentra el de las relaciones económicas con el resto de América Latina. Según se aprecia en la tabla 5B, los flujos comerciales de España con AL-13 aumentaron discretamente durante la segunda administración de Rodríguez Zapatero. Las exportaciones hacia ese grupo de países pasaron de 8,658 millones de euros (2004-2007) a 11,101 millones en 2008-2011, mientras que las importaciones desde allí pasaron de 8,828 millones de euros a 9,043 millones de euros. Venezuela y Cuba fueron los principales socios comerciales dentro de este grupo de países, con intercambios agregados que alcanzaron un valor de 7,210 millones de euros (en el primer caso) y de 3,045 millones de euros (en el segundo).

Los flujos de IED española hacia AL-13 también aumentaron aunque de manera más significativa que los flujos de comercio, un 128%, pasando de los 2,482 millones de euros (periodo 2004-2007) a los 5,671 millones de euros (periodo 2008-2011), siendo Venezuela y Ecuador los países más destacados. Igualmente, los flujos de IED desde AL-13 hacia España aumentaron de manera importante, un 43%, pasando de 2,159 millones de euros

¹⁵ Durante el segundo gobierno del PSOE (periodo 2008-2011) el comercio total de España tuvo un valor de 751,127,842.83 de euros, para las exportaciones, y de 992,700,529.62 de euros para las importaciones. En ese mismo periodo, la IED española en el mundo alcanzó los 151,532,101.34 de euros, mientras que la IED que llegó a España ascendió a 110,629,679.29 de euros.

(2004-2007) a 3,103 millones de euros (en 2008-2011). Uruguay y nuevamente Venezuela destacaron en este rubro (ver tabla 5C).

A la luz de todas estas cifras se pueden hacer varias consideraciones.

La primera es que el desempeño que mostraron durante esta legislatura las relaciones económicas entre España y los países AAE, más Cuba y Venezuela, confirmó el patrón que se venía desarrollando desde la última década del siglo XX, en donde el comercio y las inversiones del país ibérico en el subcontinente se concentraban en esos ocho países.

La segunda consideración es que México terminó siendo el socio económico latinoamericano más importante para la España de José Luis Rodríguez Zapatero, ya que fue el país de la región con el que España tuvo más intercambios comerciales durante todo su mandato (periodo 2004-2011). Le siguieron Brasil, Argentina, Chile, y luego, a mayor distancia, Venezuela, Perú, Colombia y Cuba. México también ocupó el primer lugar dentro del ranking de destinos latinoamericanos de IED española en América Latina durante ese mismo periodo, seguido también de Brasil, Argentina, Venezuela y Chile y un poco más lejos de Colombia, Paraguay y Uruguay (ver tabla 5D).

Aún más, si se toma como referencia un periodo más amplio, por ejemplo, de 2000 a 2012 (que contempla el segundo gobierno de Aznar, los dos de Rodríguez Zapatero y el primer año de gobierno de Mariano Rajoy) México sigue apareciendo como el primer socio comercial latinoamericano de España, si bien pasa al segundo sitio como destino de la IED española en la región, cediéndole el lugar a Brasil (ver tabla 5E). En suma, México se consolidó como un socio económico de primer orden para España a principios del siglo XXI.

Una tercera observación sobre las cifras económicas que expusimos es que revelan que las relaciones económicas de España con los países AAE tendieron a crecer, en términos de su valor, a partir de que Rodríguez Zapatero relanzó la estrategia de acuerdos de asociación estratégica en 2004. Así como Brasil, México y Argentina consolidaron su status como socios económicos privilegiados del país ibérico, los casos de Colombia, Perú, y en menor medida, de Chile, demostraron que el notabilísimo crecimiento que presentaron sus intercambios económicos con España entre 2008 y 2011 se podría atribuir a la firma de sus respectivos acuerdos de asociación y al clima político favorable para hacer negocios que presuponian dichos acuerdos.

Empero, en este punto existió una singularidad: Argentina. Como se verá más adelante, el gobierno de Cristina Fernández llevó a cabo algunas nacionalizaciones durante este periodo y el primer año de gobierno de Mariano Rajoy que contribuyeron a enfriar la relación bilateral con España, orillando a que el gobierno de Rajoy reclamara seguridad jurídica a propósito de la nacionalización de los activos de Repsol en YPF, en abril de 2012. En consecuencia, el caso argentino indica que incluso aún dentro de la esfera de los países AAE la heterogeneidad política e ideológica que comenzó a caracterizar a Latinoamérica a

partir del siglo XXI está presente y constituye un problema al que España debe responder, con o sin acuerdos de asociación.

Finalmente, una cuarta observación relacionada con las cifras de comercio e inversión tiene que ver con China. En el anterior capítulo señalamos que el país asiático comenzó a incrementar de manera muy consistente su cuota de participación dentro del comercio de América Latina desde el principio de la década de 2000. El resultado fue que en 2011 China ya ocupaba un lugar de primer orden como destino de las exportaciones de los países AAE, siendo el principal destino de Brasil, Chile y Perú, el segundo destino para Argentina (al igual que para Venezuela, Cuba y Uruguay) y el tercero y el cuarto para México y Colombia, respectivamente.¹⁶

China igualmente se colocó entre los primeros tres proveedores de bienes de todos los países latinoamericanos durante 2011, con la excepción de El Salvador y Honduras. Por ejemplo, China fue el primer proveedor de Panamá y Paraguay, el segundo de México, Venezuela, Argentina y Ecuador y el tercero de Bolivia y Uruguay. Aún más, en 2010 China fue el tercer principal país inversor en América Latina y el Caribe, con el 9% de participación sobre el total, detrás de Estados Unidos (17%) y los Países Bajos (13%).¹⁷

A la luz de tales circunstancias, el hecho de que la administración de Rodríguez Zapatero haya buscado reforzar los lazos comerciales y de inversión entre España y los países AAE (así como con el resto de América Latina), se debe ponderar en un contexto en el que el país ibérico debía competir más fuertemente con China, Estados Unidos y los mismos socios de la Unión Europea en el mercado latinoamericano.

En otro orden de ideas, conviene subrayar que dentro del grupo de países AAE las relaciones con México y Brasil plantearon retos muy específicos para España. Bruno Ayllón señala que el país ibérico no ha podido darle una mayor profundidad política a la asociación con el país sudamericano porque quizá hubo demasiado voluntarismo a la hora de relanzar la relación en 2005 y porque se planteó una agenda excesivamente amplia e irrealista como para cumplirla bajo los parámetros en los que se encontraba la relación bilateral en aquéllos momentos.¹⁸

A ello se sumó la reticencia brasileña de que España tuviera cierto protagonismo en la región. Como reconocía Miguel Ángel Moratinos:

¹⁶ CEPAL (2012b), *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 27.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 27 y 47. Entre las inversiones que realizó China ese año destacó la compra que realizó Sinopec del 40% de las operaciones que tenía Repsol-YPF en Brasil, por un monto de más de 7,000 millones de dólares.

¹⁸ Bruno Ayllón, *Recuperar la Asociación Estratégica con Brasil: una tarea urgente para España*, Infolatam, 04 de abril de 2012. Consultado el 20 de julio de 2013 en la página electrónica: <http://www.infolatam.com/2012/06/04/recuperar-la-asociacion-estrategica-con-brasil-una-tarea-urgente-para-espana/>

“(…) Lógicamente hay un cierto recelo (*por parte de Brasil*) sobre el papel de España en América Latina. Hay una relación a veces no fácil de gestionar: a ellos les gustaría que España estuviera un poco menos presente y ellos más. Pero la relación política es excelente. Cada vez es mayor la presencia de España en Brasil y ellos reivindican una mayor presencia brasileña en España en el sector de obras públicas, en infraestructuras. Debemos mantener la complicidad que hemos logrado crear”.¹⁹

Es posible que los recelos brasileños se hayan nutrido de un ambiente internacional en el que se revalorizaban las capacidades de las economías emergentes al mismo tiempo que entraban en crisis las economías avanzadas. De acuerdo con la CEPAL, si la desaceleración que registró el crecimiento económico mundial en 2008 fue leve se debió a la pujanza que mostraron mercados emergentes como los de Brasil, Rusia, India y China. Este grupo de países fueron los responsables de casi la mitad del incremento del PIB mundial entre 2000 y 2007, mientras que entre 1990 y 2007 casi cuadruplicaron su intervención en las entradas de IED y aumentaron su participación en las exportaciones mundiales (del 5% al 14%). En 2007, los BRIC representaban el 42% de la población mundial y el 22% del PIB (en términos de paridad del poder adquisitivo).²⁰

Ante esto, sería posible advertir el surgimiento de un escenario en el que parecía que España estaba lidiando, en el mejor de los casos, con un poder regional como Brasil que se encontraba en paridad de fuerzas, y en el peor, con un poder que también tenía aspiraciones globales y que en esos momentos daba la impresión de tener mayor influencia internacional que España.

Esta percepción no sólo surgió porque Brasil haya comenzado a asumir con mayor notoriedad un rol de líder en Latinoamérica y en otras regiones del mundo, sino porque al mismo tiempo, la credibilidad de España comenzó a verse lastimada por los efectos de la crisis financiera internacional precisamente a partir de 2008.

Algunos de los hechos que pueden haber contribuido a alimentar esa doble percepción -un Brasil empoderado frente una España disminuida- fueron, entre otros, los siguientes:

a) La participación de Brasil en el renovado G20 con una postura en la que el gobierno de Lula da Silva se asumió como uno de los líderes del grupo;²¹

b) La mediación de Brasil y México, junto a otros países, para que España ocupase un asiento en la reunión del G20 en 2008 y para que eventualmente consolidara su participación en las reuniones posteriores de ese foro;²²

¹⁹ Política Exterior (2011), "Conversación con Miguel Ángel Moratinos", en *Política exterior*, Vol. 25, núm. 140, marzo-abril 2011, p. 79.

²⁰ CEPAL (2008a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 32.

²¹ Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia (2010), "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?", en *Revista Problemas del Desarrollo*, Vol. 41, núm. 163, octubre-diciembre 2010, México, p. 57.

²² Agencias (2009a) "Brasil rechaza y apoya en el mismo día la presencia de España en el G-20", *El Mundo*, 25 de abril de 2009, consultado el 22 de agosto de 2013 en: <http://www.elmundo.es/mundodiner/2009/04/25/economia/1240693564.html>; El País (2008b), "España consigue el

c) La consolidación de Brasil en los espacios de interlocución que compartía con las potencias emergentes (como IBSa y el foro de los BRIC) así como el Proceso de Diálogo de Heiligendamm (G8+G5, junto con México);

d) La interlocución brasileña con Irán -durante la presidencia española de la UE en 2010- para destrabar las tensiones que habían surgido entre el país asiático y los países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU con motivo de la decisión iraní de continuar con su programa nuclear a pesar de las sanciones impuestas por el Consejo;²³

e) La participación de España y de Brasil en la Alianza del Atlántico Sur, junto con Francia y con algunos países africanos y latinoamericanos (2011);

f) La derrota de Moratinos frente al candidato brasileño José Graziano por la dirección de la FAO, en 2011, y la derrota de Madrid frente a Río de Janeiro por la sede de los Juegos Olímpicos de 2016; y

g) La tendencia a la alza que mostró el gasto militar de Brasil a lo largo de toda la primera década del siglo XXI, un dato que habla de las aspiraciones de ese país para ejercer influencia regional y global.²⁴

Este cuadro sugiere los diferentes aspectos problemáticos que enfrentó España en su relación con Brasil a partir de 2008 y lo complicado que ha resultado encontrar puntos de encuentro con el país sudamericano en lo que se refiere a la acción española en América Latina.

México, en cambio, presentó un panorama diferente. Y es que en este periodo se confirmó el excelente estado en el que se encontraba la relación bilateral y las perspectivas de que continuara en esa senda. De acuerdo con un informe de la cancillería mexicana, la decisión de profundizar en la asociación estratégica con España ha permitido que en los últimos años se hayan intensificado los contactos políticos al más alto nivel, desde las visitas recíprocas de Jefes de Estado y de Gobierno, Secretarios y Ministros, hasta las visitas de Gobernadores y Presidentes de Comunidades Autónomas, funcionarios gubernamentales federales y estatales, así como de representantes parlamentarios, alcaldes y presidentes municipales.²⁵

En ese sentido, habría que destacar las visitas que realizaron Felipe Calderón a España en 2008 y 2010, y las que hizo Miguel Ángel Moratinos a México, en 2010 y 2011. Resalta,

apoyo de México para asistir a la reunión del G-20”, *El País*, 30 de octubre de 2008, consultado el 22 de agosto de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/10/30/actualidad/1225321202_850215.html

²³ Sergio Moya Mena, (2010), “La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010)”, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, Vol. VII, núm. 1, julio 2010, p. 40.

²⁴ SIPRI (2010), *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Sweden, Elanders, p. 177.

²⁵ SRE (2013), *Fortalecimiento y diversificación de las relaciones de México con los países de Europa. Memoria documental, 2006-2012*, Dirección General para Europa, Subsecretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013, p. 14. Documento obtenido en la página electrónica: www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/.../1mddgebilat.pdf

sin embargo, que Rodríguez Zapatero no haya visitado México durante su segundo gobierno pero sí que lo haya hecho a Brasil, en lo que fue, de hecho, su primer viaje al extranjero luego de su investidura, en mayo de 2008.²⁶

También destaca el que el titular del MAEC haya visitado en cinco ocasiones el país sudamericano durante este periodo y que haya ido a México sólo en dos ocasiones, como se acaba de apuntar. Las diferencias en el número de viajes a estos dos países latinoamericanos podrían estar señalando la intención española por hacer despegar el contacto político bilateral con Brasil al más alto nivel para situar esa relación a la misma altura en la que se encuentra la relación con México.

Por otro lado, durante esta legislatura también se evidenció la gran convergencia de intereses que históricamente ha existido entre México y España. Reflejo de ello fue la decisión del gobierno mexicano de apoyar la candidatura de Moratinos -y no la de Graziano- a la dirección de la FAO en 2011 y la gran cantidad de acuerdos de diverso tipo que se firmaron o renovaron durante esta legislatura, entre los que hay que destacar, por su significado, los siguientes: el Convenio de Colaboración entre ProMéxico y el Instituto Español de Comercio Exterior, ICEX (junio de 2008); el de ProMéxico e Invest in Spain (también en junio de 2008); la renovación del importante Acuerdo de Cooperación Energética en marzo de 2010; el Convenio Marco de Colaboración en Materia de Aviación Civil, Transporte Aéreo, Seguridad Operacional y Sostenibilidad (en noviembre de 2010); y el Memorándum de Entendimiento en materia de cooperación de policía (en octubre de 2011).

Además, durante la IX Comisión Binacional que se llevó a cabo en México en 2010, se acordó crear una nueva Subcomisión de defensa. En 2011 se actualizó el PIDM de México.²⁷

Tal estado de cosas demuestra que la relación con México apunta a mantener el nivel de excelencia que la ha caracterizado desde 1977, y que la relación con Brasil, en contraste, precisa de mayores esfuerzos por parte española para hacer consistente el diálogo político de alto nivel y evitar los altibajos que tradicionalmente la han caracterizado.²⁸ Sin embargo,

²⁶ Agencias (2008a), “Zapatero ratifica la confianza española en Brasil y apuesta por más inversión”, *El País*, 15 de mayo de 2008, consultado el 25 de julio 2013 en: http://elpais.com/elpais/2008/05/15/actualidad/1210839418_850215.html

²⁷ Datos obtenidos de la *Ficha-País: México* que elabora el MAEC. Disponible en la página electrónica del ministerio: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Paginas/inicio.aspx>. De acuerdo con el PIDM de México de 2011 había cinco razones que hacían de este país un mercado estratégico para España: 1) Por su tamaño: decimocuarta economía del mundo y segunda en Latinoamérica; 2) Por su estabilidad a pesar de la crisis; 3) Por las estrechas relaciones que mantiene con España; 4) Por su potencial de crecimiento; 5) Por su apertura al exterior. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2011), *México. Plan Integral de Desarrollo de Mercado. Programación 2011*, Secretaría de Estado de Comercio Exterior, marzo de 2011, pp. 3-4.

²⁸ El informe citado de la cancillería mexicana concluía lo siguiente: “Los vínculos diplomáticos restablecidos hace treinta y cinco años entre México y España dan muestra de una relación bilateral estratégica que se ha ido perfeccionado a partir de 2007 y ha tenido un crecimiento exponencial. Los múltiples canales de comunicación y cooperación en diversos ámbitos, las convergentes prioridades que mantienen ambos países en América Latina y en la Unión Europea, su convicción en el multilateralismo como una esfera competente para hacer frente a los problemas que presenta el escenario internacional, el alto nivel de entendimiento y la constante labor de colaboración que llevan a cabo ambas partes, entre otros, refrendan los lazos de amistad y las muestras de solidaridad que unen a México y España dando como

como se vio en las páginas anteriores, los vínculos económicos de España con estos dos países son muy sólidos y todo indica que se profundizarán en el mediano y largo plazo.

En cuanto al resto de países AAE, habría que señalar que la crisis económica y política de España a partir de 2010 impidió que la administración de Rodríguez Zapatero avanzara en la profundización de cada uno de esos acuerdos.²⁹ A propósito de esto, se debe destacar que el gobierno de Mariano Rajoy haya preferido relanzar los acuerdos de asociación con Colombia, Chile y Perú antes que extender este tipo de acuerdos a más países de la región, tal y como había sugerido el propio Rodríguez Zapatero a principios de esta legislatura.³⁰

5.4.2. La política hacia Cuba

Hubo otros planos de continuidad que caracterizaron la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero durante su segundo gobierno: la política hacia Cuba, el ámbito iberoamericano y las relaciones Unión Europea-América Latina.

En lo referido a Cuba el EPE continuó con una aproximación de fuerte contenido nacional. Como se apuntó en su momento, a lo largo de esta legislatura siguió prevaleciendo una visión muy particular sobre los intereses que España tenía en la isla, que llevó a valorar la necesidad de preservar la autonomía que se había recuperado en la legislatura anterior para poder enfrentar el proceso reformista que muy probablemente iniciaría Raúl Castro a partir de 2008. Sobre este punto, se podría concluir de manera adelantada que el mayor éxito de la política de Rodríguez Zapatero hacia Cuba durante su segundo gobierno fue el haber podido mantener la interlocución directa con el gobierno cubano. Al respecto Miguel Ángel Moratinos aseguraba:

“Sea cual sea el juicio de valor, lo cierto es que ahora hay un proceso de reformas (*en Cuba*) y nosotros estamos presentes allí, mientras los norteamericanos no han llegado. Tenemos la capacidad suficiente para adelantarnos a lo que pueden ser los procesos de reforma que lleve a cabo la dirección cubana. A mí no me ha fallado Raúl Castro: todo lo que me ha prometido, lo ha llevado a cabo. Él está convencido de que tiene que llevar a cabo un programa de reformas y lo está haciendo.”³¹

Al lado de la evidente preferencia nacional, la opción europea de acción también terminó por tener una mayor relevancia en lo referente a Cuba; por lo menos, mayor a la que había tenido durante la legislatura anterior. Esto se debió a que a partir de 2008 la diplomacia española también se tuvo que batir en la esfera de la UE con la encomienda fundamental de flexibilizar la postura de sus socios comunitarios para poder abrir el camino a la derogación

resultado el excelente nivel alcanzado en la relación bilateral.” SRE (2013), *op. cit.*, p. 32. Este estado de cosas no ha significado la ausencia de roces entre México y España. Dos de los que tuvieron mayor impacto durante esta legislatura fueron los casos de ciudadanos mexicanos (y brasileños) que fueron inadmitidos en los aeropuertos de Madrid y Barcelona a partir de 2007, y la compra por parte de un *holding* formado por PEMEX y Sacyr (empresa constructora española) de un paquete de acciones de Repsol, en 2010, a la que se opusieron los principales accionistas de ésta última empresa.

²⁹ Celestino del Arenal (2011), *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Siglo XXI España-Fundación Carolina, Madrid, p. 481.

³⁰ El acuerdo de asociación estratégica con Colombia se renovó en abril de 2012 y los de Chile y Perú en enero de 2013.

³¹ Política Exterior (2011), *op. cit.*, p. 80.

de la Posición Común hacia la isla.³² Es decir, si durante su primera administración Rodríguez Zapatero había enfrentado presiones muy fuertes para adaptarse a una política europea que no encajaba con sus preferencias, a partir de la segunda pudo contar con un margen de maniobra menos reducido que le permitía tratar de proyectar sus intereses hacia el nivel comunitario. Según el ministro Moratinos, la política cubana del gobierno del PSOE buscaba tres tipos de objetivos:

“(…) Objetivo nacional: recuperar la presencia. Objetivo bilateral: apoyar y acompañar las reformas iniciadas en Cuba. Y objetivo de política exterior: impulsar la normalización de las relaciones entre Cuba (,) la Unión Europea y Estados Unidos.”³³

La presencia y la interlocución con las autoridades cubanas fue un activo que se preservó en esta legislatura. Esto se pudo lograr gracias a que continuaron los contactos bilaterales y el diálogo político de alto nivel, como quedó demostrado con la visita que realizó el canciller cubano Felipe Pérez Roque a Madrid en octubre de 2008 y las dos que realizó Miguel Ángel Moratinos a La Habana, en las que se pudo entrevistar con Raúl Castro (octubre de 2009 y julio de 2010). A estos viajes habría que añadir los encuentros que tuvo el titular del MAEC con el nuevo canciller cubano, Bruno Rodríguez, tanto en Praga, en el marco de la Reunión Ministerial UE-Grupo de Río (mayo 2009), como en París, días antes de que los ministros de exteriores de la Unión Europea revisaran la Posición Común sobre Cuba (junio de 2010).³⁴

También fue destacado el hecho de que continuaran los trabajos del mecanismo de diálogo bilateral sobre derechos humanos, la cooperación al desarrollo española en Cuba y que se firmara un acuerdo por el que España financiaría parte de la reconstrucción cubana tras los huracanes que afectaron a la isla durante 2008.³⁵ De igual forma, la interlocución permitió que se retomaran las conversaciones sobre temas sensibles para los intereses españoles, como la reapertura del Centro Cultural Español en La Habana, la desmovilización de créditos para la exportación para las empresas españolas y la deuda cubana con España (alrededor de 1,900 millones de euros).³⁶

³² Para Esther Barbé a partir de 2008 la estrategia de España respecto de Cuba se iba a tener que desarrollar en el tablero europeo, con la idea de tratar de “arrastrar *a posteriori*” a sus socios europeos en ese asunto. Esther Barbé (2009), “Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: Comunidad, imagen y liderazgo”, en Celestino del Arenal (coord.) (2009a), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 145-146.

³³ Política Exterior (2011), *op. cit.*, p. 80.

³⁴ CIDOB (2009), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2008*, CIDOB, Barcelona, pp. 347-411; CIDOB (2010), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2009*, CIDOB, Barcelona, pp. 335-386; CIDOB (2011a), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2010*, CIDOB, Barcelona, pp. 305-360.

³⁵ El acuerdo estuvo dotado con 24.5 millones de euros a ejercer durante 2009 y 2010. CIDOB (2009), *op. cit.*, p. 397.

³⁶ Celestino del Arenal, *op. cit.*, p. 503. Otro dato que habla de cómo se había normalizado la relación bilateral es que durante los últimos meses del gobierno del PSOE la embajada española en La Habana abrió una Consejería de Trabajo e Inmigración ante el incremento que había registrado el número de ciudadanos españoles en la isla en 2011: de 52,638 españoles que había en enero de 2010 se pasó a 75,433 en enero del siguiente año, según datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero. MAEC (2011c), *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, pp. 575-576.

Así mismo, y siguiendo en el nivel del objetivo nacional que mencionaba Moratinos, durante esta legislatura se confirmó la mejora que ya habían manifestado las relaciones comerciales entre España y Cuba casi inmediatamente desde que Rodríguez Zapatero había asumido su cargo en 2004. Es cierto que las exportaciones españolas hacia la isla disminuyeron de manera muy pronunciada entre 2008 y 2009 (de 776 millones de euros pasaron a 469 millones de euros) pero esto se debe atribuir más a la crisis económica internacional que a problemas puntuales de orden bilateral.

Es más, precisamente como una muestra de la mejora que habían comenzado a experimentar las relaciones políticas entre ambos países, conviene subrayar que esas exportaciones retomaron su crecimiento luego de la crisis de 2009 para ir aumentando paulatinamente cada año hasta alcanzar los 760 millones de euros en 2012 (primer año de gobierno de Rajoy), una cifra muy cercana a los 770 millones de euros que se habían alcanzado en el año punta de 2008. Con las importaciones ocurrió algo similar: de los 118 millones de euros que habían registrado en 2009 se incrementaron hasta 155 millones de euros en 2012, si bien un año antes habían alcanzado un valor de 171 millones de euros (ver gráfico 4B).

Tal comportamiento permitió que los intercambios comerciales entre España y Cuba registraran un ligero incremento respecto de la legislatura anterior. En efecto, si durante el periodo 2004-2007 las exportaciones españolas hacia la isla habían alcanzado un valor acumulado de 2,231 millones de euros, en el periodo siguiente (2008-2011) su valor fue de 2,483 millones de euros. Por su parte, las importaciones pasaron de los 549 millones de euros a los 562 millones de euros en ese mismo periodo. Con esto, Cuba continuó siendo el octavo socio comercial de España en América Latina, detrás de los países AAE y de Venezuela.

Por otro lado, es muy probable que lo que haya expresado con mayor claridad la intención del gobierno de Rodríguez Zapatero de apoyar y acompañar las reformas emprendidas por Raúl Castro -segundo objetivo según Moratinos- haya sido la decisión de incluir en el diálogo bilateral la vertiente económica de esas reformas y, quizá de manera más importante, el haber seguido trabajando en la línea de favorecer la liberación de más presos políticos en Cuba. El cambio en este asunto respecto de la legislatura anterior fue que las nuevas excarcelaciones se pudieron enmarcar dentro del diálogo bilateral sobre derechos humanos que se había echado a andar en abril de 2007.

En ese contexto, el ministro Moratinos consiguió que el gobierno del PSOE se involucrara más directamente en el proceso de excarcelaciones cubano hasta lograr participar él mismo como mediador en las negociaciones que llevaron a cabo sobre ese asunto la Iglesia católica cubana, por una parte, y el gobierno de Raúl Castro por la otra, durante los primeros días de julio de 2010.

La contribución española se dio en dos planos. Uno fue en el diplomático, acompañando unas negociaciones que dieron como resultado el proceso de excarcelaciones más amplio que realizaban las autoridades cubanas en más de una década,, al liberar entre julio de 2010

y marzo de 2011 a ciento quince presos políticos, incluyendo a los que aún no habían sido liberados del “Grupo de los 75” de 2003 –cincuenta y dos personas- y a otros prisioneros que aparecían en las listas de organizaciones de derechos humanos.³⁷ Y dos, en el plano operativo, al acoger en territorio español a las personas liberadas y sus familiares bajo parámetros del derecho humanitario, también entre julio de 2010 y abril de 2011, en una fórmula de compromiso por parte española que había permitido solventar la expectativa de las autoridades cubanas de que las personas liberadas no permanecieran en Cuba.³⁸

Para el EPE estas liberaciones, y las reformas económicas que comenzaron a implementar las autoridades cubanas, constituyeron el mejor y más valioso argumento con el que pretendió influir en la política de la Unión Europea y de Estados Unidos hacia Cuba, el tercer objetivo que perseguía la política española hacia la isla, según Moratinos. Tales expectativas podrían haber estado fundadas en el hecho de que los gestos de apertura de Cuba se debían en parte al diálogo que había desplegado el gobierno español en su diplomacia hacia la isla. Sin embargo, por muy legítima que hubiese sido esta percepción, fue un argumento que en los hechos no alcanzó a afectar el sistema nervioso del problema.

Frente a Cuba, ese argumento no fue suficiente porque amén de las excarcelaciones y los incipientes cambios que se impulsó en la esfera económica, el gobierno de Raúl Castro se mostró contrario a introducir cualquier tipo de modificación en el sistema político cubano en el sentido que esperaba el gobierno español, y por extensión, la Unión Europea y Estados Unidos: un cambio hacia lo que estos poderes han asumido tradicionalmente como un régimen que respete la democracia y los derechos humanos. La muerte de Orlando Zapata Tamayo a principios de 2010 y la represión a las Damas de Blanco poco después mostró a los ojos europeos y estadounidenses que las autoridades cubanas mantenían la misma lógica en el ejercicio del poder que venían manteniendo desde tiempo atrás.

De cara a la Unión Europea, los argumentos españoles tampoco surtieron el efecto esperado porque se enfrentaron a un escenario comunitario fragmentado en torno a la cuestión cubana en el que Alemania, Francia, Polonia, República Checa y Suecia consideraron que el gobierno de Castro no había hecho los esfuerzos “necesarios” como para considerar eliminar la Posición Común de 1996, el objetivo final al que aspiró Moratinos durante la presidencia española de la UE en 2010. Al final, la decisión que tomó la UE, luego de los argumentos presentados en el Consejo de Ministros en octubre de 2010, de explorar nuevas formas de relacionarse con Cuba pero sin eliminar la política comunitaria hacia la isla,

³⁷ Manuel Vincent (2010), “Cuba inicia una nueva ola de excarcelaciones de presos políticos”, *El País*, 10 de octubre de 2010, consultado el 20 de noviembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/10/10/actualidad/1286661601_850215.html; Joaquín Gil (2011), “Cuba libera a los dos últimos presos del Grupo de los 75”, *El País*, 22 de marzo de 2011, consultado el 20 de noviembre de 2013 en: http://elpais.com/elpais/2011/03/22/actualidad/1300785463_850215.html; Joaquín Gil, Miguel González (2011), “España concluye la acogida de disidentes cubanos con la llegada de 37 opositores”, *El País*, 07 de abril de 2011, consultado el 20 de noviembre de 2013 en: http://elpais.com/elpais/2011/04/07/actualidad/1302164245_850215.html

³⁸ BOCG (2011b), “Comparecencia del secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos, Juan Antonio Yáñez-Barnuevo García, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, para responder a varias preguntas formuladas por el diputado Teófilo De Luis Rodríguez, del grupo parlamentario Popular, sobre la situación de derechos humanos en Cuba, y más concretamente en varios casos al proceso de liberación y acogida en España de presos de conciencia cubanos”, en MAEC (2011c), *op. cit.*, pp. 342-346.

constituyó un resultado más bien modesto para las expectativas iniciales de la diplomacia de Rodríguez Zapatero.³⁹

De igual forma, los argumentos españoles tampoco fueron suficientes para que se normalizaran las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. Por ejemplo, el primer gobierno de Obama (2009-2013) mantuvo intacto el núcleo duro de la vieja política estadounidense hacia la isla (embargo económico, Ley Helms-Burton, Torricelli, inclusión de Cuba en las listas de terrorismo), más allá de que al propio Obama haya enviado algunas señales de un probable cambio en dicha política, a nivel discurso y a nivel práctico, al eliminar, por ejemplo, las restricciones a los viajes y remesas desde Estados Unidos hacia Cuba.

Quizá hayan sido las expectativas de cambio que puso el EPE en la victoria presidencial de Obama en 2008 lo que pueda explicar, de un lado, la aspiración española de contribuir a que Estados Unidos modificara su política cubana, y del otro, así mismo, su fracaso en esa apuesta, en la medida en que fincar esa aspiración en el simple recambio en la Casablanca excluía otras variables de un problema tan complejo como ése. Un ejemplo de esas dificultades es el reducido margen de maniobra que suele tener el presidente estadounidense ante las fuerzas internas que se oponen al cambio en la política hacia Cuba, y más puntualmente, en el caso de Obama, ante la necesidad que tenía de contar con el voto del exilio cubano en Florida para las elecciones presidenciales de 2012.

En pocas palabras: en el objetivo de contribuir a impulsar la normalización de las relaciones de Cuba con Estados Unidos y con la Unión Europea (proyectando sus propios intereses) el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero se encontró con limitantes estructurales que impedían obtener réditos de política exterior que fueran más allá del estrecho ámbito de los intereses nacionales inmediatos. En esta esfera, propiamente bilateral, la estrategia de diálogo constructivo que planteó Rodríguez Zapatero pudo ser funcional para preservar determinados intereses españoles, como mantener la presencia política y/o económica de España en Cuba o ejercer una política de protagonismo (como sucedió con el proceso de liberación de presos políticos).

Pero cuando las aspiraciones de su gobierno se trasladaron a la esfera de las relaciones del eje euro-atlántico con Cuba, con la idea de influir en ellas, ese diálogo, por sí mismo, no fue suficiente para que España pudiera liderar un cambio efectivo porque ahí ya entraban en juego intereses contrapuestos, de hecho, dialécticos, que estaban fuera de la órbita de las capacidades de influencia que poseía España: unos intereses cubanos, orientados a mantener un determinado sistema político; unos intereses europeos, divergentes y fragmentados, como reflejo de la fragmentación misma que padecía el poder internacional de la Unión Europea;⁴⁰ y por último, unos intereses estadounidenses, anclados todavía en la convicción de seguir apostando por una política de acoso a Cuba. Una suma de intereses

³⁹ EFE (2010), “Europa se abre al diálogo con Cuba”, *El País*, 25 de noviembre de 2010, consultado el 21 de noviembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/11/25/actualidad/1290639603_850215.html; El País (2010b), “La UE explorará vías de acercamiento a Cuba”, *El País*, 25 de octubre de 2010, consultado el 21 de noviembre de 2013 en: http://elpais.com/elpais/2010/10/25/actualidad/1287994619_850215.html

⁴⁰ José Ignacio Torreblanca (2011), *La fragmentación del poder europeo*, Icaria-Política Exterior, Madrid, 2011, 232 pp.

que, en conjunto, dibujaron una realidad que al final terminó por evidenciar el carácter voluntarista que tuvieron las pretensiones del gobierno de Rodríguez Zapatero en esta cuestión.

5.4.3. El ámbito multilateral

Ahora bien, pasando a un segundo asunto ¿qué valoración cabría hacer de la acción en el sistema iberoamericano, un plano también de fuerte connotación nacional para España? Aquí los resultados también fueron dispares.

Durante esta legislatura continuó el *giro social* que se había introducido desde 2005 y de nuevo se plasmó tanto en los temas y la agenda que se trataron en cada cumbre,⁴¹ como en la puesta en marcha de iniciativas muy ambiciosas en este mismo periodo, como el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento o el Programa Metas Educativas 2021. Además, en 2011 entró en vigor el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, lo que contribuyó a seguir en el camino de la socialización de la idea de ‘ciudadanía iberoamericana’ con los países latinoamericanos.

También en la misma línea socialdemócrata hay que ponderar el compromiso del gobierno en destinar más recursos a la cooperación al desarrollo dentro del sistema iberoamericano, aumentando los flujos financieros a la SEGIB (incrementos de 73.4% en 2009 y 38.7% en 2010) y a la OEI (17,6% en 2010 respecto del año anterior). Fue destacable así mismo el aumento del 200% que registró la AOD multilateral hacia el subcontinente vía el Banco Interamericano de Desarrollo (aumento del 200% en 2010 respecto de 2009).⁴²

Cabría hacer un pequeño paréntesis en este punto. Si se comparan estos incrementos con la disminución que presentaron por su parte los montos destinados a la AOD bilateral hacia Latinoamérica, se podría conjeturar que el buen desempeño que mostró la cooperación al desarrollo multilateral de España en el ámbito iberoamericano fue una manera de compensar los recortes que el gobierno español se vio obligado a hacer en la modalidad bilateral latinoamericana como respuesta a la crisis económica que enfrentó y a la necesidad de cumplir con los compromisos del Plan África.

Así por ejemplo, de los 1,187 millones de dólares que el gobierno socialista había destinado a la AOD bilateral en Latinoamérica en 2008, tres años después la cifra bajó a los 464 millones de dólares, un monto que fue inclusive menor a los 497 millones de dólares que se habían destinado en 2005 (ver tabla 5F).⁴³ Aún más, en el periodo 2010-2011, África

⁴¹ Las Cumbres iberoamericanas que se celebraron entre de 2008 y 2011 tuvieron, respectivamente, los siguientes lemas: “Juventud y Desarrollo”, “Innovación y conocimiento”, “Educación para la inclusión social” y “Transformación del Estado y Desarrollo”.

⁴² CIDOB (2011b), “Balance de la cooperación al desarrollo española en 2010”, en *Anuario Internacional CIDOB 2011*, CIDOB, Barcelona, p. 359.

⁴³ Development Assistance Committee (2013), *Geographical Distribution of Financial Flows to Development Countries. Disbursements, Commitments, Country Indicators 2007-2011*, DAC-OECD, 2013, pp. 58-59. Documento consultado el 28 de agosto de 2013 en la página electrónica de la OCDE: <http://www.oecd.org/dac/stats/dacgeo2013.htm>

subsahariana volvió a ser el primer destino de la AOD española en el mundo, recibiendo el 37.3% del total, mientras que América Latina fue el segundo, recibiendo a su vez el 26%.⁴⁴

En lo que respecta al plano institucional iberoamericano también se registraron avances. Los más destacados fueron el establecimiento de un mecanismo para que otros actores internacionales pudieran comenzar a participar como observadores dentro del sistema iberoamericano (en 2008) y la aprobación de una “cláusula democrática” como parte del acervo de la CIN; una decisión que se tomó a raíz del golpe de Estado en Honduras en 2009 y de los incidentes en Ecuador en 2010, que tuvieron tintes muy parecidos.⁴⁵

También hay que destacar la creación del Consejo de Organismos Iberoamericanos en 2010, una entidad bisagra cuyo propósito era hacer más efectiva la coordinación entre las principales instituciones iberoamericanas, como la SEGIB, la OEI o la OISS. Es decir, en esta legislatura el sistema iberoamericano siguió evolucionando como lo había venido haciendo desde su fundación, apuntando a tener una mayor proyección a nivel internacional en estos años.⁴⁶

Ahora bien, si la observación se traslada de los aspectos formales hacia el ámbito de la política interna de las Cumbres, el examen de la esfera iberoamericana es menos halagador. Porque los signos de desgaste que ya se habían comenzado a presentar en esos foros desde principios de la década (sintetizados en el creciente desinterés que mostraban los mandatarios latinoamericanos en hacerse presente en ellos) durante la segunda administración de Rodríguez Zapatero se acentuaron todavía más hasta el punto de requerir una intervención diplomática de parte española para evitar que las Cumbres Iberoamericanas carecieran de sentido.

⁴⁴ Según datos de la OCDE: <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>

⁴⁵ El golpe de Estado en contra del presidente de Honduras, Manuel Zelaya, en junio de 2009, implicó el arribo de un gobierno *de facto* encabezado por Roberto Micheletti. Al mismo tiempo, el presidente depuesto se refugió en la embajada brasileña en Tegucigalpa. Luego de un largo periodo de negociaciones encabezado por el ex presidente de Costa Rica, Oscar Arias, y auspiciado por la OEA, se llevaron a cabo unas nuevas elecciones en noviembre de ese año de las que salió victorioso Porfirio Lobo, comenzando un nuevo periodo de gobierno que concluiría en 2014. En el caso de Ecuador el problema fue que a finales de septiembre de 2010 miembros de la Policía Nacional se manifestaron en contra del presidente Rafael Correa luego de que su gobierno aprobara una ley que disminuía los beneficios salariales que poseían. Los policías protestaron tomando la Asamblea Nacional y algunos cuarteles y calles en todo Ecuador, provocando enfrentamientos con seguidores de Correa. Ante la magnitud del descontento, el presidente quiso negociar con los policías en la sede del Regimiento 1 de Quito pero la situación se salió de control hasta el punto de que los manifestantes pretendieron retener al mandatario para forzar la negociación. Miembros de su gabinete lo ayudaron a salir trasladándolo al Hospital de la Policía para que fuera atendido por las heridas que había sufrido en el enfrentamiento, pero ahí los policías lo volvieron a retener durante once horas, tiempo durante el cual el presidente decretó el estado de excepción por una semana. Esas circunstancias, Colombia y Perú cerraron sus fronteras con Ecuador, la OEA y UNASUR repudiaron lo que interpretaron como un intento de golpe de Estado y toda la comunidad internacional, España incluida, respaldó al gobierno de Correa. La crisis concluyó cuando el ejército ecuatoriano rescató al presidente y lo trasladó al palacio presidencial donde lo esperaban sus seguidores. Agencias (2010), “Correa retoma el control en Ecuador y promete una depuración en la policía”, *a*, 30 de septiembre de 2010, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/09/30/actualidad/1285797605_850215.html; El País (2010a), “Correa anuncia firmeza tras la revuelta policial mientras Ecuador recupera la calma”, *El País*, 01 de octubre de 2010, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/10/01/actualidad/1285884009_850215.html

⁴⁶ Gran parte de la continuidad en este objetivo se pudo lograr gracias a que en la Cumbre Iberoamericana de San Salvador (2008) los mandatarios refrendaron a Enrique V. Iglesias como titular de la SEGIB para un nuevo periodo (2009-2013).

Esta situación se explica tanto por las transformaciones políticas y sociales que atravesaron los países de la región a lo largo de esa década como por la mayor simetría que comenzó a existir en las relaciones entre España y Portugal con Latinoamérica a partir de la crisis financiera de 2008 y la disminución del papel que habían venido teniendo los actores tradicionales en el subcontinente (Estados Unidos, Unión Europea, España).⁴⁷ Los países latinoamericanos, en la reactivación de sus relaciones intrarregionales y de su proyección internacional en general, parecieron identificarse cada vez menos con el proyecto iberoamericano y más interesados en sus propios esquemas de cooperación y concertación política, como la ALBA o UNASUR.

Una manifestación de este hecho fue la politización que alcanzaron las Cumbres Iberoamericanas. Es verdad que las tensiones y desacuerdos al interior de estos foros ya se habían presentado desde la época de Aznar, y que continuaron con Rodríguez Zapatero (por ejemplo, en la Cumbre de Salamanca o con el incidente entre el Rey Juan Carlos y Hugo Chávez). Pero en el periodo 2008-2011 esa realidad alcanzó nuevas cotas en el momento en que la diversidad política del subcontinente se afianzó y planteó nuevos retos, teniendo a los gobiernos del ala radical de la nueva izquierda latinoamericana por un lado (como Venezuela o Bolivia) y por el otro a los gobiernos de centro derecha o de izquierda moderada (como México, Perú o Brasil). La fragmentación interna latinoamericana se expresó en la progresiva concertación de posiciones que comenzaron a acordar los miembros latinoamericanos de la ALBA -un total de seis-⁴⁸ dentro de las Cumbres Iberoamericanas, así como en la incapacidad que mostraron todos los miembros de este foro para lograr pactar una posición de consenso en torno al golpe de Estado en Honduras durante la Cumbre Iberoamericana de Estoril en 2009.⁴⁹

Aunado a lo anterior estuvo el problema de las ausencias en las Cumbres. Desde luego, esto tampoco era una novedad porque la ausencia de los jefes de Estado o de gobierno a esas reuniones ha sido una de sus constantes casi desde su fundación. Desde 2001 Cuba no envía a su máxima autoridad.

Lo característico de este periodo -que también se puede aplicar al primer año de Rajoy- es que dichas ausencias comenzaron a traducir con mayor exactitud el contexto de cambio y de crisis en el que se desarrollaron las relaciones entre España y Latinoamérica durante esos años.

Por ejemplo, la ausencia de Rodríguez Zapatero en la Cumbre de Mar del Plata en 2010 -histórica, por haber sido la primera vez que un presidente español se ausentaba de esas cumbres- estuvo vinculada directamente a la crisis económica de ese año, toda vez que el presidente tuvo que permanecer en España para encabezar un Consejo de Ministros en el

⁴⁷ Celestino del Arenal, Fernando García Casas (2013), "Iberoamérica: agotamiento y cambio", *El País*, 19 de octubre de 2013, consultado el 19 de octubre de 2013 en: http://elpais.com/elpais/2013/10/18/opinion/1382098483_524193.html

⁴⁸ Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Por su parte, Honduras había ingresado a la Alianza en agosto de 2008 bajo el liderazgo de Manuel Zelaya, pero las nuevas autoridades hondureñas tras el golpe de Estado decidieron retirar a su país en enero de 2010.

⁴⁹ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp. 515-516.

que se tomarían decisiones importantes para la estabilidad de la economía española y ante un posible ataque especulativo de los mercados financieros.⁵⁰

Por su parte, la ausencia del presidente hondureño, Porfirio Lobo, en esa misma Cumbre se debió a que no fue invitado por el gobierno anfitrión (Argentina) dado que éste consideraba ilegítimo el mandato de Lobo (elecciones resultado de un golpe de Estado).

Finalmente, una de las ausencias en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz de 2012, la de Federico Franco, presidente de Paraguay, tiene su explicación en la maniobra diplomática que realizó el gobierno de Rajoy para convencerlo de no asistir y así evitar que los países del MERCOSUR se ausentaran en bloque si así lo hacía.⁵¹

Es decir, durante el último tramo del mandato de Rodríguez Zapatero el sistema iberoamericano acusó el impacto de una doble crisis, la de España (crisis económica y política) y la de algunos países de Latinoamérica (crisis institucional).

La Cumbre Iberoamericana de Asunción (2011) fue la que expresó con mayor elocuencia este escenario: once de los veintidós mandatarios convocados no acudieron a la cita, en lo que fue la Cumbre Iberoamericana con menor representación de primer nivel desde que se comenzaron a realizar en 1991.⁵² Esto puede llevar a considerar que para Rodríguez Zapatero esa cumbre representó una fría y desangelada despedida de Latinoamérica y una muestra de último minuto de todas las dificultades que enfrentó durante su mandato para materializar en toda su amplitud el propósito que se había planteado en 2005, de relanzar y revitalizar el proyecto iberoamericano en sus tres dimensiones (política, institucional,

⁵⁰ BOCG (2010b), “Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, para informar sobre las líneas de actuación que tiene previstas en relación con la comunidad iberoamericana de naciones y sobre prioridades de este Departamento en el ámbito de Iberoamérica y sobre la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata”, en MAEC (2011a), *Discursos y declaraciones de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D.ª Trinidad Jiménez García-Herrera (Octubre-Diciembre) 2010*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, p. 108.

⁵¹ A mediados de 2012, el presidente de Paraguay, Fernando Lugo (elegido en 2008), fue destituido de su cargo por medio de un juicio político de parte del Senado paraguayo que estuvo lleno de irregularidades, designando a Federico Franco, hasta entonces vicepresidente, como nuevo mandatario. En un ambiente donde aún planeaban los fantasmas del golpe de Estado en Honduras y la intentona golpista en Ecuador, los gobiernos de este país, de Bolivia y Venezuela se negaron a reconocer al nuevo gobierno de Franco, al tiempo que Argentina y Brasil condenaron la ruptura del orden democrático y llamaron a consultas a su embajador en Asunción; por su parte, la OEA criticó el juicio sumario al que se sometió a Lugo. A raíz de este “golpe suave”, como lo calificó la presidenta argentina, Cristina Fernández, Paraguay fue suspendido de MERCOSUR. Luego de las elecciones presidenciales que se llevaron a cabo en Paraguay en abril de 2013 se abrió la puerta para que el nuevo gobierno de Horacio Cartes (a partir de agosto de ese año) normalizara la situación de Paraguay, regresando a MERCOSUR y siendo reconocido por los gobiernos sudamericanos. Francisco Peregil (2012a), “La destitución de Lugo plantea un profundo dilema a Latinoamérica”, *El País*, 24 de junio de 2012, consultado el 10 de febrero 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/23/actualidad/1340409945_936908.html; Francisco Peregil (2012b), “La diplomacia española se vuelca en normalizar la relación con Argentina”, *El País*, 16 de septiembre de 2012, consultado el 19 de octubre de 2013 en: http://politica.elpais.com/politica/2012/09/16/actualidad/1347807983_347076.html.

⁵² Los mandatarios ausentes fueron: Cristina Fernández (Argentina), Dilma Rousseff (Brasil), Juan Manuel Santos (Colombia), Laura Chinchilla (Costa Rica), Raúl Castro (Cuba), Mauricio Funes (El Salvador), Porfirio Lobo (Honduras), Daniel Ortega (Nicaragua), Leonel Fernández (República Dominicana), Hugo Chávez (Venezuela) y José Mujica (Uruguay).

cooperación). Al final, la sensación que queda es que la capacidad de adaptación del sistema iberoamericano fue rebasada por la velocidad del cambio en América Latina.

Por eso no debe sorprender que apenas iniciado su gobierno Mariano Rajoy haya visto en la Cumbre de Iberoamericana de Cádiz la plataforma para iniciar un nuevo periodo de renovación de la Conferencia Iberoamericana muy similar al que se había llevado a cabo en 2003, cuando entonces se abrió la puerta para la creación de la SEGIB. Al igual que en aquella ocasión, en Cádiz el punto de partida fue la decisión de parte de los Estados miembros de nombrar una comisión que estaría encargada de formular propuestas para la renovación del sistema, que a la postre se presentaron a los cancilleres de la Conferencia en julio de 2013 (el Informe Lagos).⁵³

El proceso concluyó durante la Cumbre Iberoamericana de Panamá de noviembre de ese año cuando los mandatarios asistentes adoptaron una serie de medidas relacionadas con la identificación de nuevas prioridades y la renovación de la cooperación iberoamericana, el mejoramiento de la organización de las Cumbres y la renovación del funcionamiento, la organización y el financiamiento de la SEGIB.⁵⁴

En suma, a la profundización del *giro social* que plasmó el gobierno del PSOE en el ámbito iberoamericano habría que añadir los avances que se registraron en el aspecto institucional. Esto contribuyó a devolverle al ámbito iberoamericano la especificidad nacional que tenía para España que se había desdibujado con Aznar. Pero los síntomas graves de desgaste que

⁵³ El grupo de reflexión estuvo formado por el ex presidente de Chile, Ricardo Lagos, la ex canciller de México, Patricia Espinosa, y el titular de la SEGIB, Enrique V. Iglesias. Hay que señalar que el gobierno de Rajoy tenía varias razones para ver en la reunión en Cádiz un punto de quiebre: i) era su primera cumbre Iberoamericana, es decir, su presentación en ese ámbito; ii) era, por tanto, una buena oportunidad para conectar la situación de crisis económica española con el crecimiento económico de Latinoamérica, en el marco de su diplomacia económica; iii) el hecho de que se realizara (nuevamente) en territorio español venía a subrayar la importancia que España le daba a este proyecto; iv) finalmente, la conmemoración del bicentenario de la constitución gaditana le daba una solemnidad apropiada a esa coyuntura (el lema de la Cumbre fue “Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz”). Así, Mariano Rajoy señaló lo siguiente: “Esta Cumbre que hoy presentamos supone una inmejorable oportunidad para construir ‘Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz’. Como decía Octavio Paz sobre México, pero aplicándolo a las Cumbres Iberoamericanas, nuestro empeño no debe ser tanto el de ‘una tradición que continuar como el de un futuro que realizar’. Empecemos este futuro en Cádiz, todos juntos. (...) Es cierto que vivimos una crisis económica con dramáticas consecuencias sociales. Pero no quiero terminar sin unas palabras de optimismo realista. Si no perdemos de vista nuestro objetivo, que es mejorar el bienestar de nuestros ciudadanos, podremos adoptar políticas que, en un marco de libertad y de cooperación, devuelvan la esperanza a la agenda política. España superará esta crisis, como ha superado otras y superará las que vengan después. Iberoamérica superó también el pesimismo de los que hablaban de décadas perdidas. Lo que no podemos perder es la confianza en nosotros mismos.” Presidencia del Gobierno (2012), *Discurso del presidente del gobierno, don Mariano Rajoy, en la presentación de la XXII Cumbre Iberoamericana (29 de febrero de 2012)*, Secretaría de Estado de Comunicación, Madrid, pp. 6 y 10.

⁵⁴ En concreto, las medidas más importantes que se tomaron fueron: a) aprobar los nuevos lineamientos de la cooperación iberoamericana; b) establecer el carácter bienal de las Cumbres Iberoamericanas de modo que se alternen con las Cumbres CELAC-UE; c) instruir a la SEGIB para que proponga a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) establecer un contacto regular y de cooperación y que amplíe su relación con la Unión Europea; y d) formular una nueva distribución de las cuotas de la SEGIB, para pasar del esquema actual de 70% / 30% (Península Ibérica / América Latina), a uno de 60% / 40%. Conferencia Iberoamericana (2013), *Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana, XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, 18 y 19 de octubre de 2013*, Secretaría General Iberoamericana, 2 pp. El lema de esta Cumbre hablaba del carácter de transición que tuvo en el proceso iberoamericano: “El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial”.

presentaron las Cumbres debido a los lastres que venían arrastrando, así como a la heterogeneidad socio política de Latinoamérica, evidenciaron que la autonomía de acción que podría tener el país ibérico dentro de este espacio podría correr el riesgo de carecer de sentido frente a una América Latina más empoderada que restringía los márgenes de acción de la diplomacia española.

Ahora bien, aún queda por señalar lo que aconteció en el otro ámbito comunitario de España durante esta legislatura, el europeo. Aquí lo importante para el análisis es destacar los resultados que tuvo la presidencia española de la UE (primer semestre de 2010) en lo relacionado con Latinoamérica.

Hay que subrayar que para el gobierno del PSOE la presidencia española había constituido un punto fuerte en la agenda de su política latinoamericana desde principios de la legislatura (recuérdese por ejemplo el “Decálogo para el consenso” planteado por Moratinos). Si se sigue con atención al titular de la SEI, Juan Pablo de Laiglesia, entonces se podrían identificar claramente los objetivos que persiguió la presidencia española en este aspecto.

Uno, de manera general, fue abrir una nueva etapa en la relación UE-ALC; dos, de manera particular, fue superar el enfoque puramente bilateral que había prevalecido en el diálogo político entre ambas regiones para comenzar a trabajar, por fin, en una postura común en torno a problemas globales; y tres, se apuntó a fortalecer y profundizar las relaciones de la Unión Europea a nivel subregional y con los distintos países latinoamericanos.⁵⁵

El segundo objetivo -postura común a problemas globales- destaca porque muestra cómo esta vertiente de la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero (las relaciones entre la Unión Europea y América Latina) también se impregnó del nuevo realismo y del *giro social* que marcó toda su política exterior en el plano de las ideas. Así por ejemplo, el tema de la VI Cumbre UE-ALC de mayo de 2010 (“innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”) incluyó dos temas que se abrieron en compás en las Cumbres Iberoamericanas de Estoril de 2009 (innovación) y de Mar del Plata de 2010 (inclusión social).⁵⁶ Cumbres Iberoamericanas y Cumbres UE-ALC encontraron, así, puntos de encuentro bajo el discurso socialdemócrata de Rodríguez Zapatero.

En cuanto a los demás objetivos que señaló el titular de la SEI, una valoración adecuada tendría que tomar en cuenta los resultados obtenidos al final de la presidencia española:

⁵⁵ Diario de Sesiones del Senado (2009d), *Comparecencia del Secretario de Estado para Iberoamérica, D. Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo, a petición propia, para informar de las perspectivas generales para la política iberoamericana en los años 2009 y 2010*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 242, martes 17 de noviembre de 2009, pp. 4-6.

⁵⁶ El lema completo de la VI Cumbre UE-ALC fue: “Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”.

- a) Conclusión de las negociaciones de un acuerdo de asociación con Centroamérica;
- b) Conclusión de las negociaciones de un Acuerdo Comercial Multipartes con Colombia y Perú;
- c) Reanudación de las negociaciones UE-Mercosur;
- d) Establecimiento de la Asociación para el Desarrollo y la Innovación UE-Chile;
- e) Adopción del Plan ejecutivo conjunto en el marco de la Asociación estratégica UE-México;
- f) Celebración de la III Cumbre UE-Brasil en el marco de la Asociación estratégica UE-Brasil;
- g) Creación, por parte europea, del Mecanismo de Inversión en América Latina;
- h) Adopción de un Plan de Acción con objetivos concretos (diálogo birregional sobre cambio climático, Fundación UE-ALC, Espacio UE-ALC de Conocimiento).⁵⁷

Estos resultados son los que han llevado a los analistas a considerar que la presidencia española de la Unión Europea fue un éxito en cuanto a la agenda latinoamericana se refiere.⁵⁸ Para la añeja aspiración española de que la Unión prestara mayor atención a Latinoamérica tales acciones constituyeron, en efecto, un avance cualitativo de consideración. En ese sentido, a partir de 2010 se podría hablar de una nueva etapa en esas relaciones, si bien aún con un asunto que faltaba por resolver, el acuerdo con Mercosur, que aún a finales de 2013 se encontraba en una fase de difíciles negociaciones.

El Mecanismo de Inversión representa, por otra parte, la nueva realidad de las relaciones birregionales, con una Unión Europea que en la década de 2000 se consolidó como el principal bloque inversor en América Latina y una España que también refrendó su posición como el segundo país inversor en el subcontinente, detrás de Estados Unidos.⁵⁹ Los planes de infraestructura que lanzaron en su momento los gobiernos de México, Brasil o Perú a mediados de esa década, que anunciaban una fuerte demanda de insumos financieros para poderlos sacar adelante, muestran lo oportuno de tal iniciativa.

⁵⁷ Consejo de la Unión Europea (2010), *Declaración de Madrid, VI Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010*, Bruselas, 15 de noviembre de 2010, 11 pp.; Consejo de la Unión Europea (2010), *Plan de Acción de Madrid 2010-2012*, Bruselas, 15 de noviembre de 2010, 12 pp.

⁵⁸ Esther Barbé (2011) "Interacción entre política exterior española y política exterior europea: Normas europeas, intereses españoles y condicionantes internacionales", en Juan Carlos Pereira Castañares, José María Beneyto (eds.), *Política exterior española: Un balance de futuro*, Biblioteca Nueva - Siglo XXI Editores de España, Madrid, pp. 114-115; José Antonio Sanahuja (2013), "Spain. Double Track-Europeanization and the Search for Bilateralism", en Lorena Ruano (ed.) (2013), *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, New York, p. 54; Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, pp 519-525.; Gustavo Palomares (2012), *op. cit.*, p. 499.

⁵⁹ CEPAL (2012a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, 2012, pp. 15-18.

Así mismo, los diálogos UE-México y UE-Brasil en el marco de su respectiva asociación estratégica, mostraron la total sintonía que existió entre los objetivos de la Unión Europea (privilegiar y enriquecer la relación política con esos dos países) y el objetivo español (privilegiar esas dos mismas relaciones). Fue en todo caso el reconocimiento a la importancia que tienen para la Unión en su conjunto ambas relaciones.

También fue beneficioso para España el buen clima que siguió prevaleciendo en la relación UE-Chile, así como el acuerdo comercial que cerraron Perú y Colombia con el bloque europeo, si bien, como señaló Celestino del Arenal, esto se logró a costa del tradicional compromiso que había expresado la UE con el proceso de integración latinoamericana.⁶⁰

Se podría decir entonces que si algo dejó la presidencia española de la Unión Europea en 2010 fue un avance en las relaciones del bloque comunitario con los países con los que España también había decidido profundizar las relaciones bilaterales en esa década (países AAE). Fue una convergencia de intereses que se antojaba lógica en función de la importancia que habían adquirido esos países, pero en especial México y Brasil, a partir de la década de 2000.

No obstante, habría que preguntarse hasta qué punto estas iniciativas y resultados concretos -que indudablemente también ofrecen beneficios potenciales para España en el mediano y largo plazo- fueron resultado de un verdadero liderazgo español y hasta dónde, por el contrario, fueron la expresión de un interés europeo por reforzar las relaciones con ciertos países latinoamericanos que, en todo caso, convergió con el interés de España. Hay importantes indicios para suponer que la diplomacia española se esforzó para que su presidencia del Consejo arrojara medidas concretas en pos de una mayor profundidad en la relación entre ambas regiones. De acuerdo con Miguel Ángel Moratinos, a lo largo del año 2009 la diplomacia española trabajó con sus socios europeos en los borradores de los principales documentos que se firmarían en las diversas cumbres de la UE con América Latina en mayo de 2010 (birregional, México, Brasil, el Plan de Acción).⁶¹ Sin embargo, también es cierto que en ese periodo negociador el gobierno de Rodríguez Zapatero atravesó por la etapa más dura de la crisis económica, y que los cuestionamientos a su liderazgo para gestionar la crisis europea fueron en aumento, de parte, principalmente, de Alemania y Reino Unido.

En suma: tomando en cuenta la importancia que el gobierno del PSOE le había dado desde el principio de esta legislatura a la presidencia europea de España, como parte de su política hacia América Latina; y considerando, además, la implicación diplomática de su gobierno en la negociación de los documentos respectivos para esa cita, así como los resultados que

⁶⁰ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 523.

⁶¹ Diario de Sesiones del Senado (2009b), *Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, para tratar la política exterior española para Iberoamérica*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 166, martes 9 de junio de 2009, p. 3; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2009c), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), para informar sobre la política exterior y de seguridad común, con especial atención a las cuestiones relativas a Oriente Próximo y Cuba. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 456, martes 22 de diciembre de 2009, p. 2.

arrojó “el semestre español” en la UE, se puede constatar que durante esta legislatura la dimensión europea de la política española hacia Latinoamérica adquirió una mayor relevancia que en la legislatura anterior. Esto a su vez contribuyó a que la relación entre la agenda nacional y la agenda colectiva de esa política tendiera hacia un equilibrio, algo que fue difícil de lograr puesto que los intereses nacionales de España siguieron enfrentando riesgos muy particulares en la región.

5.5. España frente a una América Latina empoderada y compleja

5.5.1. Diversidad política y fortaleza económica de la región ante la crisis

Durante su segundo gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero tuvo que enfrentar en el subcontinente presiones estructurales muy parecidas a las que habían surgido durante la anterior legislatura.

En primer lugar, en este segundo periodo se volvieron a combinar la heterogeneidad política de la región y el auge de los gobiernos de izquierda con un desempeño positivo de las economías latinoamericanas.

La diversidad ideológica del subcontinente se vio confirmada por los resultados de los comicios electorales que se celebraron entre 2008 y 2011 en toda América Latina.⁶² De un lado, gracias a esas elecciones pudieron arribar o confirmarse en la presidencia líderes de centro o del partido conservador local, tales como Leonel Fernández en República Dominicana, Ricardo Martinnelli en Panamá o Juan Manuel Santos en Colombia. Lo mismo ocurrió en Chile, Guatemala y Costa Rica. Por su parte, la victoria de Porfirio Lobo en Honduras a finales de 2009 se podría tomar como un caso excepcional debido a que las elecciones que lo llevaron al poder se organizaron como una forma de saldar la crisis que había abierto el golpe de Estado contra Manuel Zelaya en junio de ese año.

Hay que tener presente que Zelaya -cuyo mandato no finalizaría sino hasta principios de 2010- había comenzado a estrechar relaciones con Venezuela y que al día siguiente del golpe sometería a referéndum la modificación de la Constitución hondureña para poder reelegirse en el cargo. En ese sentido, se podría decir que el abrupto final de su gobierno, y el comienzo de la administración de Porfirio Lobo poco después, implicaron que Honduras virara de manera forzada hacia la derecha de forma muy similar al giro político que experimentó Paraguay con la destitución de Fernando Lugo (“golpe de Estado suave”).

Del otro lado del horizonte electoral, el espectro de gobiernos de izquierda se vigorizó durante este periodo. Nuevos líderes irrumpieron en Paraguay (Fernando Lugo, si bien, como se acaba de apuntar, no pudo concluir su gestión) y Perú (Ollanta Humala) aunque destacó la victoria histórica del candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación

⁶² La OEA señala que el periodo 2007-2012 fue un intenso ciclo electoral para América Latina y el Caribe puesto que se llevaron a cabo más de 70 procesos electorales en la región, entre elecciones presidenciales, parlamentarias, municipales y referenda. OEA (2013), *El Ciclo Electoral 2007-2012 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., p. 1.

Nacional, Mauricio Funes, en El Salvador. Así mismo, en Brasil se repitió la victoria del candidato del PT (Dilma Rousseff) y en Uruguay la del Frente Amplio (José Mujica). En Argentina y Nicaragua sus respectivos presidentes lograron la reelección (Cristina Fernández y Daniel Ortega).

La dinámica de la izquierda también se potenció porque tanto Evo Morales como Rafael Correa le pudieron dar un nuevo impulso a su proyecto reformista una vez que se aprobaron las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador, y luego de que, además, ambos líderes ganaran las elecciones presidenciales respectivas que se convocaron para formar un nuevo gobierno que estuviera amparado por la nueva ley. Así, la nueva etapa de Morales al frente del gobierno boliviano comenzó en 2010 y finalizaría hasta 2015, mientras que la de Correa en Ecuador inició en 2009 y concluiría en 2013.⁶³

Conviene recordar que para Evo Morales y Rafael Correa la adopción de un nuevo ordenamiento constitucional implicaba establecer un año cero dentro de sus mandatos y la posibilidad de que, en los hechos, pudieran ejercer tres periodos de gobierno; es decir, el periodo “preconstitucional” y los dos que se prefiguraban bajo la nueva Constitución (un primer mandato a partir de 2009-10 y una eventual reelección a partir de 2013-15). Visto desde la coyuntura de 2009, todo apuntaba entonces a que Evo Morales sería presidente de Bolivia durante casi tres lustros (hasta 2020) y que Rafael Correa lo sería de Ecuador durante dos (hasta 2017) (Ver tabla 5G).

Hugo Chávez fue un caso muy parecido porque en 2009 la Asamblea Nacional venezolana hizo varias modificaciones a la Constitución que iban dirigidas a permitir la reelección indefinida de ciertos cargos de elección popular, entre ellos el del presidente. Esto habilitó a Chávez para que pudiera optar por un tercer periodo de gobierno luego de los tres que ya había ejercido, a saber, el periodo preconstitucional (1998-2000) y los dos bajo la nueva Constitución (2000-2006 y 2006-2012).

Su eventual victoria en las elecciones presidenciales de octubre de 2012 significó pues la oportunidad de que liderara una nueva administración, la cuarta, que debió haber concluido hasta 2019 -es decir, más de veinte años después de su primera victoria electoral- de no haber sido porque lo impidió su muerte ocurrida poco después de asumir el cargo. Pero justamente la manera en la que se resolvió ese imprevisto (con la victoria de Nicolás Maduro, Vicepresidente de Chávez, en las elecciones que se tuvieron que volver a convocar), reflejó la fortaleza interna que había alcanzado el proyecto político de Chávez, en virtud de que a pesar de su ausencia física la vigencia de sus ideas en el gobierno venezolano siguió quedando asegurada por lo menos hasta 2019.

En pocas palabras: entre 2008 y 2011 se observa que las pautas de continuidad en los liderazgos presidenciales y en los proyectos de gobierno de Bolivia, Ecuador y Venezuela se comenzaron a perfilar más allá de este periodo y que prefiguraron una estructura de

⁶³ La constitución de Ecuador se aprobó vía referéndum en septiembre de 2008 y la de Bolivia en abril del año siguiente; las nuevas elecciones se celebraron, respectivamente, en abril y diciembre de 2009. En el caso boliviano el mandato presidencial tiene una duración de cinco años y en de Ecuador de cuatro.

riesgos en el mediano plazo que estaba conformada por su nacionalismo económico y por las modificaciones constitucionales que pudieran realizar sus líderes. Dicha estructura, sumada a la estructura de oportunidades que ofrecían, a su vez, gobiernos de una izquierda moderada (Brasil, Uruguay) y gobiernos con los que España tenía mayores convergencias (México, Colombia) delinearón la clase de presiones e incentivos que tendrían que enfrentar en Latinoamérica los sucesores de José Luis Rodríguez Zapatero en el gobierno español (ver tabla 5G).⁶⁴

Es importante tomar en cuenta que la afirmación de los gobiernos latinoamericanos de izquierda se desarrolló en un contexto de fortaleza económica de la región que le permitió a Latinoamérica resistir con más éxito que las economías avanzadas la crisis financiera internacional que estalló en 2008. De hecho, tal y como se adelantó en el anterior capítulo, los datos indican que el auge económico por el que atravesó el subcontinente entre 2003 y 2008 sólo se vio interrumpido momentáneamente por esa crisis para luego abrir un nuevo periodo de crecimiento que aún llega hasta el comienzo de la segunda década del siglo XXI.

Efectivamente, debido a la crisis financiera internacional la tendencia a crecer sostenidamente que había mantenido América Latina durante toda la etapa 2003-2008 se paró en seco y en 2009 creció un -1.5% respecto del año anterior. Sin embargo, en 2010, justo cuando estallaba la crisis de deuda en la zona euro, el PIB regional se recuperó y desde entonces no paró de crecer, si bien a una tasa anual que ha ido a la baja: 5.9% en 2010, 4.4% en 2011 y 3.1% en 2012. En el periodo 2009-2012 dos países AAE (Argentina y Perú), junto con Panamá y Uruguay, fueron los países que promediaron las tasas de crecimiento más altas de la región, que fluctuaron entre el 5.2% y el 8.2%. Por su parte, los principales países latinoamericanos de la ALBA también tuvieron desempeños notables. Por ejemplo, Bolivia registró un crecimiento del 4.1% en 2010 y de 5.2% en los dos años siguientes, mientras que Ecuador creció un 7.8% en 2011 y Venezuela un 4.2% ese mismo año (ver tabla 4G).⁶⁵

Esto contrastó con lo ocurrido en las economías del mundo desarrollado. Estados Unidos promedió una tasa de crecimiento anual del 0.3% durante el ciclo 2007-2010 (es decir, durante la etapa más severa de la crisis) mientras que la zona euro registró un promedio de 0.2%. Por su parte, España promedió un crecimiento de 0.1% en ese mismo lapso y Japón de 0.0%. En 2011 y 2012 la situación mejoró ligeramente para Estados Unidos puesto que creció un 1.8% y un 2.8%, respectivamente, pero la zona euro registró tasas de 1.6% y -0.7%, y Japón de -0.6% y 1.9%. España, por su parte, creció 0.1% y -1.6% en esos mismos

⁶⁴ A finales de 2013, a punto de cumplirse la primera mitad del gobierno de Mariano Rajoy, la Asamblea Nacional venezolana volvió a aprobar una nueva ley habilitante que le confirió poderes especiales por un año al presidente Maduro en el ámbito económico. A su vez, en enero de 2014 el Congreso nicaragüense aprobó una reforma constitucional que permitía la reelección del presidente. Maye Primera (2013), “El Congreso de Venezuela autoriza a Maduro a gobernar por decreto”, *El País*, 19 de noviembre de 2013, consultado el 22 de febrero de 2014 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/19/actualidad/1384895054_452047.html; Carlos Salinas (2014), “El presidente Daniel Ortega consigue la reelección indefinida”, *El País*, 29 de enero de 2014, consultado 03 de abril de 2014 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/01/29/actualidad/1390955328_152316.html

⁶⁵ Datos de CEPALSTAT, disponibles en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

años (ver tabla 5H).⁶⁶ Estos números explican que la contribución de Latinoamérica al crecimiento mundial en 2010 y 2011 haya sido ligeramente superior a la aportación de la Unión Europea.⁶⁷

Como explica la CEPAL, en este buen desempeño tuvo mucho que ver que los gobiernos latinoamericanos hayan podido construir capacidades *ad hoc* durante el auge económico de 2003-2008 y que siguieran aplicando buenas prácticas de gestión macroeconómica durante este periodo. Esas fortalezas, además, no sólo permitieron que muchos de esos gobiernos respondieran a la crisis adoptando medidas anti cíclicas para aminorar el impacto sobre el empleo y las condiciones sociales,⁶⁸ sino que igualmente los habilitó para que, a pesar de las turbulencias en el exterior, pudieran acceder a todo el financiamiento externo que requirieron durante el periodo 2008-2012, logrando estimular la entrada de flujos de capital a sus países, emitiendo progresivamente una mayor cantidad de bonos internacionales y aumentando, en consecuencia, sus reservas de divisas.⁶⁹ Así por ejemplo, los datos del Banco Mundial indican que en 2012 las reservas del subcontinente prácticamente habían duplicado a las reservas existentes en 2006, lo cual se explica en gran parte por los importantes incrementos que siguieron presentando las reservas de Brasil.⁷⁰

Parte de la solvencia con la que América Latina pudo sortear la crisis también provino de su desempeño comercial. Concretamente, las exportaciones latinoamericanas volvieron a registrar un notable dinamismo gracias a que los precios de los productos básicos vivieron un nuevo auge internacional entre 2009 y 2011 que estuvo empujado, por una parte, por la persistente demanda de las economías emergentes, y por la otra, por la demanda especulativa que surgió en la crisis ante las bajas de tasas de retorno de las economías industrializadas.⁷¹ Sin embargo, la magnitud de este nuevo auge de precios fue notoriamente superior a la que había alcanzado el auge del periodo 2003-2008, registrando, de nuevo, máximos históricos en todos los productos (ver gráfico 4C).⁷²

El auge de precios no sólo permitió que tras el estallamiento de la crisis el valor de las exportaciones latinoamericanas recuperara la tendencia al alza que había tenido a lo largo del periodo 2003-2008, sino que, además, permitió que alcanzaran cotas históricas en el

⁶⁶ De acuerdo con EUROSTAT y con CEPAL (2014) *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 5.

⁶⁷ En esos años la aportación de Latinoamérica fue del 0.52% y 0.40%, respectivamente, mientras que la aportación de la Unión Europea fue del 0.36% en 2010 y 0.35% en 2011. CEPAL (2011b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 12.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 114-115.

⁶⁹ CEPAL (2013a) *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, pp. 6-7.

⁷⁰ Las reservas internacionales de América Latina en 2006 fueron de 309,500 millones de dólares y en 2012 fueron de 817,900 millones de dólares. Las reservas de Brasil pasaron a su vez de 85,800 millones de dólares en 2006 a 180,300 millones de dólares al año siguiente y luego fueron aumentando cada año hasta llegar a acumular 373,100 millones de dólares en 2012. Datos del Banco Mundial, disponibles en <http://data.worldbank.org/>. (Reservas incluyen oro).

⁷¹ CEPAL (2011b), *op. cit.*, p. 14.

⁷² En el caso del crudo, fundamental para Venezuela, Ecuador y México, el precio del barril se cotizó en 107 dólares en 2011 y en 108 dólares al año siguiente, lo que en promedio significó poco más del 10% del precio que había alcanzado en 2008, hasta entonces el máximo histórico. Datos del World Economic Outlook del FMI.

cambio de década. Los datos de CEPALSTAT indican que, efectivamente, en 2009 el valor total de las exportaciones latinoamericanas de bienes y servicios disminuyó un 20% respecto del año anterior, al situarse en 786 mil millones de dólares, pero en 2010 esos intercambios se valoraron en 984 mil millones de dólares y en 2012 ya se valuaban en más de 1 billón 200 mil millones de dólares, cifra que supuso el doble del valor que habían alcanzado siete años atrás (ver tabla 5I).

En la tabla 5I también se muestra que 2010 y 2011 fueron los años más destacados puesto que todos los países del subcontinente registraron incrementos en el valor de sus exportaciones. Sin duda, esto pudo haber sido clave para que a pesar de la desaceleración económica internacional en esos dos años las exportaciones de Latinoamérica hayan crecido más que las exportaciones mundiales y que en 2011 hayan crecido más que las exportaciones de los Estados Unidos, la zona euro y las de Asia, siendo superadas únicamente por las exportaciones de África y Medio Oriente.⁷³

Los altos precios de los productos básicos volvieron a beneficiar más a los países de América del Sur que a los del resto del subcontinente. En particular, Bolivia, Chile y Perú fueron los países que más se beneficiaron con el incremento de los precios de los metales y minerales, mientras que los países gobernados por la izquierda radical -a saber, Bolivia, Ecuador y Venezuela- además de dos países AAE (Colombia y México) fueron los que más lo hicieron con los altos precios de la energía.⁷⁴ En ese sentido, a partir de los datos del FMI se puede constatar que entre 2009 y 2012 el valor de las exportaciones de petróleo de Perú se incrementó en un 185%, en las de Colombia en un 153% y en las de Ecuador en un 70% (ver tabla 4H). Aún más, entre 2007 y 2009 las exportaciones de productos básicos representaron en promedio el 45% de los ingresos fiscales en Venezuela, el 34% en México y el 31% en el Ecuador.⁷⁵

Esta nueva dinámica exportadora agilizó el estrechamiento que ya se venía dando en los lazos comerciales con China. Un dato es revelador: la tasa de crecimiento que promediaron anualmente las exportaciones de este país hacia América Latina y el Caribe en el periodo 2005-2011 fue de 31.6%, casi el doble de la tasa que presentaron sus exportaciones hacia la Unión Europea en ese mismo periodo (16.1%) y muy superior a la tasa de las ventas que realizó a Estados Unidos (12.2%). En lo referente a las importaciones de China desde América Latina y el Caribe, la tasa de crecimiento promedio de ese periodo fue de 28.2%, frente a la tasa correspondiente a las importaciones que hizo el país asiático desde la Unión Europea (19.1%) o desde Estados Unidos (16.7%).⁷⁶

Con este desempeño fue inevitable que se profundizara el cambio que venía presentando el patrón de diversificación comercial de América Latina desde principios de la década de

⁷³ CEPAL (2012c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 81.

⁷⁴ CEPAL (2011b), *op. cit.*, p. 46.

⁷⁵ CEPAL (2012c), *op. cit.*, p. 67.

⁷⁶ CEPAL (2012b), *op. cit.*, p. 26.

2000. En el gráfico 5B se puede apreciar que en ese año el 59% de las exportaciones latinoamericanas de bienes se habían dirigido hacia Estados Unidos, y apenas el 1.1% hacia China. En contraste, en 2011 el 39.6% de esas ventas se dirigieron hacia Estados Unidos y el 8.9% hacia el país asiático. En ese mismo periodo, la participación de la UE y América Latina como destino de esas exportaciones aumentó ligeramente (del 11.6% al 13%, en el primer caso, y del 16% al 18.5% en el segundo).

Las importaciones de bienes que hizo Latinoamérica presentaron un cambio aún mayor. Mientras que en el año 2000 el 50.4% de esas importaciones se había originado en Estados Unidos y el 1.8% en China, en 2011 el 30.1% se originó en Estados Unidos y el 13.8% en el país asiático, lo que supuso que China y la Unión Europea (con una cuota de 13.6%) tuvieran una participación casi idéntica en esos intercambios, si bien aún menor a la que poseía Latinoamérica (20.3%).⁷⁷ En síntesis, como se adelantó en páginas anteriores, durante la segunda administración de Rodríguez Zapatero China comenzó a tener mayor protagonismo en el comercio de América Latina.

Finalmente, hay que subrayar que la buena salud que mostraron las economías latinoamericanas durante la crisis financiera internacional también se manifestó en que el subcontinente continuó absorbiendo grandes flujos de inversión extranjera directa durante esos años, llegando a ingresar, de nuevo, montos históricos. Por ejemplo, en el capítulo anterior dijimos que entre 2004 y 2008 la región había recibido un promedio anual de 63,624 millones de dólares, elevándose esa cifra a 98,664 millones de dólares en el periodo 2009-2012, una cantidad que es significativa si se toma en cuenta que en 2009 los flujos de inversión que llegaron al subcontinente registraron una notable caída debido a la crisis, recuperándose casi de inmediato hasta volver a alcanzar montos récord en 2011 y 2012 (ver gráfico 4E).⁷⁸

Tres factores explican este nuevo incremento de IED en la región. Por una parte, el auge de precios de los productos básicos, ya que generó interés en las empresas transnacionales por invertir en sectores relacionados con los recursos naturales. En segundo lugar, el crecimiento económico latinoamericano de la década de 2000, en virtud de que contribuyó a ampliar el mercado interno de los países de la región y a volverlo más atractivo para dirigir inversiones hacia el sector servicios. Finalmente, la confianza que generó en los inversionistas externos la estabilidad macro económica y la resistencia ante la crisis que mostró América Latina, en un momento de incertidumbre en las economías avanzadas.⁷⁹

En el periodo 2007-2011 las inversiones de empresas estadounidenses representaron el 22% de la IED recibida por Latinoamérica, seguidas de las inversiones de los Países Bajos (10%), España (10%) y América Latina (9%). En 2012 -es decir, durante el primer año de gobierno de Mariano Rajoy- la cuota de Estados Unidos aumentó al 24%, la de América

⁷⁷ *Ibid.*, p. 27.

⁷⁸ La IED que recibió América Latina en 2011 se valuó en 124 mil millones de dólares y la de 2012 alcanzó un valor de 126 mil millones de dólares. Todas las cifras corresponden a inversiones netas. Datos de CEPALSTAT.

⁷⁹ CEPAL (2013b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, pp. 24-25.

Latina al 14% y la de Países Bajos a un 11%, pero la participación de España disminuyó sensiblemente al 5%, quedando por debajo de Canadá (6%) (Ver gráfico 5C).⁸⁰

En síntesis, la heterogeneidad política de Latinoamérica, y con ella, la afirmación de los gobiernos que más dificultades habían venido planteando a España -como los de Bolivia, Ecuador y Venezuela- se conjugó con un panorama económico internacional en el que los países de la región parecían estar mejor preparados para enfrentar la crisis financiera que afectó principalmente a Estados Unidos y a la Unión Europea. Esto pudo haber contribuido a que los líderes latinoamericanos y, en particular, los de izquierda radical, aumentaran la confianza sobre sus capacidades políticas y económicas y que apuntaran a profundizar sus proyectos reformistas y sus contactos intrarregionales.

Por otra parte, la mayor presencia comercial de China en la región no sólo agilizaba el proceso de diversificación comercial de todos los países latinoamericanos (fundamentalmente los de América del Sur) sino que además estimulaba el proceso de diversificación que algunos de ellos buscaban imprimirle a sus relaciones políticas externas, como fue el caso del gobierno de Lula da Silva y también, aunque con otros matices, de los gobiernos de Evo Morales, Daniel Ortega y Hugo Chávez, concretado, entre otras cosas, en el seguimiento de sus vínculos bilaterales con Rusia e Irán.

5.5.2. La persistencia del nacionalismo económico

Durante esta legislatura los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela continuaron el proceso de reformas jurídico-económicas que habían iniciado durante el periodo anterior.

Hugo Chávez, por ejemplo, intensificó su ambicioso plan de nacionalizar sectores estratégicos de la economía venezolana, comprando o expropiando durante este periodo empresas del sector de alimentos (Cargill, de origen estadounidense), siderúrgico (Sidor, italo-argentina) y de la construcción (Cemex, mexicana). Así mismo, en mayo de 2009 Chávez promulgó una ley que le dio al Estado venezolano el control de todo el negocio ligado a los hidrocarburos, desde las terminales y muelles hasta el transporte del crudo y sus derivados, una medida que afectó a una amplia gama de empresas tanto de origen nacional como del extranjero. Igualmente, entre 2008 y 2011 el gobierno de Venezuela obtuvo el control, entre otras empresas, de la filial venezolana del Banco Santander, de la cadena de hipermercados Éxito -de capital colombiano y francés- y de la filial local del fabricante de envases de vidrio Owens Illinois (de Estados Unidos).⁸¹

⁸⁰ *Ibid.*, p. 41. La disminución que registraron en 2012 los flujos de IED española obedeció a las desinversiones (repatriación de capital) que hicieron varias empresas de ese país. La más importante de fue la del Banco Santander en México.

⁸¹ CEPAL (2010b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2009*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 39; CEPAL (2011a), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2010*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 38; Agencias (2008c), “Chávez expropia la filial de la cementera mexicana Cemex”, *El País*, 19 de agosto de 2008, consultado el 23 de noviembre de 2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2008/08/19/actualidad/1219131173_850215.html; EFE (2008a), “Venezuela nacionaliza la mayor siderúrgica del Caribe”, *El País*, 9 de abril de 2008, consultado el 23 de noviembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/04/09/actualidad/1207692019_850215.html; EFE (2009b), “Chávez nacionaliza la industria metalúrgica”, *El País*, 22 de mayo de 2009, consultado el 30 de octubre de

En Bolivia la situación no fue menos intensa. Porque la administración de Evo Morales se hizo del control de la empresa de telecomunicaciones Entel -filial de la italiana Telecom- y de numerosas empresas del sector hidrocarburos, como la Compañía Logística de Hidrocarburos (en manos peruanas y alemanas); Panamerican Energy (del grupo British Petroleum); Andina, filial de Repsol YPF; y Transredes, participada por Ahsmore (británica) y Shell (anglo-holandesa). Así mismo, el gobierno boliviano nacionalizó varias empresas de ese mismo sector (como Air BP, filial de British Petroleum) además de cuatro eléctricas vinculadas a la francesa GDF Suez y la británica Rurelec. También expropió acciones del consorcio boliviano-mexicano Soboce-Grupo Cementos Chihuahua y en 2012, ya cuando había iniciado la primera legislatura de Mariano Rajoy, el gobierno de Morales expropió la filial local de Red Eléctrica de España (en mayo) y cuatro más de Iberdrola (en diciembre).⁸²

Por su parte, el gobierno de Rafael Correa en Ecuador cristalizó la reforma energética que había puesto en marcha con el decreto de 2007, promulgando una nueva ley de hidrocarburos (julio de 2010) y concluyendo, a la par, la renegociación de los contratos con las empresas extranjeras que decidieron quedarse en el país. Como se recordará, la parte medular de esta reforma consistía en aumentar la participación del Estado ecuatoriano en la repartición de los excedentes petroleros y en establecer un esquema de contratos de servicios, en donde el Estado, propietario del crudo, se comprometía a pagar a las empresas una tarifa determinada por barril de petróleo extraído. Entre las empresas que decidieron salir de Ecuador ante estas medidas se encontraron Petrobras (de Brasil), Canadá Grande (de Corea del Sur), EDC (de Estados Unidos) y parte de las actividades de CNPC (de China). Por el contrario, entre las empresas que decidieron permanecer se encontraron Repsol-YPF (España), Agip (Italia), Synopec y CNPC (China) y ENAP (Chile).⁸³

Argentina también se sumó a este revisionismo económico con un número de nacionalizaciones que fue menor si se compara con Bolivia o Venezuela, pero que vale la pena señalar porque afectaron a empresas españolas relevantes.

En efecto, primero, en noviembre de 2008 el gobierno de Cristina Fernández nacionalizó el sistema de pensiones del país sudamericano, donde una de las compañías afectadas fue Consolidar, del grupo BBVA. Luego, un mes después el gobierno de Fernández decidió

2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/05/22/actualidad/1242943207_850215.html; Maye Primera (2009a), “El Ejército toma el control de los puertos y aeropuertos en Venezuela”, *El País*, 21 de marzo de 2009, consultado el 30 de octubre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/03/21/actualidad/1237590011_850215.html; Maye Primera (2009b), “Chávez nacionaliza todos los negocios ligados al petróleo”, *El País*, 09 de mayo de 2009, consultado el 30 de octubre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/05/09/actualidad/1241820002_850215.html.

⁸² AFP (2012), “Nacionalizaciones de Evo Morales”, *La Jornada*, 2 de mayo de 2012, consultado el 21 de noviembre de 2013 en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/02/economia/026n2eco>; EFE (2012c), “Oleada de nacionalizaciones”, *El País*, 01 de mayo de 2012, consultado el 05 de mayo de 2012 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/05/01/actualidad/1335894471_504436.html; Mabel Azcui, Ramón Muñoz (2012), “Evo Morales nacionaliza cuatro filiales de Iberdrola en Bolivia”, *El País*, 29 de diciembre de 2012, consultado el 4 de enero de 2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/12/29/actualidad/1356793606_328689.html

⁸³ CEPAL (2011a), *op. cit.*, p. 38; Agencias (2009a), “Correa promete firmeza con las petroleras en Ecuador”, *El País*, 23 de abril de 2009, consultado el 10 de noviembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/04/23/actualidad/1240437607_850215.html

expropiar Aerolíneas Argentinas (propiedad del grupo español Marsans) luego de que fracasaran las negociaciones que se habían abierto entre la empresa y el gobierno argentino para acordar los términos en los que Marsans vendería al gobierno esa empresa. Hay que puntualizar que Marsans constituía el grupo turístico del empresario Gerardo Díaz Ferrán, por ese entonces presidente de la patronal empresarial más importante de España, la CEOE. Finalmente, en abril de 2012 -es decir, también en los primeros meses de la primera legislatura de Mariano Rajoy- el gobierno argentino decidió nacionalizar los activos de Repsol en YPF, una medida que supuso el fin de una aventura empresarial que había sido emblemática no sólo para las inversiones españolas en el país sudamericano, sino para todo el *boom* inversor español que había ocurrido en Latinoamérica durante finales del siglo XX.⁸⁴

La serie de nacionalizaciones que se acaban de referir explica que los reclamos de seguridad jurídica por parte europea no hayan cesado. Así se constató durante la VII Cumbre UE-ALC / I Cumbre UE-CELAC llevada a cabo en enero de 2013, días después de que Evo Morales nacionalizara la filial boliviana de Iberdrola y cuando estaban en curso las negociaciones entre Repsol y el gobierno argentino sobre YPF. En dicha cumbre, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, señaló:

“(…) Para apoyar la iniciativa privada europea y el desarrollo económico en América Latina y el Caribe, la Unión Europea ha lanzado varios programas de incentivo al comercio e inversiones como la Facilidad para las Inversiones. La voluntad política de atraer inversiones -a través de una actitud receptiva y abierta- debe ir unida a la responsabilidad. Para el fomento de inversiones que contribuyan no sólo al crecimiento sino también a objetivos sociales y medioambientales, para eso es fundamental garantizar un marco jurídico transparente y estable que respete las normas internacionales y evite el proteccionismo y la arbitrariedad.”⁸⁵

Llama la atención que en el ámbito iberoamericano no se hayan reflejado este tipo de preocupaciones por parte española durante la segunda administración de Rodríguez Zapatero; si acaso existieron, entonces no se hicieron de manera oficial.

En efecto, si se revisan las declaraciones finales de las cuatro Cumbres Iberoamericanas que tuvieron lugar entre 2008 y 2011, se observa que sólo en una -la de Mar del Plata, Argentina, a la que por cierto no asistió el ex líder socialista- los países participantes decidieron incluir alguna referencia a las nacionalizaciones y/o a la seguridad jurídica para los inversionistas extranjeros. En el numeral 43 de ese documento se establecía que los países miembros de la Conferencia Iberoamericana habían acordado:

⁸⁴ Agencias (2008d), “El senado argentino nacionaliza las pensiones”, *El País*, 21 de noviembre de 2008, consultado el 29 de octubre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/11/21/actualidad/1227222008_850215.html; Agencias (2008e), “Marsans lleva a los tribunales la crisis de Aerolíneas Argentinas”, *El País*, 18 de diciembre de 2008, consultado el 28 de octubre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/12/18/actualidad/1229554804_850215.html; Francisco Peregil (2012), “Argentina expropia a Repsol su filial YPF”, en *El País*, sección economía, 17 de abril de 2012, pp. 12-13.

⁸⁵ Comisión Europea, *Declaración del Presidente Barroso tras la Cumbre EU-CELAC*, Speech 13/58, 27 Enero 2013, p. 2. Documento obtenido de la página electrónica de la UE: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-58_es.htm.

“Solicitar a la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB) que desarrolle acciones para potenciar la mejora de la seguridad jurídica, así como la promoción de mecanismos de resolución de conflictos económicos y comerciales de carácter regional iberoamericano, en colaboración con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).”⁸⁶

En el resto de las declaraciones finales no existen tal clase de asertos. Esto pudo haber respondido a una decisión deliberada del gobierno del PSOE por manejar toda la diplomacia vinculada a las empresas españolas con un perfil muy bajo que estuviera al margen de cualquier tipo de declaración oficial que involucrara a sus contrapartes latinoamericanas, en vista de lo ríspido del escenario en el que se habían desenvuelto los miembros del EPE. La excepción que supuso la declaración citada de 2010 podría explicarse en función de la diplomacia económica que relanzó el gobierno a partir de octubre de ese año, que ya se apuntó en el tercer capítulo.

En todo caso, la virtual ausencia de estos temas contrastó con las declaraciones finales de las dos Cumbres Iberoamericanas a las que ya asistió Mariano Rajoy como presidente del gobierno español, puesto que ahí ya se volvieron a incluir alusiones a la soberanía y a la seguridad jurídica en el subcontinente.⁸⁷ No es de extrañar si se toma en cuenta que el equipo de Rajoy le quiso dar un nuevo impulso a la diplomacia económica desde el inicio de su legislatura en el contexto de la crisis económica interna y de los rumores que comenzaron a circular a principios de 2012 sobre la posible nacionalización de YPF por parte de Argentina. Así, José Manuel García-Margallo, titular del MAEC del nuevo gobierno del PP, expresó lo siguiente durante su primera comparecencia ante los diputados en febrero de ese año:

“Este año España acoge en la ciudad de Cádiz la cumbre iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno. (...) No podemos dejar pasar esta oportunidad de crear un hito en el desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. España es hoy el segundo inversor global en Iberoamérica. La diplomacia económica española volcará sus esfuerzos en afianzar las relaciones comerciales y en facilitar la expansión de nuestras empresas en aquel continente. Impulsaremos las relaciones equilibradas entre las dos orillas del Atlántico sin perder de vista el horizonte de la seguridad jurídica que garantice la ausencia de expropiaciones; un horizonte que debe presidir siempre el comercio entre estas naciones.”⁸⁸

Más allá de los dos ámbitos comunitarios de España (el de la UE y el iberoamericano) es preciso señalar que las preocupaciones de los inversores europeos por las políticas nacionalizadoras en Latinoamérica parecían estar justificadas.

La CEPAL indica que a partir de 2003 los beneficios que han obtenido las empresas transnacionales por concepto de IED en la región han crecido enormemente y de manera constante gracias a que se ha conjugado la gran cantidad de IED acumulada en Latinoamérica con su mayor rentabilidad. A manera de ejemplo se puede mencionar que las

⁸⁶ SEGIB (2010), *Declaración de Mar del Plata*, Secretaría General Iberoamericana.

⁸⁷ Ver SEGIB (2012), *Declaración de Cádiz*, Secretaría General Iberoamericana y SEGIB (2013), *Declaración de Panamá*, Secretaría General Iberoamericana.

⁸⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2012), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento. A propuesta del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, X Legislatura, núm. 42, martes 22 de febrero de 2012, p. 6.

utilidades que obtuvieron las empresas extranjeras por sus inversiones en América Latina representaron, en 2003, el 4% del acumulado de IED en la región, pero en 2008 ese porcentaje fue del 10%, una cifra muy importante si se toma en cuenta que ese año la IED que aterrizó en América Latina alcanzó montos históricos. A nivel de países, la proporción de esas utilidades ha variado más, oscilando, durante el periodo 2007-2011, entre el 3% (como en el caso de México) y el 25% (como Perú), quedando en medio países en donde la rentabilidad de la IED ha representado el 10% sobre el acervo total (como Argentina, Honduras o Venezuela).⁸⁹

Los intereses y la confirmación de la “gran apuesta” que hicieron las empresas españolas por seguir invirtiendo en el subcontinente se deben entender entonces en este marco.

Por un lado, a finales de la década de 2000 América Latina continuó teniendo un peso muy significativo dentro del negocio global de las principales empresas españolas en la región. La CEPAL señala que en 2010 Telefónica obtuvo de sus operaciones en Latinoamérica el 59% de sus ingresos, seguida del banco Santander (54 %) y Endesa (51%). Debajo de ese umbral se encontraron BBVA (48%), Repsol (43%) y un poco más lejos Iberdrola (17%).⁹⁰ En cuanto a México, un dato que expresa con propiedad el peso que tiene este país en este panorama es que en 2012 la filial local de BBVA (Bancomer) representó el 25% del negocio global de ese grupo financiero, frente al 30% que representó, por ejemplo, el mercado español.⁹¹

Así mismo, hay que señalar que el *stock* acumulado de la IED española en América Latina en el periodo 1993-2012 siguió representando una cuota importante de la IED española en el mundo, con un 26%, frente al 52% que representó la IED española hacia la UE-15 en ese mismo lapso.⁹² Este desempeño permitió que España se pudiera mantener como el primer inversor europeo en América Latina, representando el 65% de las inversiones de la UE en el subcontinente en el año 2010.⁹³

Por otra parte, también es posible constatar que entre 2008 y 2011 las empresas españolas continuaron haciendo fuertes operaciones en América Latina. Entre ellas se encuentra la compra que hizo en 2010 un consorcio compuesto por las empresas indias Indian Oil y Oil India, la empresa malaya Petronas y la española Repsol-YPF, del campo petrolero estatal Carabobo (Venezuela), por un monto de 4,848 millones de dólares. También en ese año Telefónica adquirió en Brasil la operadora de telefonía VIVO -de origen portugués- en una operación valuada en 7,500 millones de euros, al tiempo que Endesa invirtió 628 millones de euros en Colombia y Santander 1,500 millones de euros en México. En 2011 Iberdrola

⁸⁹ CEPAL (2013b), *op. cit.*, pp. 76-79.

⁹⁰ CEPAL (2012a), *op. cit.*, p. 112.

⁹¹ Reuters (2013), *BBVA apuesta por México para crecer*, 15 de marzo de 2013, consultado el 19 de diciembre de 2013 en: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2013/03/15/bbva-apuesta-por-mexico-para-crecer>

⁹² En el periodo 1993-2012 la IED española en América Latina alcanzó un valor acumulado de 184,586 millones de euros, mientras que la IED española en la UE-15 fue de 371, 570 millones de euros. El total de la IED española en el mundo en ese periodo fue de 711,850 millones de euros (inversiones brutas, incluyendo operaciones ETVE y no-ETVE). Datos de la Secretaría de Estado de Comercio.

⁹³ CEPAL (2012a), *op. cit.*, p. 141.

compró la filial brasileña de Enron y BBVA anunció que invertiría 2,000 millones de dólares en México para los siguientes tres años.⁹⁴

Es decir, aún en medio de la crisis financiera internacional y de que Bolivia, Ecuador y Venezuela continuaron con la tendencia a restringir la inversión extranjera directa (a la que se sumó Argentina) las empresas españolas reafirmaron su “gran apuesta” por la región latinoamericana. De ahí que las élites políticas españolas también hayan confirmado las preocupaciones que habían mostrado durante la legislatura anterior acerca del escenario de incertidumbre e imprevisibilidad que tenían que enfrentar en el mediano plazo las empresas españolas asentadas en Latinoamérica.

Esas inquietudes se expresaron muy bien en el parlamento. Ahí, a lo largo de este periodo todas las fuerzas políticas siguieron mostrando preocupación ante este panorama, aunque el Partido Popular fue el que volvió a manifestar sus percepciones con un discurso más duro. Por ejemplo, el senador por ese partido, Dionisio García Carnero, le reprochaba lo siguiente a la entonces titular de la SEI, Trinidad Jiménez, al hacer alusión a los temas que no se habían tocado en la Cumbre Iberoamericana de San Salvador (2008):

“(No) se habló para nada de la necesidad de fortalecer el Estado de derecho, ni de la seguridad jurídica, que es uno de los terribles males que afectan a muchos países de la región y preocupan en todo el mundo. No se pueden hacer nacionalizaciones del sistema de pensiones, como se han hecho en Argentina, ni amenazas de expropiación a una empresa por el precio de un peso, que no pase nada y que ni se hable de ello. O que se modifiquen a gusto y capricho de algunos países, como Ecuador y Bolivia, los contratos que existen, algunos de ellos con empresas españolas, amenazando y diciendo: o modifica el contrato como yo le digo o se expropia. O que en un país se acuerde de repente la moratoria de pagar la deuda y se diga: a partir de mañana yo decido que la deuda que tengo es ilegal, abusiva, inmoral y, por tanto, no la pago. Eso ocurre, por ejemplo, en Ecuador. Y, repito, como de esas cosas no se habla, ese foro deja de tener interés y no despierta atención en nadie. Se busca simplemente ese buenismo en el que todo el mundo estamos de acuerdo en una serie de cosas generalistas que todos podríamos aprobar.”⁹⁵

Este tipo de preocupaciones se expresaron aún mejor en otro hecho. En esta misma comparecencia todos los grupos parlamentarios en el Senado -socialistas incluidos- presentaron una moción para constituir una ponencia de estudio en el seno de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos (CAI) de esa cámara con el fin de encomendarle: *i*) analizar las situaciones de mercado y de seguridad jurídica que afectaban a las inversiones españolas en diversos países de la región; *ii*) abrir un espacio para escuchar a las empresas españolas sobre los problemas y las oportunidades que encaraban en ese contexto; y *iii*) formular recomendaciones y sugerencias al gobierno español para que mejorara el apoyo y la coordinación que ofrecía el Estado a las empresas españolas en Latinoamérica.⁹⁶

⁹⁴ CEPAL (2011a), *op. cit.*, p. 38; CIDOB (2011a), *op. cit.*, pp. 343 y 357; Roberto González Amador y Claudia Herrera Beltrán (2011), “Anuncia BBVA inversión por 2 mil mdd en México”, *La Jornada*, 22 de junio de 2011, consultado el 19 de diciembre de 2013 en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/22/opinion/033n3eco>

⁹⁵ Diario de Sesiones del Senado (2008b), *Comparecencia, a petición propia, de D.ª Trinidad Jiménez García-Herrera, Secretaria de Estado para Iberoamérica, para tratar la política exterior española en Iberoamérica con referencia específica a la XVIII Cumbre Iberoamericana celebrada los días 29 a 31 de octubre de 2008 en la República de El Salvador*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 99, 18 de diciembre de 2008, p. 12.

⁹⁶ BOCG (2010a), *Informe de la Ponencia de estudio sobre el papel de las empresas españolas en América Latina, constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, así como voto particular formulado al mismo*, Boletín

La ponencia estuvo conformada por miembros de cada grupo parlamentario y sus trabajos se desarrollaron entre mayo y noviembre de 2009.⁹⁷ Incluyeron, en primer lugar, la comparecencia de representantes de diecinueve empresas del país ibérico con presencia en América Latina, que fueron desde las que poseían los intereses más fuertes en la región (como Repsol o Unión Radio), hasta las pequeñas y medianas empresas que llegaron durante la segunda oleada de inversiones en la década de 2000. También comparecieron representantes de la CEOE, la Cámara de Comercio Brasil-España y académicos de dos universidades madrileñas. El 2 de marzo de 2010 la ponencia aprobó un informe final con los resultados de su trabajo, debatiéndose y votándose finalmente en el Pleno del Senado el 14 de abril de 2010, con un resultado aprobatorio que fue casi unánime (197 votos a favor y una abstención).⁹⁸

Hay dos resultados del informe que deben ser destacados porque nos hablan de las percepciones que tenían las élites españolas acerca de la realidad de América Latina.

Uno corresponde al análisis sintético que se presentó sobre cada país latinoamericano para subrayar sus principales características en relación a las perspectivas que ofrecían a la IED española. Por ejemplo, a Brasil se le sintetizaba de la siguiente manera: “Potencia Emergente. Financiación propia. Receptividad hacia lo español”. Por el contrario, de Venezuela se destacaba esto: “Arbitrariedad. Tendencia al Abandono del Libre Mercado. Posicionarse ante Potencial Cambio.” México, por su parte, recibía la siguiente consideración: “Aumento IDE Española. Seguridad Jurídica. Mercado Energético en Apertura”.⁹⁹

El otro resultado tiene que ver con la clasificación que se hizo en el informe de los países latinoamericanos según el grado de seguridad jurídica que ofrecían. Así, en el documento se hablaba de tres grupos de países:

a) Aquéllos que ofrecían bajos niveles de seguridad jurídica pero en los que aún así merecía la pena permanecer dadas las oportunidades de futuro (Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela);

Oficial de las Cortes Generales, sección Senado, IX Legislatura, núm. 425, 8 de marzo de 2010, 21 pp.; Diario de Sesiones del Senado (2010a), *Informes aprobados por las comisiones del Senado. Informe de la Ponencia de estudio sobre el papel de las empresas españolas en América Latina, constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, Sesión del Pleno, IX Legislatura, núm. 75, miércoles, 14 de abril de 2010, pp. 4002-4010. También ver: Diario de Sesiones del Senado (2008b), *Ibid.*, p. 29.

⁹⁷ Los miembros de la ponencia fueron designados en abril de 2009 y fueron los siguientes: Iñaki Mirena Anasagasti Olabeaga (del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos); Alfredo Belda Quintana (del Grupo Parlamentario Mixto); María Emelina Fernández Soriano y Miguel Ángel Uzquiza González (del Grupo Parlamentario Socialista); María José de la Fuente Fombellida y Dionisio García Carnero (del Grupo Parlamentario Popular); Joan Josep Nuet i Pujals (del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés); y Joan María Roig i Grau (del Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i Unió). BOCG (2010a), *op. cit.*, p. 2.

⁹⁸ Diario de Sesiones del Senado (2010a), *op. cit.*, p. 4010.

⁹⁹ BOCG (2010a), *op. cit.*, pp. 5-8.

b) Aquéllos que ofrecían un marco seguro y favorable para la inversión (Chile, Brasil México, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay); y

c) Aquéllos que ofrecían garantías intermedias e importantes oportunidades de negocio (República Dominicana).¹⁰⁰

Como era de esperarse, los países AAE fueron identificados dentro de la categoría de países que ofrecían las mayores garantías para los intereses españoles, con la excepción de Argentina, al que se decidió ubicar dentro de la misma categoría de países que habían venido imponiendo más restricciones a los flujos de inversión.

También hay que señalar que las empresas que participaron en este ejercicio parlamentario recomendaron, entre otras medidas, establecer mayores puentes entre la cooperación al desarrollo y la actividad del sector privado, vincular más la responsabilidad social corporativa con los proyectos de cooperación y con las estrategias de mejora de la imagen país, así como potenciar una televisión española internacional de calidad como herramienta difusora de la cultura y valores de todo el Estado.¹⁰¹

Es presumible que el EPE haya tenido acceso al documento final que presentó la ponencia del Senado. El propio Miguel Ángel Moratinos solicitó en su momento conocer sus resultados cuando tuvo noticia de que estaban en marcha los trabajos de la ponencia, a mediados de 2009.¹⁰² En cualquier caso, los resultados del informe no estuvieron muy alejados de algunas de las líneas de acción que el gobierno socialista había planteado a partir de 2004. El *giro social*, el impulso a la responsabilidad social de las empresas y los nuevos instrumentos de la diplomacia pública (como las Fundaciones-Consejo) podrían ser un ejemplo.

Por otra parte, el informe del Senado fue muy claro al consignar una realidad: Latinoamérica había alcanzado una acusada heterogeneidad política en la primera década del siglo XXI. O como lo plantearon las mismas empresas, “América Latina no era en sí misma un mercado”.¹⁰³

En ese orden de ideas, es muy probable que en un escenario regional marcado por la diversidad ideológica la acentuación del nacionalismo económico de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela haya permitido al gobierno socialista (y más adelante al de Mariano Rajoy) confirmar por efecto de contraste cuáles eran los países latinoamericanos con los que existían mayores convergencias respecto de los intereses económicos españoles y con cuáles otros existían, por el contrario, mayores divergencias que podrían poner en riesgo esos intereses en el futuro. A ese respecto, fue aleccionadora la nacionalización de YPF por parte de Argentina en abril de 2012.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 9-10.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 11-13.

¹⁰² Diario de Sesiones del Senado (2009b), *op. cit.*, pp. 1-2.

¹⁰³ BOCG (2010a), *op. cit.*, p. 4.

En primer lugar, porque ese acontecimiento sirvió para ratificar que la mera existencia de un acuerdo de asociación estratégica con ese país no garantizaba que en el futuro inmediato se mantuviera un clima político y económico favorable para los intereses de España. Sin embargo, no se debe pasar por alto que, después de todo, esto no era algo nuevo para las élites españolas puesto que la relación con la Argentina de los Kirchner siempre había resultado ser un tanto difícil de sobrellevar. Se trata de una relación que por sus altibajos quizá se podría comparar con la relación que la diplomacia española ha tenido que llevar con Venezuela desde que Hugo Chávez accedió al poder en 1998. Es en ese sentido en el que se podría sostener que el AAE entre España y Argentina representa una excepción en la red de alianzas estratégicas que Aznar, y más tarde Rodríguez Zapatero, comenzaron a tejer en América Latina en el comienzo del siglo XXI.

En segundo lugar, la nacionalización de YPF también dejó la enseñanza de que frente al revisionismo económico de la izquierda, México pareció consolidarse como un aliado de primer orden para España una vez que “superó la amenaza *populista*” que había representado el movimiento de López Obrador (tanto en el proceso electoral mexicano de 2005 como en el de 2012). Baste recordar que el gobierno de Felipe Calderón, en su calidad de anfitrión de la cumbre anual del G20 en 2012, apoyó claramente a España en el contencioso de Repsol-YPF, “lamentando” la decisión argentina y esperando al mismo tiempo que el gobierno del país sudamericano rectificase en su decisión. En cambio, en esa coyuntura el gobierno de Hugo Chávez no dudó en respaldar a su contraparte argentina y ofreció la colaboración necesaria de PDVSA para los trabajos futuros de YPF.¹⁰⁴

Es decir, a principios de la segunda década del siglo XXI México se confirmó como un socio económico de primer orden para España y como un aliado confiable y previsible, un país *statu quo* en un momento en el que el revisionismo también se afianzaba en Latinoamérica.

5.5.3. Diálogo y pragmatismo en la acción del gobierno español

Para el EPE de nuestro estudio la encrucijada que plantearon el revisionismo económico de algunos gobiernos y los intereses de las empresas españolas en la región le ayudaron a corroborar la convicción de tener que seguir acudiendo en auxilio de todas aquellas empresas que de alguna u otra manera se vieron afectadas por ese entorno.

Ya se argumentó que esta conducta pudo haber respondido tanto a razones de economía política internacional (alianza entre Estado y élites empresariales), como a presiones internas, aunque también se podría atribuir a la preocupación del gobierno por las percepciones que podría tener la comunidad internacional sobre el prestigio de España. La siguiente opinión retrospectiva de Miguel Ángel Moratinos, realizada poco después de salir

¹⁰⁴ Salvador Camarena (2012), “Calderón lamenta la expropiación de YPF mientras Chávez la respalda”, *El País*, 17 de abril de 2012, consultado el 20 de abril de 2012 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/04/17/actualidad/1334620028_718034.html. Como mencionamos en su momento, desde 2011 Pemex participaba en Repsol-YPF con el 10 % de acciones, lo que explica en parte la posición del gobierno mexicano.

del MAEC, resulta muy útil para sintetizar las motivaciones de esa conducta durante todo el tiempo que Rodríguez Zapatero estuvo a cargo del gobierno español (2004-2011):

“Llegamos al gobierno después de un periodo de cambio en América Latina. Nos encontramos que gran parte de los sectores económicos latinoamericanos estaban en manos de empresas españolas. (...) Esto produjo una reacción que afectó a la relación siempre compleja entre Latinoamérica y España. Hubo mucho rechazo los primeros meses (del gobierno de Rodríguez Zapatero) por parte de múltiples gobiernos latinoamericanos, con los nacionalismos de los distintos países que decían ‘esto no puede seguir así’. Pero a través de una política muy intensa y de aproximarnos a ellos con respeto y diálogo, hemos conseguido que el mundo empresarial español, en lugar de salir, ante las dificultades que presentaban muchos países, consolidase sus negocios y los ampliaran. Nuestras grandes empresas que cotizan en el IBEX dicen que han podido sortear la crisis gracias a sus beneficios y negocios en Latinoamérica. Y esto no era algo que pudiera salvarse sin hacer una acción política comprometida. Era necesario un esfuerzo diplomático intenso con países que la opinión pública española a veces no entiende, se siente distanciada o no comparte sus valores. *La política de estos seis años y medio respondía plenamente a la defensa de los intereses españoles. No se podía poner en cuestión la presencia de las empresas españolas.* De ahí las negociaciones a altas horas de la madrugada de la Vicepresidenta [María Teresa Fernández de la Vega] y yo mismo para permitir que Repsol siguiese en Bolivia, en Venezuela o en Ecuador... Creo que los intereses económicos españoles en Venezuela han sido extraordinariamente bien defendidos, ya sea de Repsol, Santander, Telefónica o cualquier otra de las grandes empresas”.¹⁰⁵

Es decir, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero identificó ciertos intereses cuya naturaleza exigía una defensa que se tenía que desarrollar, necesariamente, por la vía nacional y por medio de una diplomacia directa y bilateral. Aquí, la agenda europea de la política latinoamericana de España no resultaba el canal más adecuado para defenderlos con éxito. El país ibérico era el único que estaba capacitado para hacer esa tarea. Como se apuntó en el primer capítulo, América Latina era un escenario anárquico, en el que España, y sólo España, era el único sujeto internacional capacitado para defender sus intereses de las amenazas que los podían poner en riesgo (Latinoamérica como un *self-help system*).

Esos intereses estaban relacionados con la viabilidad de las inversiones de las empresas españolas en toda América Latina que, a su vez, era necesaria por el peso que tenía el subcontinente dentro de su negocio global. A partir de 2008 esa viabilidad también se hizo imprescindible para que las empresas pudieran sortear de mejor manera la crisis económica que ya se anunciaba.

Pero esos intereses también estaban relacionados con la idea de mantener la presencia económica de España en *todos* los países latinoamericanos; en consecuencia, se vinculaban también con el propósito de evitar que se siguiera erosionando la credibilidad del país ibérico como poder internacional, en un momento en donde precisamente la crisis financiera ya había comenzado a deteriorar su reputación. España no se podía dar el lujo de permitir que su imagen siguiera en declive con la puesta en duda de su capacidad para que sus empresas, convertidas ya en verdaderas multinacionales a nivel global (y con creciente apetito de expansión) pudieran seguir en América Latina. Ahí es donde quizá adquiere todo su sentido la aseveración de Moratinos de que “no se podía poner en cuestión la presencia

¹⁰⁵ Política Exterior (2011), *op. cit.*, pp. 78-79. Las cursivas son nuestras.

de las empresas españolas”. Finalmente, podría suponerse que esos intereses también se relacionaban con la idea de enviar un mensaje de consumo interno con el que se pretendía contrarrestar todos los cuestionamientos que el PP le siguió haciendo al gobierno socialista por su actuación en Latinoamérica.

Pero el hostil escenario que enfrentó el EPE en la región lo orilló igualmente a tener que mantener un bajo perfil en esta necesaria labor diplomática; de ahí que siguiera privilegiando un diálogo directo y discreto con las autoridades de los países latinoamericanos. En 2009 Juan Pablo de Laiglesia argumentaba lo siguiente durante su primera comparecencia parlamentaria como titular de la SEI:

“La discreción es uno de los elementos importantes en muchas de las acciones que desarrolla la diplomacia, que no está reñida para nada con una claridad de acciones y una claridad en el marco de los diálogos y de las relaciones con nuestras contrapartes. Sinceramente, no creo que fuera una buena táctica diplomática afirmar, tomar posición y declarar públicamente sobre todas y cada una de las decisiones que adopten los poderes legislativos o los gobiernos de los países latinoamericanos, y no solo por el principio del respeto a las legitimidades que están detrás de la adopción de esas decisiones, sino porque la eficacia lo que requiere es el equilibrio entre todos los intereses y una acción determinada, por supuesto, con determinación, con seguridad, pero con los requerimientos que en cada ocasión sean necesarios”.¹⁰⁶

Esta actitud dialogante y de discreción se pudo volver a constatar en varias ocasiones. Cuando el Banco Santander vendió su filial venezolana entre 2008 y 2009 el EPE se mantuvo al margen de las negociaciones porque la evolución de los acontecimientos fue haciendo cada vez más claro que la empresa podía solventar por sí misma los tratos con el gobierno de Hugo Chávez.¹⁰⁷

En Bolivia, por su parte, el gobierno español trató de estar al tanto de todos los avances que iba teniendo la redacción del nuevo texto constitucional para saber de qué manera podría afectar a Repsol y a sus proyectos de inversión. Esa actitud de acercamiento también mantuvo la propia empresa al establecer una comunicación directa con el gobierno de Evo Morales.¹⁰⁸

Y cuando a finales de 2008 el gobierno de Rafael Correa anunció la expulsión de Repsol-YPF de Ecuador por haber detenido la producción de crudo (cuando estaban en curso las negociaciones de los nuevos contratos) la diplomacia española actuó con sumo cuidado para convencer a las autoridades ecuatorianas de que la expulsión no se materializara. Al

¹⁰⁶ Diario de Sesiones del Senado (2009a), *Comparecencia del Secretario de Estado para Iberoamérica, D. Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo, para presentar las líneas generales de trabajo de la Secretaría de Estado para Iberoamérica durante su mandato*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 145, martes 5 de mayo de 2009, p. 17.

¹⁰⁷ Agencias (2008b), “El Santander confirma la negociación con Chávez para vender su filial venezolana”, *El País*, 01 de agosto de 2008, consultado el 10 de noviembre de 2011 en: http://economia.elpais.com/economia/2008/08/01/actualidad/1217575977_850215.html; EFE (2009a), “El Santander vende su filial venezolana a Chávez por 750 millones”, *El País*, 22 de mayo de 2009, consultado 10 de noviembre de 2011 en: http://economia.elpais.com/economia/2009/05/22/actualidad/1242977585_850215.html

¹⁰⁸ CIDOB (2010), *op. cit.*, p. 358. Salvador Camarena (2012), *op. cit.*

final, Correa declaró que Ecuador mantendría la negociación con Repsol “por consideración al gobierno de España”.¹⁰⁹

En Argentina, finalmente, la intervención diplomática del gobierno del PSOE se encaminó a propiciar un clima de entendimiento que facilitara, en el caso de Aerolíneas Argentinas, encontrar una tasación del accionariado de la empresa que fuera satisfactoria para las dos partes; y en el caso de Consolidar-BBVA, que coadyuvara a encontrar un mecanismo de indemnización adecuado para las expectativas de la empresa.¹¹⁰

Habría que añadir que el gobierno de Mariano Rajoy introdujo un notable cambio en la forma de abordar estas problemáticas. Efectivamente, cuando tuvo que hacer frente a la nacionalización de YPF en 2012 optó por un tono de confrontación que se caracterizó por asimilar la acción argentina como un acto hostil contra la empresa, y *por lo tanto*, contra España y contra el gobierno español, amenazando con tomar represalias contra el gobierno de Cristina Fernández. Además, en esa reacción, que tuvo un alto impacto mediático, participaron el propio presidente del gobierno, el ministro de Exteriores, la Vicepresidenta Primera y el ministro de Industria y Turismo. Es decir, el gobierno acometió el problema con un altísimo perfil político.

Estas fueron las palabras de José Manuel García-Margallo, titular del MAEC por ese entonces, en la primera conferencia de prensa que ofreció el gobierno tras la nacionalización:

“El gobierno condena con absoluta energía la arbitraria decisión del gobierno de la República Argentina de expropiar las acciones que Repsol tiene en la mercantil YPF. En segundo lugar, el gobierno constata que esta medida arbitraria rompe el clima de cordialidad y amistad que tradicionalmente ha presidido las relaciones entre Argentina y España. Recuerda que España acudió en socorro de la República Argentina cuando la Argentina atravesaba sus peores horas. En tercer lugar, señala el gobierno que esta medida quiebra el acuerdo verbal -al que luego se referirá el ministro de Industria- al que se llegó en Buenos

¹⁰⁹ EFE, *El País* (2008), “Ecuador descarta abrir negociaciones para revocar la expulsión de Repsol”, *El País*, 2 de noviembre de 2008, consultado el 03 de agosto de 2014 en: http://elpais.com/diario/2008/11/02/economia/1225580411_850215.html; EFE (2008b), “Correa asevera que la llamada del Gobierno 'salvó' a Repsol”, *El País*, 9 de noviembre de 2008, consultado el 03 de agosto de 2014 en: http://elpais.com/diario/2008/11/09/economia/1226185207_850215.html; Europa Press (2008), *De la Vega afirma que la permanencia de Repsol en Ecuador se ha logrado gracias al 'diálogo'*, 8 de noviembre de 2008, consultado el 05 de agosto de 2014 en: <http://www.europapress.es/economia/noticia-vega-afirma-permanencia-repsol-ecuador-logrado-gracias-dialogo-20081108171436.html>

¹¹⁰ Soledad Gallego-Díaz (2008), “El Gobierno media entre Buenos Aires y las empresas afectadas por la nacionalización de las pensiones”, *El País*, 23 de octubre de 2008, consultado el 29 de octubre de 2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2008/10/23/actualidad/1224747173_850215.html; Alejandro Rebossio (2009), “Cristina Fernández viaja a España con el conflicto de Aerolíneas aún abierto”, *El País*, 04 de febrero de 2009, consultado el 22 de abril de 2012 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/02/04/actualidad/1233702003_850215.html

Aires el día 28 de febrero, de una parte, el ministro Soria del gobierno español, y de otra los ministros De Vido y Lorenzini por parte de la República Argentina. En este acuerdo se decidió que los posibles contenciosos entre Repsol YPF y el gobierno de Argentina se resolverían por la vía del diálogo y la negociación que es lo normal, la regla habitual, entre países amigos como Argentina y España.”¹¹¹

Es verdad que el gobierno de Rajoy era novel en estos asuntos y que enfrente tenía la responsabilidad de evitar que una empresa insignia del nuevo capitalismo español abandonara su plaza más representativa de Latinoamérica, sin obtener las contraprestaciones que esperaba el gobierno o la misma empresa. También es verdad que para hacerlo tenía que tratar con el difícil gabinete argentino de Cristina Fernández, que según las versiones del gobierno español, había roto un acuerdo alcanzado en febrero de 2012.

Pero sin negar todas esas dificultades, no era menos cierto que, por otro lado, lo que estaba sobre la mesa no era tan sólo un problema de carácter empresarial, en donde se jugaban solamente intereses privados, sino un acto que involucraba un ejercicio de soberanía que, bien fundamentado o no por parte del país latinoamericano, ya se había presentado en el pasado reciente (en Bolivia o Venezuela). La experiencia demostraba que un problema de tal naturaleza se debía afrontar con la conciencia de que una “diplomacia de micrófonos”, de tono áspero y beligerante, como la practicada durante la época de Aznar, podía dificultar cualquier intento por solventar con el mayor decoro las consecuencias políticas y hasta económicas que podría tener sobre los intereses españoles un hecho como ése.

En descargo de Rajoy, habría que decir que la nacionalización de YPF alcanzó un eco internacional del que habían carecido nacionalizaciones anteriores. Estados Unidos, por ejemplo, llegó a manifestar su preocupación por la decisión argentina “urgiendo” a este país a que “normalizara sus relaciones con la comunidad financiera internacional”. El FMI por su parte manifestó su creencia de que la nacionalización de YPF “empeoraba” el clima de inversión en Argentina y que resultaba “perjudicial” para su crecimiento económico. La Unión Europea incluso llegó a articular una campaña de presión contra el país sudamericano que incluyó una demanda ante la OMC.¹¹²

Este tipo de presiones se podrían explicar porque a diferencia de Bolivia o Venezuela, Argentina representaba una economía de mayor envergadura, más diversificada, en la que

¹¹¹ En esa misma comparecencia, el ministro de Industria, José Manuel Soria López consideró lo siguiente: “(...) cualquier gesto de hostilidad en contra de una empresa española en el resto del mundo, el gobierno de España la interpreta como un gesto de hostilidad contra España y contra el gobierno. La decisión que en el día de hoy ha tomado el gobierno argentino, anunciando la nacionalización de las acciones (...) de Repsol en YPF es una decisión hostil contra Repsol, por tanto, contra una empresa española, y por tanto, contra España y el gobierno de España. Y el gobierno de España actuará en consecuencia, y en consecuencia significa que ya desde esta misma tarde el gobierno de España está trabajando en medidas en relación a esta decisión que serán dadas a conocer a lo largo de los próximos días.” EFE (2012b), *El Gobierno español anuncia medidas “contundentes” ante la decisión argentina*, 18 de abril de 2012, consultado el 21 de noviembre de 2013 en: <http://www.youtube.com/watch?v=zBU7Jj1VnI>

¹¹² Antonio Caño (2012), “EE UU advierte a Argentina de los ‘efectos negativos’ de expropiar YPF”, *El País*, 18 de abril de 2012, consultado el 16 de febrero de 2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/04/18/actualidad/1334774306_560718.html; EFE (2012a), “El FMI critica a Argentina por la nacionalización de la petrolera YPF”, *El País*, 17 de abril de 2012, consultado el 20 de agosto de 2014 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/04/17/actualidad/1334672283_091839.html; Claudi Pérez (2012), “La UE denuncia a Argentina ante la Organización Mundial del Comercio”, *El País*, 25 de mayo de 2012, consultado el 16 de febrero de 2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/05/25/actualidad/1337940405_123416.html

se concentraban mayores intereses del capital extranjero. Al final, el episodio se resolvió mediante una larga negociación entre Repsol y el gobierno argentino que tuvo lugar entre finales de 2012 y febrero de 2014.¹¹³

Ahora bien, conviene regresar la mirada a la postura dialogante de Rodríguez Zapatero para señalar un último punto. A pesar de que el EPE tuvo que enfrentar la irrupción y consolidación del revisionismo económico latinoamericano a partir de 2006, esto no quiere decir que hayan prevalecido las cuestiones ideológicas por encima de los intereses cuando el gobierno se relacionó con aquéllos países que se mostraron más hostiles hacia los intereses de España. Antes bien, se trató de una dinámica de interacción mucho más compleja en la que se evidenció una buena dosis de pragmatismo de ambas partes, que en el caso del país ibérico demostró el propósito de evitar que los contenciosos en pugna pudieran afectar negativamente al resto de cada relación bilateral.¹¹⁴

Bolivia fue un buen ejemplo de ello. Cuando Evo Morales realizó su primera visita a España, ya como presidente en funciones en 2009, reconoció de manera muy positiva el trato migratorio que hasta ese momento le había brindado el gobierno del PSOE a los miles de ciudadanos bolivianos que se encontraban en España. Su postura frente a la nacionalización de YPF en Argentina fue aún más reveladora al sostener que se trataba de un problema bilateral entre España y el gobierno de Cristina Fernández. Para Morales no existía problema alguno entre Bolivia y la empresa, y aseguraba que las inversiones de Repsol continuaban en el país andino sin ningún contratiempo.¹¹⁵

Aún en Venezuela, país insignia de la ola nacionalizadora, Repsol pudo contrapesar todos los momentos difíciles que había pasado con momentos más dulces. Hay que recordar que la empresa no sólo consiguió firmar aquél muy buen contrato con PDVSA en 2005 auspiciado por el gobierno español (durante la Cumbre de Guayana), sino que además realizó un histórico descubrimiento de gas en aguas venezolanas en septiembre de 2009 que el propio Hugo Chávez se encargó de dar a conocer durante una fugaz visita a Madrid. Repsol también firmó nuevos acuerdos con PDVSA en julio de 2009 durante la visita que realizó Miguel Ángel Moratinos a Caracas en la que estuvo acompañado de casi medio centenar de empresarios españoles, ocasión en la cual el consorcio formado por Iberdrola y Elecnor también firmó contratos importantes.¹¹⁶

En cuanto a Argentina, esta conducta también fue evidente. Es cierto que la nacionalización de las pensiones y de Aerolíneas Argentinas por parte del gobierno de Fernández enfrió la

¹¹³ El acuerdo final consistió en que el Estado argentino se comprometía a pagar a Repsol la cantidad de 5,000 millones de dólares en bonos argentinos como compensación por YPF, además de que ambas partes consintieron en retirar los procedimientos legales que habían iniciado desde que inició el diferendo. Francisco Peregil (2014), “Repsol y el Gobierno de Argentina firman el acuerdo de YPF”, *El País*, 28 de febrero de 2014, consultado el 03 de marzo de 2014 en: http://economia.elpais.com/economia/2014/02/28/actualidad/1393547456_735710.html

¹¹⁴ Gustavo Palomares apunta al respecto que el gobierno del PSOE pudo recomponer las relaciones con los países latinoamericanos de la ALBA luego de la crisis en la que habían entrado en la legislatura anterior. Gustavo Palomares, *op. cit.*, pp. 483-485.

¹¹⁵ Salvador Camarena (2012), *op. cit.*

¹¹⁶ Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 494.

relación entre ambos países,¹¹⁷ pero también fue verdad que el gobierno español trató de superar el desencuentro lo más pronto posible para retomar la concertación con el país sudamericano de cara a la presidencia española de la Unión Europea en 2010. De acuerdo con información periodística, la intención era lograr un acuerdo con el gobierno argentino para que en su calidad de presidente en turno del Mercosur se implicara significativamente en el relanzamiento de las negociaciones para el acuerdo comercial entre dicho mecanismo y la UE, uno de los objetivos que precisamente se había planteado el gobierno de español de cara a su presidencia europea.¹¹⁸ A esto habría que añadir que el gobierno de Rajoy, a casi un año del incidente de YPF, ya negociaba con Argentina un contrato de venta de aviones militares al país sudamericano.¹¹⁹

En cualquier caso, al momento de ponderar las relaciones que mantuvo el gobierno español con los miembros latinoamericanos de la ALBA y, en general, con toda América Latina, no se deben perder de vista tres datos.

En primer lugar, la IED española hacia los países latinoamericanos de la ALBA (en donde se concentraron la mayoría de las dificultades para las empresas españolas) registró un incremento notable entre la primera administración de Rodríguez Zapatero y la segunda. Los flujos de inversión hacia Venezuela, por ejemplo, casi se triplicaron y los dirigidos hacia Ecuador aumentaron un 220% (ver tabla 5C). En esa misma línea, también habría que valorar que las exportaciones españolas hacia Venezuela aumentaron más del 80% entre esos mismos periodos, lo que contribuyó a equilibrar la balanza comercial entre ambos países (ver tabla 5B).

En segundo lugar, es importante advertir que durante todo el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2011) Venezuela se ubicó como el cuarto destino de la IED española en Latinoamérica, muy por debajo del tercer destino -Argentina, país AAE- pero por encima de Chile, Colombia y Perú, también países AAE. Además, Venezuela fue el quinto socio comercial de España también durante ese periodo, por arriba de Perú, Colombia y Cuba. Ecuador, por su parte, fue el noveno socio comercial de España y también el noveno destino de la IED española durante ese ciclo (ver tabla 5D).

Finalmente, en tercer lugar y desde la perspectiva de todo el subcontinente, no hay que perder de vista que las transferencias de equipamiento militar que hizo España hacia

¹¹⁷ Alejandro Rebossio (2009), *op. cit.*

¹¹⁸ Soledad Gallego-Díaz (2009), “De la Vega intenta que Argentina tome impulso en Mercosur”, *El País*, 09 de noviembre de 2009, consultado el 20 de abril de 2012 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/11/09/actualidad/1257721201_850215.html. Al respecto, el Secretario de Estado para Iberoamérica señalaba: “En ningún momento hemos negado ni ocultado la dificultad de hacer avanzar las negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea. Son negociaciones que, como decía antes, y como todas sus señorías saben, llevan estancadas demasiado tiempo; las ofertas que existen sobre la mesa hay que actualizarlas, la voluntad política hay que renovarla. Nuestra valoración en este momento (*noviembre de 2009*) es que se dan condiciones para intentar ese desbloqueo porque existe una manifestación clara por parte de los países de Mercosur de querer superar esta situación de *impasse*, y a ello, desde luego, aplicaremos todo nuestro trabajo y todos nuestros esfuerzos, como digo, conscientes de que no es para nada un dossier fácil.” Diario de Sesiones del Senado (2009d), *op. cit.*, p. 18.

¹¹⁹ Alejandro Rebossio (2013), “España negocia venderle aviones militares a Argentina”, *El País*, 22 de agosto de 2013, consultado el 22 de agosto de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/22/actualidad/1377188715_352931.html

América Latina durante la segunda administración de Rodríguez Zapatero (periodo 2008-2011) se incrementaron poco más de un 40% en términos absolutos respecto de su gobierno anterior (2004-2007).¹²⁰ No obstante, en términos relativos esas operaciones representaron un 20.4% sobre el total de equipo que transfirió España a nivel mundial, una cuota que fue menor respecto de la cuota alcanzada durante la anterior legislatura (30%). La razón de ello se encuentra en que en este segundo periodo España prácticamente duplicó sus transferencias totales de armas respecto del lapso anterior, a partir de elevar el volumen de las transferencias hacia miembros de la OTAN (como Noruega) y de transferir hacia un mayor número de países (como Australia en Oceanía o Cabo Verde en África) (Ver gráfico 5D).¹²¹

Como haya sido, lo cierto es que el incremento hacia Latinoamérica supuso que el país ibérico pasara de ser su quinto proveedor de armas -durante el periodo 2004-2007- a convertirse en el cuarto proveedor entre 2008 y 2011, con una participación del 10.4%, una cifra que lo colocó sólo por debajo de Rusia (23.5%), Alemania (14.4%) y Estados Unidos (13.9%), pero por encima de Israel (7.2%), Países Bajos (5.2%) y Francia (4.4%) (Ver tabla 5J).

Este aumento se debió a que en el periodo 2008-2011 España entregó los ocho buques que había negociado con Venezuela en el contrato de 2005. De ese modo, las transferencias españolas de armas hacia este país latinoamericano durante ese ciclo representaron el 38%¹²² del total de transferencias que realizó España hacia la región y el 7.9% del total transferido por el país ibérico en ese periodo, con lo que Venezuela se convirtió en su cuarto cliente a nivel mundial.

El SIPRI partió de la entrega de esos barcos (correspondiente a una negociación previa) para estimar que era muy poco probable que las transferencias españolas de armas siguieran creciendo en el futuro, a diferencia de lo que se esperaba de China, en donde todo apuntaba a que sus transferencias seguirían en aumento.¹²³ Sin embargo, esto no debe llevar a infravalorar el que José Luis Rodríguez Zapatero haya mantenido el mismo rango de transferencias de equipo militar hacia América Latina durante todo su mandato, tanto en términos del número de países hacia los que se exportó (un total de ocho en cada legislatura) como en términos de volumen (471/671 mil millones de dólares SIPRI TIV). Fue un rango de transferencias que fue muy superior al que existió durante la etapa de José María Aznar (ver tabla 5K). Es decir, con José Luis Rodríguez Zapatero la industria militar

¹²⁰ Como apuntamos en el anterior capítulo, entre 2004 y 2007 las transferencias españolas de armas hacia América Latina se valoraron en 470 millones SIPRI TIV mientras que en el periodo 2008-2011 se valoraron a su vez en 671 millones SIPRI TIV. Cálculos propios a partir de datos del *Stockholm International Peace Research Institute*, disponibles en: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>. Todas las cifras sobre transferencias de armas que se citen en este y en el siguiente apartado provienen de esta misma fuente, a menos que se indique otra cosa.

¹²¹ En el periodo 2004-2007 las transferencias totales de España de equipamiento militar se valoraron en 1,599 millones SIPRI TIV, mientras que en el periodo 2008-2011 se valoraron en 3,277 millones SIPRI TIV.

¹²² Esas transferencias se valoraron en 259 millones de SIPRI TIV.

¹²³ SIPRI (2012), *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security (Summary)*, Stockholm International Peace Research Institute, Sweden, Elanders, p. 12.

española exportó más equipamiento hacia América Latina y lo hizo hacia un mayor número de países latinoamericanos de lo que se había hecho desde la Posguerra Fría.

Esta clase de transferencias, así como las relaciones económicas con los países latinoamericanos de la ALBA, hablarían entonces del pragmatismo con el que se desarrolló el gobierno español en América Latina entre 2004 y 2011. Además, las transferencias de equipo militar estarían indicando un nicho de relaciones hispano-latinoamericanas que posiblemente contribuyó a la recuperación económica del país ibérico y al reforzamiento de las relaciones con países como México.¹²⁴ Así mismo, esas transferencias también señalarían que España reforzó su participación en el suministro de estos bienes en un momento en el que Rusia y China confirmaron el protagonismo que venían mostrando desde 2004 y que no era sino el reflejo de los mayores vínculos que estaban forjando con los países latinoamericanos.¹²⁵

5.5.4. El crucigrama planteado por el escenario regional

Hasta aquí hemos visto que el nacionalismo económico de algunos países del subcontinente persistió y siguió planteando dificultades para el gobierno español; sin embargo, ese no fue el único síntoma de la complejidad que había alcanzado América Latina durante la primera década del siglo XXI. En el contexto del buen desempeño económico de la región y de la afirmación de los gobiernos de izquierda, también hay que considerar las dinámicas regionales que ya se venían observando desde la anterior legislatura y que igualmente señalaron la vitalidad política del subcontinente.

Brasil, por ejemplo, continuó teniendo un notable activismo en Latinoamérica llegando incluso a incrementarlo respecto de la legislatura anterior. Eso se hizo patente con las reuniones que organizó el gobierno de Lula en diciembre de 2008: las cumbres de Mercosur y de UNASUR, la cumbre del Grupo de Río y la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo. Vale la pena recordar que en esas reuniones estuvieron presentes casi todos los mandatarios latinoamericanos -sólo faltaron Álvaro Uribe y Alan García-, todos los gobiernos de la región (incluyendo los del Caribe) y casi todos los esquemas de integración regional (CARICOM, SICA, CAN y la ALBA, además de los ya mencionados).¹²⁶

Brasil también fue protagonista en los dos escenarios que marcaron la conflictividad regional a lo largo de 2009. En el golpe de Estado en Honduras se involucró en todo el ciclo problemático, comenzando por refugiar al presidente depuesto Manuel Zelaya en la sede de la embajada de Brasil en Tegucigalpa, para al final terminar liderando el bloque de

¹²⁴ Después de Venezuela, México fue el cliente de equipo militar más importante de España en la región: 172 millones de SIPRI TIV entre 2008 y 2011, lo que representó el 25.6% del total de transferencias españolas hacia América Latina en ese periodo y el 5.2% del transferido por España hacia todo el mundo (sexto cliente a nivel mundial).

¹²⁵ Como ya quedó dicho, Rusia fue el primer proveedor de armas de Latinoamérica entre 2008 y 2011, por encima de Alemania y Estados Unidos. Por su parte, la participación de China en ese mercado pasó del 0.33% (periodo 2004-2007) al 3.49% (periodo 2008-2011) lo que la situó como el octavo suministrador de armas del subcontinente (ver tabla 5J).

¹²⁶ Tampoco hay que olvidar que por esos días también se celebró la cumbre entre Brasil y la Unión Europea y que Raúl Castro y Nicolás Sarkozy realizaron sendas visitas oficiales al país sudamericano en esos mismo días. Carlos Malamud (2009a), *Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño*, Real Instituto Elcano, DT 3/2009, 21/01/2009, Madrid, pp. 1-2.

países latinoamericanos que eran contrarios a la solución que respaldaba Estados Unidos para solventar el conflicto (nuevos comicios presidenciales). En el otro problema, Brasil también planteó alternativas de solución ante la nueva escalada de tensión que había surgido entre Colombia y Venezuela a lo largo de 2009 a raíz, principalmente, del acuerdo entre Bogotá y Washington para habilitar el uso de bases militares colombianas a Estados Unidos.¹²⁷

A lo anterior habría que agregar que el gobierno de Lula se empeñó en renovar la relación bilateral con México a través de varias acciones significativas, como la de establecer la cooperación energética entre Pemex y Petrobras, la de firmar un acuerdo comercial relacionado con el sector automovilístico o la concertación entre ambos países para sacar adelante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), a partir de 2010. En todo caso, se debe advertir que esta renovada apuesta por México obedeció al cambio que había ocurrido en el pensamiento estratégico brasileño durante la presidencia de Lula, en el que se pasó de vislumbrar dos subregiones muy bien diferenciadas para la acción exterior brasileña en Latinoamérica (América Central y América del Sur, ésta última como objetivo prioritario), a una conceptualización de una sola esfera de influencia (América Latina), donde México ya entraba como un foco de interés.¹²⁸

En suma, la persistencia y el incremento de las aspiraciones regionales y globales de Brasil indicaron que todas las condiciones que habían llevado a la fractura del *statu quo* de las relaciones hispano-latinoamericanas en 2006 se mantuvieron incluso con una mayor intensidad durante la segunda administración de Rodríguez Zapatero.

Venezuela, por su parte, continuó potenciando su influencia en la región con la pauta de relaciones que venía empujando desde mediados de la década. Por ejemplo, durante este periodo la ALBA se reforzó políticamente gracias al ingreso de nuevos países miembros, entre ellos Honduras (2008) y Ecuador (2009),¹²⁹ además de que los esfuerzos de cooperación económica de Venezuela -orientados a proyectos de gran envergadura- se concentraron en Cuba, Bolivia y Nicaragua. Por otra parte, a principios de 2012 el gobierno de Hugo Chávez impulsó en el seno de la ALBA la creación de un Mecanismo de Trabajo para Haití, la instauración de un Consejo de Defensa y la suscripción del Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA (ECOALBA-TCP).¹³⁰

¹²⁷ Las tensiones también se originaron a raíz del descubrimiento de armamento militar venezolano en manos de las FARC. Francho Barón (2009), “Lula quiere mediar entre Uribe y Chávez”, *El País*, 14 de noviembre de 2009, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/11/14/actualidad/1258153204_850215.html; Maite Rico (2009), “Turbulencias en la región andina”, *El País*, 3 de agosto de 2009, consultado el 18 de septiembre de 2013 en: http://elpais.com/diario/2009/08/03/internacional/1249250404_850215.html

¹²⁸ Raúl Bernal-Meza, “El pensamiento internacionalista en la era Lula”, en *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales-Universidad de Chile, núm. 167, 2010, pp. 160-162.

¹²⁹ En 2009 también ingresaron Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas, y en 2012 lo hicieron Surinam, Santa Lucía y Haití, si bien en calidad de invitados especiales. Hay que tener presente que en enero de 2010 el gobierno de Porfirio Lobo decidió retirar a Honduras de la ALBA.

¹³⁰ SEGIB (2010), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, Secretaría General Iberoamericana, Estudios SEGIB, núm. 5, Madrid, pp. 36-39; SEGIB (2011), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Secretaría General Iberoamericana, Estudios SEGIB, núm. 6, Madrid, p. 34. SELA (2012), *Informe sobre el proceso de*

Precisamente, la dinámica de integración regional fue otra de las tendencias que siguió hablando de la vitalidad política del subcontinente. UNASUR destacó de entre todos los mecanismos por haber registrado los avances institucionales de mayor alcance, como la aprobación de su Tratado constitutivo (en vigor a partir de 2011), la adopción en su seno de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) o la puesta en marcha de los Consejos Sudamericanos, como los de Defensa, de Salud o de Lucha contra el Narcotráfico. Fueron igualmente relevantes la adopción de una “cláusula democrática” como parte del acervo de UNASUR (a raíz de los acontecimientos en Honduras y Ecuador) y la instauración de su Consejo Electoral, un instrumento muy valioso con el cual la Unión se dotó de los recursos necesarios para poder tener presencia política en los procesos electorales de la región.¹³¹

En el resto del subcontinente los avances más destacados consistieron en que el antiguo Plan Puebla Panamá se reconvirtió en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (junio de 2008) y que tanto el Grupo de Río como Mercosur se renovaron en estos años; el primero con el ingreso de Cuba, en 2009, y el segundo, con la suspensión de Paraguay y la simultánea incorporación de Venezuela en 2012.¹³² Además, en 2011 cuatro de los países AEE (Chile, Colombia, México y Perú) constituyeron la Alianza del Pacífico, un esquema de cooperación económica que no tardó mucho en llamar la atención de la comunidad internacional. Todo esto, aunado a la creación de la CELAC y a los avances que registraron UNASUR y la ALBA, fue lo que en su momento llevó al SELA a sostener que el proceso de integración de América Latina se había “enrumbado definitivamente por un camino de renovación, modernización y ampliación”.¹³³

América Latina también siguió apuntando a potenciar sus vínculos con otras regiones del mundo, especialmente con Asia y el Pacífico. La Alianza del Pacífico, por ejemplo, se echó a andar pensando en que sus miembros optimizaran sus nexos económicos con esa región; IIRSA por su parte contemplaba un eje de proyectos interoceánicos cuyo principal objetivo -influenciado por las aspiraciones globales de Brasil- era llegar a Asia a un menor costo y de manera más rápida. A esto habría que agregar que Perú se incorporó al Acuerdo Estratégico Transpacífico (del que ya participaba Chile) y que en 2012 Mercosur comenzó a estudiar la posibilidad de establecer un acuerdo comercial con China.¹³⁴

Integración Regional 2011-2012, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, Secretaría Permanente, octubre de 2012, Caracas, Venezuela, pp. 23-24.

¹³¹ *Ibid.*, p. 22 y página electrónica de UNASUR, consultada el 13 de noviembre de 2013: <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/historia>. Entre los avances institucionales que registró UNASUR también hay que señalar la creación de su secretariado general y la obtención del status de miembro observador en la Asamblea General de Naciones Unidas. La primera misión electoral de UNASUR se destinó a las elecciones presidenciales de Venezuela de octubre de 2012.

¹³² SELA (2012), *op. cit.*, p. 18.

¹³³ *Ibid.*, p. 7. Estados Unidos, Australia y España fueron de los primeros países en incorporarse a la Alianza del Pacífico en calidad de observadores.

¹³⁴ Elodie Brun y Bruno Muxagato (2012), “El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur”, en *Anuario Americanista Europeo*, núm. 10, Sección Tema Central, pp. 107-109; Rafat Ahmed Ghotme (2012), “Potencias emergentes: los dilemas de la inserción brasileña en el sistema internacional durante el gobierno de Lula Da Silva”, en *Criterio Libre*, Vol. 10, núm.17, julio-diciembre, Bogotá, p. 309.

Justamente, los contactos políticos entre este país y Latinoamérica continuaron reflejando el creciente interés que había entre las dos partes para seguir avanzando en profundizar la relación, como resultado del fuerte incremento que venían registrando sus intercambios económicos.¹³⁵

Al mismo tiempo, Venezuela y los miembros latinoamericanos de la ALBA continuaron fomentando sus relaciones con Irán. Las visitas que realizó el presidente Mahmud Ahmadineyad a estos países entre 2009 y 2012 comportaron la firma de múltiples acuerdos de cooperación bilateral y el apoyo de la ALBA al programa nuclear iraní, algo muy valioso para el gobierno del país asiático puesto que en esos momentos se encontraba sometido a fuertes presiones por parte de la Unión Europea y del Consejo de Seguridad de la ONU. Este acercamiento siguió caracterizado, además, por el apoyo mutuo que siguió existiendo entre Irán y Venezuela en los foros internacionales y por la retórica anti imperialista que caracterizaba al discurso de sus dos mandatarios.¹³⁶

El gobierno de Hugo Chávez también siguió cultivando una relación muy cercana y de confianza con Rusia; prueba de ello fue que Venezuela siguió comprando equipo militar ruso en condiciones muy favorables. En 2010, el presidente venezolano realizó una gira que lo llevó a este país y a otros como Irán, Siria y Portugal, mientras que los presidentes de Bolivia, Cuba y Ecuador también visitaron Moscú a lo largo de 2009.¹³⁷

Finalmente, conviene insistir que Brasil tampoco bajó el ritmo en su agenda internacional. A las acciones que ya mencionamos al principio del capítulo (por ejemplo, su protagonismo en el G20) hay que añadir que el punto culminante de la diplomacia del gobierno de Lula fue el año 2010, concretamente, durante el tiempo que España ejerció la presidencia semestral de la Unión Europea. Efectivamente, durante esos meses Brasil fue sede de las reuniones de IBSa, del BRIC y del III Foro de la Alianza de Civilizaciones, además de haber logrado el acuerdo sobre el programa nuclear iraní al que ya nos hemos referido.¹³⁸

Ahora bien, además de todas estas dinámicas, que como apuntamos, ya se venían anunciando desde el cuatrienio anterior, la segunda administración de Rodríguez Zapatero

¹³⁵ Por ejemplo, entre 2008 y 2012 Hu Jintao realizó tres giras latinoamericanas que lo llevaron a tres de las economías más importantes de la región: Brasil, México y Venezuela. Además, los presidentes de esos tres países visitaron Pekín por lo menos una vez durante este periodo.

¹³⁶ Claudio Alberto Briceño Monzón (2011), “La Política Exterior de Venezuela en los Tiempos del Socialismo del Siglo XXI: Entre la autonomía y la subordinación al capitalismo global”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Universidad de los Andes, Vol. 6., núm. 12, julio-diciembre 2011, Venezuela, pp. 93-95; Elodie Brun y Bruno Muxagato (2012), *op. cit.*, pp. 109-111; Sergio Moya Mena (2010), *op. cit.*, pp. 32-38.

¹³⁷ Gabriela Zubelzú (2011), “Las relaciones ruso-latinoamericanas en la primera década del siglo: renovación e intensificación selectiva”, *Estudios Internacionales de la Complutense*, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 14, núm. 1, enero-junio, Madrid, p. 88; Reuters (2010), *Hugo Chávez inicia gira a países aliados: Rusia, Irán, Siria y Libia*, 14 de octubre de 2010, consultado el 11 de septiembre de 2014 en: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/hugo-chavez-inicia-gira-paises-aliados-rusia-iran-siria-y-libia>. En 2009 Venezuela recibió un crédito ruso para la compra de armamento por más de 2 mil millones de dólares, luego de que el gobierno de Hugo Chávez reconociera la independencia de Abjasia y Osetia del Sur. En el periodo 2005-2009 Venezuela acaparó el 7% de las exportaciones de armas de Rusia, siendo su cuarto cliente a nivel mundial. SIPRI (2010), *op. cit.*, p. 292.

¹³⁸ La visita a Irán durante la cual se cerró ese acuerdo formó parte de la gira que realizó el presidente Lula y que también lo llevó a Rusia y Qatar. Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia (2010), *op. cit.*, p. 60.

también coincidió con dos nuevas realidades que también hablaron de la complejidad que suponía para España actuar en el subcontinente.

Por una parte, en este periodo surgieron determinados escenarios de conflicto al interior de ciertos países o entre países vecinos que tuvieron como denominador común su dimensión militar. Nos referimos, sobre todo, a las fuertes tensiones que surgieron entre Colombia con dos de sus vecinos (Ecuador y Venezuela) por motivos relacionados con las FARC y con el acuerdo de bases militares entre Bogotá y Washington, hechos que también generaron serias preocupaciones en el resto de Sudamérica y principalmente en Brasil.¹³⁹

En segundo lugar, también nos referimos a las tensiones que surgieron en ese contexto por el incremento que presentó el gasto militar de América del Sur entre 2008 y 2011, que llegó a máximos históricos (ver gráfico 4F). No obstante, esta tendencia seguiría sin refrendar *stricto sensu* la existencia de una carrera armamentista o un rearme de la región, y hablaría, en todo caso, de la voluntad de los países sudamericanos por continuar modernizando sus capacidades militares con fines ciertamente disuasivos, lo que explicaría las tensiones y percepciones que llegaron a surgir.¹⁴⁰

En tercer lugar también aludimos al apoyo militar que ofreció Venezuela al gobierno de Evo Morales ante las demandas autonomistas que enfrentó su gobierno en la zona oriental de Bolivia, que los miembros latinoamericanos de la ALBA interpretaron como un impulso secesionista auspiciado por Estados Unidos.¹⁴¹

En cuarto lugar, hacemos alusión a la estrategia militarizada que siguió el gobierno de Felipe Calderón en México para combatir el narcotráfico, que a partir de 2008 comenzó a

¹³⁹ Paúl Mena, (2009), "Suramérica se pone en estado de alerta", *El País*, 10 de agosto de 2009, consultado el 10 de agosto de 2009, en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Suramerica/pone/estado/alerta/elpepuint/20090810elpepuint_2/Tes?print=1. Las tensiones entre Caracas y Bogotá llevó el gobierno de Chávez a militarizar la frontera con Colombia.

¹⁴⁰ Jorge Battaglini propone analizar las tensiones geopolíticas de América del Sur con el concepto de *paz híbrida*, una alternativa al binomio tradicional que plantean los estudios sobre seguridad y paz (paz positiva/paz negativa). Como su nombre lo indica, el concepto de *paz híbrida* alude a los elementos de paz positiva y paz negativa que se pueden verificar en Sudamérica (por ejemplo, las crisis militarizadas que surgen ahí lo hacen en un entorno en donde existen instituciones que impiden llegar al extremo de una guerra). De ahí que para Battaglini se pueda hablar de modernización disuasiva para explicar la adquisición de armamento por los países sudamericanos. Ver Jorge Battaglini (2012), *La evolución de la zona de paz sudamericana*, Escuela de Defensa Nacional-Ministerio de Defensa, Documentos de trabajo, núm. 12, Argentina, 26 pp. Dicho lo anterior, hay que señalar que entre 2008 y 2012 el gasto militar de América Latina en su conjunto se incrementó cada año en promedio un 5.1%, lo que significó un punto porcentual más de lo que había promediado en el ciclo 2003-2008. Con esto, el gasto militar del subcontinente continuó con la tendencia a la alza que venía mostrando de manera muy pronunciada desde 2003, a pesar de que entre 2010 y 2011 sufrió una leve interrupción. Medido en valores constantes de 2011, Brasil fue el que más recursos destinó a ese rubro durante el periodo señalado, 178,535 millones de dólares, seguido de Colombia (54,189 millones de dólares) y México (30,489 millones de dólares). Por su parte, las adquisiciones de equipo militar que hizo la región entre 2008 y 2011 aumentaron un 6% respecto del periodo 2003-2008. Venezuela, Chile, Brasil y Colombia, en ese orden, fueron los países que concentraron esas operaciones, representando en conjunto alrededor del 80% sobre el total. Cálculos propios a partir de datos del SIPRI, disponibles en: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database y <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>

¹⁴¹ La crisis boliviana originó fuertes acusaciones por parte de los presidentes de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela contra Estados Unidos, a quien acusaban de promover la balcanización de la región. La crisis llevó al gobierno de Morales a expulsar al embajador estadounidense y a que el gobierno de George W. Bush hiciera lo propio con el embajador boliviano.

arrojar una cifra muy elevada de muertos y de denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros del ejército de ese país.

Por último, hacemos referencia también al golpe de Estado que sufrió Manuel Zelaya en Honduras, ejecutado por miembros del ejército hondureño.

Desde luego, la dimensión militar en todos estos escenarios varió de acuerdo a los diferentes problemas que los originaron. Sin embargo, si se observan en conjunto y se suman a las otras crisis internas del periodo (como las de Ecuador o Paraguay) u otro tipo de tensiones (por ejemplo, las que surgieron entre Brasil y Venezuela por el liderazgo regional) se puede armar un cuadro que expresa muy bien el ambiente conflictivo que caracterizó a Latinoamérica durante el segundo gobierno del PSOE.

La otra dinámica novedosa de esta legislatura se refiere a ciertos desarrollos que tuvieron lugar en Cuba y Estados Unidos que significaron abrir un nuevo frente de atención regional para los países latinoamericanos.

Por una parte, a partir de que Raúl Castro asumió formalmente la presidencia del Consejo de Estado en 2008 Cuba reactivó sus relaciones internacionales y su presencia dentro del multilateralismo americano, incorporándose al Grupo de Río y estando en la antesala de regresar al sistema interamericano a partir de 2009. A ese respecto, un resultado de tal reactivación fue la reunión que sostuvieron la Unión Europea y el Grupo de Río (en Praga, 2009) en donde Cuba ostentó la presidencia del grupo latinoamericano.

Por otra parte, la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos generó ciertas expectativas de cambio entre los países latinoamericanos ante el fin de lo que se percibía como una era de desencuentros con George W. Bush; en consecuencia, también vislumbraban una oportunidad para relanzar la relación con el vecino del norte. Es decir, en Latinoamérica surgieron apreciaciones muy similares a las que mantenía el equipo de José Luis Rodríguez Zapatero respecto de la relación con ese país a partir del relevo presidencial en la Casablanca.

En ese sentido, algunos de los cambios que efectivamente se pudieron constatar en la política estadounidense hacia Latinoamérica fueron, entre otros, los siguientes: *i*) la oposición del gobierno de Obama al golpe de Estado en Honduras (a diferencia de la actitud de George W. Bush ante el golpe en Venezuela en 2002); *ii*) la condena de la situación de derechos humanos en países aliados, como Colombia; *iii*) la revaloración por parte del gobierno estadounidense del multilateralismo regional (OEA); y relacionado con ello *iv*) la apertura de nuevos espacios de negociación y diálogo con Cuba (a nivel bilateral y multilateral, en el sistema interamericano).

Sin embargo, el gobierno de Obama también confirmó ciertas pautas de continuidad dentro de esta política que se venían desarrollando desde finales del siglo XX, como el apoyo al liderazgo brasileño en la región (para lidiar con países conflictivos como Bolivia o Venezuela o para actuar en Haití); la política de sanciones comerciales y/o de cooperación

por incumplir “criterios democráticos” (Nicaragua); o bien la militarización de la política antinarcóticos (México y Centroamérica).¹⁴²

Se podría decir entonces que la revitalización de la política estadounidense hacia América Latina bajo la presidencia de Obama y la reinserción de Cuba al multilateralismo de la región, se combinaron con el liderazgo brasileño, el activismo venezolano y con las dinámicas de integración y de conflictividad regional, de tal forma que expresaron la complejidad política que había alcanzado el subcontinente tras la fractura del *statu quo* de las relaciones hispano-latinoamericanas en 2006.

Brasil era interlocutor privilegiado con Estados Unidos, se hacía presente en los conflictos sub regionales y estimulaba los procesos de integración. Las instituciones de UNASUR funcionaban para debatir sobre los movimientos autonomistas contra el gobierno de Evo Morales, para rechazar los golpes de Estado en Honduras o Ecuador (cláusula democrática) o para estar presente como observador en procesos electorales, como el de Venezuela. PETROCARIBE, además, continuaba movilizandorecursos financieros provenientes del petróleo venezolano, mientras que México y Brasil estrechaban lazos y cerraban la “pinza latinoamericana” con la CELAC.

Inclusive, viejas problemáticas de la región, como la de Cuba y la militarización de Colombia, adquirieron una renovada lectura bajo la presidencia de Obama. En el primer caso, gestos estadounidenses como eliminar las restricciones a los viajes de turismo hacia la isla o del envío de remesas se dieron al mismo tiempo en que Cuba era abrazada por el nuevo multilateralismo latinoamericano. Y en lo referente a Colombia, el acuerdo de bases militares llevó a reforzar la presencia militar de Estados Unidos en Sudamérica, al mismo tiempo que extendía la militarización de la llamada “lucha contra el narcotráfico” desde México hasta América Central, encontrando una de sus más acabadas expresiones en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que se llevó a cabo en junio de 2011.¹⁴³

Esta realidad también hablaba de la mayor conciencia y voluntad de autonomía que poseían los países latinoamericanos para abordar sus propias problemáticas. Ante todo esto, España estuvo obligada a ponderar con mesura cualquier intento por actuar en la región. De nuevo es ilustrativo lo dicho por Juan Pablo de Laiglesia, en su calidad de secretario de Estado para Iberoamérica:

“En estos tiempos de cambio, las naciones iberoamericanas están poniendo el acento en sus potestades soberanas, en su derecho a organizarse y a tomar decisiones sin interferencias. Aunque en muchas ocasiones esta soberanía readquirida se presenta como un movimiento del sur emergente frente al norte tradicionalmente dominador, cada país de la zona también defiende y define su soberanía y su nacionalismo frente al resto de sus vecinos. Frente a esta afirmación de soberanía y nacionalismo,

¹⁴² Jorge I. Domínguez (2010), “La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina”, en *Foro Internacional*, vol. 50, núm. 2 (200), abril-junio, México, pp. 243-268; Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia (2010), *op. cit.*, p. 59.

¹⁴³ Otro elemento que reforzó la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos fue la ratificación por parte del senado estadounidense del tratado de libre comercio entre ambos países (octubre de 2011).

estamos también asistiendo a intentos de profundizar en los mecanismos de integración regional y subregional con el objetivo de avanzar en la concertación, la integración y la proyección de América Latina en la escena internacional. (...) En definitiva, como bien señala Carlos Fuentes, por primera vez América Latina es dueña de su presente y diseñadora de su futuro”.¹⁴⁴

El gobierno de Rodríguez Zapatero se enfrentó a una América Latina compleja y empoderada. No era posible aspirar a tener algún tipo de protagonismo en la región porque además el clima que generaron las conmemoraciones de los bicentenarios de las independencias hispanoamericanas era propicio para que cualquier gesto o acción de parte española, por pequeña que fuera, pudiera generar una encendida reacción en sus contrapartes latinoamericanas con discursos cargados de retórica en donde terminarían por salir a relucir evocaciones sobre el pasado colonial. El nacionalismo económico de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, y la personalidad del mismo Hugo Chávez, con un discurso pivotado en una retórica anti imperialista, alimentaban esa posibilidad.¹⁴⁵

Todavía más, como ya dijimos, a partir de que México y Brasil intercedieron para que España lograra incorporarse al G20, el país ibérico comenzó a perder credibilidad como una verdadera potencia económica ante los ojos latinoamericanos; una situación que se agravó conforme Latinoamérica fue apareciendo gradualmente como parte de la solución a un problema en donde España, precisamente, era percibida como corresponsable. Finalmente, ante el relanzamiento de la relación entre Estados Unidos y América Latina bajo la presidencia de Obama, y la consecuente renovación del respaldo estadounidense al protagonismo regional de Brasil (receloso de España), el país ibérico encontró muy pocas ventanas de oportunidad para tener un papel protagónico.

5.5.5. La acción española en el subcontinente: una diplomacia de bajo perfil

Lo difícil para el EPE fue que el Partido Popular presionó internamente en sentido contrario a lo que demandaban las condiciones en América Latina: una dosis de prudencia y mesura a la hora de interactuar con sus líderes.

En primer lugar, el PP siguió manejando el mismo discurso que venía utilizando desde la legislatura anterior: un discurso exaltado, áspero, que concebía al “populismo” como un parásito de la democracia y como un mal que poco a poco se iba propagando desde Venezuela hacia otros países latinoamericanos gracias al carácter “irresponsable” y “expansivo” del régimen de Hugo Chávez:

¹⁴⁴ Diario de Sesiones del Senado (2009a), *op. cit.*, p. 3.

¹⁴⁵ El banderazo inicial de las conmemoraciones latinoamericanas lo dio Bolivia a mediados de 2009 con la conmemoración de la Revolución del 16 de julio. Al acto oficial asistieron los mandatarios latinoamericanos pertenecientes a la ALBA, con la excepción de Cuba, quien estuvo representada por su Vicepresidente. Diversos países estuvieron representados por sus respectivos ministros de Exteriores; el representante del gobierno español fue el titular de la SEI, Juan Pablo de Laiglesia. Mabel Azcui (2009), “Bolivia excluye el pasado criollo en el bicentenario de la independencia”, *El País*, 15 de julio de 2009, consultado el 15 de julio de 2009 en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Bolivia/excluye/pasado/criollo/bicentenario/independencia/elpepuint/20090715elpepuint_17/Tes?print=1; Paul Mena (2009), “Correa proclama la "nueva independencia", *El País*, 10 de agosto de 2009, consultado el 10 de agosto de 2009, en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Correa/proclama/nueva/independencia/elpepuint/20090810elpepuint_12/Tes?print=1

“Venezuela y sus alumnos aventajados, que ya sabemos todos quienes son -Bolivia, Ecuador, Nicaragua-, van siguiendo a rajatabla el manual del populista y aplicando en cada uno de los pilares estratégicos de la democracia aquello que les interesa hacer para conseguir sus objetivos últimos: hostigamiento en el ámbito político a las fuerzas políticas opositoras, ahogando económicamente la iniciativa privada, interviniendo cuando es necesario con nacionalizaciones, y asfixiando la libertad de expresión en el ámbito mediático. Esto no es otra cosa que seguir al dictado el manual para una regresión con posibles problemas importantes, no ya para el conjunto de la comunidad internacional sino sobre todo para las propias sociedades a las que sirven.”¹⁴⁶

Bajo esa lectura, los miembros latinoamericanos de la ALBA siguieron apareciendo como “regímenes en deriva totalitaria”, *populistas*, que en el caso de Bolivia acudían a la bandera del indigenismo como una forma de sustentar las ambiciones de poder de sus líderes. Además, a la vista de los diferentes conflictos que aquejaban a la región y de los crecientes vínculos que mantuvieron los países de la ALBA con Irán y Rusia, el PP consideraba a esta Alianza como “uno de los mayores exportadores de violencia e inestabilidad” en América Latina, creada a la medida de las ambiciones de Chávez y que servía también para boicotear los procesos de integración del subcontinente o foros como las cumbres iberoamericanas.

Este tipo de valoraciones se pueden encontrar muy fácilmente en los diferentes debates que se realizaron en el parlamento a propósito de las comparecencias de los miembros del EPE durante la legislatura.¹⁴⁷ Sin embargo, lo que mejor expresó el sentir del PP en este tema fue la moción que promovieron sus representantes en el seno de la CAI del Senado (finales de 2009) para instar al gobierno de Rodríguez Zapatero “a expresar su rechazo y condena de los comportamientos populistas” de diversos gobiernos latinoamericanos, con el objetivo último de que el EPE modificara la política que venía desarrollando hacia la región.¹⁴⁸

Vale la pena extraer una parte de la exposición que hizo el senador Dionisio García Carnero de dicha propuesta porque resume puntualmente los temores y la perspectiva que había tenido el PP acerca del “populismo” latinoamericano a lo largo de toda la década de 2000:

¹⁴⁶ Son las palabras del diputado del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Francisco Ricomá de Castellarnau, durante su intervención en la primera comparecencia de Juan Pablo de Laiglesia en esa cámara como titular de la SEI. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2009b), *Comparecencia del señor secretario de Estado para Iberoamérica (De Laiglesia y González de Peredo), para presentar las líneas generales de trabajo de la Secretaría de Estado para Iberoamérica durante su mandato. A petición del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 319, martes 23 de junio de 2009, p. 14.

¹⁴⁷ Además de Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008a), *op. cit.*, p. 9 y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2009c), *op. cit.*, pp. 22-23 también se puede ver a manera de ejemplo: Diario de Sesiones del Senado (2010c), *Comparecencia de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dña. Trinidad Jiménez García-Herrera, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, para informar sobre las líneas de actuación que tiene previstas en relación con la Comunidad Iberoamericana de Naciones.*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura núm. 451, jueves, 9 de diciembre de 2010, pp. 7-8; Diario de Sesiones del Senado (2011b), *Comparecencia del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos, D. Juan Antonio Yáñez-Barnuevo García, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, para informar sobre democracia y seguridad en Iberoamérica*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 531, 9 de junio de 2011, pp. 12-15 y 17-18.

¹⁴⁸ Diario de Sesiones del Senado (2009c), *Debate y votación de las siguientes mociones del Grupo Parlamentario Popular en el Senado: por la que se insta al Gobierno a expresar su rechazo y condena de los comportamientos populistas de diversos Gobiernos de países iberoamericanos*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 232, jueves 5 de noviembre de 2009, pp. 2-8.

“Al principio de este siglo pensábamos que la democracia se había asentado en la región, y aunque quedaba el reducto de Cuba (...), la idea era que el régimen dictatorial terminara con el dictador. Sin embargo, es evidente que ese fenómeno se ha revitalizado con esta nueva forma populista del Gobierno de Chávez, que se ha ido extendiendo a los Gobiernos de la región. Así, hoy hay, con más o menos intensidad, dependiendo de la situación de cada país, Gobiernos como el de Bolivia y Nicaragua y, en menor medida pero con gestos también importantes, el de Ecuador; y lo mismo se aprecia en algunos movimientos del Gobierno de los Kirchner, en Argentina, que indican con total claridad, y fruto de un análisis objetivo, una creciente y sucesiva limitación de los elementos que constituyen el Estado de derecho, las libertades públicas y en algunos casos, incluso, los derechos humanos.”¹⁴⁹

El senador no dudó en asegurar que ciertos líderes latinoamericanos *-populistas* en su opinión, como Andrés Manuel López Obrador en México- eran apoyados por Hugo Chávez:

“El segundo elemento que ha favorecido (*el desarrollo del populismo*) ha sido la poderosa situación económica de Venezuela, dado que es un país con una gran producción petrolífera y, gracias a ello, cuenta con una abundante chequera con la que subvenciona y apoya sus formas de gobernar en el resto de los países de la región. Me he referido a algunos, pero también hay otros países, con Gobiernos perfectamente democráticos, que sufren una seria amenaza populista; por ejemplo, movimientos como el de Ollanta Humala en el Perú, o el del propio López Obrador en Méjico, que son sin duda movimientos populistas reconocidos por los analistas más imparciales, subvencionados y apoyados económica y políticamente por el populismo de Chávez.”¹⁵⁰

La moción no prosperó y fue rechazada en la votación de la CAI por apenas un voto. Empero, es una referencia útil porque nos manifiesta que el PP mantuvo el contenido y el tono de las críticas que venía haciendo a la política latinoamericana del gobierno socialista desde la anterior legislatura.

Efectivamente, a lo largo del periodo 2008-2011 se puede verificar que el PP le siguió recriminando al gobierno que no estableciera un diálogo “crítico, firme y exigente” con aquellos países que no cumplían “con estándares mínimos de democracia” y que por el contrario se mostrara laxo, complaciente y cordial con sus gobiernos y con sus líderes.¹⁵¹

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹⁵¹ Además de los Diarios de sesiones ya citados, para analizar el debate entre PP y el gobierno en política latinoamericana se han revisado, entre otros, los siguientes: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008b), *Comparecencia de la señora secretaria de Estado para Iberoamérica (Jiménez García-Herrera), para informar sobre el planteamiento y preparación de la XVIII cumbre iberoamericana de El Salvador. A petición del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 117, miércoles 15 de octubre de 2008, 26 pp.; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2009a), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratino Cuyabé) para tratar sobre el balance y perspectivas de la política exterior española. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 311, miércoles 17 de junio de 2009, 24 pp.; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2010), *Comparecencia de la señora ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Jiménez García-Herrera), para informar sobre las líneas generales de la política que va a desarrollar al frente de su departamento. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 679, miércoles 15 de diciembre de 2010, 30 pp.; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2011b), *Preguntas: Del diputado don Gustavo de Arístegui San Román, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que formula a la señora ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación: ¿Qué balance hace de su gestión al frente de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación?*, Pleno y Diputación Permanente, IX Legislatura, núm. 272, miércoles 14 de septiembre de 2011, pp. 12-13.

De acuerdo con los populares, el gobierno del PSOE debía criticar y denunciar públicamente el “avallasamiento” que sufrían las libertades fundamentales en Cuba, Venezuela, Bolivia y Nicaragua, en el entendido de que eso no implicaba violar la soberanía de esos países y de que eso podría ayudar a que España se refrendara como ejemplo de liderazgo democrático para la región. Como sostenía el senador García Carnero:

“Se ha hablado siempre de nuestros lazos históricos, incluso sanguíneos, culturales, religiosos y étnicos que constituyen para nosotros, por sí mismos, una obligación y una responsabilidad moral. Pero además, señorías, junto a eso tampoco hay que olvidar el interés de futuro que a España le corresponde liderar; y cuando hablo de liderar, señorías, no pretendo trasladar la idea de que España tenga que imponer nada, pero sí tiene que ser una referencia de democracia y dejar patente con absoluta claridad cuál es el camino adecuado para el desarrollo de los pueblos. Después, eso sí, habrá de atenerse a lo que cada Gobierno o cada pueblo decida en cada momento, pero dejando clara cuál es la referencia política que España señala y que no puede ser otra que la defensa de la democracia como el mejor de los sistemas, pese a sus limitaciones, para el desarrollo de los pueblos y la consecución del bienestar.”¹⁵²

En ese sentido, los populares creían que Cuba era el mejor ejemplo para demostrar lo errónea que había resultado la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero: a pesar de la excarcelación de algunos presos, el diálogo que encabezó Moratinos no promovió una transición de régimen, sino el envalentonamiento de sus líderes y por tanto una simple sucesión en el poder.

A la luz de lo que el PP juzgaba como “cordialidad” y “relajación” en los tratos que mantenía el gobierno del PSOE con “regímenes en deriva totalitaria”, los populares creían que los socialistas realizaban una defensa “a la carta y selectiva” de los derechos humanos a nivel internacional, ya que si por un lado se pronunciaban sobre dictaduras y violaciones a esos derechos en países de otras latitudes, por el otro en Latinoamérica guardaban silencio y solapaban conductas que, desde su perspectiva, debían ser condenadas. Los populares atribuían eso tanto a la debilidad del gobierno socialista (que caía “seducido” por el poder de convencimiento de Castro o Chávez) como a su tendencia a privilegiar los intereses económicos por encima del respeto a los derechos humanos. Para ellos, ese pragmatismo fue muy claro en la relación con Venezuela.

En el plano económico el PP también consideraba que no era suficiente que la administración socialista dijera que todo iba bien con las empresas y que se les defendía cuando llegaban a tener dificultades. Para este partido, los hechos hacían constar todo lo contrario, pues continuaban las expropiaciones, las amenazas de nacionalización hacia empresas españolas (como la realizada por Hugo Chávez a BBVA a principios de 2011) y porque, en consecuencia, la zozobra continuaba. El PP veía necesario que el gobierno creara mecanismos concretos que fueran más allá de las palabras, para garantizar con eficacia los intereses y las observaciones que tenía España sobre este problema.

Finalmente, los representantes del PP también juzgaban que la laxitud del gobierno propiciaba que España generara desconfianza y perdiera credibilidad ante el mundo, puesto

¹⁵² Diario de Sesiones del Senado (2009c), *op. cit.*, p. 3.

que se posicionaba “claramente” -como aseguró el senador García Carnero- “en defensa, en apoyo, en amparo de regímenes populistas y dictatoriales” y no como defensora de los valores democráticos que estaba obligada a defender.¹⁵³

De hecho, los populares imputaban la degradación que había sufrido la posición internacional de España y su falta de liderazgo (evidenciada, según este partido, en las dificultades iniciales que enfrentó su país para participar en la reunión del G20 en 2008 y en la intervención de México y Brasil para su eventual incorporación a ese foro) a que el gobierno no defendía en Latinoamérica esos valores, lo cual tampoco hacía posible que liderara un bloque iberoamericano en ese tipo de foros.

Es significativo que el Partido Popular y los miembros del EPE hayan reconocido en diferentes momentos de la legislatura que su mayor punto de divergencia en la agenda de política exterior fue América Latina.¹⁵⁴ La actitud del gobierno hacia Cuba y hacia el resto de los miembros latinoamericanos de la ALBA fue el principal origen de las desavenencias. Si el PP consideraba que lo que ocurría en Bolivia o Ecuador era una regresión democrática y un atentado contra las libertades fundamentales, el gobierno valoraba esos cambios como una muestra de la consolidación democrática que precisamente tenía lugar en Latinoamérica y como una muestra de que los sectores de la población que antes no tenían voz -como los indígenas en Bolivia- ahora podían incidir en la construcción de su países.

Frente a la “política declarativa”, de crítica y denuncia que le exigió el PP, el gobierno que encabezó Rodríguez Zapatero volvió a refrendar una y otra vez su apuesta por una “política de respeto” y de diálogo, aclarando que se criticaba y se exigía a sus interlocutores siempre que las circunstancias así lo requerían.¹⁵⁵ El gobierno rechazó asumir la posición de liderazgo en Latinoamérica que le exigió el PP; en cambio, siempre expuso que el objetivo era poder mantener un grado de influencia en la región. Para el gobierno, aislar a Venezuela u otros países con los que eran recurrentes las tensiones bilaterales era una maniobra que podría ser contraproducente para los intereses de España.

Pero las divergencias entre ambos partidos parecen ser infranqueables sólo a primera vista. La crítica fundamental que dirigió el PP contra la política latinoamericana del gobierno socialista se podría sintetizar diciendo que ese partido acusó al gobierno de no haber

¹⁵³ Diario de Sesiones del Senado (2011a), *Comparecencia del Ministro de la Presidencia, D. Ramón Jáuregui Atondo, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, para informar, en su calidad de Presidente de la Comisión Nacional para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas, de los trabajos realizados hasta la fecha.*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 502, 7 de abril de 2011, p. 10. Hemos decidido incluir de manera excepcional este documento a pesar de que se trata de una comparecencia de un miembro ajeno al EPE. La razón es porque creemos que la expresión del senador popular en esa comparecencia sintetiza lo duro de las acusaciones que le hizo el PP al gobierno socialista en este ámbito, inclusive ya casi por terminar la legislatura.

¹⁵⁴ Ver por ejemplo: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008a), *op. cit.*, pp. 24-25; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2009a), *op. cit.*, p. 17; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2009b), *op. cit.*, p. 12.

¹⁵⁵ Por ejemplo, en el contencioso por Arturo Cubillas la entonces ministra de Exteriores, Trinidad Jiménez, trasladó al embajador de Venezuela en Madrid (noviembre de 2010) el malestar que había causado en el gobierno las declaraciones realizadas por varios ministros venezolanos sobre la presencia de miembros de ETA en Venezuela y en las que atacaban a miembros del gobierno español. CIDOB interpretó esto como un endurecimiento en la postura que España había venido teniendo en ese asunto. CIDOB (2011a), *op. cit.*, p. 350.

distinguido nunca entre países democráticos (fueran de derecha o de izquierda) y países *populistas*. La diferenciación para el PP era fundamental. Bajo ese razonamiento, desde la perspectiva de los populares el gobierno siempre debió haber privilegiado implícitamente ciertos países al tiempo que condenaba a otros de manera explícita (condenando sus acciones y asumiendo a España como un referente de valores democráticos fundamentales).

Pero ¿qué significaron entonces los acuerdos de asociación estratégica que relanzó Rodríguez Zapatero durante su primera administración? Su principal atributo, obviamente, fue su carácter restringido; tanto así que el propio Rajoy no ha decidido ampliar ese esquema a más países. En su momento demostramos que esos países, con México y Brasil a la cabeza, son clave para España. Por tanto, la estrategia con los países AAE, en tanto instrumento de diferenciación, fue un punto “implícito” de convergencia entre el gobierno y el PP que este partido siempre se negó a reconocer -al menos públicamente- por haber desarrollado un modelo de oposición en el que sistemáticamente sus miembros desacreditaron la acción gubernamental y del cual fue inevitable que se impregnara también la política hacia América Latina.

Por tanto, las acusaciones del PP deben entenderse como parte de una manera de hacer política interna y no cómo el reflejo fiel de las divergencias de fondo que pudo haber tenido con el gobierno en este ámbito. Así como el simple hecho de que los miembros del EPE hayan desterrado de su vocabulario el término “populismo” no asegura que realmente hayan dejado de percibir que, efectivamente, desde sus propias convicciones, enfrentaban un problema de “populismo” en Latinoamérica, de ese mismo modo las reiteradas y ácidas exigencias del PP para que el gobierno denunciara al “populismo” en la región tampoco aseguran que este partido no compartiera con el gobierno socialista (si bien desde sus propias convicciones) la sensibilidad de tener que desarrollar una diplomacia discreta y pragmática en un escenario como aquél.

El gobierno del PSOE siempre defendió su postura -pragmática por definición- en vista del escenario latinoamericano que describimos anteriormente. Es decir, en esta segunda legislatura el EPE tuvo que mantener un perfil bajo y una diplomacia sumamente cautelosa en Latinoamérica ante la necesidad de tener que adecuarse a los condicionamientos que había impuesto el empoderamiento y la complejidad que había alcanzado América Latina. O como lo expresó el titular de la SEI, Juan Pablo de Laiglesia:

“(H)ay un paso que no vamos a dar por razones de fondo y de eficacia y es pasar de una política de respeto a una política declarativa. Lo ha dicho el ministro en numerosas ocasiones y lo reitero yo aquí. No le compete al Gobierno español y a sus agentes diplomáticos emitir juicios de valor, opinar y valorar actuaciones y decisiones adoptadas por los Estados latinoamericanos en el marco del ejercicio de su soberanía. No queremos actuar de una manera que se entienda como una tutela.”¹⁵⁶

Esto da cuenta del perfil “de acompañamiento” que le quiso dar el gobierno a la participación de España en las conmemoraciones de los bicentenarios de las independencias

¹⁵⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2009b), *op. cit.*, p. 18.

hispanoamericanas.¹⁵⁷ De igual modo, también explica la forma en la que se condujo en las dos situaciones de conflicto regional en las que trató de intervenir.

La primera de ellas fue la escalada de tensión que surgió entre Colombia y Venezuela a raíz del mencionado acuerdo de bases militares entre Uribe y Obama.

En un primer momento, durante una gira por América del Sur en julio de 2009, el ministro Moratinos había declarado junto a su homólogo brasileño que España y Brasil trabajaban para "reconstruir la confianza" y evitar "una espiral de desencuentros" entre Colombia y Venezuela, agregando que la militarización no parecía que fuera "la mejor respuesta" a los problemas de la región. Esta declaración inicial bien se puede leer como un gesto para adoptar una posición autónoma por parte del gobierno español frente a la política regional de Estados Unidos, en el sentido de que iba dirigido a reafirmar el multilateralismo de Rodríguez Zapatero y a hacer pública la oposición de su gobierno a dicho acuerdo. También aparecía como un punto de encuentro con Brasil.

Sin embargo, el gobierno español rectificó días después esta postura crítica cuando la Vicepresidenta Segunda, María Teresa Fernández de la Vega, declaró durante su visita a Colombia que el gobierno de España respetaba la decisión del país sudamericano "en el ejercicio de su soberanía" de llegar a un acuerdo con Estados Unidos sobre el uso de las bases militares en territorio colombiano. En ese contexto, un mes después, el propio presidente español ofreció a los gobiernos de Colombia y Venezuela mediar entre los dos países, pero el gobierno de Uribe rechazó la propuesta. Finalmente, hacia noviembre de ese año, el gobierno colombiano pareció rectificar e hizo una petición formal para que España mediara junto con otros socios entre su país y Venezuela. De acuerdo con Juan Pablo de Laiglesia, a partir de entonces el gobierno español llevó a cabo junto con otros gobiernos (entre ellos el de Brasil) una serie de gestiones diplomáticas muy discretas para rebajar la tensión colombo-venezolana.¹⁵⁸

En el golpe de Estado de Honduras (el otro hito de la conflictividad latinoamericana durante este periodo) la diplomacia de Rodríguez Zapatero no tuvo tanto éxito. Como se recordará, el protagonismo para resolver el conflicto recayó en la OEA, Estados Unidos y en la persona del expresidente de Costa Rica, Oscar Arias. Juntos trazaron la ruta para destrabar la situación que llevó a celebrar los comicios de noviembre de 2009 y que llevaron a Porfirio Lobo a la presidencia hondureña. Sin embargo, fue un conflicto que partió en dos a Latinoamérica, porque, mientras unos países estaban a favor de reconocer esas elecciones como un instrumento válido para superar la crisis (como Perú y Colombia),

¹⁵⁷ Carlos Malamud (2009b), "España y los bicentenarios en el marco de la crisis económica en América Latina", en Celestino del Arenal (coord.) (2009a), *op. cit.*, pp. 335-352; Carlos Malamud (2011), *Un balance de los bicentenarios latinoamericanos: de la euforia al ensimismamiento*, Real Instituto Elcano, DT 1/2011, 10/01/2011, Madrid, p. 23.

¹⁵⁸ Miguel González (2009), "Brasil aboga para que Unasur medie en la crisis entre Colombia y Venezuela", *El País*, 30 de julio de 2009, consultado el 24 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/07/30/actualidad/1248904815_850215.html; El Universal (2009), "Colombia descarta mediación de España ante Venezuela", en *El Universal*, 16 de septiembre de 2009, consultado el 29 de septiembre de 2013 en: http://www.eluniversal.com/2009/09/16/pol_ava_colombia-descarta-me_16A2745499; Ludmila Vinogradoff (2009), "Colombia pide mediación de España en la frontera con Venezuela", *ABC*, 7 de noviembre de 2009, consultado el 29 de septiembre de 2013 en: <http://www.abc.es/20091107/internacional-iberoamerica/colombia-pide-mediacion-espana-200911070009.html>; Diario de Sesiones del Senado (2009d), *op. cit.*, pp. 15-16.

otros actores las rechazaban (ALBA, Brasil, Argentina) por considerarlas como secuelas directas de un hecho ilegítimo -golpe de Estado; de ahí que reclamaran la reinstalación de Manuel Zelaya en el poder.¹⁵⁹

La misma Unión Europea adoptó una postura expectante en este problema ante lo que pudiera ocurrir bajo el liderazgo de la OEA y, sobre todo, ante la decisión que adoptara Estados Unidos acerca del reconocimiento de las elecciones. En tal situación, el gobierno de Rodríguez Zapatero encontró sumamente difícil poder aportar una ayuda diplomática trascendente para la resolución del conflicto. Su iniciativa inicial, de que los embajadores europeos acreditados en Tegucigalpa se retiraran en bloque, se modificó poco después a una llamada a consultas unilateral de su embajador en Honduras que sólo fue secundada por Francia e Italia.¹⁶⁰ Y en el ámbito iberoamericano, durante la Cumbre de Estoril -que se celebró precisamente un día antes de los comicios hondureños- fue imposible consensuar una posición sobre la situación de Honduras, como se indicó anteriormente.

La actuación del gobierno español en estos dos escenarios permitió pues constatar al menos tres cosas.

Uno, que España reconoció el liderazgo de Brasil en momentos de conflicto regional. En Colombia y Venezuela, por ejemplo, concertó una diplomacia conjunta en la que el protagonismo se cedió a los brasileños y se adoptó un perfil muy discreto; y en Honduras, donde Brasil ya había atraído buena parte de los reflectores internacionales al haber refugiado al presidente Zelaya, la iniciativa de acción española se llevó a cabo solamente en la esfera europea (aunque según se ha dicho, con poco éxito).

Dos, que si por una parte el EPE pudo tener una comunicación fluida con el gobierno de Obama sobre diversas temáticas de América Latina, por el otro, también pudo palpar con toda crudeza y claridad los intereses geopolíticos de Estados Unidos en la región y la manera en que limitan y condicionan de manera definitiva la acción de España en el subcontinente.

De ese modo, la administración de Rodríguez Zapatero tuvo que terminar por reconocer -al igual que el resto de sus socios europeos- la legitimidad de las elecciones hondureñas de noviembre de 2009 (posición defendida por el gobierno de Obama). De igual forma, en el caso de Colombia-Venezuela, la postura inicial de Moratinos (crítica a la militarización de Latinoamérica) dio paso a un respaldo firme a la securitización de las relaciones políticas entre Mesoamérica y Estados Unidos, y por añadidura, a la militarización de la lucha contra el narcotráfico de ese país y de sus socios más destacados (como México). La contribución diplomática española a las negociaciones entre Colombia y Venezuela tuvo que hacerse

¹⁵⁹ Este desencuentro llegó al punto de que estos mismos países amenazaron con boicotear la cumbre UE-ALC de 2010 si asistía Porfirio Lobo. Celestino del Arenal (2011), *op. cit.*, p. 498.

¹⁶⁰ Miguel González (2009a), "España pide a la UE que retire a sus embajadores de Honduras", *El País*, 30 de junio de 2009, consultado el 30 de junio de 2009 en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/pide/UE/retire/embajadores/Honduras/elpepuint/20090630elpepuint_12/Tes?print=1; Esther Barbé, Laia Mestres (2009), *La Política Europea de España 2008-09*, Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper n. 82, diciembre 2009, Bellaterra, pp. 5-6.

necesariamente dentro de esos límites; unos límites que, por lo demás, también pudieron haber sido auto-impuestos ante el imperativo que se planteó el gobierno español de evitar roces con Estados Unidos para volver a situar al más alto nivel la relación bilateral.

Y tres, finalmente, las acciones de España en estos dos conflictos diplomáticos también permitieron constatar que las divisiones al interior de la Unión Europea y de la propia América Latina corroboraron lo difícil que era para la diplomacia española poder influir en esos dos marcos de acción a la luz de los cambios internos que habían experimentado esas dos regiones en la década de 2000, y a la luz también de la evolución que habían presentado las relaciones entre esas dos áreas con Estados Unidos. En ese sentido, el golpe de Estado en Honduras reveló una realidad muy peculiar: España no pudo lograr construir consensos en ninguno de sus dos proyectos comunitarios que, en teoría, representan intereses nacionales españoles complementarios: ni en la Unión Europea ni en la Comunidad Iberoamericana de Naciones.¹⁶¹

La actuación del gobierno de Rodríguez Zapatero en América Latina estuvo, por lo tanto, seriamente condicionada por la mayor complejidad política del subcontinente. Si a eso se añade la heterogeneidad política de la región, el nacionalismo económico de algunos de esos países y el inminente inicio de la conmemoración de los bicentenarios de las independencias hispanoamericanas, entonces se puede entender el bajo perfil que tuvo su política latinoamericana durante esta legislatura. Esto se podría interpretar en el sentido de que, ante esos condicionamientos, el EPE se limitó a actuar en esferas en donde los costos de una diplomacia activa podían ser menores (relaciones con Cuba, política de cooperación al desarrollo) o bien en donde estaban en juego intereses muy concretos que requerían, ahí sí, de una presencia española efectiva y directa para poder defenderlos (países AAE, nacionalizaciones y, por supuesto, Cuba).

Por tanto, la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero durante su segundo gobierno se podría definir como una política con *presencia pero sin protagonismo*, a diferencia de lo que había ocurrido durante su administración anterior, en donde al tener que recuperar la presencia política y económica de España, y de tener que transitar por un proceso de aprendizaje y adaptación, su gobierno se pudo conducir con mayor soltura, llegando incluso a desplegar una actuación que por momentos alcanzó un relativo protagonismo en Latinoamérica. Eso fue posible, en gran parte, gracias a la bonanza económica nacional de aquellos años.

¹⁶¹ La valoración de la pérdida de influencia sobre la UE en lo relacionado con Latinoamérica pertenece a Esther Barbé. Sin embargo, también se puede aplicar al caso iberoamericano por las razones que se acaban de exponer. Por otra parte, sobre este mismo problema vale la pena recuperar un extracto de la entrevista que le hizo el diario El País al secretario general iberoamericano, Enrique Valentín Iglesias, a propósito de las elecciones hondureñas de noviembre de 2009: “*Pregunta:* Si la crisis de Honduras la enfrentó la OEA (...) y la boliviana la resolvió UNASUR, ¿para qué sirven las cumbres Iberoamericanas? *Respuesta:* La OEA tiene un papel fundamental que cumplir porque Estados Unidos es un actor inesquivable. Por su parte, Unasur es la respuesta de una América Latina que es cada vez más dueña de su propio destino y eso me parece muy positivo. ¿Hay un papel para Iberoamérica? Yo creo que sí, porque España tiene una enorme capacidad de diálogo con todos los países y me consta que la diplomacia española se está moviendo permanentemente de modo discreto en los distintos conflictos. La comunidad iberoamericana no tiene aún instrumentos de mediación o intervención y tendrá que llegar a tenerlos, siempre que sean complementarios de los que ya existen”; Francesc Relea, Miguel González (2009), “No hay posición única en la cumbre sobre las elecciones hondureñas”, en *El País*, sección Internacional, 30 de noviembre de 2009, p. 4.

5.6. Efectos de la crisis económica sobre la política española hacia Latinoamérica

El escenario de crisis financiera internacional que surgió en 2007-2008, pero que se agudizó para España a partir de 2010, sólo provocó que el bajo perfil del gobierno en América Latina se acentuara y que se redujera todavía más su margen de acción conforme la crisis fue golpeando al país ibérico. En concreto, hubo una serie de acciones de parte de la administración de Rodríguez Zapatero a lo largo de la legislatura que hablan de un cambio paulatino en sus percepciones sobre la crisis y que dan la impresión de estar observando un “repliegue” de su presencia en el subcontinente y de observar cómo, en algunos casos, modificó poco a poco y sobre la marcha líneas de comportamiento que hasta antes de la crisis había defendido.

En primer lugar, se encuentra el cambio de enfoque que le imprimió a la política migratoria. Si en la primera legislatura emprendió la regularización masiva de aquellos inmigrantes “sin papeles” que tenían empleo (y de la que se beneficiaron miles de ciudadanos latinoamericanos) a partir de la segunda el gobierno socialista modificó totalmente esa postura y echó a andar una estrategia que ahora, en un contexto de desaceleración económica, incentivaba el retorno a sus países de origen de aquéllos migrantes que ya tenían papeles pero que en ese momento se encontraban sin un empleo.

El “Plan de Retorno Voluntario para Trabajadores no comunitarios desempleados” que se comenzó a implementar a partir de agosto de 2008 fue la expresión de este nuevo enfoque, y fue una iniciativa que lógicamente desde el primer momento comenzó a beneficiar a miles de ciudadanos latinoamericanos. En el fondo, se trataba de la adopción plena del criterio de inmigración escogida que se había venido gestando desde la ‘crisis de las pateras’ en 2006 pero que se expresó en toda su plenitud durante esta legislatura, en los programas de contratación en el origen que se siguieron firmando con los principales países expulsores de migrantes hacia España (como Ecuador, Paraguay o República Dominicana).¹⁶²

Lo importante de esto es que el cambio en la política del gobierno fue aparejado de un apoyo a las medidas europeas en la materia. Por ejemplo, cuando el Parlamento Europeo votó la Directiva de Retorno en junio 2008 sólo tres de los socialistas españoles se abstuvieron de votar a favor de la medida; y junto con Alemania, el gobierno del PSOE copatrocinó el proyecto de la presidencia francesa de la UE sobre un Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEMA) cuya importancia radicaba en que por primera vez se establecía una política común de inmigración para el espacio europeo con el objetivo, entre otros, de luchar contra la inmigración legal y construir una Europa del asilo.¹⁶³

¹⁶² Hacia junio de 2009 el programa recibió 5,088 expedientes de solicitud, siendo los países latinoamericanos los principales solicitantes. En particular destacaron Ecuador (con 1,749 beneficiarios), Colombia (771), Argentina (364), Perú (334), Brasil (215), Chile (166) y Uruguay (139). Todos ellos, sumados, concentraban el 91% del total de solicitudes recibidas. CIDOB (2010), *op. cit.*, p. 358.

¹⁶³ CIDOB (2009), *op. cit.*, p. 392. Javier Moreno (2008), “Zapatero: ‘Mi objetivo es gobernar sólo con el apoyo de mi partido’”, *El País*, 7 de marzo de 2008, consultado el 06 de diciembre de 2013, en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/03/06/actualidad/1204758017_850215.html; Andreu Missé (2008a), La

De ese modo, asistimos a un notable cambio en la conducta del gobierno socialista hacia Latinoamérica: de actuar fuera del marco de la Unión Europea para preservar unos determinados intereses nacionales en un contexto de buen desempeño económico (regularización masiva, *boom* del sector construcción) pasó a armonizar sus políticas con la UE (Plan de Retorno) obligado por la saturación del mercado español y por la crisis del sector inmobiliario.

En segundo lugar, como apuntamos en su momento, el gobierno del PSOE se vio obligado a reducir paulatinamente y de manera sustantiva -alrededor del 50%- los montos de AOD bilateral hacia Latinoamérica, si bien, como señalamos, eso se trató de compensar con incrementos en la partida multilateral de esa ayuda. Aún así, la magnitud de esa reducción indica el impacto que tuvo la crisis económica sobre una línea de acción de la política latinoamericana de España que siempre ha preservado un fuerte carácter nacional, como resultado de la necesidad que han tenido los diferentes líderes españoles de equilibrar la poca atención que en este aspecto siempre le ha conferido la Unión Europea a la región. Sobra decir que dichos recortes afectaron negativamente a uno de los pilares sobre los que había descansado hasta entonces parte del *giro social* de la política exterior y de la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero (política de cooperación al desarrollo).

En tercer lugar, la reforma del MAEC de 2010 que se acometió por la crisis -a la que ya se aludió en el tercer capítulo- tuvo dos implicaciones para la política hacia Latinoamérica.

Por un lado, en la primera fase de esa reforma (julio de ese año) se decidió suprimir la Secretaría de Estado para Iberoamérica, de tal suerte que el gobierno volvió al esquema inicial con el que había arrancado la primera legislatura, esto es, una Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos (ver cuadro 1B).¹⁶⁴ Esto implicó que la administración de Rodríguez Zapatero renunciara a continuar dándole un tratamiento específico a Latinoamérica, y por ende, a perseguir el objetivo fundamental que se había planteado con su creación, el de mantener una presencia más directa en el subcontinente.

En efecto, a partir de ese cambio los viajes a Latinoamérica del titular de la nueva secretaría sufrieron una drástica reducción respecto de sus antecesores en la SEI. A manera de

UE cierra el paso a los 'sin papeles', *El País*, 19 de junio de 2008, consultado el 30 de noviembre de 2013, en: http://elpais.com/diario/2008/06/19/internacional/1213826402_850215.html; Andreu Missé (2008b), “La UE apoya el pacto que aboga por la ‘inmigración escogida’”, *El País*, 08 de julio de 2008, consultado el 30 de noviembre de 2013, en: http://elpais.com/diario/2008/07/08/espana/1215468005_850215.html; *El País* (2008a), “Rubalcaba afirma que la política sobre inmigración española se ha acabado imponiendo en la UE”, *El País*, 09 de julio de 2008, consultado el 30 de noviembre de 2013, en http://elpais.com/elpais/2008/07/09/actualidad/1215591417_850215.html.

¹⁶⁴ *Real Decreto 929/2010, de 23 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, publicado en el BOE, núm. 181, martes 27 de julio de 2010. Como se apuntó al principio del capítulo, Juan Pablo de Laiglesia quedó al frente de la renovada SEAEI, siendo sustituido en noviembre de 2010 por Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, hasta ese momento embajador de España ante la ONU. *Real Decreto 966/2010, de 23 de julio, por el que se nombra Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos a don Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo*, publicado en el BOE, núm. 181, martes 27 de julio de 2010; *Real Decreto 1453/2010, de 5 de noviembre, por el que se nombra Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos a don Juan Antonio Yáñez-Barnuevo García*, publicado en el BOE, núm. 269, sábado 6 de noviembre de 2010.

ejemplo se puede señalar que si en 2008, a partir del inicio de la segunda legislatura, el secretario de Estado para Iberoamérica había visitado diferentes países de la región en diez ocasiones, haciéndolo diez veces más en 2009 y otras seis en 2010, a partir de la fusión con Asuntos Exteriores el nuevo responsable de la SEAEI realizó únicamente tres visitas a Latinoamérica entre julio de 2010 y el final de la legislatura (diciembre de 2011).¹⁶⁵ Es obvio que esto tuvo que ver con la agenda saturada que volvió a tener la SEAEI puesto que América Latina tuvo que volver a compartir despacho con otras áreas geográficas que pudieron haber tenido aún más prioridad en aquellos momentos (norte de África, Mediterráneo).

La decisión de desaparecer la Secretaría de Estado para Iberoamérica -que representaba, hay que insistir, la especificidad nacional que tiene América Latina para España- quizá sea lo que ilustre con mayor elocuencia el impacto que tuvo la crisis económica sobre la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero, pues se trataba de uno de los instrumentos y aportes más característicos de su gestión a las relaciones con América Latina (diálogo político directo y descentralización en la ejecución de dicha política). Su desaparición contribuyó, por tanto, a exaltar las consecuencias negativas que tuvo esa coyuntura sobre sus preferencias de política internacional. Por otra parte, el PP consideró que la decisión de desaparecer la SEI demostraba que su creación había respondido a criterios partidistas del PSOE y no tanto a la voluntad del gobierno por hacer más eficiente la acción española en el subcontinente.¹⁶⁶

En cuarto lugar, la otra implicación que tuvo la reforma del MAEC de 2010 para la política hacia Latinoamérica está relacionada con la llegada de Trinidad Jiménez a la titularidad del ministerio (octubre de 2010). ¿Qué significado tuvo para la acción española en la región el relanzamiento de la denominada diplomacia económica que impulsó la nueva ministra? Lo primero que hay que establecer es que, en definitiva, su carácter novedoso no radicó en que marcara “un antes y un después” en la acción española, en el sentido de que antes de esa fecha lo económico haya estado en un segundo plano.

La evidencia empírica que se analizó en el presente trabajo trató de demostrar que la intervención diplomática del gobierno socialista ante las nacionalizaciones en Argentina, Bolivia o Venezuela, así como el estrechamiento de relaciones que promovió con cada uno de los países AAE (y en especial, con México y Brasil) tuvo un fuerte contenido económico *que fue de interés recíproco a lo largo de todo su mandato*, lo cual, por otra parte, no hace sino indicar la normalización que alcanzó la política exterior española durante este periodo y la madurez que alcanzaron, en especial, las relaciones entre España y los países latinoamericanos en el sistema internacional post 11S.

¹⁶⁵ Según datos de la Oficina de Información Diplomática del MAEC y de los anuarios CIDOB y El País.

¹⁶⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2011a), *Comparecencia del señor secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos (Yáñez Barnuevo García), para: Presentar la dimensión multilateral de la política exterior española. A propuesta del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 715, jueves 24 de febrero de 2011, p. 14.

La actuación del gobierno de Rodríguez Zapatero desde la primera legislatura se inscribe, de ese modo, en lo que Trinidad Jiménez, entonces titular de la SEI, refrendó como una clara muestra de diplomacia económica en la región: es decir, una defensa de intereses económicos que conformaba el 80% de la diplomacia que España desarrollaba en América Latina, según sus propias palabras.¹⁶⁷ La propia Jiménez, ya como titular del MAEC en 2011, reconocía que el gobierno siempre había sostenido esa conducta:

“La diplomacia siempre ha hecho diplomacia económica. Recuerdo que siendo secretaria de Estado de Iberoamérica ya lo hacía, entre otras cosas porque el 10% del PIB español está en América Latina. Por tanto, un Gobierno responsable es el que se preocupa de fortalecer sus relaciones económicas internacionales. En la medida en que le vaya bien a las empresas españolas, le va bien a España.”¹⁶⁸

Otra cosa muy diferente es que para Rodríguez Zapatero haya resultado impensable abrir su mandato planteando, de entrada, una diplomacia económica a sus interlocutores en Latinoamérica dado el escenario de crispación y distanciamiento que había dejado Aznar en las relaciones con el subcontinente.

Como ya argumentamos en el tercer capítulo, el PSOE asumió el gobierno optando por revalorizar la dimensión política de las relaciones con Latinoamérica y por adoptar un discurso con el que trataba de matizar el marcado énfasis que había puesto Aznar en los asuntos económicos. La idea de fondo era encontrar un equilibrio que no soslayara, ni los cambios que estaban teniendo lugar en la región, ni las exigencias españolas de seguridad jurídica para las inversiones, exigencias que los socialistas consideraban legítimamente fundadas.

Cuando la crisis económica internacional estalló a finales de 2007 y se comenzó a extender por el mundo desarrollado, se generó un clima de opinión del que se impregnó gran parte del debate internacional que liberó a Rodríguez Zapatero de las restricciones discursivas que él mismo se había impuesto. La primera ocasión en la que pudo hacer explícito, ya sin ataduras, su interés por la dimensión económica en las relaciones internacionales fue al principio de su segundo gobierno (durante su discurso de investidura y durante su conferencia en el Real Elcano). La segunda oportunidad fue precisamente a partir de 2010, al calor del plan de austeridad que puso en marcha ese año y de las presiones que recibía del exterior debido a la crisis.

A la luz de ese contexto, se puede argumentar que la diplomacia económica que relanzó el MAEC a partir de 2010 representó una nueva oportunidad para que el gobierno del PSOE pusiera en primera fila las cuestiones económicas en la política hacia Latinoamérica, pero sin cortapisas de ningún tipo y con el *handicap* de contar con un ambiente que legitimaba las preocupaciones por todo lo que tuviera que ver con la economía política internacional.

¹⁶⁷ Ver el apartado 4.6 del cuarto capítulo.

¹⁶⁸ Se trata de la respuesta a una pregunta periodística: “¿La situación de crisis está marcando demasiado la agenda diplomática? Lo digo por viajes recientes como el de Zapatero a China o las gestiones ante países del Golfo en busca de inversiones.” Diario Canarias 7 (2011), “Entrevista en el diario ‘Canarias 7’”, 08 de mayo de 2011, en MAEC (2011b), *Discursos y declaraciones de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D.ª Trinidad Jiménez García-Herrera 2011*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, p. 61.

La socialización de ese discurso renovado era posible, además, porque la diplomacia del PSOE ya había rebajado anteriormente las tensiones políticas que habían existido con los países latinoamericanos y porque había acompañado ese trabajo con la introducción de ciertos aspectos novedosos en la relación (*giro social*, política de cooperación). Desde esa perspectiva, hay que insistir que parecería que la administración de Rodríguez Zapatero recuperó justo en el momento preciso (entre 2004 y 2008) la presencia política de España en el subcontinente, antes de que la crisis hiciera necesario privilegiar precisamente los aspectos económicos de la política hacia América Latina y de que se viera obligado a limitar su actuación en el área a cuestiones muy puntuales, tanto por las imposibilidades de tener protagonismo allí, como por la necesidad de atender las exigencias europeas y nacionales que surgieron con la crisis.

Una vez aclarado lo anterior, es pertinente indicar las medidas que el gobierno puso en marcha como parte de la diplomacia económica, incluyendo la que se orientaba a Latinoamérica: *i*) reforzar la vertiente económica y comercial en todos los viajes que hizo Trinidad Jiménez como titular del MAEC; *ii*) impulsar la labor que desarrollaban las Fundaciones–Consejo que España tenía constituidas (ver mapa 2C); y *iii*) estimular la coordinación entre los diferentes ministerios (Turismo, Fomento, Ciencia e Innovación).¹⁶⁹

Trinidad Jiménez realizó su primer viaje al exterior como titular del MAEC a Ecuador y a Bolivia y no a socios económicos de España de primer orden, como Francia, Portugal o Marruecos. Esto causó reproches en el Grupo de Senadores Nacionalistas en el Senado porque para sus integrantes ello significó obviar la importancia que tenían esos tres socios para España en un momento en el que el gobierno trataba de revigorizar la dimensión económica de sus relaciones internacionales. También criticaron que la ministra no se hubiera dirigido a los países clave en Latinoamérica, como México y Brasil. De ahí que este grupo asumiera que el MAEC no había revisado el informe que había hecho la ponencia de la CAI sobre las empresas españolas en aquella región.¹⁷⁰

La decisión sobre el destino del primer viaje de la ministra habla de la lectura del gobierno acerca del lugar en donde se encontraban los puntos más sensibles de una estrategia que apuntaba hacia el fomento económico exterior. A diferencia de Europa (Francia y Portugal) y el norte de África (Marruecos) en Latinoamérica los retos estaban determinados en gran parte por tareas muy específicas que se relacionaban con la necesidad de seguir tejiendo lazos de confianza duraderos con interlocutores que ya habían demostrado ser imprevisibles y problemáticos en sus acciones. Además, los empresarios del país ibérico continuaban exigiendo seguridad jurídica en Bolivia, Ecuador y Venezuela. No se debe pasar por alto

¹⁶⁹ BOCG (2011a), “Comparecencia ante el pleno del Congreso de los Diputados, para responder a la pregunta del diputado Félix Larrosa Piqué, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre qué medidas está poniendo en marcha el gobierno para impulsar la diplomacia económica”, en MAEC (2011b), *op. cit.*, p. 237.

¹⁷⁰ Diario de Sesiones del Senado (2010b), *Comparecencia de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dña. Trinidad Jiménez García Herrera, ante la Comisión de Asuntos Exteriores, para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 442, miércoles 24 de noviembre de 2010, p. 13.

que a lo largo de 2010 los gobiernos de Evo Morales y de Rafael Correa seguían reformado su marco jurídico y que ello generaba incertidumbre en el entorno inversor.

En todo caso, las visitas de Trinidad Jiménez a estos dos países también sirvieron para que el gobierno socialista pudiera refrendar dos claves de su agenda de política exterior, a saber, la política de cooperación al desarrollo (caso de Bolivia, como país prioritario de la cooperación española) y el compromiso con la democracia (caso de Ecuador, tras la revuelta policial contra Rafael Correa).¹⁷¹

Una quinta y última cuestión que también reflejó la crisis económica de 2010 fue que a partir de ese año las visitas oficiales de los máximos responsables de la política española hacia América Latina se redujeron visiblemente. Ya referimos que Rodríguez Zapatero estuvo tan maniatado por esa coyuntura que no pudo realizar la visita al subcontinente que todo presidente del gobierno español tiene agendada desde cada enero -la Cumbre Iberoamericana- una reunión que le garantiza pisar Latinoamérica cuando menos una vez al año. José Luis Rodríguez Zapatero fue la excepción.¹⁷²

Si se toma en cuenta que su primer gobierno había planteado relanzar el proyecto iberoamericano en 2005, su ausencia en la cita de Mar del Plata resulta altamente significativa puesto que en ella se lanzarían precisamente dos importantes iniciativas de alto impacto: el programa Metas Educativas 2020 y la cláusula democrática de la Conferencia Iberoamericana. Dos hitos en el desarrollo de la CIN que hubiesen cerrado con propiedad el ciclo de novedades que se habían introducido durante su mandato (SEGIB, ciudadanía iberoamericana). No obstante, en 2011, ya sin la presión de los mercados y en víspera de las elecciones generales del 20 de noviembre, el presidente pudo asistir a la Cumbre Iberoamericana de Asunción, siendo de hecho la única visita que realizó ese año a Latinoamérica, tal y como había sucedido en el intenso año de 2006, cuando visitó el subcontinente sólo para asistir a la Cumbre Iberoamericana de Montevideo.

Habría que añadir que en 2010 Rodríguez Zapatero tampoco pudo asistir a otra cita celebrada en Latinoamérica y que era igualmente de relevante para sus preferencias de política exterior: el III Foro de la Alianza de Civilizaciones, que se llevó a cabo en Rio de Janeiro en mayo de ese año. Una reunión cuya importancia radicaba en que además de tratarse de un proyecto cuasi personal del propio líder socialista, se realizaba en un país tan importante para España en su estrategia regional como Brasil, y porque, al final, representaba una oportunidad para sellar la convergencia de dos apuestas que había hecho

¹⁷¹ En ambas visitas Jiménez firmó el acta de la Comisión Mixta de Cooperación respectiva, abordó asuntos de interés de la agenda bilateral y se reunió con representantes de empresas españolas instaladas en esos países, como Repsol, Dragados, Telefónica, Grupo Fierro e Indra. CIDOB (2011a), *op. cit.*, pp. 350-351; Pablo Ximénez de Sandoval (2010a), “España lleva la ‘diplomacia económica’ al eje bolivariano”, *El País*, 09 de noviembre de 2010, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://elpais.com/elpais/2010/11/09/actualidad/1289294217_850215.html; Pablo Ximénez de Sandoval (2010b), “España asegura en Ecuador que estudia soluciones al problema de las hipotecas impagadas”, *El País*, 10 de noviembre de 2010, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/11/10/actualidad/1289343623_850215.html

¹⁷² Naturalmente, hasta este momento (2014).

el presidente español en materia internacional casi de manera simultánea (recuérdese que la SEGIB formaba parte de esa Alianza desde 2006).

Por tanto, a la luz de estas ausencias no se puede negar que 2010 fue el año más crítico en cuanto a visitas presidenciales a América Latina se refiere (ninguna). Empero, hay que puntualizar que, en general, José Luis Rodríguez Zapatero registró un menor compromiso en visitar el subcontinente durante toda esta legislatura, si se compara con lo ocurrido durante su primer gobierno.

Eso es, al menos, lo que reflejan los números: a las trece visitas que realizó a la región durante su primer gobierno (en donde los años 2005 y 2007 fueron los que registraron la actividad más intensa, con cinco visitas cada uno) hay que contraponer las únicas cinco visitas que realizó a lo largo de todo el cuatrienio 2008-2011, tomando en cuenta el hecho evidente de que se trató de una legislatura que duró casi seis meses menos de lo normal.¹⁷³

Lógicamente, este contraste estaría reflejando las diferentes circunstancias en las que se desarrolló cada legislatura: la primera, bajo el imperativo de “restablecer puentes” con Latinoamérica y apalancada por la bonanza económica del momento; la segunda, en medio de una crisis económica y política creciente, con menos disponibilidad de recursos políticos y financieros y con otras prioridades de política internacional en el horizonte (Afganistán, piratería en Somalia, primavera árabe).¹⁷⁴

Como haya sido, lo que se debe subrayar es que los viajes oficiales de Rodríguez Zapatero a Latinoamérica registraron un comportamiento a la baja a lo largo de todo su periodo presidencial (2004-2011), algo que serviría para ilustrar el protagonismo relativo que tuvo la política latinoamericana de su primer gobierno y el menor perfil que alcanzó durante el segundo (ver gráfico 5E).

En cuanto a la Vicepresidencia Primera la disminución en las visitas también fue muy drástica, ya que a partir de 2010 su titular ya no realizó la gira latinoamericana de verano que solía hacer desde 2005. De hecho, en 2010 sólo visitó en una ocasión el subcontinente (en enero) y ninguna en 2011. Esto se podría atribuir a la necesidad que había de trabajar en todo lo relacionado con la presidencia europea de España durante el primer semestre de 2010 y también a que a partir de mayo de ese año la crisis política interna que atravesaba el país ibérico se agravó hasta el punto de obligar al gobierno a replegar a la Vicepresidencia de la esfera de la política exterior. Por ejemplo, la decisión de poner en ese cargo a Alfredo Pérez Rubalcaba en sustitución de María Teresa Fernández de la Vega, en el marco de la remodelación del gobierno de octubre de 2010, fue un movimiento con claras implicaciones para la definición del candidato presidencial del PSOE para las elecciones generales que se

¹⁷³ En 2008, una vez iniciada la segunda legislatura, el presidente realizó tres viajes a Latinoamérica, uno más en 2009 y otro en 2011. Cálculos propios según datos de la Oficina de Información Diplomática del MAEC y de los anuarios CIDOB y El País. Para las cifras que se citen a continuación sobre los viajes de los otros miembros del EPE se han utilizado estas mismas fuentes.

¹⁷⁴ Así por ejemplo, la ausencia del presidente español en el subcontinente durante todo 2011 (sin visitar México, Brasil, u otros países AAE) contrasta con la gira que realizó por el Golfo Pérsico y China a mediados de ese año en el marco del relanzamiento de la diplomacia económica

preveían realizar en marzo de 2012. Alfredo Pérez Rubalcaba nunca viajó a Latinoamérica durante el tiempo que fungió como Vicepresidente Primero (de octubre de 2010 a julio de 2011). En cualquier caso, las nueve visitas que realizó Fernández de la Vega como Vicepresidenta a América Latina durante esta legislatura contrastaron con las dieciséis que había realizado en la anterior (ver gráfico 5E).¹⁷⁵

Las visitas del titular del MAEC por el contrario no sufrieron una caída tan acusada: siete visitas en 2010 y cuatro al año siguiente. Estas visitas, sumadas a las diez que realizó en 2008 (una vez arrancada la novena legislatura) y las cuatro de 2009, provocaron que la diferencia en el total de visitas entre ésta y la anterior legislatura no fuera abismal (veinticinco contra treinta, respectivamente) (Ver gráfico 5E).

Por otra parte, hay que advertir que la SEI/SEAEI fue la única dependencia del EPE en donde la cantidad de visitas que realizó su titular a la región durante esta legislatura superó a las realizadas en la anterior (veintinueve contra veintiuno). Esto se explica por la gran cantidad de visitas que realizó el responsable de esta cartera durante la primera mitad de la legislatura (diez en 2008 y diez en 2009). De hecho, como se puede apreciar en el gráfico 5E, la mayor actividad que tuvo este responsable en Latinoamérica, al igual que la intensa actividad del titular de Exteriores, se concentró en los bienios 2006-2007 y 2008-2009, justamente el periodo en donde se presentaron la mayor cantidad de nacionalizaciones de empresas españolas en la región.

Es dable pensar que de no haber desaparecido la SEI las visitas del secretario de Estado responsable de las relaciones con el subcontinente hubiesen seguido aumentando como lo venían haciendo desde la pasada legislatura, a diferencia de las visitas de los otros miembros del EPE, que parecían ir a la baja. No obstante, a partir de que el gobierno reactivó la SEAEI en julio de 2010 esos viajes se sumaron a esa tendencia negativa y registraron una caída pronunciada (ver gráfico 5E).

Por supuesto que la reducción que sufrió el número de visitas del EPE a Latinoamérica no significó que se paralizara la acción del gobierno en la zona. Al contrario, la nueva titular del MAEC realizó las ya mencionadas visitas a Ecuador y Bolivia (en noviembre de 2010) y además en mayo de 2011 visitó por fin México y Brasil, lo que significó reforzar la diplomacia económica con los países de la izquierda y con los principales países AAE. Así mismo, la participación de España en el Grupo de Amigos en la Conferencia Internacional de Seguridad en Guatemala (junio 2011) sirvió también para reforzar los lazos políticos con Centroamérica -uno de los principales destinos de AOD española- y de paso con Estados Unidos.

Igualmente, no hay que olvidar que en junio de ese año se comenzaron a revisar los acuerdos de asociación estratégica con Brasil y Argentina y que también por esas fechas tuvo lugar una sesión más de la Comisión Bilateral con México. Además, hay que tomar en cuenta que en abril de 2011 concluyó el proceso por el que España acogió a la mayor parte

¹⁷⁵ En 2008 María Teresa Fernández de la Vega hizo tres visitas a países de la región, cinco más en 2009 y en 2010 sólo una.

de los 115 presos políticos que había liberado el gobierno cubano desde julio de 2010, sin olvidar que para la Cumbre Iberoamericana de Asunción (octubre 2011) el gobierno de España ya estuvo representado con el nivel habitual (rey, presidente de gobierno y titular del MAEC).

Traer a colación la reducción de visitas, además de los cambios en la política migratoria, la reducción de la AOD hacia la región, la desaparición de la SEI y la diplomacia económica, es para poder ilustrar cómo las dificultades que enfrentó el gobierno de Rodríguez Zapatero durante esta legislatura (escenario latinoamericano y crisis) se fueron agravando paulatinamente hasta el punto de tener que rebajar su apuesta inicial de acción en Latinoamérica, muy vinculada a fortalecer la presencia e influencia de España en la región y de contribuir a consolidar la estabilidad política y económica de los países latinoamericanos.

Como se vio a lo largo de este capítulo, el contexto adverso impidió lograr esos objetivos, obligando a tener que concentrarse en aquéllos ámbitos de acción muy específicos en los que era imprescindible mantener la presencia y el trabajo diplomáticos. Por tanto, la acción latinoamericana del gobierno de Rodríguez Zapatero tuvo un perfil más bajo en esta legislatura comparado con el que tuvo en la anterior, en donde por momentos incluso alcanzó cierto protagonismo.

Además, estas acciones también hablan de cómo se fue desdibujando el fuerte acento nacional que también había tenido la política hacia la región del líder socialista durante su anterior gobierno. La convergencia con la Unión Europea en el ámbito migratorio; la reducción de la AOD bilateral; y, sobre todo, la decisión de desaparecer la SEI (importante, por cuanto la secretaría representaba la especificidad del interés nacional que tiene España en América Latina), fueron las acciones que mejor reflejan ese hecho.

Desde luego, se trata de decisiones que tuvieron una naturaleza muy distinta entre sí, pero sirven para expresar los contrastes que existieron entre la primera administración de Rodríguez Zapatero y la segunda. El menor acento nacional, aunado a la importancia que le dio su gobierno a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el marco de la presidencia española de la UE, puede interpretarse como una forma en la que en este periodo tendieron a entrar en equilibrio la agenda nacional y la agenda europea de la política exterior de España hacia América Latina.

BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN

I. Conclusiones

El periodo presidencial de José Luis Rodríguez Zapatero fue un punto de quiebre en la trayectoria que ha seguido la política exterior de España hacia América Latina desde los años de la Transición. La fractura del *statu quo* en las relaciones hispano-latinoamericanas en 2006, y la acumulación que habían alcanzado los intereses políticos y económicos de España en América Latina en ese punto de la historia, fueron un parteaguas para la acción española porque reflejaron los cambios que habían presentado las capacidades internacionales del país ibérico y de los países latinoamericanos, así como las ambiciones de sus líderes después del 11S. Esas circunstancias señalaron el futuro que les esperaba en el subcontinente a los sucesores de Rodríguez Zapatero en el gobierno español.

1.- Rodríguez Zapatero nunca obvió los cambios que tenían lugar en Latinoamérica y en España y respondió con acciones que revitalizaron y reforzaron la agenda nacional de la política latinoamericana del país ibérico.

Rodríguez Zapatero y su equipo no pasaron por alto los cambios que venían presentando las relaciones hispano-latinoamericanas desde finales del siglo XX, en el terreno económico (acumulación de inversiones), político (nueva izquierda) y social (migración, percepción de empresas españolas). Si algo criticaron de Aznar, además de su atlantismo, fue el no haber adecuado la acción de España a esos cambios. Esta percepción los llevó a plantear desde el comienzo de su gestión una nueva manera de hacer diplomacia que estuvo orientada a reforzar la dimensión política de las relaciones con Latinoamérica; para ellos ésa era la única manera en la que se podía mantener una posición diplomática óptima que les permitiera defender los intereses españoles acumulados. En ese propósito fue clave que en su discurso los socialistas buscaran encontrar un equilibrio entre el reconocer la soberanía de los países del subcontinente y exigir al mismo tiempo garantías para los intereses de España.

Esta actitud de diálogo y moderación prevalecería a lo largo de todo el mandato del PSOE porque las amenazas a los intereses españoles, lejos de disminuir, aumentaron.

Efectivamente, durante la primera administración socialista varios gobiernos latinoamericanos de la nueva izquierda renovaron su conciencia de autonomía y soberanía nacional gracias a que percibieron un incremento de las capacidades políticas y económicas de sus países. Su fortaleza política interna y el buen desempeño de sus economías fue una inyección de confianza para que sus líderes desarrollaran una retórica nacionalista y, en algunos casos, anti estadounidense, que desembocó en decisiones que fracturaron el *statu quo* que había prevalecido en las relaciones hispano-latinoamericanas desde la Transición.

Así, Bolivia, Venezuela y Ecuador comenzaron a poner mayores restricciones a las inversiones extranjeras en sus países llegando incluso a nacionalizar una amplia gama de empresas; también impulsaron cambios al marco legal para que sus líderes concentraran

poder decisorio o alargaran su mandato. Igualmente, estos gobiernos comenzaron a estrechar sus vínculos en torno a la ALBA y con países con los que Estados Unidos mantenía relaciones tensas, como Irán o Rusia. Por otra parte, Brasil comenzó a participar intensa y progresivamente en la agenda latinoamericana (integración sub regional, contactos con África) y a buscar tener una mayor cuota de protagonismo en la esfera internacional, como lo expresó su participación en IBSa, los BRIC y la decisión de incrementar gradualmente su gasto militar. Es decir, países latinoamericanos que desde el final de la Guerra Fría no habían cuestionado *seriamente* los intereses económicos españoles o su influencia en la región, lo comenzaron a hacer a partir de 2006.

Aunque todos estos cambios dispararon la incertidumbre en el gobierno y las élites españolas, el EPE nunca obvió la naturaleza de su origen: percibieron que se trataba de una manifestación de la soberanía de los países latinoamericanos tras el 11S y la expresión más clara del momento histórico por el que atravesaban sus sociedades en el contexto de la globalización. Este juicio, pero sobre todo, lo difícil que les resultó a los gobiernos socialistas leer la manera en que fue evolucionando la fractura del *statu quo* durante su mandato, fue lo que les condujo a actuar bajo la consigna de no interrumpir nunca la interlocución con las autoridades latinoamericanas y de mantener un perfil discreto y de moderación cada vez que tuvieron que destrabar coyunturas de conflicto.

En síntesis, a lo largo de su mandato José Luis Rodríguez Zapatero tuvo que resolver en Latinoamérica el problema fundamental de salvaguardar los intereses políticos y económicos de España en la región, primero ante la amenaza que implicó el legado de Aznar y luego ante la amenaza que surgió tras la fractura del *statu quo*. En esas circunstancias, los objetivos que persiguió su diplomacia en América Latina (como fomentar las relaciones económicas o contribuir al desarrollo de sus países) estuvieron determinados por la necesidad de mantener una posición político-diplomática adecuada y por el imperativo de relegitimar constantemente ante los gobiernos y sociedades de la región la presencia política y económica del país ibérico.

Las acciones que resultaron de este enfoque dieron como resultado que, al final del día, las administraciones de Rodríguez Zapatero hayan revitalizado y reforzado algunas dimensiones de la agenda nacional de la política española hacia Latinoamérica.

Entre las acciones más importantes que emprendieron sus gobiernos se encuentran, en el plano bilateral, el relanzamiento de los acuerdos de asociación estratégica con un grupo selecto de países; la recuperación de la presencia política y económica en Cuba (incluyendo el establecimiento de un diálogo bilateral sobre derechos humanos); y la introducción de instrumentos novedosos en las relaciones con México y Brasil (PIDM, Fundaciones Consejo). Igualmente, se encuentra el fuerte impulso dado a los vínculos económicos con todos los países de la región así como el notable incremento que presentó el volumen de transferencias de equipo militar desde España hacia Latinoamérica.

En el ámbito iberoamericano habría que subrayar la decisión de introducir contenidos de inspiración socialdemócrata (como la noción de ‘ciudadanía iberoamericana’) así como las

nuevas instituciones que se crearon, como el foro empresarial y el diálogo con la sociedad civil.

La política de cooperación al desarrollo también presentó novedades a lo largo del mandato socialista, más allá de los fuertes incrementos y decrementos que registraron los montos de AOD bilateral a la región. Así, destacó la elaboración de una doctrina sobre la cooperación al desarrollo destinada a los Países de Renta Media (PRM); la confección de una agenda específica sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los PRM (ODM *plus*) así como la apertura del Centro Logístico de la cooperación española en Panamá. Tampoco hay que olvidar las iniciativas que se promovieron en el marco iberoamericano, como el Fondo de Agua o el Convenio sobre Seguridad Social.

Hay que destacar también las propuestas de interlocución subregional que propuso el EPE en esos años (como la Cumbre cuatripartita de Ciudad Guayana) así como la cooperación institucional y diplomática más estrecha que planteó el gobierno socialista con las empresas españolas asentadas en la región. Igualmente relevante fue la creación de la Secretaría de Estado para Iberoamérica (SEI) y, en el ámbito migratorio, la regularización masiva de 2005 y el posterior enfoque que adoptó el gobierno basado en criterios selectivos (acuerdos de contratación de origen). Finalmente, conviene recordar que la presidencia española del Consejo de la UE arrojó resultados muy concretos en la esfera de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

2.- El reformismo de la política latinoamericana de Rodríguez Zapatero se debe entender dentro del marco más amplio de las percepciones que guiaron toda su gestión, desde 2004 hasta la crisis financiera internacional.

José Luis Rodríguez Zapatero asumió la presidencia con un espíritu renovador y reformista. Él y su equipo arribaron a La Moncloa con la confianza que les brindó el haber percibido que en ese punto de la historia su país ya había cumplido la tarea que se había impuesto durante la transición democrática, esto es, homologarse política y económicamente con los países de Europa occidental. Los números macroeconómicos que presentaba España durante el primer lustro de la década de 2000 respaldaban esa valoración.

Por eso en ningún momento dudaron en plantear que su gobierno acometería “la segunda modernización de España”. Era una meta que se arraigaba en la convicción de ser los depositarios del legado socialista de la generación de Felipe González.

Es decir, si a nivel interno Rodríguez Zapatero y su equipo se comprometieron a profundizar las bases del Estado de Bienestar en España (y con ello, la noción de ciudadanía española) en el ámbito internacional estaban convencidos de que su país ya estaba preparado para asumir las responsabilidades de liderazgo que sólo podían asumir las democracias más prósperas y avanzadas del mundo. En la coyuntura del final de la Guerra Fría, Felipe González logró la adhesión de España a las Comunidades Europeas y articuló una política exterior orientada a construir una agenda nacional y una presencia política y económica en sus prioridades geográficas. En la coyuntura del 11S, José Luis Rodríguez

Zapatero asimiló ese legado, percibió un sistema internacional globalizado y multipolar y entonces desde ahí apuntó a que España construyera un liderazgo pero a escala global. Las capacidades internacionales de España, así como las percepciones y ambiciones de sus élites sobre esas fortalezas, registraron un cambio cualitativo entre 1986 y 2004.

Dos factores matizaron las aspiraciones internacionales de Rodríguez Zapatero: la crisis financiera internacional que estalló en 2008 y el protagonismo que adquirieron las potencias emergentes a partir de esa coyuntura. Estas dos circunstancias no tomaron a contrapié al presidente socialista. De hecho, él siempre estuvo al tanto, como Aznar, de que las bases sobre las que descansaba el crecimiento económico de su país eran frágiles. Durante su primera administración no enfrentó dificultades serias porque no existió agente alguno que pusiera en riesgo el modelo. Pero cuando la crisis hipotecaria en Estados Unidos se extendió a la eurozona a partir de 2008, ese modelo comenzó a verse amenazado. Desde el inicio de su segunda presidencia Rodríguez Zapatero fue consciente de ello y también de que no se trataba de cualquier crisis; de hecho, para él esa crisis fue “la primera fractura económica de la globalización”. Los efectos negativos de la crisis en España fueron avanzando hasta el punto de que el presidente socialista se vio obligado a introducir un plan de reformas económicas en 2010 que liquidó una parte sustancial de las políticas socialdemócratas que había promovido hasta el momento.

Es decir, la crisis económica partió por la mitad el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero y eso se terminó reflejando tanto en sus decisiones de política internacional, como en los alcances y limitaciones que tuvo la influencia de España en el exterior.

Efectivamente, como ya se mencionó, su primer gobierno (2004-2008) asumió la responsabilidad con una sensación de plenitud y confianza por haber percibido que las capacidades internacionales de su país conformaban un activo suficiente para construir un liderazgo global. Bajo esa lectura, fomentó la expansión económica y política de España en África, Asia y Medio Oriente, además de que formuló la propuesta de crear una Alianza de Civilizaciones, una idea de diálogo intercultural que sintetizaba la alternativa que planteó el PSOE a la visión neoconservadora de las relaciones internacionales que había socializado George W. Bush. Estas acciones estarían reflejando un momento de expansión internacional de España que también incluyó a América Latina.

Durante estos primeros cuatro años la actuación del EPE en esa región estuvo determinada por la valoración de que Aznar había debilitado sensiblemente la posición diplomática de España y de que era necesario “recuperar” al subcontinente. Creían, además, que la política de la Unión Europea hacia Cuba (Posición Común) ya no encajaba con las preferencias españolas y que era un imperativo generar las condiciones para su eventual adecuación. También eran conscientes de lo importante que era la contribución de los migrantes latinoamericanos a la economía española y de que España debía recuperar los márgenes de autonomía en la región que Aznar había debilitado.

Este diagnóstico estaba aludiendo a intereses nacionales muy concretos (interlocución, autonomía, relaciones económicas) que incentivó al gobierno socialista a emprender

iniciativas para salvaguardarlos: el relanzamiento de los acuerdos de asociación estratégica, la renovación del sistema iberoamericano, la actuación en Cuba, la regularización de migrantes o las iniciativas de interlocución subregional se podrían entender en ese sentido. La fractura del *statu quo* en las relaciones hispano-latinoamericanas también generó una amenaza que el gobierno contrarrestó con la creación de la SEI.

Todo esto estaría hablando de la proactividad que mostró el primer gobierno del PSOE en América Latina y de su preferencia por reforzar la agenda nacional de la política de España hacia la región. Es decir, en esta legislatura la acción del gobierno provocó que se desequilibraran las tendencias nacionales y colectivas de la política latinoamericana de España en favor de las primeras. Además, estos cuatro años se caracterizaron porque el EPE fomentó el reencuentro con los gobiernos latinoamericanos y porque también se vio sometido a un intenso proceso de aprendizaje al tener que desenvolverse en un medio diplomático tan imprevisible como hostil. En todo caso, la política que desarrolló el gobierno socialista en la zona tuvo el resultado de haber logrado recuperar la presencia política y económica de España, llegando inclusive a alcanzar cierto protagonismo.

Durante su segundo periodo presidencial (2008-2011) Rodríguez Zapatero tuvo una menor capacidad propositiva porque los escenarios que se abrieron para que España pudiera ejercer influencia estuvieron dominados por países como los BRIC, cuya interlocución encontró un mayor eco en Estados Unidos y en el mundo desarrollado. Eso ocurrió en el relanzamiento del G20, a propósito de la crisis, y en Latinoamérica, en donde Brasil y Venezuela tuvieron un peso específico cada vez mayor. Hasta qué punto el gobierno socialista fue consciente de las limitaciones españolas ante tales circunstancias lo demuestra la grandilocuencia con la que celebró la participación de su país en el G20 (“España, por fin en su sitio”).

En el ámbito de la UE las oportunidades que tuvo el gobierno para influir también se desvanecieron porque la arquitectura institucional que introdujo el Tratado de Lisboa comenzó a funcionar justamente durante la presidencia semestral de España. A eso se añadió que dicha presidencia coincidió con el momento más crítico de la crisis en la periferia de la zona euro. En esa coyuntura, se creó una atmósfera de zozobra en los mercados financieros y entre la opinión pública europea (con epicentro en Gran Bretaña) que contribuyó a erosionar el prestigio y la credibilidad de España como un verdadero líder con capacidad para solucionar la crisis. Hasta qué punto el gobierno socialista fue consciente de las limitaciones españolas ante esas otras circunstancias lo demuestra la decisión de sacrificar parte de su proyecto socialdemócrata para evitar la intervención externa de la economía española.

Este cuadro reflejaría un periodo en el que España contrajo ligeramente su presencia política a nivel internacional que el gobierno buscó contrarrestar con iniciativas de poder blando (como la de crear una Comisión Internacional contra la Pena de Muerte) o con el fomento de la expansión económica de España para superar la crisis (diplomacia económica). En Latinoamérica esta fase de ligera contracción también se hizo patente.

En efecto, al inicio de la segunda legislatura el gobierno socialista ya conocía las dificultades que implicaba lidiar con algunos líderes de izquierda y era consciente de que los gobiernos revisionistas y Brasil estaban acumulando empoderamiento. La perspectiva de la conmemoración de los bicentenarios de las independencias hispanoamericanas era, además, combustible puro para que en cualquier momento pudieran surgir roces diplomáticos entre los países de la ALBA y España. Por otra parte, el EPE también sabía que los intereses españoles seguían acumulándose y que la incertidumbre para el país ibérico se incrementaba en esa misma proporción.

Ante este escenario (marcado, además, por la conciencia de estar al borde de una crisis económica) el nuevo gobierno socialista no renunció a mantener el diálogo político con todos los países latinoamericanos pero descartó cualquier acción que implicara algún tipo de protagonismo. El EPE fue consciente de lo importante que era eludir cualquier acción que pudiera ser interpretada por los gobiernos o las sociedades latinoamericanas como ensayos de tutela.

Esto explica que en esta legislatura la administración socialista haya decidido mantener un perfil discreto en los conflictos en los que se trató de involucrar, como en el golpe de Estado en Honduras, más allá del éxito que pudo haber tenido su intervención. También explica que haya optado por concentrarse en esferas en donde los costos de una diplomacia activa podían ser menores (como en las relaciones con Cuba) o bien en donde estaban en juego intereses muy concretos, que requerían, ahí sí, de una presencia efectiva y directa de su gobierno para salvaguardarlos (como las relaciones con México y Brasil o la nacionalización de empresas).

Este bajo perfil se acentuó a partir de que el gobierno, urgido por la crisis económica, se vio obligado a tomar una serie de decisiones que afectaron directamente los instrumentos de su política hacia la región. Las decisiones más representativas fueron la de desaparecer la SEI y la de ausentarse de la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, ambas en el año crítico de 2010.

Por tanto, en Latinoamérica también se observa un declive en la proactividad que tuvo el gobierno español durante esta legislatura. Aún más, la convergencia del gobierno socialista con la UE en el ámbito migratorio, la diplomacia que desarrolló en el seno de la Unión para buscar modificar la Posición Común hacia Cuba, así como la presidencia española de la UE, fueron acontecimientos que provocaron que la agenda europea de la política latinoamericana de España ganara relevancia durante estos cuatro años, en contraste con la pérdida de instrumentos que registró la agenda nacional (al desaparecer la SEI). Es decir, durante la segunda administración de Rodríguez Zapatero las tendencias nacionales y las tendencias colectivas de la política latinoamericana de España entraron en equilibrio. En cualquier caso, la actuación del gobierno socialista en este periodo tuvo como resultado el haber logrado mantener la presencia política y económica de España pero sin alcanzar el protagonismo de la legislatura anterior.

3.- El momento histórico por el que atravesaron las relaciones hispano-latinoamericanas durante el mandato de Rodríguez Zapatero se manifestó también en el ámbito iberoamericano.

La heterogeneidad política de la región y el despunte de gobiernos de izquierda se expresó de dos formas en el ámbito iberoamericano. Por un lado, los países de la ALBA comenzaron a concertar posturas comunes y el debate en esos foros llegó a alcanzar altos niveles de politización, como resultado de las tensiones bilaterales que existieron entre Colombia y Venezuela, las crisis institucionales que atravesaron Honduras y Ecuador o la retórica que manejaba Hugo Chávez. Las dificultades que esto planteó para la diplomacia española consistieron en abrir espacios de confrontación que antes no existían (como el episodio que protagonizaron el presidente de Venezuela y el rey Juan Carlos I durante la Cumbre Iberoamericana de Santiago en 2007) y en que fue más difícil lograr consensos para alcanzar una postura común de la Conferencia Iberoamericana en torno a coyunturas relevantes, como quedó demostrado en el golpe de Estado en Honduras en 2009.

Por el otro, esos dos factores también se manifestaron en que la región en su conjunto comenzó a mostrar una mayor reticencia a participar constantemente en las cumbres iberoamericanas. Si bien desde 2001 Cuba no envía sistemáticamente a su máxima autoridad, a lo largo de esa década las ausencias de los jefes de Estado y de gobierno a esas reuniones fueron una constante que se desarrolló conforme se fue arraigando la sensación de que las cumbres no servían a ningún propósito concreto, justamente cuando la integración regional de Latinoamérica pasaba por una fase de intensa renovación. La cumbre Iberoamericana de Paraguay de noviembre de 2011 ha sido hasta el momento (2014) la que presentó el mayor número de ausencias de jefes de Estado y de gobierno desde que se pusieron en marcha esas reuniones. No sólo por eso fue histórico el mandato de Rodríguez Zapatero en este ámbito: él fue el primer presidente del gobierno español en ausentarse de una cumbre Iberoamericana.

4.- El debate interno entre el PP y el PSOE en torno a la política de España hacia Latinoamérica alcanzó niveles desconocidos de politización e ideologización durante el periodo presidencial de Rodríguez Zapatero.

La política latinoamericana de los gobiernos socialistas fue una arena en la que se expresaron los altos niveles de politización e ideologización que alcanzó el debate interno en la política exterior española. A partir del 11S, el PP y el PSOE entraron en una espiral de confrontación que alcanzó su máximo nivel durante las dos administraciones de Rodríguez Zapatero. La estrategia de crispación que desarrolló el Partido Popular a partir de la victoria socialista en 2004, así como el “juego de contrastes” y la dinámica pendular con la que los socialistas abrieron su gestión, generan acusaciones mutuas entre ambos partidos que condujeron a ese ambiente.

El 11S y la invasión a Irak en 2003 evidenciaron las posturas divergentes que mantuvieron el gobierno del PP y la oposición socialista sobre la política internacional. De ese mismo modo, la fractura del *statu quo* en las relaciones hispano-latinoamericanas en 2006, así

como su evolución posterior, evidenciaron las interpretaciones divergentes que guardaron el gobierno socialista y la oposición popular sobre la causa de esa fractura y sobre la manera en la que España debía enfrentarla. Ahí donde el PP percibió una regresión en las libertades civiles y una amenaza a los intereses políticos y económicos de España, el gobierno socialista observó la consolidación de las formas democráticas y de la voluntad popular. Si el PP exigió del gobierno una diplomacia crítica y exigente hacia Cuba, así como una condena pública al “populismo” de los miembros latinoamericanos de la ALBA, el gobierno socialista reivindicó su apuesta por evitar cualquier gesto ejemplarizante que pudiera aislar a los países más revisionistas y hostiles a España.

El PP siempre interpretó la conducta del gobierno como un signo de su debilidad, por entender que se sometía a los intereses de los líderes de Cuba o Venezuela; siempre acusó a los socialistas de empoderarlos. Tal y como sucedió con el resto de su política exterior, José Luis Rodríguez Zapatero nunca pudo movilizar el apoyo interno del PP en lo referente a Cuba y el revisionismo latinoamericano.

Durante las dos administraciones socialistas Cuba siguió siendo objeto de debate parlamentario y materia de disputa interna entre el PP y el PSOE. Esta no fue la nota distintiva del mandato de Rodríguez Zapatero porque eso ya venía sucediendo desde el final de la Transición. Lo novedoso, en cambio, fue que la fractura del *statu quo* en las relaciones hispano-latinoamericanas ocasionó que la cuestión cubana adquiriera un nuevo matiz, en la medida en que Cuba reactivó su presencia regional a partir de reforzar sus vínculos bilaterales con Venezuela y con el Caribe -a través de la ALBA- y en un momento en el que, por si fuera poco, la isla reforzó sus propias capacidades internas, con el recambio presidencial entre Fidel y Raúl Castro.

Esto nunca pasó desapercibido para el Partido Popular. En consecuencia, a partir del mandato de Rodríguez Zapatero, y en contraste con lo que había ocurrido durante la Posguerra Fría, Venezuela, y en menor grado, Bolivia y Ecuador, se convirtieron en un factor de divergencia y encono entre el PP y el PSOE, no sólo por la amenaza que podían suponer para los intereses españoles los proyectos políticos de esos países, sino también por la revitalización que adquirió el proyecto cubano a la luz de esas nuevas circunstancias.

El debate latinoamericano que planteó el PP a lo largo de todo este periodo siempre se centró en los países del subcontinente que pertenecían a la ALBA. Tangencialmente los populares abundaron en otros temas e incluso llegaron a reconocer, con bastantes reservas, algunos logros del gobierno socialista. Eso ocurrió, por ejemplo, con ciertos avances en las políticas iberoamericanas o con el ingreso de España al G20. Sin embargo, casi por regla general, la discusión del PP siempre terminaba por caer en recriminaciones e incluir en algún punto del debate condenas hacia esos gobiernos y/o hacia las reacciones del gobierno español.

La pauta hacia un debate focalizado e ideologizado, así como el tono acusatorio en el que se desarrolló, se deben entender más como parte de la dialéctica que propuso el PP al ser oposición y menos como una expresión fiel de las preferencias que tenía ese partido sobre

la manera en la que se debía ejercer el poder en el ámbito diplomático. Nada asegura que el PP *realmente* no haya compartido con el gobierno socialista (si bien desde sus propias convicciones) la sensibilidad de tener que desarrollar una diplomacia discreta y pragmática en un escenario como el que abrió la fractura del *statu quo* en Latinoamérica. Nada lo garantiza, ni siquiera las fuertes y reiteradas exigencias que le hizo el PP al gobierno para que condenara públicamente al “populismo” de la región.

Bajo ese mismo razonamiento se debe entender también el comportamiento del gobierno socialista: el simple hecho de que sus miembros hayan desterrado de su vocabulario el término “populismo” en 2006 (es decir, al momento de la fractura) tampoco asegura que *realmente* hayan dejado de percibir que, efectivamente, desde sus propias convicciones, enfrentaban un problema de “populismo” en Latinoamérica. La disyuntiva entre adjetivar y categorizar el cambio político latinoamericano desde el gobierno, y hacerlo desde la oposición, se convirtió en un termómetro para medir el enfrentamiento bipartidista al interior de España y la ideologización que alcanzó su política exterior durante el mandato de Rodríguez Zapatero.

5.- La combinación del revisionismo latinoamericano a partir de 2006 con la acumulación de intereses españoles en Latinoamérica, provocó que se dispara la incertidumbre entre las élites del país ibérico.

El revisionismo económico de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Argentina generó un clima de preocupación e incertidumbre al interior de España que se pudo percibir en el parlamento. Ahí, todas las fuerzas políticas, incluyendo al PSOE, mostraron siempre mucha inquietud ante lo que se podría esperar en el futuro para los intereses y la imagen de España en el exterior. La manifestación más clara de sus preocupaciones fue la decisión del Senado de crear una ponencia que analizara los problemas a los que se enfrentaban las empresas españolas en la región.

La conducta de los países revisionistas, por un lado, y el clima de enfrentamiento que siempre prevaleció con el PP, por el otro, constituyeron dos presiones internas para que el gobierno socialista nunca dudara en prestar auxilio a las empresas de su país que llegaron a enfrentar contenciosos con aquéllos gobiernos. Otra de las razones que tuvo para dar ese apoyo fue el gran acumulado de intereses que poseían las propias empresas y las perspectivas de que se seguirían acumulando en el futuro.

Así mismo, la actuación del EPE en esa dirección reflejaría el interés que tenían las élites españolas de evitar que desde La Paz, Caracas o Buenos Aires se manchara el prestigio de España y de sus empresas. Si la confianza que tenían las élites españolas en la prosperidad de su país, y las ambiciones de liderazgo global que esa interpretación les inculcó, no admitían que se cuestionara desde Latinoamérica la presencia económica de España en la región (¿era posible imaginar a España y sus empresas sin América Latina?) la erosión paulatina que fue presentando el prestigio de España a partir de la crisis financiera internacional de 2008 fue un aliciente más para que sus élites continuaran rechazando ese tipo de cuestionamientos. La diplomacia económica que impulsó el gobierno socialista

perdía sentido si las empresas españolas se veían obligadas a tener que abandonar algunas de sus plazas en Latinoamérica.

En cualquier caso, la coyuntura que abrió el revisionismo económico de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Argentina le hizo ver a la administración de Rodríguez Zapatero que nadie más estaba capacitado para acudir en auxilio de las empresas españolas. La fractura del *statu quo* introdujo condiciones de anarquía en las relaciones hispano-latinoamericanas porque la conducta de esos países y las aspiraciones de Brasil generaron una espiral de incertidumbre en las élites españolas que reveló que ni la Unión Europea ni ningún otro sujeto internacional estaban habilitados para garantizar la seguridad de los intereses del país ibérico. No había una autoridad suprema a la que España pudiera acudir. En Latinoamérica, España, y solamente España, era el único sujeto que podía procurarse los medios para salvaguardar sus intereses políticos y económicos de manera eficaz y efectiva. En ese sentido, las relaciones hispano-latinoamericanas constituyen un *self-help system*.

6.- La fractura del statu quo en las relaciones hispano-latinoamericanas propició que a lo largo del periodo de Rodríguez Zapatero se renovara la estructura de los aliados de España en la zona.

La evolución de los acontecimientos en América Latina determinó el ritmo de las dificultades que fue encarando el EPE en la región. No fue lo mismo una legislatura de la otra. Entre 2004 y 2008, durante la primera administración socialista, aconteció la fractura del *statu quo* en Latinoamérica y eso planteó una coyuntura brumosa, difícil de leer, que disparó la incertidumbre entre el gobierno y entre las élites porque además de solventar las consecuencias que tuvo la conducta de los países revisionistas también tuvieron que encarar la posibilidad de que aliados tradicionales como México devinieran en países inconformes con el *statu quo* al vislumbrarse la victoria de candidatos de izquierda durante el ciclo electoral de 2006. La conducta de Andrés Manuel López Obrador tras su derrota en los comicios mexicanos generó inquietudes en el parlamento español.

Durante el segundo gobierno del PSOE las dificultades fueron otras. Por un lado, la incertidumbre se mantuvo en relación con los países latinoamericanos de la ALBA e incluso se incrementaron las restricciones para actuar en la región, debido al activismo de Brasil y a los recelos que despertaba en su gobierno la acción española. No obstante, por otro lado, la incertidumbre respecto de México se desvaneció gracias a que la victoria de Felipe Calderón Hinojosa, candidato del partido conservador en los comicios presidenciales mexicanos de 2006, acentuó los niveles de convergencia en la agenda bilateral. La relación hispano-mexicana alcanzó un excelente nivel entre 2008 y 2011.

En otras palabras, durante la segunda administración socialista se consolidó una estructura de riesgos y condicionamientos para España que estaba definida por el revisionismo de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Argentina, por una parte, y por el intenso activismo de Brasil a nivel regional y global, por la otra. Esa estructura, sumada a la estructura de oportunidades que ofrecían, a su vez, gobiernos de una izquierda moderada (como el del propio Brasil o Uruguay) y gobiernos con los que España tenía mayores convergencias

(como los de México y Colombia) prefiguraron la clase de presiones e incentivos que tendrían que enfrentar en Latinoamérica los sucesores de José Luis Rodríguez Zapatero en el gobierno español.

La evolución de las dificultades que enfrentó el gobierno socialista en Latinoamérica se manifestó en el número de visitas que realizó el presidente a los países de la región. Él fue el único de los miembros del EPE cuyos viajes a esa zona no se incrementaron a partir de la fractura del *statu quo* en 2006; por el contrario, disminuyeron, y a partir de entonces no lo dejaron de hacer. Las trece visitas que realizó durante su primer gobierno contrastan con las cinco que realizó durante el segundo. Esto expresa los diferentes momentos por los que atravesó el subcontinente y la experiencia que Rodríguez Zapatero pudo haber adquirido en esas circunstancias. De los buenos deseos con los que abrió su mandato pasó, en muy poco tiempo, a delegar responsabilidades y protagonismo. Eso fue claro en la política hacia Cuba, en donde el ministro de Exteriores fue su principal interlocutor, o con la creación de la SEI, en cuyo caso los responsables de esa nueva oficina asumieron una carga importante de la agenda. Las visitas al subcontinente constituyen entonces un argumento sólido para corroborar el bajo perfil que mantuvo Rodríguez Zapatero en la ejecución de la política hacia Latinoamérica.

Hasta qué punto la estructura de países aliados y países revisionistas se consolidó a partir de 2008 lo muestra el hecho de que meses después de que Mariano Rajoy asumió la presidencia de España el gobierno argentino nacionalizó los activos que tenía Repsol en YPF, Bolivia nacionalizó filiales de Iberdrola y con Venezuela continuaron las tensiones. En cambio, México se pronunció abiertamente en contra de la decisión argentina sobre YPF y además Andrés Manuel López Obrador volvió a salir derrotado en los comicios presidenciales de su país (en julio de 2012).

La nacionalización de YPF por parte de Argentina, así como los recelos brasileños ante la actuación de España en la región, ilustraron que las relaciones con los países AAE no están exentas de la volatilidad que caracteriza a las relaciones con los países más hostiles a los intereses de España. El conjunto de países AAE es un micro cosmos que reproduce la heterogeneidad política que caracterizó a Latinoamérica a partir de la década de 2000.

Por otra parte, la nacionalización de YPF ilustró perfectamente la fractura del *statu quo* en las relaciones hispano-latinoamericanas porque significó poner fin a una aventura empresarial que había sido emblemática del *boom* inversor español en el subcontinente y en Argentina. Además, esa decisión dejó claro lo particular que resulta la experiencia de Repsol en Latinoamérica: en efecto, desde finales del siglo XX hasta el comienzo de la segunda década de 2000, todos los gobiernos de España han tenido que acudir en auxilio de esta empresa para ayudarla a solucionar los diferentes contenciosos que ha enfrentado en la región durante ese periodo, principalmente en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Así como Repsol fue uno de los buques insignia del *boom* inversor de España en América Latina, también es el ejemplo que mejor representa las vicisitudes que han tenido que pasar las empresas españolas en el subcontinente a raíz de los cambios socio-políticos y económicos que ha presentado la región a lo largo de las dos primeras décadas del siglo

XXI. Si la adquisición de YPF en 1998 marcó el punto de quiebre en la internacionalización de Repsol -como aseguró uno de sus directivos- su salida de esa empresa en 2012 seguramente cerró un ciclo y abrió uno nuevo en su aventura global.

7.- Las administraciones de Rodríguez Zapatero pudieron mantener los niveles de la presencia económica de España en América Latina a pesar de que el entorno económico regional se volvió sumamente competitivo, debido, principalmente, a que China tuvo una creciente participación en los intercambios latinoamericanos.

Durante el mandato de Rodríguez Zapatero los intercambios comerciales entre España y Latinoamérica, así como los flujos de IED española hacia la región, presentaron un comportamiento tal que permitieron que el subcontinente preservara su cuota de participación dentro de las relaciones económicas internacionales del país ibérico: entre el 3% o el 4 % dentro de sus intercambios comerciales, y entre el 10 y el 20% como destino de sus inversiones directas. Es decir, el peso del subcontinente siguió siendo muy importante dentro de los flujos de IED de España pero poco significativo en sus intercambios comerciales.

Aún así, esto significa que Latinoamérica se consolidó como un factor estable de la diversificación geográfica del comercio español, así como un lugar en donde se encuentra localizado una parte muy significativa del *stock* de IED del país ibérico. Anualmente pueden variar los montos que las empresas españolas deciden invertir en los países latinoamericanos, pero la tendencia que ha prevalecido en el tiempo es que sus planes a largo plazo apuestan por mantener su presencia en la región. Por otra parte, durante el periodo presidencial de Rodríguez Zapatero, Latinoamérica también contribuyó a renovar la estrategia de seguridad energética española, ya que Brasil, Colombia y Perú se integraron al binomio formado por México y Venezuela como proveedores latinoamericanos de energéticos de España.

Entre 2004 y 2011 los flujos económicos hispano-latinoamericanos presentaron la misma pauta de distribución subregional de la década de 1990: concentración en los seis países AAE (más Cuba y Venezuela), pero liderados por México y Brasil. De hecho, en términos del valor de esos flujos, durante el mandato de Rodríguez Zapatero (periodo 2004-2011) México fue el primer socio comercial latinoamericano de España y el primer receptor latinoamericano de IED española; entre 2000 y 2012 fue el primero y el segundo, respectivamente. Aún más, México continuó siendo el principal suministrador de crudo de España dentro de América Latina y entre 2008 y 2011 fue el tercero a nivel mundial, por detrás de Rusia y Arabia Saudita. Esto quiere decir que a principios de la segunda década del siglo XXI, México se consolidó como un importante aliado político de España en América Latina pero también como un socio económico fundamental. Frente al revisionismo de los países de la ALBA y los recelos de Brasil, México afirmó su condición de país *statu quo*.

El comportamiento que presentaron las relaciones hispano-latinoamericanas de comercio e inversión; el significativo incremento que registró el volumen de transferencias de equipo

militar desde España hacia Latinoamérica entre 2004 y 2011; y la revitalización de la agenda nacional de la política latinoamericana de España, muestran que los dos gobiernos que encabezó José Luis Rodríguez Zapatero mantuvieron una posición estable dentro del tablero regional en momentos en los que China y Rusia abrieron un nuevo capítulo en sus relaciones con el subcontinente y en el que comenzaron a intensificar sus vínculos económicos y políticos con los países latinoamericanos. Rodríguez Zapatero nunca dejó de impulsar una diplomacia económica en América Latina. Dependiendo de la coyuntura, su gobierno seleccionó los mecanismos y el tono más adecuados. Si primero fue imprescindible que su equipo matizara las exigencias de seguridad jurídica, después esas exigencias las pudo plantear con mayor soltura porque el clima en las relaciones bilaterales y en el debate internacional así lo permitieron.

II. Consideraciones finales

En el momento en el que se redactan estas líneas (noviembre de 2014) Mariano Rajoy se encuentra a punto de iniciar su último año al frente del gobierno de España. Una primera lectura de su política hacia Latinoamérica sugiere que su administración ha transitado sin grandes sobresaltos en las relaciones con los países del subcontinente y que su diplomacia se ha desarrollado dentro del margen de las expectativas: reforzamiento de las relaciones bilaterales con los países AEE y adaptación de la dimensión iberoamericana y europea de la política española hacia la región. Todo, vertebrado por el impulso a las relaciones económicas entre España y América Latina.

Así por ejemplo, el gobierno de Rajoy ha renovado los acuerdos de asociación estratégica con Colombia, Chile y Perú (que indicamos en su momento) y a partir de 2014 ha contado con el hándicap de que concluyeron las negociaciones entre Repsol y el gobierno de Cristina Fernández en torno a la cuestión YPF, lo que ha permitido que se normalice totalmente la relación bilateral con Argentina. Con México, por su parte, se ha mantenido un excelente nivel de interlocución con el gobierno de Enrique Peña Nieto y la salida de Pemex de Repsol, también en 2014, permitió eliminar uno de los pocos resquicios de los que podía surgir algún tipo de conflicto entre ambos países. En lo referente a Cuba, el titular del MAEC, José Manuel García-Margallo, hará una visita oficial al país caribeño antes de finalizar 2014.

En la esfera iberoamericana la administración de Rajoy también se ha caracterizado por haber impulsado un proceso consensuado de renovación de la Conferencia Iberoamericana. Según señalamos en el quinto capítulo de la tesis, uno de los resultados que arrojó ese proceso ha sido la decisión de celebrar cada dos años, y ya no anualmente, las cumbres iberoamericanas, a partir de la que se llevará a cabo en la ciudad mexicana de Veracruz en diciembre de 2014. El gobierno del PP también se ha apuntado un éxito diplomático en el ámbito de las relaciones entre la Unión Europea y Latinoamérica porque logró que Perú y Colombia ingresaran al grupo de países a cuyos ciudadanos la Unión no les exige visado de corta estancia para entrar en el espacio Schengen. Esa medida surtirá efecto a partir del segundo semestre de 2015 y sin duda contribuirá a reforzar las relaciones con esos dos países AAE.

También en el ámbito europeo merece la pena destacar el giro que ha presentado la posición española respecto de las negociaciones comerciales entre MERCOSUR y la UE. Rajoy ya ha expresado en varias ocasiones que si en el corto plazo persisten las dificultades para alcanzar un acuerdo final (originadas por las resistencias de Argentina y Venezuela) su gobierno apoyaría una fórmula de negociación que incluya solamente a Brasil, de tal manera que se dejaría abierta la posibilidad para que el resto de miembros de MERCOSUR se vayan incorporando al acuerdo según lo crean conveniente. Es una postura que afianza el criterio que adoptó la misma UE para destrabar las negociaciones con la CAN entre 2008 y 2010.

Hasta el momento, Mariano Rajoy ha enfrentado menos coyunturas de conflicto en Latinoamérica que las que enfrentó José Luis Rodríguez Zapatero. Por ejemplo, más allá de las nacionalizaciones que emprendieron Bolivia y Argentina a lo largo de 2012, que apuntamos en su momento, su gobierno no ha vuelto a encarar problemas de ese tipo. Esto se puede atribuir a que los gobiernos más revisionistas del periodo 2004-2011 han entrado en una fase en la que se están consolidando los cambios económicos que introdujeron durante esos años. También hay que considerar que su margen de maniobra se ha reducido porque, si a nivel internacional los precios de productos básicos han tendido a disminuir (con excepción del crudo) a nivel interno, sobre todo en Venezuela, el gobierno respectivo ha tenido que enfrentar una creciente polarización. De modo que la fortaleza interna y económica que mostraron esos países durante la segunda mitad de la década de 2000 se ha erosionado y han obligado a los gobiernos respectivos a moderar su conducta y las restricciones que pueden llegar a imponer a la entrada de capital extranjero. En todo caso, no se puede obviar que la muerte de Hugo Chávez a principios de 2013 privó a los miembros de la ALBA de uno de sus referentes ideológicos clave.

Todo esto no significa, sin embargo, que la sensación de un conflicto potencial se haya ido. En 2014 Michelle Bachelet, Evo Morales y Dilma Rouseff lograron un nuevo mandato en sus respectivos países y es probable que en Uruguay el Frente Amplio se mantenga en el poder. A su vez, en Argentina existen varios indicios para suponer que en las elecciones presidenciales de 2015 el grupo más cercano a la presidenta Cristina Fernández (La Cámpora) presentará un candidato que tendrá bastantes posibilidades de salir victorioso. Rafael Correa y Nicolás Maduro finalizarán su mandato entre 2017 y 2019. Esto corrobora la estructura de riesgos que apuntamos en la investigación y que impone al gobierno de España la tarea de saber gestionar la incertidumbre que generan estas condiciones tanto para sus empresas como para su actuación en el subcontinente. Las tensiones que han surgido hasta el momento con los gobiernos de Evo Morales y Nicolás Maduro, por incidentes muy particulares, evidencian la sensibilidad diplomática que debe seguir manifestando la diplomacia española en la región.

En ese orden de ideas, actualmente existen algunos escenarios en Latinoamérica que el gobierno de Mariano Rajoy, y muy probablemente su sucesor en la presidencia, deberán situar en un lugar preferente de su agenda latinoamericana.

El primero tiene que ver con el recrudecimiento de la violencia en México. Los asesinatos de estudiantes que han ocurrido en varios puntos de ese país desde junio de 2014 han despertado la atención de la comunidad internacional y han propiciado que organismos como Human Rights Watch y la propia Unión Europea se pronuncien sobre ello. España no debería permanecer ajena a esta coyuntura ni a su curso posterior. La situación mexicana abre un escenario para que el país ibérico vuelva a poner en práctica sus mejores capacidades para reconstruir el tejido social en zonas aquejadas por la violencia, como ocurrió en su momento en Colombia durante la década de 1990. Es una oportunidad para revalidar el compromiso mutuo que existe entre ambas partes por mantener una relación muy estrecha; para España, esto representa también la oportunidad para refrendar su compromiso con la paz y con los derechos humanos. En todo caso, la crítica situación interna por la que atraviesa un socio fundamental para España como México es una muestra más de que las relaciones con los países AAE no están exentas de retos y complejidades.

Otro escenario se refiere a las negociaciones que actualmente se están desarrollando entre Cuba y la Unión Europea para alcanzar un acuerdo de diálogo político y cooperación. Todo indica que el gobierno de Mariano Rajoy se ha visto obligado a corregir sobre la marcha su actitud inicial frente a Cuba y a dejar atrás las reminiscencias del diálogo condicionado con la isla con las que asumió el gobierno. La próxima visita de Margallo a La Habana se puede entender en ese sentido: de haber mantenido una postura “dura”, mientras la UE ya dialogaba con el país caribeño, España corría el riesgo de quedar aislada del pelotón europeo. El reto que tiene el gobierno de Mariano Rajoy consiste en mantener ese mismo pragmatismo y en evitar caer por el momento en cualquier debate ideológico que frene su acción en la isla. Es algo difícil de lograr puesto que se enfrenta al escollo de que su partido asimile esta nueva situación.

El PP debería ser capaz de asimilar los avances en esas negociaciones y de reformular, a ese mismo ritmo, los términos en los que tradicionalmente ha planteado la cuestión cubana como un tema de disputa y diferenciación interna con el PSOE. Los populares no deberían reducir el debate interno sobre Cuba a “Posición Común sí o Posición Común no”. Hay otros puntos sobre este tema en los que podrían encontrar equidistancias con los socialistas sin que ello signifique insistir en una conducta que la propia UE ha aparcado por el momento. Esto en el fondo estaría sugiriendo una tarea para el Partido Popular en la que se encuentra implícito el reto de conciliar los intereses atlánticos (relaciones con Estados Unidos) europeos (relaciones con la UE) e iberoamericanos (como excolonia) que están inmiscuidos en las relaciones de España con Cuba. De ahí que el momento de definiciones por las que actualmente están atravesando las relaciones entre este país y la Unión Europea estaría reflejando con toda certeza la triple dimensión que posee la política exterior española de la que habla Celestino del Arenal (atlantismo, europeidad e iberoamericanidad).

Otra coyuntura que tiene enfrente el gobierno español se refiere al ámbito iberoamericano. Mariano Rajoy podrá asistir a la vigésimo cuarta cumbre iberoamericana con la tranquilidad de que México, al ser el país anfitrión, será el encargado de auspiciar el inicio del nuevo ciclo de esas reuniones. La nueva etapa se apuntalará además por el hecho de que

la cumbre de Veracruz será la primera a la que asisten el nuevo rey de España, Felipe VI, y la nueva titular de la SEGIB Rebeca Grynspan. El gran reto que tiene el gobierno de Rajoy y sus sucesores en La Moncloa es capitalizar los cambios que se han introducido al formato de las cumbres y tratar que Brasil asuma una mayor responsabilidad en el sistema. Por ejemplo, sería deseable que este país incrementara sus aportaciones financieras a la SEGIB y que creara un Fondo nacional iberoamericano, similar al que poseen España, Portugal México y Andorra. Se trata desde luego de una meta ambiciosa y difícil de lograr porque desde Itamaraty siempre se ha visto con reservas el proyecto iberoamericano. Pero en la medida en que la diplomacia española logre avances en este punto será más fácil alcanzar el objetivo de una distribución más equilibrada en las cuotas de la SEGIB (60%-40%), un objetivo fundamental para lograr la tan mencionada “desespañolización” del proyecto iberoamericano.

Finalmente otro escenario actual está relacionado con los esquemas de vinculación económica continentales que se están fraguando en América. España debe seguir manteniendo una posición estable en el comercio del subcontinente latinoamericano y tratar de aprovechar las puertas que se abrirán hacia el Pacífico y Asia conforme se consolide la Alianza del Pacífico y conforme vayan avanzando también las negociaciones para concluir el Acuerdo Transpacífico. Por ejemplo, empresas mexicanas y españolas podrían conformar empresas binacionales para actuar en mercados locales muy concretos. El posicionamiento de España en el flanco del Pacífico también es indispensable para que esté en condiciones de poder influir en las negociaciones entre la Unión Europea y MERCOSUR o en las que se abran eventualmente entre la UE y Brasil. Esta posición se verá completada por la consolidación de los cambios que introduzca el tratado de libre comercio e inversiones que se encuentran negociando Estados Unidos y la Unión Europea.

Tampoco se puede dejar de mencionar un hecho de la política interna española cuyo desarrollo en el corto plazo podría plantear matices importantes al debate, la formulación y la ejecución de la política que desarrolla España hacia América Latina. Nos referimos a la irrupción de Podemos en el horizonte político español.

Desde su creación en enero de 2014 esta agrupación política de fuertes bases ciudadanas ha acumulado un respaldo social de tal magnitud que se perfila a las elecciones generales de noviembre de 2015 con altas probabilidades de obtener una victoria parlamentaria que quiebre el dominio bipartidista del PP y el PSOE, un objetivo que otros partidos como Izquierda Unida hasta el momento no han podido conseguir. Dos aspectos relacionados con nuestro tema se deben destacar.

Por un lado, gran parte de la propuesta de Podemos se basa en cuestionar los privilegios de los que gozan las élites políticas y económicas de España (“la casta”, como lo denominan) lo que en los hechos se traduce en una crítica hacia el bipartidismo del PP y el PSOE. Los populares y socialistas han respondido a estos señalamientos acusando a Podemos de “populismo”. Más aún, en varios medios de comunicación del país ibérico se ha querido asociar a Podemos con la Venezuela chavista, a partir de relacionar los nexos que mantuvo

un centro de investigación política, en el que participaban los principales dirigentes de este partido, con el gobierno de Hugo Chávez, entre 2004 y 2007.

Por el otro lado, los líderes de Podemos han expresado su interés en conocer y apropiarse de políticas que algunos gobiernos de Latinoamérica han puesto en marcha. En septiembre de 2014 algunos de ellos aprovecharon su participación en el Encuentro Latinoamericano Progresista celebrado en Quito para entrevistarse con los presidentes de Ecuador (Rafael Correa), Bolivia (Evo Morales) y Uruguay (José Mujica).

Este panorama plantea algunas interrogantes sobre la manera en la que se desarrollará en el mediano plazo el debate interno sobre la política exterior española hacia América Latina: en caso de que el PSOE formara gobierno a partir de la siguiente legislatura ¿seguirá estableciendo una asociación entre Podemos y Bolivia o Venezuela en términos de “populismo”? O mejor aún, en caso de que Podemos forme gobierno, ¿cuáles serían las pautas de la política que desplegaría hacia Latinoamérica y en qué términos sería fiscalizada su diplomacia en la región por la oposición socialista y popular (algo insólito en la democracia española)? Estas preguntas se podrán responder a partir de la próxima legislatura.

Ahora bien, para cerrar nuestro trabajo conviene realizar algunas breves puntualizaciones sobre el enfoque teórico que utilizamos en la investigación.

El realismo neoclásico, según quedó dicho, es una propuesta intelectual todavía muy joven que tiene por delante la encomienda de hacer una elaboración más rigurosa de sus planteamientos teóricos. En esa tarea es un gran incentivo la conducta internacional que han mostrado países de poder medio que a partir de la década de 2000 comenzaron a tener un mayor protagonismo internacional (países emergentes).

El análisis de las capacidades relativas de poder en un sistema que tiende a la multipolaridad sería entonces pertinente y ahí el realismo neoclásico podría generar discusiones relevantes. Por ejemplo, su énfasis en las capacidades de un Estado y en las percepciones que poseen sus élites sobre dichas capacidades, habilita al realismo neoclásico para que nos ayude a discernir el alcance y los límites que tiene la conducta exterior de países como los BRICS o México: ¿hasta qué punto su conducta exterior se corresponde con sus capacidades relativas de poder? ¿Qué regularidades en ese comportamiento se podrían trazar desde la Posguerra Fría y en lo que va del siglo XXI? ¿En qué términos se podrían caracterizar las ambiciones de sus líderes y los efectos que han tenido sobre determinadas acciones de su política exterior? En el caso de México, ¿de qué manera los procesos de cambio que comenzaron a surgir desde finales de la década de 1980 tanto a nivel interno (como su transición democrática trunca) como externo (como la firma del TLCAN) afectaron sus capacidades internacionales y las ambiciones de sus líderes?

Como ocurre en otros ámbitos de las ciencias sociales, el auge y el desarrollo que han conocido las tecnologías de la información a partir de 2000 también favorecen la propuesta metodológica del realismo neoclásico. La tarea de dilucidar las metas que persiguen en el

exterior los tomadores de decisiones o las percepciones que tienen ciertas élites se puede facilitar gracias a la gran cantidad de recursos documentales que día a día se va acumulando en internet. Ciertamente, más información no significa necesariamente un mejor análisis, pero contar con una mayor evidencia empírica en un área como el análisis de política exterior, sujeta, en muchos de sus procedimientos, a la intuición del analista dada la opacidad que tradicionalmente ha caracterizado a esta esfera de la actividad estatal, abre las posibilidades para construir análisis mejor fundamentados y más precisos.

Al trabajar con este enfoque teórico pudimos corroborar lo potente que resulta para estudiar la conducta exterior de un Estado. Nos fue muy útil para integrar en un mismo examen varios aspectos de la política de España hacia Latinoamérica que comúnmente no son tratados (como el cambio político de la región) o abordar otros a la luz de las capacidades de poder del país ibérico (como los flujos de IED).

Por otro lado, observamos que uno de los puntos en los que se podría realizar un mayor trabajo teórico es en el relacionado con la identificación de las amenazas que realizan las élites del país en cuestión. Recordemos que Steven Lobell sostiene que el éxito que pueda tener la respuesta de un Estado ante las amenazas que enfrenta en el exterior depende de que el gobierno y la sociedad coincidan en definir lo que es una amenaza y lo que no: a mayor consenso sobre este punto, el Estado tendrá mayor capacidad para responder y mayores posibilidades de que sus acciones cumplan su objetivo (contrarrestar la amenaza); por el contrario, a mayor disenso entre el gobierno y las élites, la respuesta del Estado tenderá a ser ineficaz.

Nuestra investigación puede ilustrar hacia donde podrían dirigirse los desarrollos de este planteamiento. En efecto, en el trabajo demostramos que la administración de Rodríguez Zapatero nunca pudo movilizar el apoyo interno del PP para actuar frente a las consecuencias inmediatas que tuvo la fractura del *statu quo*. Para el PP, los esfuerzos del gobierno socialista nunca fueron suficientes. Esto planteó, como señalamos, un desacuerdo bipartidista fundamental en torno a la política que debía seguir España hacia los países de la ALBA, un desacuerdo que ilustró a nivel Latinoamérica la politización e ideologización que caracterizó a la política exterior española a partir del 11S.

Sin embargo, esto de ninguna manera significa que los populares y los socialistas hayan discrepado verdaderamente en torno a juzgar lo que era una amenaza y lo que no. Es cierto, frente al PP y las sociedades latinoamericanas los miembros del gobierno socialista siempre manejaron un discurso en el que interpretaron las acciones de Bolivia o Venezuela como resultado de un proceso democratizador, de reasunción de soberanía nacional. En ello insistimos a lo largo de la tesis. Pero ello no significó que no asimilaban los riesgos que esas acciones planteaban a España. Las exigencias de seguridad jurídica que hicieron una y otra vez el ministro de Exteriores o el presidente del gobierno expresan esa situación.

Por tanto, podríamos decir que 1) el disenso que existió entre el PP y el gobierno socialista sobre la política latinoamericana de España se refirió a los medios idóneos para contrarrestar una amenaza que, en el fondo, ambos identificaban. Esos medios eran, para

resumir, un diálogo diplomático cauteloso y de bajo perfil (planteado por los socialistas) y un diálogo diplomático ejemplarizante, crítico y exigente (planteado por los populares); y 2) que por un cálculo de política interna (distanciarse del PP) y de pragmatismo diplomático (mantener la interlocución fluida con sus contrapartes latinoamericanas) el EPE nunca reconoció en público que el comportamiento de los países revisionistas resultaba una amenaza para los intereses españoles, como lo reconoció en cambio el Partido Popular.

Estas dos observaciones acerca del caso español indican que el analista de la política exterior de un Estado debe aproximarse a las situaciones de consenso y disenso en contextos de amenazas con una observación fina que le habilite a identificar los alcances que tienen esas situaciones en el comportamiento internacional del Estado. Las herramientas que ofrece el realismo neoclásico sobre la identificación de las amenazas (como la de Lobell) podrían avanzar en esa dirección y lograr captar las distorsiones que la lógica de la política interna puede llegar a introducir en las divergencias internas que existen en torno a este punto.

FUENTES CITADAS

Bibliografía

Aixalá, Albert (2005), "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, CIDOB, núm. 69, mayo, pp. 89-105.

Aldecoa Luzárraga, Francisco (1989), "Las constantes de la política exterior española ", en *Política y sociedad*, Universidad Complutense de Madrid, núm. 2, pp. 61-78.

Aldecoa, Francisco y Sotillo, José Ángel (2007), "En busca del multilateralismo: La recuperación del vínculo entre la política exterior española y la europea", *Anuario Internacional CIDOB 2007*, CIDOB, Barcelona, pp. 325-337.

Alden, Chris and Aran, Amnon (2012), *Foreign Policy Analysis. New Approaches*, Routledge, London, 163 pp.

Aleksandr Ivanovich Kubyshkin, Aleksandr Sergunin (2012), "The Problem of the 'Special Path' in Russian Foreign Policy", en *Russian Politics and Law*, vol. 50, no. 6, November–December, pp. 7–18.

Alonso, J.A., (ed.) (2010), *Homenaje a Juan Muñoz. Ensayos y semblanzas*, Editorial Complutense, Madrid, 394 pp.

Álvarez Calzada, Óscar y Dajani González, Jorge (2010), *El nuevo marco europeo de protección de inversiones exteriores*, Real Instituto Elcano, ARI 139/2010, 20/09/2010, Madrid.

Ahmed Ghotme, Rafat (2012), "Potencias emergentes: los dilemas de la inserción brasileña en el sistema internacional durante el gobierno de Lula Da Silva", en *Criterio Libre*, Vol. 10, núm.17, julio-diciembre, Bogotá, pp. 289-318.

Allison, Graham (1971), *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Glenview, IL: Scott, Foresman, 197 pp.

Arahuetes, Alfredo (2009), "Mejores relaciones y lazos más estrechos: comercio e inversiones directas de España en América Latina", en Arenal, Celestino del (coord.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, 241-274.

Arahuetes, Alfredo, (2010), "Cuatro décadas de inversiones directas españolas en América Latina, en Alonso, J.A., (ed.) (2010), *Homenaje a Juan Muñoz. Ensayos y semblanzas*, Editorial Complutense, Madrid, 249-368.

Areilza, José María de, Torreblanca, José Ignacio (2009), "Diagnóstico diferencial, política exterior", en *Foreign Policy Edición Española*, núm. 33, junio-julio, pp. 28-36.

Arenal, Celestino del, Nájera, Alfonso (1989), *España e Iberomaérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, CEDEAL, Madrid, , 104 pp.

Arenal, Celestino del (1990), "Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España", *Leviatán*, núm. 39, pp. 33-48.

Arenal, Celestino del (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense, Madrid, 299 pp.

Arenal, Celestino del (2003), "EE UU y la política latinoamericana de España", en *Estudios de Política Exterior*, Vol. 17, núm. 93, mayo-junio, pp. 183-193.

Arenal, Celestino del (2004), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Real Instituto Elcano, DT núm. 37/2004, Madrid, 23 pp.

Arenal, Celestino del (2005), "La política latinoamericana del gobierno socialista", en *Política Exterior*, Vol. 19, núm. 105, mayo-junio, pp. 115-126.

Arenal, Celestino del (2008), "El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea-América Latina", en Díaz Barrado, C., Fernández Liesa, C. R. y P. Zapatero Miguel (eds.) (2008), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 27-50.

Arenal, Celestino del (coord.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, 398 pp.

Arenal, Celestino (2009), "Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina", en Arenal, Celestino del (coord.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 21-85.

Arenal, Celestino del (2011), *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Siglo XXI España-Fundación Carolina, Madrid, 589 pp.

Arnold, Eckart (1991), "German Foreign Policy and Unification", *International Affairs*, Vol. 67, No. 3 (Jul.), pp. 453-471.

Arnson, Cynthia J., C. Armony Ariel, et al. (comp.) (2009), *La "nueva izquierda" en América Latina: Derechos Humanos, participación política, y sociedad civil*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars-Universidad Torcuato Di Tella, Washington, 2009, 288 pp.

Arnson, Cynthia J., C. Armony Ariel (2009), "Introducción", en Arnson, Cynthia J., C. Armony Ariel, et al. (comp.) (2009), *La "nueva izquierda" en América Latina: Derechos Humanos, participación política, y sociedad civil*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars-Universidad Torcuato Di Tella, Washington, 2009, pp. 7-25.

Avritzer, Leonardo (2009), "La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina", en Arnson, Cynthia J., C. Armony Ariel, et al. (comp.) (2009), *La "nueva izquierda" en América Latina: Derechos Humanos, participación política, y sociedad civil*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars-Universidad Torcuato Di Tella, Washington, 2009, pp.177-190.

Aybar, Triana, Palacio, Vicente, (eds.) *Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo*, Fundación Alternativas y Fundación Global Democracia y Desarrollo, Madrid, 2013, 227 pp.

Ayllón Pino, Bruno (2004), "España y Brasil en América Latina (1946-2000): De la política de Hispanidad franquista a las Cumbres Iberoamericanas" en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, vol. 37, España, agosto de 2004, pp. 145-163.

Barbé, Esther (1996a), "Spain. The uses of Foreign Policy Cooperation", en Hill, Christopher (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, London, pp. 108-129.

Barbé, Esther (1996b), "De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, CIDOB, núm. 34-35, Barcelona, pp. 9-29.

Barbé, Esther (1999), *La política europea de España*, Ariel Practicum, Barcelona, 221 pp.

Barbé, Esther (2006), "Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005", en *Anuario Internacional CIDOB 2006*, CIDOB, Barcelona, pp. 289-301.

Barbé, Esther (2007) "España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)", en Morata, Francesc y Mateo, Gemma (eds.) (2007), *España en Europa. Europa en España (1986-2006)*, Fundació CIDOB, D.L., Barcelona pp. 378-397.

Barbé, Esther (2009), "Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: Comunidad, imagen y liderazgo", en Arenal, Celestino del (coord.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 123-150.

Barbé, Esther, Mestres, Laia (2009), *La Política Europea de España 2008-09*, Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper n. 82, diciembre 2009, Bellaterra, 9 pp.

Barbé, Esther (2011) "Interacción entre política exterior española y política exterior europea: Normas europeas, intereses españoles y condicionantes internacionales", en Pereira Castañares Juan Carlos, Beneyto, José María (eds.), *Política exterior española: Un balance de futuro*, Biblioteca Nueva - Siglo XXI Editores de España, Madrid, pp. 93-120.

Barbé, Esther, Soriano, Juan Pablo (2008), "En busca de la relación perdida con Estados Unidos o cómo des-iraquizar la relación transatlántica" en Barbé, Esther (coord.) (2008), *España en Europa (2004-2008)*, Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Publicación monográfica número 4, febrero, Bellaterra, Barcelona, pp. 121-126.

Barbé, Esther (coord.) (2008), *España en Europa (2004-2008)*, Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Publicación monográfica número 4, febrero, Bellaterra, Barcelona, 147 pp.

Battaglino Jorge (2012), *La evolución de la zona de paz sudamericana*, Escuela de Defensa Nacional, Documentos de trabajo, núm. 12, Argentina, 26 pp.

Bermúdez, Ángel (2008), "España ante Cuba y sus aliados de la izquierda latinoamericana", en Barbé, Esther (coord.) (2008), *España en Europa (2004-2008)*, Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Publicación monográfica número 4, febrero, Bellaterra, Barcelona, pp. 115-120.

Bernal-Meza, Raúl (2010), "El pensamiento internacionalista en la era Lula", en *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales-Universidad de Chile, núm. 167, pp. 143-172.

Borchardt, Klaus-Dieter (2011) *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 143 pp.

Bratberg, Øivind (2011), "Ideas, tradition and norm entrepreneurs: retracing guiding principles of foreign policy in Blair and Chirac's speeches on Iraq", *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 1 (January), pp. 327-348.

Bretherton, Charlotte and Vogler, John (1999), *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London, 273 pp.

Briceño Monzón, Claudio Alberto (2011), "La Política Exterior de Venezuela en los Tiempos del Socialismo del Siglo XXI: Entre la autonomía y la subordinación al capitalismo global", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Universidad de los Andes, Vol. 6., núm. 12, julio-diciembre 2011, Venezuela, pp. 79-103.

Brown, Michael E., et al. (1995), *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*, MIT Press, Cambridge, Mass., 519 pp.

Brufau, Antonio (2008), "Repsol YPF. La internacionalización en América Latina", en Casilda Béjar, Ramón (ed.) (2008), *La gran apuesta: Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Ediciones Granica, Barcelona, pp. 161-

Brun, Elodie (2008), "Irán-Venezuela: hacia un acercamiento completo", *Politeia*, Universidad Central de Venezuela, Vol. 31, núm. 40, enero-junio, Venezuela, pp. 19-40.

Brun, Elodie y Muxagato, Bruno (2012), "El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur", en *Anuario Americanista Europeo*, núm. 10, Sección Tema Central, pp. 91-116.

Calderón Álvaro, Machinea José Luis (2008), "América Latina: ¿Una plataforma para la globalización de las mayores empresas españolas?", en Casilda Béjar, Ramón (ed.) (2008), *La gran apuesta: Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Ediciones Granica, Barcelona, pp. 287-307.

Carlsnaes, Walter (2002), "Foreign Policy", en Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; Simmons Beth A. (eds.) (2002), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, London - Thousand Oaks, Calif., pp. 331-349.

Carlsnaes, Walter (2004), "Introduction", en Carlsnaes, Walter; Sjursen, Helen; White, Brian (eds.) (2004), *Contemporary European Foreign Policy*, SAGE Publishers, London, pp. 1-7.

Carlsnaes, Walter and Smith Steve (1994), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, SAGE Publications, 312 pp.

Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas, Simmons Beth A. (eds.) (2002), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, London - Thousand Oaks, Calif., 571 pp.

Carlsnaes, Walter; Sjursen, Helen; White, Brian (eds.) (2004), *Contemporary European Foreign Policy*, SAGE, London, 278 pp.

Casarini, Nicola, Musu, Costanza (eds.) (2007), *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road Towards Convergence*, Palgrave Macmillan, New York, 260 pp.

Casilda Béjar, Ramón (ed.) (2008), *La gran apuesta: Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Ediciones Granica, Barcelona, 461 pp.

Casilda Béjar, Ramón (2008), “Sobre la globalización, las inversiones, la internacionalización, las preferencias y las posiciones alcanzadas por las empresas españolas en América Latina”, en Casilda Béjar, Ramón (ed.) (2008), *La gran apuesta: Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Ediciones Granica, Barcelona, pp. 17-50.

Castromil, Antón (2008), *Treinta años de elecciones democráticas (1977-2004): ¿cómo votan los españoles?*, Comunicación presentada al IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea. Murcia, 17-19 de Septiembre de 2008, 21 pp.

Change, Michele and Monar Jörg (eds.) (2013), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises*, Berlin: Peter Lang, 298 pp.

Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (coords.) (2000), *Europa en transformación*, Plaza y Valdéz, México, pp. 468.

Chanona Burguete, Alejandro y Gálvez Salvador, Yadira (2011), *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 267 pp.

Christensen, Thomas J. (1996), *Useful adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 319 pp.

Closa, Carlos (ed.) (2001), *La europeización del sistema político español*, Istmo, D.L., Madrid, 565 pp.

Colino Cámara, César, Cotarelo, Ramón, (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, 542 pp.

Colino Cámara, César Cotarelo, Ramón, (2012), “Introducción. La primera legislatura de Rodríguez Zapatero”, en Cotarelo, Ramón, Colino Cámara, César (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, pp. 21-47.

Colom, Guillem (2011), “El proceso de transformación militar en España (2004-2011)”, en Antonio Marquina, (ed.) (2011), *Política exterior y de seguridad española*, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI), Universidad Complutense de Madrid, núm. 27, octubre, pp. 117-131.

Delors, Jaques (1997), “Foreword”, en Regelsberger, Elfriede; Schoutheete de Tervarent, Philippe de; Wessels, Wolfgang (eds.) (1997), *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Colo. Lynne Rienner Publishers, pp. vii-viii.

Díaz Barrado, C., Fernández Liesa, C. R. y P. Zapatero Miguel (eds.) (2008), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, 562 pp.

Domínguez, Jorge I. (2010), “La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina”, en *Foro Internacional*, vol. 50, núm. 2 (200), abril-junio, México, pp. 243-268.

Domínguez Rivera, Roberto y Velázquez Flores, Rafael (2000), “La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea”, en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (coords.) (2000), *Europa en transformación*, Plaza y Valdéz, México, pp. 251-269.

Duchêne, Francois (1972), “Europe’s Role in World Peace”, in Richard J. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London: Fontana, pp. 32-47.

Dunne, Tim, et al., (eds.) (2007), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford, 350 pp.

Dunne, Tim; Haffield, Amelia; Smith, Steve (eds.) (2012), *Foreign Policy Analysis: Theories, Actors, Cases*, 2nd ed., Oxford University Press, London, 543 pp.

Dunne, Tim; Haffield, Amelia; Smith, Steve (2012), “Introduction”, in Dunne, Tim; Haffield, Amelia; Smith, Steve (eds.) (2012), *Foreign Policy Analysis: Theories, Actors, Cases*, 2nd ed., Oxford University Press, London, pp. 1-9.

Duran i Lleida, Josep A. (2009), “Reflexiones sobre dos décadas de política exterior Española”, en *Anuario Internacional CIDOB 2009*, CIDOB, Barcelona, pp. 325-335.

Elman, Colin, Fendius Elman, Miriam (eds.) (2003), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, MIT Press, Cambridge, MA, 503 pp.

Evans, Peter B., (eds.) (1993), *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 490 pp.

Feaver, Peter D., et al., (2000), “Brother Can You Spare a Paradigm? (Or Was Anybody Ever a Realist?)”, *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Summer), pp. 165-193.

Fernández-Palacios M., Miguel (2010), *Rey, Constitución y política exterior*, Marcial Pons, Madrid, 367 pp.

Foreign Policy (2006), “3 visiones europeas”, en *Foreign Policy Edición Española*, núm. 13, febrero-marzo 2006, pp. 30-35.

Foreign Policy (2007), "Política exterior: ¿Aznar o Zapatero? Un debate entre Florentino Portero y José Ignacio Torreblanca", en *Foreign Policy Edición Española*, núm. 21, junio-julio 2007, pp. 26-35.

Fuentes Monzonís-Villalonga, Jorge (2012), *Diplomacia y Política*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DO/ 87-2012, 13 de noviembre de 2012, Madrid, 8 pp.

Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2007), "La Política Exterior y de Seguridad Común", en Enrique Linde Paniagua (coord.) (2007), *Políticas de la Unión Europea*, COLEX, 5 ed., pp. 965-1072.

Fusi, Juan Pablo, Palafox, Jordi, (1997), *España (1808-1996): el desafío de la modernidad*, Espasa-Calpe, Madrid, 465 pp.

Galvani, Victoria, *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis del iberoamericanismo de España en el reinado de Juan Carlos I*, CIPIE, Madrid, 1987, 82 pp.

García Cantalapiedra, David (2010), "España, Estados Unidos y las relaciones trasatlánticas", en Pereira Castañares, Juan Carlos (ed.) (2010), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy. Historia, condicionantes y escenarios*, Ariel, 2a. ed., Barcelona, pp. 441-458.

García Pérez, Rafael (2010) "España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2010)", en Pereira Castañares, Juan Carlos (ed.) (2010), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy. Historia, condicionantes y escenarios*, Ariel, 2a. ed., Barcelona, pp. 709-726.

Gillespie, Richard (2001), "Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio" en *Anuario Internacional CIDOB 2001*, CIDOB, Barcelona, pp. 23-33.

Gillespie, Richard (2012), "Guiados por la crisis: la política exterior y de seguridad en España en 2011", *Anuario Internacional CIDOB 2012*, CIDOB, Barcelona, pp. 245-253.

Gilpin, Robert G. (1986), "The Richness of the Tradition of Political Realism", en Robert Keohane (ed.) (1986), *Neorealism and Its Critics*, Columbia University Press, New York, pp. 301-321.

Ginsberg, Roy H. (2012), "R. Wong and C. Hill (eds.) (2011) National and European Foreign Policies: Towards Europeanization", *West European Politics*, Vol. 35, No. 3, pp. 697-698.

Granell, Francesc (2007), *Las relaciones económicas internacionales de la "España Europea"*, Documents de Treball de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales, Col·lecció d'Economia, E07/182, Universitat de Barcelona, 45 pp.

Grant, Charles (2009), *Will Spain Remain a Small Country?*, Briefing Note, Centre for European Reform, London, 3 pp;

Grasa, Rafael (1997), "Política exterior y de seguridad en un año de tránsito", en *Anuario Internacional CIDOB 1996*, CIDOB, Barcelona, pp. 29-47.

Grasa, Roberto (2001), "La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, CIDOB, núm. 54-55, Barcelona, pp. 65-83.

Gratius, Susanne (2005), *El factor hispano: los efectos de la inmigración latinoamericana a EEUU y España*, Real Instituto Elcano, DT núm. 49/2005, Madrid, 29 pp.

Gross, Eva (2011), *The Europeanization of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 194 pp.

Guajardo S., Guillermo (2002), "Focos rojos" de seguridad y conflicto político en Sudamérica: tendencias e implicaciones para América Latina, *Foro Internacional*, Vol. 42, núm. 1 (167), Enero - Marzo 2002, pp. 39-62.

Hill, Christopher (ed.) (1983), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London, Allen and Unwin, 207 pp.

Hill, Christopher (ed.) (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, London, 310 pp.

Hill, Christopher (1997), "The Actors Involved: National Perspectives", en Regelsberger, Elfriede; Schoutheete de Tervarent, Philippe de; Wessels, Wolfgang (eds.) (1997), *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Colo. Lynne Rienner Publishers, pp. 85-97.

Hill, Christopher (1997), *Paradoxes of European Foreign Policy. Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP*, Italy: European University Institute, Working Paper RSC, No. 97/66, 21 pp.

Hill, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, 376 pp.

Hill, Christopher and Wallace, William (1996), "Introduction. Actors and Actions", en Christopher Hill (ed.) (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, London, pp. 1-16.

Hill, Christopher and Smith, Michael (eds.) (2005), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Great Britain, 469 pp.

Hill, Christopher y Wong, Reuben (eds.) (2011), *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization*, Routledge, London, 304 pp.

Hudson, Valerie M. (2012), "The History and Evolution of Foreign Policy Analysis", in Dunne, Tim; Haffield, Amelia; Smith, Steve, *Foreign Policy Analysis: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, London, pp. 13-34.

Huliaras, Asteris C. (1998), The 'Anglosaxon Conspiracy': French Perceptions of the Great Lakes Crisis, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 36, No. 4 (Dec.), pp. 593-609.

Insulza, José Miguel (2007), "Introducción", en OEA (2007), *El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., pp. 6-11.

Jervis, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 445 pp.

Karvonen, Lauri and Sundelius, Bengt (1990), "Interdependence and Foreign Policy Management in Sweden and Finland", *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 2 (Jun.), pp. 211-227.

Kateb, Alexandre, (2011), *Les nouvelles puissances mondiales : pourquoi les BRIC changent le monde?*, Ellipses, Paris, 267 pp.

Keohane, Robert (ed.) (1986), *Neorealism and Its Critics*, Columbia University Press, New York, 378 pp.

Keukeleire, Stephan and MacNaughtan, Jennifer (2008), *The Foreign Policy of European Union*, Palgrave Macmillan, London, 474 pp.

Kissinger, Henry A. (1957), *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-22*, Boston: Houghton Mifflin Company, 354 pp.

Kratochvíl, Petr (2013), *The EU as a Political Actor. The Analysis of Four Dimensions of the EU's Actorness*, Baden-Baden, Nomos Publishers, 199 pp.

Krotz, Ulrich (2010), "Regularized Intergovernmentalism: France-Germany and Beyond (1963-2009)", *Foreign Policy Analysis*, Vol.6, No.2 (June 2010), pp. 147-185.

Ladrech, Robert, (2010), *Europeanization and National Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, U.K., 240 pp.

Larsen, Henrik (2009), "A Distinct FPA for Europe? Towards a Comprehensive Framework for Analysing the Foreign Policy of EU Member States", *European Journal of International Relations*, Vol. 15, No., 3, pp. 537-566.

Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa (2010), “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?”, en *Revista Problemas del Desarrollo*, Vol. 41, núm. 163, octubre-diciembre 2010, México, pp. 53-73.

Legro, Jeffrey W. and Moravcsik, Andrew (1999), “Is Anybody Still a Realist?”, *International Security*, Vol. 24, No. 2 (Fall), pp. 5-55.

Leopold, Patricia M. (1977), “External Relations Power of EEC in Theory and in Practice”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 26, No. 1 (Jan.), pp. 54-80.

Linde Paniagua, Enrique (coord.) (2007), *Políticas de la Unión Europea*, COLEX, 5 ed., 1072 pp.

Lobell, Steven (2009), “Threat Assessment, the State and Foreign Policy: a Neoclassical Realist Model” en Lobell, Steven E., Ripsman, Norrin M. and Taliaferro, Jeffrey W. (eds.) (2009), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, New York, pp. 42-74.

Lobell, Steven E., Ripsman, Norrin M. and Taliaferro, Jeffrey W. (eds.) (2009), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, New York, 322 pp.

Lobell, Steven E., Ripsman, Norrin M. and Taliaferro, Jeffrey W. (2009), “Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy”, en Lobell, Steven E., Ripsman, Norrin M. and Taliaferro, Jeffrey W. (eds.) (2009), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, New York, pp. 1-41.

Malamud, Carlos (2009a), *Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño*, Real Instituto Elcano, DT 3/2009, 21/01/2009, Madrid, 19 pp.

Malamud, Carlos (2009b), España y los bicentenarios en el marco de la crisis económica en América latina”, en Arénal, Celestino del (coord.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 335-352.

Malamud, Carlos (2011), *Un balance de los bicentenarios latinoamericanos: de la euforia al ensimismamiento*, Real Instituto Elcano, DT 1/2011, 10/01/2011, Madrid, 25 pp.

Manners, Ian and Whitman, Richard (eds.) (2000), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester University Press, Manchester, 284 pp.

Manners, Ian and Whitman, Richard (2000), “Introduction”, in Manners, Ian and Whitman, Richard (eds.) (2000), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester University Press, Manchester, pp. 1-16.

Marquina, Antonio (ed.) (1999), *España en la nueva estructura militar de la OTAN*, UNISCI, Asociación Atlántica Española, D.L., Madrid 170 pp.

Marquina Antonio (ed.) (2011), *Política exterior y de seguridad española*, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI), Universidad Complutense de Madrid, núm. 27, octubre, 299 pp.

Mathieson, David (2004), *Blair's Doppelganger: Zapatero and the New Spanish Left*, The Foreign Policy Centre, London, 30 pp.

Mathieson, David (2007), *Spanish Steps: Zapatero and the Second Transition in Spain*, Policy Network, London, 39 pp.

Mearsheimer, John J. (2007), "Structural Realism," in Dunne, Tim, et al. (eds.) (2007), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford, pp. 71-88.

Federico Merke (2009), "Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy", en *Miriada*, vol. 2., núm. 3, Universidad del Salvador, Argentina, pp. 252-256.

Molina, Ignacio (2011), "¿Década perdida? La política europea de España 2002-11", en *Política Exterior*, Vol. 25, núm. 144, noviembre-diciembre, pp. 94-101.

Molina, Ignacio (2012), "Gobierno y desgobierno de la economía: las políticas de respuesta a la crisis", en Colino Cámara, César, Cotarelo, Ramón, (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, pp. 49-73.

Molina, Ignacio, Olivié, Iliana (2011), "IEPG: un índice para medir la globalización", en *Política Exterior*, Vol. 25, núm. 141, mayo-junio, pp. 90-100.

Molina Ignacio, Tovar Juan (2010), "El año en que estalló la otra burbuja: la política exterior y de seguridad española en 2010", en *Anuario Internacional CIDOB 2011*, CIDOB, Barcelona, 2011, pp. 271-283.

Moravcsik, Andrew (1993), "Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", en Peter B. Evans, et al., (eds.) (1993), *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, pp. 3-42.

Morán, Fernando (1980), *Una política exterior para España. Una alternativa socialista*, Planeta, Barcelona, 414 pp.

Morán Fernando, (1984), "Principios de la política exterior española", en *Leviatán*, nº 16, pp. 7-19.

Morata, Francesc, Mateo, Gemma (eds.) (2007), *España en Europa. Europa en España (1986-2006)*, Fundació CIDOB, Barcelona, 434 pp.

Moratinos, Miguel Ángel (2004), "Una nueva política exterior para España", en *Política Exterior*, Vol. XVIII, núm. 99, pp. 65-69.

Moratinos, Miguel Ángel (2009), "España, por fin en su sitio", en *Política Exterior*, Vol.23, núm. 129, mayo-junio, pp. 19-23.

Morgenthau, Hans (1948), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, 489 pp.

Moya Mena, Sergio I. (2010), "La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010)", en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, Vol. VII, núm. 1, julio 2010, pp. 25-48.

Neila Hernández, José Luis (2011), "La Administración Exterior del Estado: el reto de la unidad de acción en el exterior", en Pereira Castañares, Juan Carlos, Beneyto, José María (eds.) (2011), *Política exterior española: Un balance de futuro*, Biblioteca Nueva-Siglo XXI Editores de España, Madrid, pp. 531-574.

Nwokedi, Emeka (1982), "Franco-African Summits: A New Instrument for France's African Strategy?", *The World Today*, Vol. 38, No. 12 (Dec.), pp. 478-482.

Oreja Aguirre, Marcelino (1977), *Los factores estratégicos en la política exterior de España*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática Madrid 23 pp.

Ortega Klein, Andrés (2006), "La visión global de ZP. Entrevista con José Luis Rodríguez Zapatero", en *Foreign Policy Edición Española*, núm. 13, pp. 22-29.

Palomares, Gustavo (2012), "La política exterior de España con Iberoamérica (2008-2011)" en Cotarelo, Ramón, Colino Cámara, César (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, pp.473-499.

Palou, Jordi (1993), El concepto de potencia media: los casos de España y México, en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 26, pp. 7-35.

Panizza, Francisco (2009), *Nuevas izquierdas y democracia en América Latina*, Revista CIDOB d'afers Internacionals, CIDOB, núm. 85-86, mayo, Barcelona, pp. 75-88.

Pereira Castañares, Juan Carlos (ed.) (2010), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy. Historia, condicionantes y escenarios.*, Ariel, 2a. ed., Barcelona, 791 pp.

Pereira Castañares, Juan Carlos, Beneyto, José María (eds.) (2011), *Política exterior española: Un balance de futuro*, Biblioteca Nueva-Siglo XXI Editores de España, Madrid, 524 pp.

Pérez Ramírez, Enrique (2003), *Presente y futuro del convenio de Cooperación para la Defensa entre España y los Estados Unidos*, UNISCI, Discussion Papers, no. 3, octubre de 2003, 9 pp.

Pérez Rubalcaba, Alfredo, "Política exterior para tiempos de crisis", en *Política Exterior*, Vol. 25, núm. 144, noviembre-diciembre, pp. 48-56.

Pettit, Philip (2008), *Examen a Zapatero. Balance del gobierno socialista*, Temas de Hoy, Madrid, 191 pp.

Piedrafita, Sonia; Steinberg, Federico y Torreblanca, José Ignacio (2006), *20 Años de España en la Unión Europea: (1986-2006)*, Real Instituto Elcano y Parlamento Europeo, Madrid, 160 pp.

Pino, Domingo del, (2003), "La diplomacia española en un mundo en cambio", en *Política Exterior*, Vol. XVI, núm. 93, pp. 167-181.

Piqué, Josep (2001), "Nuevas fronteras de la política exterior de España", en *Política Exterior*, Vol. 15, núm. 79, enero-febrero, pp. 57-70.

Piqué Josep (2001), "España en el mundo: La modernización del servicio exterior", en *Política Exterior*, Vol. 15, núm. 83, septiembre-octubre, pp. 79-93.

Política Exterior (2011), "Conversación con Miguel Ángel Moratinos", en *Política exterior*, Vol. 25, núm. 140, marzo-abril 2011, pp. 68-82.

Powell, Charles T. (2000), "Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989", en Tussell, Javier, Avilés, Juan, Pardo, Rosa (2000), *La política exterior de España en el siglo XX*, UNED - Biblioteca Nueva, Madrid, pp. 413-453.

Powell, Charles T. (2002), *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza & Janés, Barcelona, 685 pp.

Powell, Charles T. (2009), "A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Zapatero", en *South European Society and Politics*, Vol. 14, núm. 4, pp. 519-536.

Powell, Charles, Torreblanca, José Ignacio, Sorroza, Alicia (2005), *Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea*, Informe Elcano núm. 2, Real Instituto Elcano, 129 pp.

Quiñónez, Yessica y Romero, Juan Eduardo (2011), "El pensamiento socio-político de Chávez: discurso, poder e historia (1998-2009)", en *Espacio Abierto*, Vol. 20, núm. 3, julio-septiembre, Universidad del Zulia, pp. 519-536.

Rajoy, Mariano (2004), "España en el mundo", en *Política Exterior*, Vol. 18, núm. 97, enero-febrero, pp. 139-151.

Rajoy, Mariano (2011), "Mi visión de Europa y España en el mundo", en *Política Exterior*, Vol. 25, núm. 144, noviembre-diciembre, pp. 40- 47.

Regelsberger, Elfriede; Schoutheete de Tervarent, Philippe de; Wessels, Wolfgang (eds.) (1997), *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Colo. Lynne Rienner Publishers, 406 pp.

Regelsberger, Elfriede; Schoutheete de Tervarent, Philippe de; Wessels, Wolfgang (1997), "From EPC to CFSP: Does Maastricht Push the EU Toward a Role as a Global Power?", en Regelsberger, Elfriede; Schoutheete de Tervarent, Philippe de; Wessels, Wolfgang (eds.) (1997), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers, pp. 1-15.

Rodríguez Zapatero, José Luis (2001), "España y Europa ante a la crisis", en *Política Exterior*, vol. XV, núm. 84, noviembre-diciembre de 2001, pp. 27-40.

Rodríguez Zapatero, José Luis (2004b), "La nueva política exterior de España", en *Foreign Affairs en español*, Vol. 4, núm. 3, México, pp. 2-9.

Rodríguez Zapatero, José Luis (2005), "Las perspectivas de las relaciones entre España y América Latina en la actual coyuntura internacional", en *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, Universidad de Alcalá, núm. 11, primavera de 2005, Madrid, pp. 23-26.

Rodríguez Zapatero, José Luis (2008a), "Presentación", en Casilda Béjar, Ramón (ed.) (2008), *La gran apuesta: globalización y multinacionales españolas en América Latina: análisis de los protagonistas*, Ediciones Granica, Barcelona, pp. 13-15.

Rodríguez Zapatero, José Luis (2009), *Los retos de España en un mundo multipolar*, Fundación Ideas para el Progreso, Octubre 2009, Madrid, 3 pp.

Rodríguez Zapatero, José Luis (2013), *El dilema. 600 días de vértigo*, Planeta, Barcelona, 421 pp.

Rojas Santoyo, Ricardo (2010), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en perspectiva histórica*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 167 pp.

Rojas Santoyo, Ricardo (2012), *La identidad iberoamericana: ¿discurso poscolonial desde la ex metrópoli?*, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Americanistas, Viena, 19 de julio de 2012.

Rose, Gideon (1998), “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, en *World Politics*, Vol. 51, No. 1, Oct., pp. 144-172.

Rosenau, James N. (ed.) (1961), *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory*, The Free Press of Glencoe, Inc., EEUU, 511 pp.

Rosenau, James N. (1961), “Introduction”, en Rosenau, James N. (ed.) (1961), *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory*, The Free Press of Glencoe, Inc., EEUU, pp. 1-3.

Rosenau, James N. (1961) “Introductory note”, en Rosenau, James N. (ed.) (1961), *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory*, The Free Press of Glencoe, Inc., EEUU, pp. 141-145.

Ruano, Lorena (ed.) (2013), *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, New York, 264 pp.

Ruano, Lorena (2013), “Introduction”, en Ruano, Lorena (ed.) (2013), *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, New York, pp. 1-11.

Ruano, Lorena (2013), “The conceptual framework”, en Ruano, Lorena (ed.) (2013), *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, New York, pp. 12-35.

Ruiz Sandoval, Érika (2009), “Las migraciones entre América Latina y España: flujos integración y remesas”, en Arenal, Celestino del (coord.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 275-308.

Ruiz-Caro, Ariela (2006), *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 106, Santiago de Chile, 84 pp.

Ruggie, John G. (1983), “Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis. Theory of International Politics, by Kenneth N. Waltz”, *World Politics*, Vol. 35, No. 2, Jan., pp. 261-285.

Saavedra, Karesly (2009), “Aciertos y desaciertos de la política exterior venezolana, 1998-2008”, en *Politeia*, Vol., 32, núm. 42, enero-junio, Caracas, pp. 227-250.

Sahagún, Felipe (2005), "Política exterior y de seguridad de España en 2004", en *Anuario Internacional CIDOB 2005*, CIDOB, Barcelona, pp. 265-281.

Sanahuja, José Antonio (2006), "El viraje *neocon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina", en *Pensamiento Propio*, Año 11, núm. 23, enero-junio 2006, pp. 9-36.

Sanahuja, José Antonio (2007), "La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas" en *Quórum. Revista Iberoamericana*, núm. 19, invierno 2007, pp. 37-55.

Sanahuja, José Antonio, (2009), "Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses", en Arenal, Celestino del (coord.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 193-233.

Sanahuja, José Antonio (2013), "Spain. Double Track-Europeanization and the Search for Bilateralism", en Ruano, Lorena (ed.) (2013), *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, New York, pp. 36-61.

Sánchez-Cuenca, Ignacio (2012), *Años de cambios, años de crisis: ocho años de gobiernos socialistas, 2004-2011*, Los Libros de la Catarata-Fundación Alternativas, D.L., Madrid 108 pp.

Sánchez Mateos, Emma (2001) "Camino viejo y sendero nuevo: ¿España, hacia una política exterior global?", *Anuario Internacional CIDOB 2000*, CIDOB, Barcelona, pp. 27-34.

Sanz Díaz, Carlos (2011), "El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: la reforma pendiente", en Pereira Castañares Juan Carlos, Beneyto, José María (eds.) (2011), *Política exterior española: Un balance de futuro*, Biblioteca Nueva - Siglo XXI Editores de España, Madrid, pp. 575-630.

Schoen, Harald (2007), "Personality Traits and Foreign Policy Attitudes in German Public Opinion", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 3 (Jun.), pp. 408-430.

Schraeder, Peter J. (2000), "Cold War to Cold Peace: Explaining U.S.-French Competition in Francophone Africa", *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 3 (Autumn), pp. 395-419.

Schweller, Randall L. (1998), *Deadly imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, Columbia University Press, New York, 267 pp.

Schweller, Randall L. (2003), "The Progressiveness of Neoclassical Realism," en Elman, Colin and Elman, Miriam Fendius (eds.) (2003), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 311-347.

Serbin, Andrés, (2008), "Desenredando la madeja: visiones, concepciones y acciones de la política exterior de Hugo Chávez", en *Perspectivas*, Vol. 33, núm. enero-junio, São Paulo, pp. 137-156.

Smith, Karen E. (2012), "R. Wong and C. Hill (eds.) (2011) National and European Foreign Policies: Towards Europeanization", in *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 23, No. 3, pp. 610-612.

Smouts, Marie Claude (1977), "French Foreign Policy: The Domestic Debate", *International Affairs*, Vol. 53, No. 1 (Jan.), pp. 36-50.

Soriano, Juan Pablo (2008), "España y América Latina durante el gobierno Zapatero: la difícil reconstrucción de los puentes", en Barbé, Esther (coord.) (2008), *España en Europa (2004-2008)*, Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Publicación monográfica número 4, febrero, Bellaterra, Barcelona, pp. 109-114.

Sperling, James (2011), "La búsqueda estadounidense de una amenaza existencial en el siglo XXI" en Chanona Burguete, Alejandro y Gálvez Salvador, Yadira (2011), *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-62.

Sterling-Folker, Jennifer (1997), "Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables", *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 1, Mar., pp. 1-25.

Svensson, Palle (1988), "Parliament and Foreign Policy Making in Denmark", *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 2, No. 4, pp. 19-39.

Tonra, Ben (2001), *The Europeanization of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot, Hampshire, England; Burlington, VT, USA: Ashgate, 305 pp.

Torreblanca, José Ignacio (2001), "La europeización de la política exterior española", en Closa, Carlos (ed.) (2001), *La europeización del sistema político español*, Istmo, D.L., Madrid, pp. 483-511.

Torreblanca, José Ignacio (2005), *Ideas, preferences and institutions: Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy*, ARENA Working Papers, WP 01/26, Nov., 38 pp.

Torreblanca, José Ignacio, (2010), "Una España confusa en una Europa desorientada", en *Política Exterior*, Vol. 24, núm. 133, pp. 45-60.

Torreblanca, José Ignacio, (2011), *La fragmentación del poder europeo*, Icaria-Política Exterior, Madrid, 2011, 232 pp.

Torreblanca, José Ignacio (2012), “La insoportable levedad de la política europea de España (2008-2011)”, en Cotarelo, Ramón, Colino Cámara, César (eds.) (2012), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant Humanidades, Valencia, pp. 455-472.

Tussell, Javier, Avilés, Juan, Pardo, Rosa (2000), *La política exterior de España en el siglo XX*, UNED - Biblioteca Nueva, Madrid, 574 pp.

Van Belle, Douglas A., et al., (2004), *Media, Bureaucracies, and Foreign Aid: A Comparative Analysis of the United States, the United Kingdom, Canada, France, and Japan*, New York: Palgrave-Macmillan, 192 pp.

Vaquero Jordi (2011), “Un lugar para España tras la crisis”, en *Política Exterior*, Vol. 25, número 141, mayo-junio, pp. 78-89.

Vargas Suárez, Rosío (2009), “La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma” en *Latinoamérica*, núm. 49, México, febrero de 2009, pp. 11-34.

Vigevani, Tullo, Fernandes de Oliveira, Marcelo, y Thompson, Timothy (2007), “Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era: The Search for Autonomy through Integration”, en *Latin American Perspectives*, vol. 34, No. 5, Brazil under Cardoso (Sep., 2007), pp. 58-80.

Wallace, William (1992), “British Foreign Policy after the Cold War”, *International Affairs*, Vol. 68, No. 3 (Jul.), pp. 423-442.

Wallace, William (2007) "'European' Foreign Policy: A Realistic Aspiration, or an Unattainable Goal?", en Casarini, Nicola and Musu, Costanza (eds.) (2007), *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road Towards Convergence*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 3-11.

Waltz, Kenneth N. (2010), *Theory of International Politics*, Waveland Press Inc., Long Grove, Illinois, 251 pp.

Weidenfeld, Werner and Wessels, Wolfgang (coords.) (2013), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2013*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2013, 538 pp.

Westendorp y Cabeza, Carlos (1996), *La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos desafíos*, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), Madrid, 13 pp.

Wohlforth, William C. (1993), *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 317 pp.

Wohlforth, William C. (2012), "Realism and Foreign Policy", in Tim Dunne, Amelia Hadfield y Steve Smith (eds.) (2012), *Foreign Policy Analysis: Theories, Actors, Cases*, 2nd ed., Oxford University Press, London, pp. 35-53.

Wolfers, Arnold (1951), "The Pole of Power and the Pole of Indifference", *World Politics*, Vol. 4, No. 1 (Oct.), pp. 39-63.

Wong, Reuben (2005), "The Europeanization of Foreign Policy", en Hill, Christopher and Smith, Michael (eds.) (2005), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Great Britain, pp. 134-153.

White, Brian (2004) "Foreign Policy Analysis and the New Europe", en Carlsnaes, Walter; Sjusren, Helen; White, Brian (eds.) (2004), *Contemporary European Foreign Policy*, SAGE, London, pp. 11-31.

Zakaria, Fareed (1998), *From Wealth to Power: the Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 199 pp.

Zielonka Jan (1998), *Explaining Euro-Paralysis: Why Europe Is Unable to Act in International Politics*, London: Macmillan, 266 pp.

Zorrilla, José A. (2002), "España y el G-7. Una anómala posición internacional", en *Política Exterior*, vol. XVI, núm. 88, julio-agosto de 2002, pp. 15-21.

Zubelzú, Gabriela (2011), "Las relaciones ruso-latinoamericanas en la primera década del siglo: renovación e intensificación selectiva", *Estudios Internacionales de la Complutense*, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 14, núm. 1, enero-junio, Madrid, pp. 85-106.

Hemerografía

Prensa

González, Miguel (2007), "Entre los Altos del Golán y Kinshasa", en *Anuario Internacional El País 2007*, El País, Madrid, pp. 106-107.

González, Miguel (2008), "Distintivo rojo en Líbano y Afganistán", en *Anuario Internacional El País 2008*, El País, Madrid, pp. 133-135.

González, Miguel (2009), "Zapatero consigue una silla prestada en la cumbre de Washington", en *Anuario Internacional El País 2009*, El País, Madrid, pp. 76-77.

González, Miguel (2010), “Sonrisas en la Casablanca, quebraderos de cabeza en África”, en *Anuario Internacional El País 2010*, El País, Madrid, pp. 70-71.

González, Miguel, Relea, Francesc (2009), "No hay posición única en la cumbre sobre las elecciones hondureñas", en *El País*, sección Internacional, 30 de noviembre de 2009, p. 4.

Laso D’Lom, Ángel (2007), “Las empresas españolas irán a donde no sean recibidas con hostilidad”, en *ABC*, 11 de noviembre de 2007, sección Internacional, p. 27.

Moratinos, Miguel Ángel (2005), “Más que la Commonwealth o la francofonía”, en *El País*, 12 de octubre de 2005, sección Opinión, p. 13.

Moratinos, Miguel Ángel (2007), “La apertura y el crecimiento exterior de España”, en *Anuario El País 2007*, p. 98.

Pérez, María Jesús (2007), “España ha invertido 130.000 millones en Iberoamérica entre 1993 y 2007”, en *ABC*, 18 de noviembre de 2007, sección Economía y Negocios, pp. 29-31.

Peregil, Francisco (2012), “Argentina expropia a Repsol su filial YPF”, en *El País*, sección Economía, 17 de abril de 2012, pp. 12-13.

Diario Canarias 7 (2011), “Entrevista en el diario ‘Canarias 7’”, 08 de mayo de 2011, en MAEC (2011b), *Discursos y declaraciones de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D.ª Trinidad Jiménez García-Herrera 2011*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, pp. 58-61.

Informes y anuarios

CEPAL (2008a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 202 pp.

CEPAL (2009a), *Panorama social de América Latina 2008*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 258 pp.

CEPAL (2009b), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 159 pp.

CEPAL (2010a), *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: crisis y recuperación*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 28 pp.

CEPAL (2010b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2009*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 232 pp.

CEPAL (2011a), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2010*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 212 pp.

CEPAL (2011b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 135 pp.

CEPAL (2012a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 270 pp.

CEPAL (2012b), *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 51 pp.

CEPAL (2012c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 131 pp.

CEPAL (2013a), *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 23 pp.

CEPAL (2013b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 148 pp.

CEPAL (2014), *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 27 pp.

CIDOB (2005), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2004*, CIDOB, Barcelona, pp. 293-339

CIDOB (2006), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2005*, CIDOB, Barcelona, 313-388 pp.

CIDOB (2007), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2006*, CIDOB, Barcelona, pp. 345-420.

CIDOB (2008), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2007*, CIDOB, Barcelona, pp. 361-410.

CIDOB (2009), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2008*, CIDOB, Barcelona, pp. 347-411.

CIDOB (2010), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2009*, CIDOB, Barcelona, pp. 335-386.

CIDOB (2011a), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2010*, CIDOB, Barcelona, pp. 305-360.

CIDOB (2011b), “Balance de la cooperación al desarrollo española en 2010”, en *Anuario Internacional CIDOB 2011*, CIDOB, Barcelona, pp. 359-371.

CIDOB (2012), “Cronología de la política exterior española” en *Anuario Internacional CIDOB 2011*, CIDOB, Barcelona, pp. 271-317.

CORES (2000), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos. Resumen Año 2000*, Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, Ministerio de Economía, Madrid, 21 pp.

CORES (2013), *Informe Estadístico Anual 2012*, Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Madrid, 53 pp.

Development Assistance Committee (2013), *Geographical Distribution of Financial Flows to Development Countries. Disbursements, Commitments, Country Indicators 2007-2011*, DAC-OECD, 2013, 270 pp.

Enagás (2012), *El Sistema Gasista Español. Informe 2012*, Enagás, Madrid, 2012, 176 pp.

Fundación Alternativas (2008), *Informe sobre la Democracia en España 2007*, Fundación Alternativas, Madrid, 256 pp.

Fundación Alternativas (2011), *Informe sobre la Democracia en España 2011*, Fundación Alternativas, Madrid, 323 pp.

OEA (2007), *El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 137 pp.

OEA (2013), *El Ciclo Electoral 2007-2012 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 93 pp.

SEGIB (2008), *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana, Estudios SEGIB, núm. 3, Madrid, 134 pp.

SEGIB (2010), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, Secretaría General Iberoamericana, Estudios SEGIB, núm. 5, Madrid, 163 pp.

SEGIB (2011), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Secretaría General Iberoamericana, Estudios SEGIB, núm. 6, Madrid, 166 pp.

SELA (2012), *Informe sobre el proceso de Integración Regional 2011-2012*, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, Secretaría Permanente, octubre de 2012, Caracas, Venezuela, 165 pp.

SIPRI (2008), *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Sweden, Elanders, pp.

SIPRI (2010), *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Sweden, Elanders, pp.

SIPRI (2012), *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security (Summary)*, Stockholm International Peace Research Institute, Sweden, Elanders, 24 pp.

SRE (2013), *Fortalecimiento y diversificación de las relaciones de México con los países de Europa. Memoria documental, 2006-2012*, Dirección General para Europa, Subsecretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013, 195 pp. Documento obtenido en la página electrónica:
www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/.../1mddgebilat.pdf

UNCTAD (2007), *World Investment Report 2007. (Overview)*, United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, 42 pp.

UNCTAD (2008), *World Investment Report 2008. (Overview)*, United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, 36 pp.

UNCTAD (2012), *World Investment Report 2012*, United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, 236 pp.

Documentos

Comunicados, discursos y declaraciones

Conferencia Iberoamericana (2006), *Comunicado especial sobre la cooperación energética para el desarrollo sustentable*, XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno, Montevideo.

Conferencia Iberoamericana (2013), *Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana*, XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, 18 y 19 de octubre de 2013, Secretaría General Iberoamericana, 2 pp.

Consejo de la Unión Europea (2006), *Declaración de Viena, IV Cumbre UE-ALC*, Viena, Austria, 12 de mayo de 2006, Bruselas, 23 pp.

Consejo de la Unión Europea (2008), *Declaración de Lima, V Cumbre UE-ALC*, Lima, 16 de mayo de 2008, Bruselas, 17 pp.

Consejo de la Unión Europea (2010), *Declaración de Madrid, VI Cumbre UE-ALC*, Madrid, 18 de mayo de 2010, Bruselas, 15 de noviembre de 2010, 11 pp.

Consejo de la Unión Europea (2010), *Plan de Acción de Madrid 2010-2012*, Bruselas, 15 de noviembre de 2010, 12 pp.

Comisión Europea (2013), *Declaración del Presidente Barroso tras la Cumbre EU-CELAC*, Speech 13/58, 27 Enero 2013, 3 pp.

MAEC (2011a), *Discursos y declaraciones de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D.ª Trinidad Jiménez García-Herrera (Octubre-Diciembre) 2010*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, 148 pp.

MAEC (2011b), *Discursos y declaraciones de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D.ª Trinidad Jiménez García-Herrera 2011*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, 269 pp.

Ministerio de Defensa (2002), *Declaración de principios para el desarrollo de la cooperación en materia de equipamiento e industria de defensa*, Secretaría de Estado de Defensa, Madrid, 8 pp.

Presidencia del Gobierno (2012), *Discurso del presidente del gobierno, don Mariano Rajoy, en la presentación de la XXII Cumbre Iberoamericana (29 de febrero de 2012)*, Secretaría de Estado de Comunicación, Madrid, 10 pp.

Rodríguez Zapatero, José Luis (2004a), *Discurso de investidura. 15 de abril de 2004*, Congreso de los Diputados, Madrid. Documento obtenido el 17 de enero de 2013 en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Presidentes/InvestiduraZapatero2004.htm>

Rodríguez Zapatero, José Luis (2004c), *Intervención del presidente del gobierno Excmo. Sr. don José Luis Rodríguez Zapatero ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York, 21 de septiembre de 2004*, Misión Permanente de España en las Naciones Unidas, Nueva York, 2004, 9 pp.

Rodríguez Zapatero, José Luis (2008b), *Discurso de investidura. 8 de abril de 2008*, Congreso de los Diputados, Madrid. Documento obtenido el 17 de enero de 2013 en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Presidentes/InvestiduraZapatero2008>

Rodríguez Zapatero, José Luis (2008c), *En interés de España: una política exterior comprometida. Texto de la conferencia pronunciada por el presidente del gobierno en el*

Museo del Prado el 1 de junio de 2008, Real Instituto Elcano, ARI 55, julio 2008, Madrid, 16 pp.

SEGIB (2010), *Declaración de Mar del Plata*, Secretaría General Iberoamericana.

SEGIB (2012), *Declaración de Cádiz*, Secretaría General Iberoamericana.

SEGIB (2013), *Declaración de Panamá*, Secretaría General Iberoamericana.

Valenciano, Elena (2008), *Rumbo al futuro: una España más fuerte en un mundo más justo*, Conferencia pronunciada en el Instituto de Crédito Oficial (ICO) el 14 de febrero de 2008, en el marco del ciclo de conferencias "Elecciones generales marzo 2008. La política exterior en los programas electorales", organizado por el Real Instituto Elcano-ICO, Madrid, del 6 al 20 de febrero de 2008.

Comparecencias y debates parlamentarios

BOCG (2010b), "Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, para informar sobre las líneas de actuación que tiene previstas en relación con la comunidad iberoamericana de naciones y sobre prioridades de este Departamento en el ámbito de Iberoamérica y sobre la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata", en MAEC (2011a), *Discursos y declaraciones de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D.ª Trinidad Jiménez García-Herrera (Octubre-Diciembre) 2010*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, pp. 98-119.

BOCG (2011a), "Comparecencia ante el pleno del Congreso de los Diputados, para responder a la pregunta del diputado Félix Larrosa Piqué, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre qué medidas está poniendo en marcha el gobierno para impulsar la diplomacia económica", en MAEC (2011b), *Discursos y declaraciones de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D.ª Trinidad Jiménez García-Herrera 2011*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, 269 pp.

BOCG (2011b), "Comparecencia del secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos, Juan Antonio Yáñez-Barnuevo García, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, para responder a varias preguntas formuladas por el diputado Teófilo De Luis Rodríguez, del grupo parlamentario Popular, sobre la situación de derechos humanos en Cuba, y más concretamente en varios casos al proceso de liberación y acogida en España de presos de conciencia cubanos", en MAEC (2011c), *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, pp. 342-346.

Congreso de los Diputados (2004), “Comparecencia de D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para informar sobre las líneas generales de la política del departamento, 19 de mayo de 2004”, en Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España. Balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 11-76.

Congreso de los Diputados (2005), “Comparecencia de D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para informar sobre ‘Balance y perspectivas de la nueva política exterior de España’, 2 febrero de 2005”, en Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España. Balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 77-121.

Congreso de los Diputados (2006), “Comparecencia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para exponer el ‘Balance de la política exterior española tras dos años de legislatura’, 23 de mayo de 2006”, en Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España. Balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 123-160.

Congreso de los Diputados (2007), “Comparecencia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para informar sobre ‘Balance de la política exterior de española 2006-2007’. A petición propia, 19 de junio de 2007”, en Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España. Balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 215-264.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005a), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé) para tratar sobre planteamiento y preparación de la cumbre Iberoamericana de Salamanca y de la conferencia Euromediterránea de Barcelona. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 289, miércoles 25 de mayo de 2005, 21 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005b), *Comparecencia del señor secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica (León Gross), para informar sobre el estado actual de las relaciones de España con Iberoamérica, A petición del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 319, martes 21 de junio de 2005, 26 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2005c), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre la preparación de la próxima Cumbre Iberoamericana. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 381, miércoles, 5 de octubre de 2005, 19 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006a), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre Los nuevos retos de la política exterior española en Iberoamérica. A petición propia*,

Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 495, jueves 2 de marzo de 2006, 29 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006b), *Comparecencia del señor secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica (León Gross), para informar sobre: Las detenciones de los directivos de la empresa Repsol en Bolivia. A solicitud del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. El «Plan Asia». A petición del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 556, martes 25 de abril de 2006, 24 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006c), *Comparecencia de la señora secretaria de Estado para Iberoamérica (Jiménez García-Herrera). A solicitud del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso*. Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 659, martes 10 de octubre de 2006, pp. 38-45.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2006d), *Comparecencia de la señora secretaria de Estado para Iberoamérica (Jiménez García-Herrera) para informar sobre: Las líneas generales de actuación de la Secretaría de Estado para Iberoamérica. A petición del Gobierno. Los proyectos de su departamento. A solicitud del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 703, martes 21 de noviembre de 2006, 20 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007a), *Comparecencia de la señora secretaria de Estado para Iberoamérica (Jiménez García-Herrera), para exponer el balance y perspectivas de los seis meses de la Secretaría de Estado para Iberoamérica. A petición del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 791, 21 de marzo de 2007, 25 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007b), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), para informar sobre el inicio del 62.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 901, 02 de octubre de 2007, 32 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007c), *Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 910, 10 de octubre de 2007, 54 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2007d), *Proposiciones no de ley*, Comisión de Asuntos Exteriores, VIII Legislatura, núm. 953, 28 de noviembre de 2007, 33 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008a), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), para informar*

sobre las líneas generales de la política de su departamento, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 27, jueves 22 de mayo de 2008, 40 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008b), *Comparecencia de la señora secretaria de Estado para Iberoamérica (Jiménez García-Herrera), para informar sobre el planteamiento y preparación de la XVIII cumbre iberoamericana de El Salvador. A petición del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 117, miércoles 15 de octubre de 2008, 26 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2009a), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé) para tratar sobre el balance y perspectivas de la política exterior española. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 311, miércoles 17 de junio de 2009, 24 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2009b), *Comparecencia del señor secretario de Estado para Iberoamérica (De Laiglesia y González de Peredo), para presentar las líneas generales de trabajo de la Secretaría de Estado para Iberoamérica durante su mandato. A petición del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 319, martes 23 de junio de 2009, 26 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2009c), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), para informar sobre la política exterior y de seguridad común, con especial atención a las cuestiones relativas a Oriente Próximo y Cuba. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 456, martes 22 de diciembre de 2009, 25 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2010), *Comparecencia de la señora ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Jiménez García-Herrera), para informar sobre las líneas generales de la política que va a desarrollar al frente de su departamento. A petición propia*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 679, miércoles 15 de diciembre de 2010, 30 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2011a), *Comparecencia del señor secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos (Yáñez Barnuevo García), para: Presentar la dimensión multilateral de la política exterior española. A propuesta del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 715, jueves 24 de febrero de 2011, 32 pp.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2011b), *Preguntas: Del diputado don Gustavo de Arístegui San Román, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que formula a la señora ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación: ¿Qué balance hace de su gestión al frente de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación?*, Pleno y Diputación Permanente, IX Legislatura, núm. 272, miércoles 14 de septiembre de 2011, pp. 12-13.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2012), *Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento. A propuesta del Gobierno*, Comisión de Asuntos Exteriores, X Legislatura, núm. 42, martes 22 de febrero de 2012, 38 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2006a), *Comparecencia, a petición del Gobierno, de la Secretaria de Estado para Iberoamérica, D^a Trinidad Jiménez García-Herrera, para informar de las líneas generales de actuación de la Secretaría de Estado*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, VIII Legislatura, núm. 395, 20 de noviembre de 2006, 11 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2006b), *Comparecencia de la Secretaria de Estado para Iberoamérica, D^a Trinidad Jiménez García-Herrera: A petición del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, para informar sobre la política que va a desarrollar al frente de su Secretaría*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, VIII Legislatura, núm. 403, 27 de noviembre de 2006, 21 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2008a), *Comparecencia de D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 53, martes 30 de septiembre de 2008, 24 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2008b), *Comparecencia, a petición propia, de D.^a Trinidad Jiménez García-Herrera, Secretaria de Estado para Iberoamérica, para tratar la política exterior española en Iberoamérica con referencia específica a la XVIII Cumbre Iberoamericana celebrada los días 29 a 31 de octubre de 2008 en la República de El Salvador*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 99, 18 de diciembre de 2008, 29 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2009a), *Comparecencia del Secretario de Estado para Iberoamérica, D. Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo, para presentar las líneas generales de trabajo de la Secretaria de Estado para Iberoamérica durante su mandato*, IX Legislatura, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, núm. 145, martes 5 de mayo de 2009, 22 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2009b), *Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, para tratar la política exterior española para Iberoamérica*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 166, martes 9 de junio de 2009, 20 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2009c), *Debate y votación de las siguientes mociones del Grupo Parlamentario Popular en el Senado: por la que se insta al Gobierno a expresar su rechazo y condena de los comportamientos populistas de diversos Gobiernos de países iberoamericanos*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 232, jueves 5 de noviembre de 2009, pp. 2-8.

Diario de Sesiones del Senado (2009d), *Comparecencia del Secretario de Estado para Iberoamérica, D. Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo, a petición propia, para informar de las perspectivas generales para la política iberoamericana en los años 2009 y 2010*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura núm. 242, martes 17 de noviembre de 2009, 21 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2010a), *Informes aprobados por las comisiones del Senado. Informe de la Ponencia de estudio sobre el papel de las empresas españolas en América Latina, constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, Sesión del Pleno, IX Legislatura, núm. 75, miércoles 14 de abril de 2010, pp. 4002-4010.

Diario de Sesiones del Senado (2010b), *Comparecencia de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dña. Trinidad Jiménez García Herrera, ante la Comisión de Asuntos Exteriores, para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento*, Comisión de Asuntos Exteriores, IX Legislatura, núm. 442, miércoles 24 de noviembre de 2010, 27 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2010c), *Comparecencia de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dña. Trinidad Jiménez García-Herrera, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, para informar sobre las líneas de actuación que tiene previstas en relación con la Comunidad Iberoamericana de Naciones.*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura núm. 451, jueves 9 de diciembre de 2010, 23 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2011a), *Comparecencia del Ministro de la Presidencia, D. Ramón Jáuregui Atondo, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, para informar, en su calidad de Presidente de la Comisión Nacional para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas, de los trabajos realizados hasta la fecha.*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 502, 7 de abril de 2011, 17 pp.

Diario de Sesiones del Senado (2011b), *Comparecencia del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos, D. Juan Antonio Yáñez-Barnuevo García, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, para informar sobre democracia y seguridad en Iberoamérica*, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, IX Legislatura, núm. 531, 9 de junio de 2011, 33 pp.

Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España. Balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Real Instituto Elcano, Madrid, 264 pp.

Senado (2006), “Comparecencia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para exponer el ‘Balance de la política exterior española tras dos años de legislatura’, a petición propia, 31 de mayo de 2006”, en Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España. Balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 161-213.

Reales decretos

Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto de 1985, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado Organismo autónomo del Departamento, publicado en el BOE, núm. 207, jueves 29 de agosto de 1985.

Real Decreto 989/2006, de 8 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, publicado en el BOE, núm. 216, sábado 09 de septiembre de 2006.

Real Decreto 1002/2006, de 8 de septiembre, por el que se nombra Secretaria de Estado para Iberoamérica a doña Trinidad Jiménez García-Herrera, publicado en el BOE, núm. 216, sábado 09 de septiembre de 2006

Real Decreto 929/2010, de 23 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, publicado en el BOE, núm. 181, martes 27 de julio de 2010.

Real Decreto 966/2010, de 23 de julio, por el que se nombra Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos a don Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo, publicado en el BOE, núm. 181, martes 27 de julio de 2010.

Real Decreto 1453/2010, de 5 de noviembre, por el que se nombra Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos a don Juan Antonio Yáñez-Barnuevo García, publicado en el BOE, núm. 269, sábado 6 de noviembre de 2010.

Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior, publicado en el BOE, núm. 155, viernes 29 de junio de 2012.

Otros

BOCG (2010a), *Informe de la Ponencia de estudio sobre el papel de las empresas españolas en América Latina, constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, así como voto particular formulado al mismo*, Boletín Oficial de las Cortes Generales, sección Senado, IX Legislatura, núm. 425, 8 de marzo de 2010, 21 pp.

Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República, México, 2013, 183 pp.

MAEC (2011c), *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 2011, 785 pp.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2011), *México. Plan Integral de Desarrollo de Mercado. Programación 2011*, Secretaría de Estado de Comercio Exterior, marzo de 2011, 31 pp.

PSOE (2004), *Merecemos una España mejor. Programa Electoral Elecciones Generales 2004*, 206 pp.

PSOE (2008), *Motivos para creer. Programa Electoral Elecciones Generales 2008*, 316 pp.

Unión Europea (2007), *Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común*. Incluida como parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Electrónicas

Prensa

Ayllón Pino, Bruno (2012), *Recuperar la Asociación Estratégica con Brasil: una tarea urgente para España*, Infolatam, 04 de abril de 2012. Consultado el 20 de julio de 2013 en la página electrónica: <http://www.infolatam.com/2012/06/04/recuperar-la-asociacion-estrategica-con-brasil-una-tarea-urgente-para-espana/>

AFP (2012), “Nacionalizaciones de Evo Morales”, *La Jornada*, 2 de mayo de 2012, consultado el 21 de noviembre de 2013 en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/02/economia/026n2eco>

Agencias (2004), “Zapatero coordinará con México y Chile una nueva resolución de la ONU sobre Irak”, *El País*, 27 de mayo de 2004, consultado el 16 de febrero de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2004/05/27/actualidad/1085608801_850215.html

Agencias (2007), Chávez insiste en su intención de nacionalizar todo el sector energético, 15 de enero de 2007, consultado el 16 de agosto de 2013 en: http://cincodias.com/cincodias/2007/01/15/empresas/1168871985_850215.html;

Agencias (2008a), “Zapatero ratifica la confianza española en Brasil y apuesta por más inversión”, *El País*, 15 de mayo de 2008, consultado el 25 de julio 2013 en: http://elpais.com/elpais/2008/05/15/actualidad/1210839418_850215.html

Agencias (2008b), “El Santander confirma la negociación con Chávez para vender su filial venezolana”, *El País*, 01 de agosto de 2008, consultado el 10 de noviembre de 2011 en: http://economia.elpais.com/economia/2008/08/01/actualidad/1217575977_850215.html

Agencias (2008c), “Chávez expropia la filial de la cementera mexicana Cemex”, *El País*, 19 de agosto de 2008, consultado el 23 de noviembre de 2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2008/08/19/actualidad/1219131173_850215.html

Agencias (2008d), “El senado argentino nacionaliza las pensiones”, *El País*, 21 de noviembre de 2008, consultado el 29 de octubre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/11/21/actualidad/1227222008_850215.html

Agencias (2008e), “Marsans lleva a los tribunales la crisis de Aerolíneas Argentinas”, *El País*, 18 de diciembre de 2008, consultado el 28 de octubre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/12/18/actualidad/1229554804_850215.html

Agencias (2009a), “Correa promete firmeza con las petroleras en Ecuador”, *El País*, 23 de abril de 2009, consultado el 10 de noviembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/04/23/actualidad/1240437607_850215.html

Agencias (2009b) “Brasil rechaza y apoya en el mismo día la presencia de España en el G-20”, *El Mundo*, 25 de abril de 2009, consultado el 22 de agosto de 2013 en: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/04/25/economia/1240693564.html>

Agencias (2010), “Correa retoma el control en Ecuador y promete una depuración en la policía”, *El País*, 30 de septiembre de 2010, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/09/30/actualidad/1285797605_850215.html

Agencias, Rebelión (2007), *Rafael Correa decreta que el 99% de ganancias extraordinarias del petróleo sean para los ecuatorianos*, consultado el 15 de julio de 2014, en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=57254>

Alcaide Alonso, Soledad (2011), “La ministra de Exteriores asegura que no hubo secretismo en el escudo de la OTAN”, *El País*, 06 de octubre de 2011, consultado el 17 de febrero de 2014 en: http://politica.elpais.com/politica/2011/10/07/actualidad/1317975260_727777.html

Arenal, Celestino del, García Casas, Fernando (2013), “Iberoamérica: agotamiento y cambio”, *El País*, 19 de octubre de 2013, consultado el 19 de octubre de 2013 en: http://elpais.com/elpais/2013/10/18/opinion/1382098483_524193.html

Azcui, Mabel (2008), “Cuatro multinacionales demandan 925 millones de dólares al Estado boliviano”, *El País*, 16 de julio de 2008, consultado el 13 de agosto de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/07/16/actualidad/1216159204_850215.html

Azcui, Mabel (2009), “Bolivia excluye el pasado criollo en el bicentenario de la independencia”, *El País*, 15 de julio de 2009, consultado el 15 de julio de 2009 en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Bolivia/excluye/pasado/criollo/bicentenario/independencia/elpepuint/20090715elpepuint_17/Tes?print=1

Azcui, Mabel, Muñoz, Ramón (2012), “Evo Morales nacionaliza cuatro filiales de Iberdrola en Bolivia”, *El País*, 29 de diciembre de 2012, consultado el 4 de enero de 2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/12/29/actualidad/1356793606_328689.html

Barón Francho (2009), “Lula quiere mediar entre Uribe y Chávez”, *El País*, 14 de noviembre de 2009, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/11/14/actualidad/1258153204_850215.html

Camarena, Salvador (2012), “Calderón lamenta la expropiación de YPF mientras Chávez la respalda”, *El País*, 17 de abril de 2012, consultado el 20 de abril de 2012 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/04/17/actualidad/1334620028_718034.html

Caño, Antonio (2012), “EE UU advierte a Argentina de los “efectos negativos” de expropiar YPF”, *El País*, 18 de abril de 2012, consultado el 16 de febrero de 2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/04/18/actualidad/1334774306_560718.html

Carcar, Santiago (2006), “Repsol pacta con Morales continuar en Bolivia”, en *El País*, 29 de octubre de 2006, consultado el 10 de septiembre de 2013 en: http://elpais.com/diario/2006/10/29/economia/1162072802_850215.html

Carcar, Santiago, Jiménez, Miguel (2007), “Las empresas piden estabilidad para seguir invirtiendo en Latinoamérica”, en *El País*, 21 de noviembre de 2007, consultado el 06 de mayo de 2012 en: http://elpais.com/diario/2007/11/21/economia/1195599607_850215.html

El País (2007a), “Repsol dice que la subida impositiva en Ecuador no le restará beneficios”, *El País*, 06 de octubre de 2007, consultado el 15 de julio de 2014 en: http://elpais.com/diario/2007/10/06/economia/1191621602_850215.html

El País (2007b), “Ecuador negociará hoy nuevos contratos con las petroleras”, *El País*, 08 de octubre de 2007, consultado el 15 de julio de 2014 en: http://elpais.com/diario/2007/10/08/economia/1191794401_850215.html

El País (2008a), “Rubalcaba afirma que la política sobre inmigración española se ha acabado imponiendo en la UE”, *El País*, 09 de julio de 2008, consultado el 30 de noviembre de 2013, en http://elpais.com/elpais/2008/07/09/actualidad/1215591417_850215.html

El País (2008b), “España consigue el apoyo de México para asistir a la reunión del G-20”, El País, 30 de octubre de 2008, consultado el 22 de agosto de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/10/30/actualidad/1225321202_850215.html

El País (2010a), “Correa anuncia firmeza tras la revuelta policial mientras Ecuador recupera la calma”, *El País*, 01 de octubre de 2010, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/10/01/actualidad/1285884009_850215.html

El País (2010b), “La UE explorará vías de acercamiento a Cuba”, *El País*, 25 de octubre de 2010, consultado el 21 de noviembre de 2013 en: http://elpais.com/elpais/2010/10/25/actualidad/1287994619_850215.html

El País (2011), “Siempre Zapatero”, *El País*, 06 de octubre de 2011, consultado el 17 de febrero de 2014 en: http://politica.elpais.com/politica/2011/10/06/actualidad/1317930700_965950.html

El País.es y Agencias (2006), “El Gobierno anuncia que España convertirá la deuda de Bolivia en planes de Educación”, *El País*, 04 de enero de 2006, consultado el 27 de julio de 2014 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2006/01/04/actualidad/1136329204_850215.html

El Universal (2009), “Colombia descarta mediación de España ante Venezuela”, *El Universal*, 16 de septiembre de 2009, consultado el 29 de septiembre de 2013 en: http://www.eluniversal.com/2009/09/16/pol_ava_colombia-descarta-me_16A2745499

EFE (2008a), “Venezuela nacionaliza la mayor siderúrgica del Caribe”, *El País*, 9 de abril de 2008, consultado el 23 de noviembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/04/09/actualidad/1207692019_850215.html

EFE (2008b), “Correa asevera que la llamada del Gobierno 'salvó' a Repsol”, *El País*, 9 de noviembre de 2008, consultado el 03 de agosto de 2014 en: http://elpais.com/diario/2008/11/09/economia/1226185207_850215.html

EFE (2009a), “El Santander vende su filial venezolana a Chávez por 750 millones”, *El País*, 22 de mayo de 2009, consultado el 10 de noviembre de 2011 en: http://economia.elpais.com/economia/2009/05/22/actualidad/1242977585_850215.html

EFE (2009b), “Chávez nacionaliza la industria metalúrgica”, *El País*, 22 de mayo de 2009, consultado el 30 de octubre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/05/22/actualidad/1242943207_850215.html

EFE (2010), “Europa se abre al diálogo con Cuba”, *El País*, 25 de noviembre de 2010, consultado el 21 de noviembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/11/25/actualidad/1290639603_850215.html

EFE (2012a), “El FMI critica a Argentina por la nacionalización de la petrolera YPF”, *El País*, 17 de abril de 2012, consultado el 20 de agosto de 2014 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/04/17/actualidad/1334672283_091839.html

EFE (2012b), *El Gobierno español anuncia medidas “contundentes” ante la decisión argentina*, 18 de abril de 2012, consultado el 21 de noviembre de 2013 en: <http://www.youtube.com/watch?v=zBU7Jj1VnI>

EFE (2012c), “Oleada de nacionalizaciones”, *El País*, 01 de mayo de 2012, consultado el 05 de mayo de 2012 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/05/01/actualidad/1335894471_504436.html

EFE, *El País* (2008), “Ecuador descarta abrir negociaciones para revocar la expulsión de Repsol”, *El País*, 2 de noviembre de 2008, consultado el 03 de agosto de 2014 en: http://elpais.com/diario/2008/11/02/economia/1225580411_850215.html

Europa Press (2008), *De la Vega afirma que la permanencia de Repsol en Ecuador se ha logrado gracias al ‘diálogo’*, 8 de noviembre de 2008, consultado el 05 de agosto de 2014 en: <http://www.europapress.es/economia/noticia-vega-afirma-permanencia-repsol-ecuador-logrado-gracias-dialogo-20081108171436.html>

Galindo, Cristina (2008), “El milagro español no tiene club”, en *El País*, 25 de octubre de 2008, consultado el 25 de octubre de 2008: http://elpais.com/diario/2008/10/25/sociedad/1224885601_850215.html

Gallego-Díaz Soledad (2008), “El Gobierno media entre Buenos Aires y las empresas afectadas por la nacionalización de las pensiones”, *El País*, 23 de octubre de 2008, consultado el 29 de octubre de 2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2008/10/23/actualidad/1224747173_850215.html

Gallego-Díaz, Soledad (2009), “De la Vega intenta que Argentina tome impulso en Mercosur”, *El País*, 09 de noviembre de 2009, consultado el 20 de abril de 2012 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/11/09/actualidad/1257721201_850215.html

Gil, Joaquín (2011), “Cuba libera a los dos últimos presos del Grupo de los 75”, *El País*, 22 de marzo de 2011, consultado el 20 de noviembre de 2013 en: http://elpais.com/elpais/2011/03/22/actualidad/1300785463_850215.html

Gil, Joaquín, González, Miguel (2011), “España concluye la acogida de disidentes cubanos con la llegada de 37 opositores”, *El País*, 07 de abril de 2011, consultado el 20 de noviembre de 2013 en: http://elpais.com/elpais/2011/04/07/actualidad/1302164245_850215.html

González, Miguel (2009a), “España pide a la UE que retire a sus embajadores de Honduras”, *El País*, 30 de junio de 2009, consultado el 30 de junio de 2009 en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/pide/UE/retire/embajadores/Honduras/elpepuint/20090630elpepuint_12/Tes?print=1

González, Miguel (2009b), “Brasil aboga para que Unasur medie en la crisis entre Colombia y Venezuela”, *El País*, 30 de julio de 2009, consultado el 24 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/07/30/actualidad/1248904815_850215.html

González Amador, Roberto y Herrera Beltrán, Claudia (2011), “Anuncia BBVA inversión por 2 mil mdd en México”, *La Jornada*, 22 de junio de 2011, consultado el 19 de diciembre de 2013 en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/22/opinion/033n3eco>

Jiménez, Miguel (2011) “Un consorcio español gana el contrato del AVE a La Meca por 6.736 millones”, *El País*, 27 de octubre de 2011, consultado el 24 de julio de 2013 en: http://elpais.com/diario/2011/10/27/economia/1319666410_850215.html

Lafuente, Javier (2009), “Una diplomacia para entender a Latinoamérica”, *El País*, 11 de septiembre de 2009, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/01/10/actualidad/1231542001_850215.html

Mena, Paúl (2009a), “Correa proclama la "nueva independencia", *El País*, 10 de agosto de 2009, consultado el 10 de agosto de 2009, en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Correa/proclama/nueva/independencia/elpepuint/20090810elpepuint_12/Tes?print=1

Mena, Paúl (2009b), “Suramérica se pone en estado de alerta", *El País*, 10 de agosto de 2009, consultado el 10 de agosto de 2009, en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Suramerica/pone/estado/alerta/elpepuint/20090810elpepuint_2/Tes?print=1

Missé, Andreu (2008a), La UE cierra el paso a los 'sin papeles', *El País*, 19 de junio de 2008, consultado el 30 de noviembre de 2013, en: http://elpais.com/diario/2008/06/19/internacional/1213826402_850215.html

Missé, Andreu (2008b), “La UE apoya el pacto que aboga por la ‘inmigración escogida’”, *El País*, 08 de julio de 2008, consultado el 30 de noviembre de 2013, en: http://elpais.com/diario/2008/07/08/espana/1215468005_850215.html

Moreno, Javier (2008), “Zapatero: ‘Mi objetivo es gobernar sólo con el apoyo de mi partido’”, *El País*, 7 de marzo de 2008, consultado el 06 de diciembre de 2013, en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/03/06/actualidad/1204758017_850215.html

Peregil, Francisco (2012a), “La destitución de Lugo plantea un profundo dilema a Latinoamérica”, *El País*, 24 de junio de 2012, consultado el 10 de febrero 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/23/actualidad/1340409945_936908.html

Peregil, Francisco (2012b), “La diplomacia española se vuelca en normalizar la relación con Argentina”, *El País*, 16 de septiembre de 2012, consultado el 19 de octubre de 2013 en: http://politica.elpais.com/politica/2012/09/16/actualidad/1347807983_347076.html

Peregil, Francisco (2014), “Repsol y el Gobierno de Argentina firman el acuerdo de YPF”, *El País*, 28 de febrero de 2014, consultado el 03 de marzo de 2014 en: http://economia.elpais.com/economia/2014/02/28/actualidad/1393547456_735710.html

Pérez, Claudi (2012), “La UE denuncia a Argentina ante la Organización Mundial del Comercio”, *El País*, 25 de mayo de 2012, consultado el 16 de febrero de 2013 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/05/25/actualidad/1337940405_123416.html

Primera, Maye (2009a), “El Ejército toma el control de los puertos y aeropuertos en Venezuela”, *El País*, 21 de marzo de 2009, consultado el 30 de octubre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/03/21/actualidad/1237590011_850215.html

Primera, Maye (2009b), “Chávez nacionaliza todos los negocios ligados al petróleo”, *El País*, 09 de mayo de 2009, consultado el 30 de octubre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/05/09/actualidad/1241820002_850215.html

Primera, Maye (2013), “El Congreso de Venezuela autoriza a Maduro a gobernar por decreto”, *El País*, 19 de noviembre de 2013, consultado el 22 de febrero de 2014 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/19/actualidad/1384895054_452047.html

Rebossio, Alejandro (2009), “Cristina Fernández viaja a España con el conflicto de Aerolíneas aún abierto”, *El País*, 04 de febrero de 2009, consultado el 22 de abril de 2012 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/02/04/actualidad/1233702003_850215.html

Rebossio, Alejandro (2013), "España negocia venderle aviones militares a Argentina", *El País*, 22 de agosto de 2013, consultado el 22 de agosto de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/22/actualidad/1377188715_352931.html

Repsol (2005), *Venezuela y Argentina dan entrada a Repsol YPF en su gran alianza petrolera*, Nota de Prensa, 1 de octubre de 2005. Documento obtenido de: http://www.repsol.com/es_es/corporacion/prensa/notas-de-prensa/ultimas-notas/venezuela_y_argentina_dan_entr.aspx

Repsol (2006), *Nota informativa*, Nota de Prensa, 29 de octubre de 2006, Documento obtenido de: http://www.repsol.com/es_es/corporacion/prensa/notas-de-prensa/ultimas-notas/nota_informativa_bolivia_2910.aspx

Reuters (2010), *Hugo Chávez inicia gira a países aliados: Rusia, Irán, Siria y Libia*, 14 de octubre de 2010, consultado el 11 de septiembre de 2014 en: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/hugo-chavez-inicia-gira-paises-aliados-rusia-iran-siria-y-libia>

Reuters (2013), *BBVA apuesta por México para crecer*, 15 de marzo de 2013, consultado el 19 de diciembre de 2013 en: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2013/03/15/bbva-apuesta-por-mexico-para-crecer>

Rico Maite (2009), "Turbulencias en la región andina", *El País*, 3 de agosto de 2009, consultado el 18 de septiembre de 2013 en: http://elpais.com/diario/2009/08/03/internacional/1249250404_850215.html

Romero, José Manuel, Cué, Carlos E. (2006), "El mercado laboral no puede absorber más 'sin papeles'. Entrevista a José Blanco", *El País*, 11 de septiembre de 2006, consultado el 22 de agosto de 2013 en: http://elpais.com/diario/2006/09/11/espana/1157925609_850215.html

Salinas, Carlos (2014), "El presidente Daniel Ortega consigue la reelección indefinida", *El País*, 29 de enero de 2014, consultado 03 de abril de 2014 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/01/29/actualidad/1390955328_152316.html

Telesur (2007), *Chávez decide nacionalizar el sector eléctrico y de telefonía*, 09 de enero de 2007, consultado el 16 de agosto de 2013 en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=44480>

Torreblanca, José Ignacio (2013), "Los socialistas y Europa", *El País*, 31 de enero de 2013, consultado el 24 de julio de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/31/actualidad/1359651608_455770.html

Vincent, Manuel (2010), “Cuba inicia una nueva ola de excarcelaciones de presos políticos”, *El País*, 10 de octubre de 2010, consultado el 20 de noviembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/10/10/actualidad/1286661601_850215.html

Vinogradoff, Ludmila (2009), “Colombia pide mediación de España en la frontera con Venezuela”, *ABC*, 7 de noviembre de 2009, consultado el 29 de septiembre de 2013 en: <http://www.abc.es/20091107/internacional-iberoamerica/colombia-pide-mediacion-espana-200911070009.html>

Ximénez de Sandoval, Pablo (2010a), “España lleva la ‘diplomacia económica’ al eje bolivariano”, *El País*, 09 de noviembre de 2010, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://elpais.com/elpais/2010/11/09/actualidad/1289294217_850215.html

Ximénez de Sandoval, Pablo (2010b), “España asegura en Ecuador que estudia soluciones al problema de las hipotecas impagadas”, *El País*, 10 de noviembre de 2010, consultado el 20 de septiembre de 2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/11/10/actualidad/1289343623_850215.html

Institucionales

Banco Mundial

<http://data.worldbank.org/>

CEPALSTAT

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte

<http://www.icomdp.org/>

FMI

<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>.

ICEX

<http://www.icex.es>

MAEC

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Paginas/inicio.aspx>

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/AlianzaCivilizaciones.aspx>

Ministerio de Economía y Competitividad-Secretaría de Estado de Comercio (España)

<http://www.comercio.gob.es/es-ES/Paginas/default.aspx>

Ministerio del Interior (España)
<http://www.infoelectoral.mir.es/min/home.html>

OCDE
<http://www.oecd.org/dac/stats/>

Real Instituto Elcano
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/MisionesDePaz>.

SEGIB
www.segib.org.

SIPRI
<http://www.sipri.org/databases/armstransfers>
http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database

UE
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_es.htm
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/community_intergovernmental_methods_es.htm

UNASUR
<http://www.unasur.org/inicio/organizacion/historia>

ANEXOS

CUADRO 1A. PRIORIDADES DE LOS PAÍSES DE LA UE EN LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA

<i>Área</i>	<i>Política</i>	<i>Modo de gobernanza</i>
<i>Relaciones económicas</i>	* Comercio	UE
	* Inversiones	Nacional (hasta antes del Tratado de Lisboa)
<i>Relaciones políticas</i>	* Promoción de valores: derechos humanos, buena gobernanza y democracia	Nacional
	* Relaciones diplomáticas, seguridad.	Nacional
<i>Desarrollo y cooperación</i>	* Relaciones culturales	Nacional
	* Cooperación para el desarrollo	Compartido

Fuente: Lorena Ruano, (2013), "The conceptual framework", en Lorena Ruano (ed.) (2013), *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, New York, p. 19.

CUADRO 1B PRINCIPALES RESPONSABLES DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA HACIA AMÉRICA LATINA, 2004-2011
(EJECUTIVO DE POLÍTICA EXTERIOR)

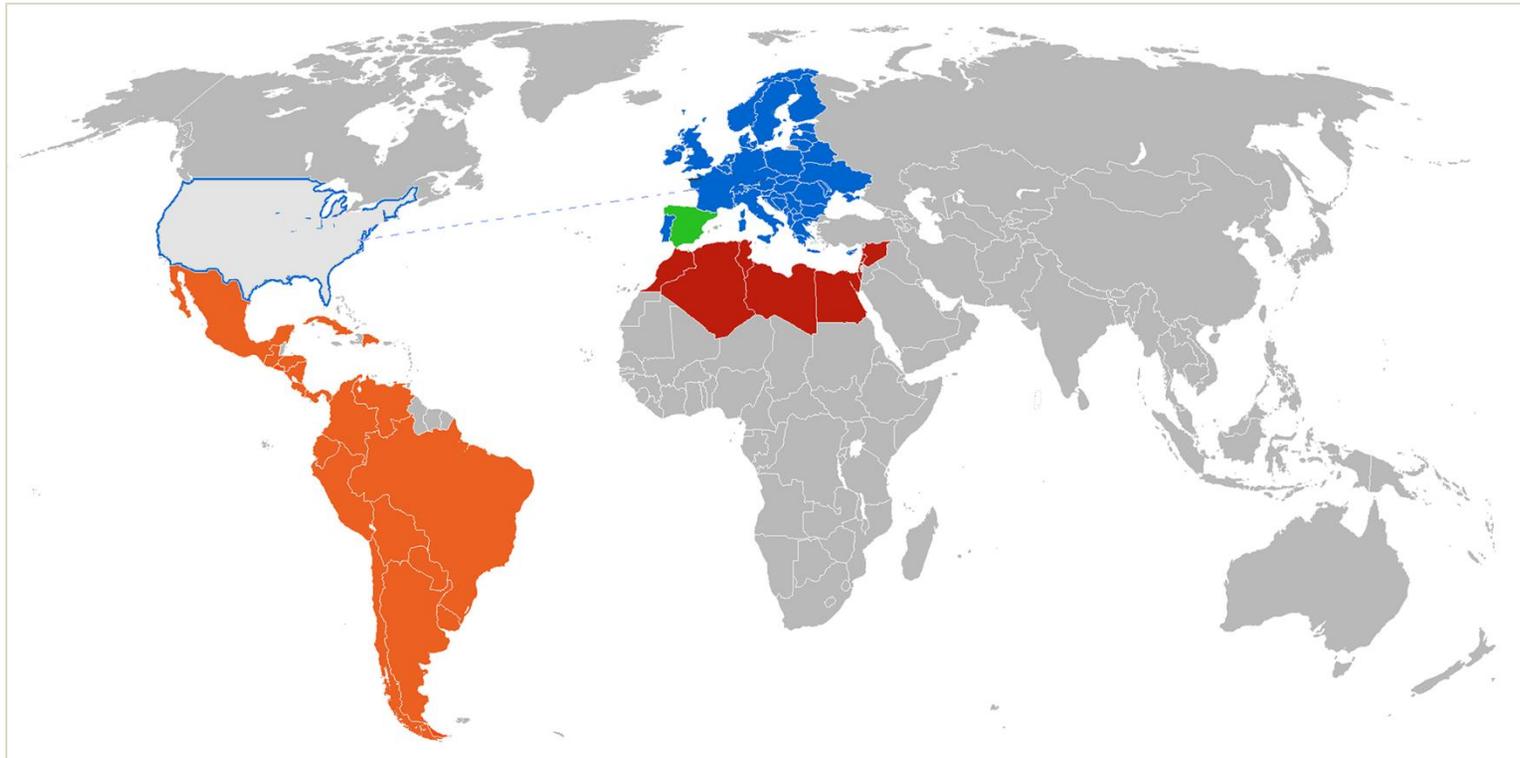
ÓRGANO	TITULAR
Presidencia del Gobierno	* José Luis Rodríguez Zapatero (abril 2004 - diciembre 2011)
Vicepresidencia Primera	* María Teresa Fernández de la Vega (abril 2004 - octubre 2010) * Alfredo Pérez Rubalcaba (octubre 2010 - julio 2011)
Ministerio de Exteriores (MAEC)	* Miguel Ángel Moratinos (abril 2004 - octubre 2010) * Trinidad Jiménez (octubre 2010 - diciembre 2011)
Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica (SEAEI)	* Bernardino León (abril 2004- septiembre 2006) * Juan Pablo de Laiglesia julio 2010 - noviembre 2010) * Juan Antonio Yáñez-Barnuevo (noviembre 2010 - diciembre 2011)
Secretaría de Estado para Iberoamérica (SEI)	* Trinidad Jiménez (septiembre 2006 - abril 2009) * Juan Pablo de Laiglesia (abril 2009 - julio 2010)

Comentario general

Durante el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero en el MAEC existieron dos oficinas que en distintos momentos fueron las encargadas de conducir las relaciones con Latinoamérica. La SEAEI las llevó primero de abril de 2004 hasta septiembre de 2006, y luego de julio de 2010 hasta el final de la etapa de Rodríguez Zapatero (diciembre de 2011). Durante el lapso intermedio la SEI asumió esa responsabilidad. En efecto, en septiembre de 2006 el gobierno socialista creó este novedoso despacho con el fin de contar con un órgano dentro del MAEC que se enfocara exclusivamente a atender las relaciones con el subcontinente, sin tener que compartir atención con otras áreas. Así, en el tiempo que la SEI estuvo vigente (casi cuatro años, de septiembre de 2006 a julio de 2010) los "Asuntos Exteriores" y los "Iberoamericanos" estuvieron en carteras diferentes dentro del ministerio (SEAE y SEI, respectivamente), volviendo a formar parte de una sola secretaría cuando el gobierno suprimió la SEI (octubre de 2010) y recuperó la SEAEI. Por otro lado, hay que apuntar que el EPE se restringió a tres miembros (presidente, titular del MAEC y SEAEI) entre julio y diciembre de 2011 debido a que Alfredo Pérez Rubalcaba abandonó el gobierno en julio y el gobierno decidió dejar sin titular a la Vicepresidencia Primera.

Fuente: Elaboración propia.

MAPA 2A. PRIORIDADES GEOGRÁFICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA



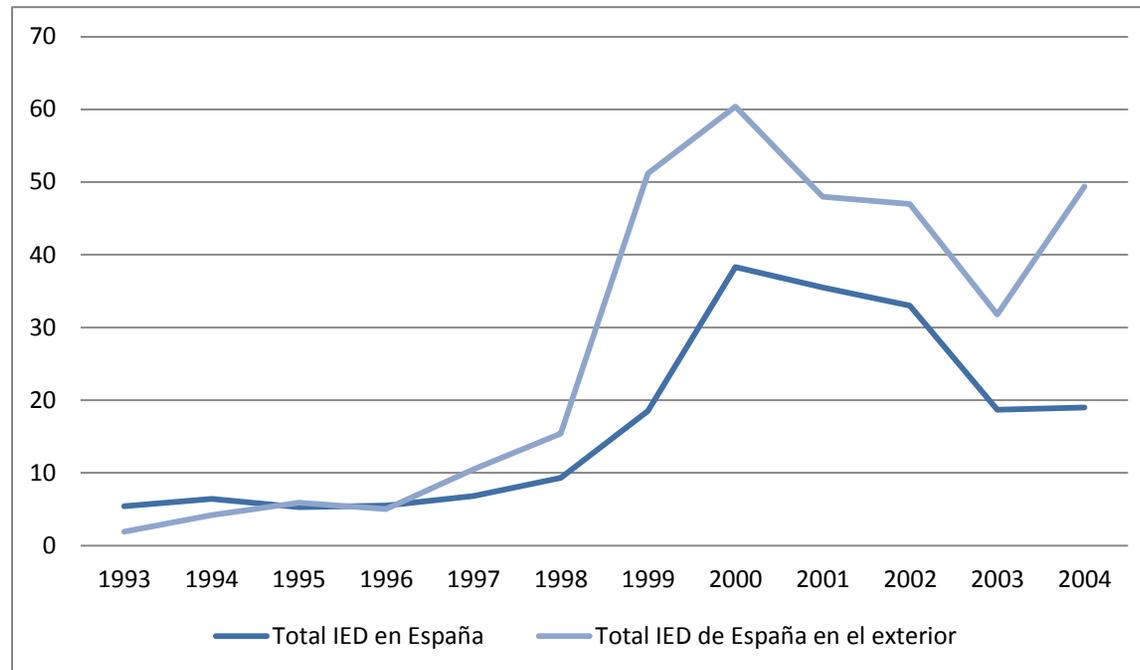
Fuente: Elaboración propia.

TABLA 2A. STOCK DE IED DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL EXTERIOR, PAÍSES SELECCIONADOS 1990-2011
(En millones de dólares)

	1990	2000	2011
Unión Europea	808,661	3,482,534	9,198,832
Gran Bretaña	229,307	897,845	1,731,095
Alemania	151,581	541,866	1,441,611
Francia	112,441	925,925	1,372,676
Países Bajos	105,088	305,461	943,086
España	15,652	129,194	640,312
Italia	60,184	169,957	512,201
Grecia	2,882	6,094	42,938
Portugal	900	19,794	68,051

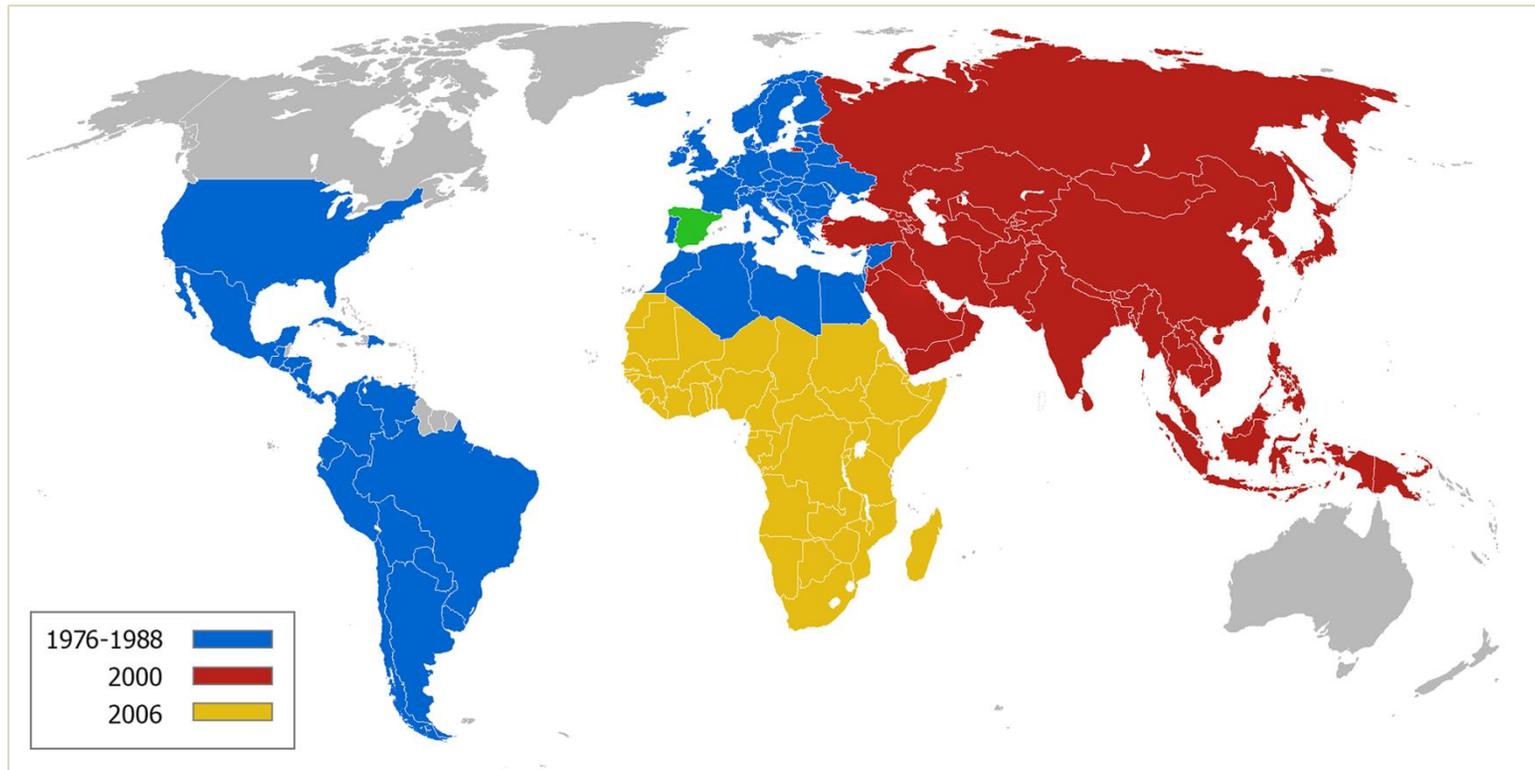
Fuente: UNCTAD (2012), *World Investment Report 2012*, United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, p. 173.

GRÁFICO 2A. FLUJOS DE IED HACIA Y DESDE ESPAÑA 1993-2004
(En miles de millones de euros)



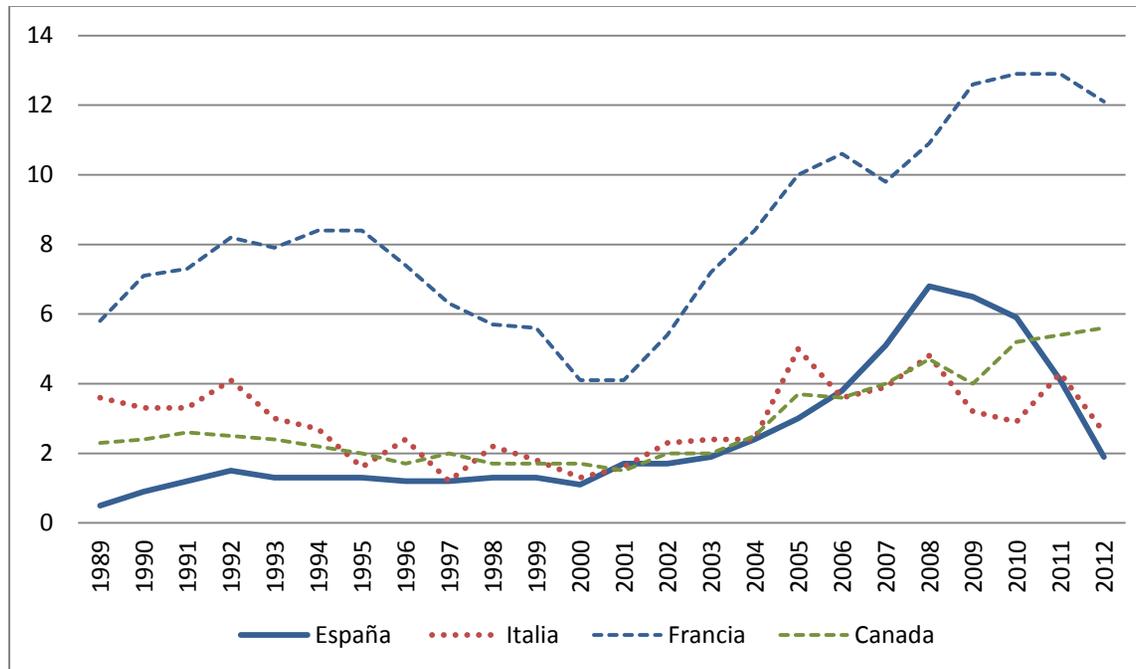
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio.

MAPA 2B: EVOLUCIÓN DE LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA 1976-2011



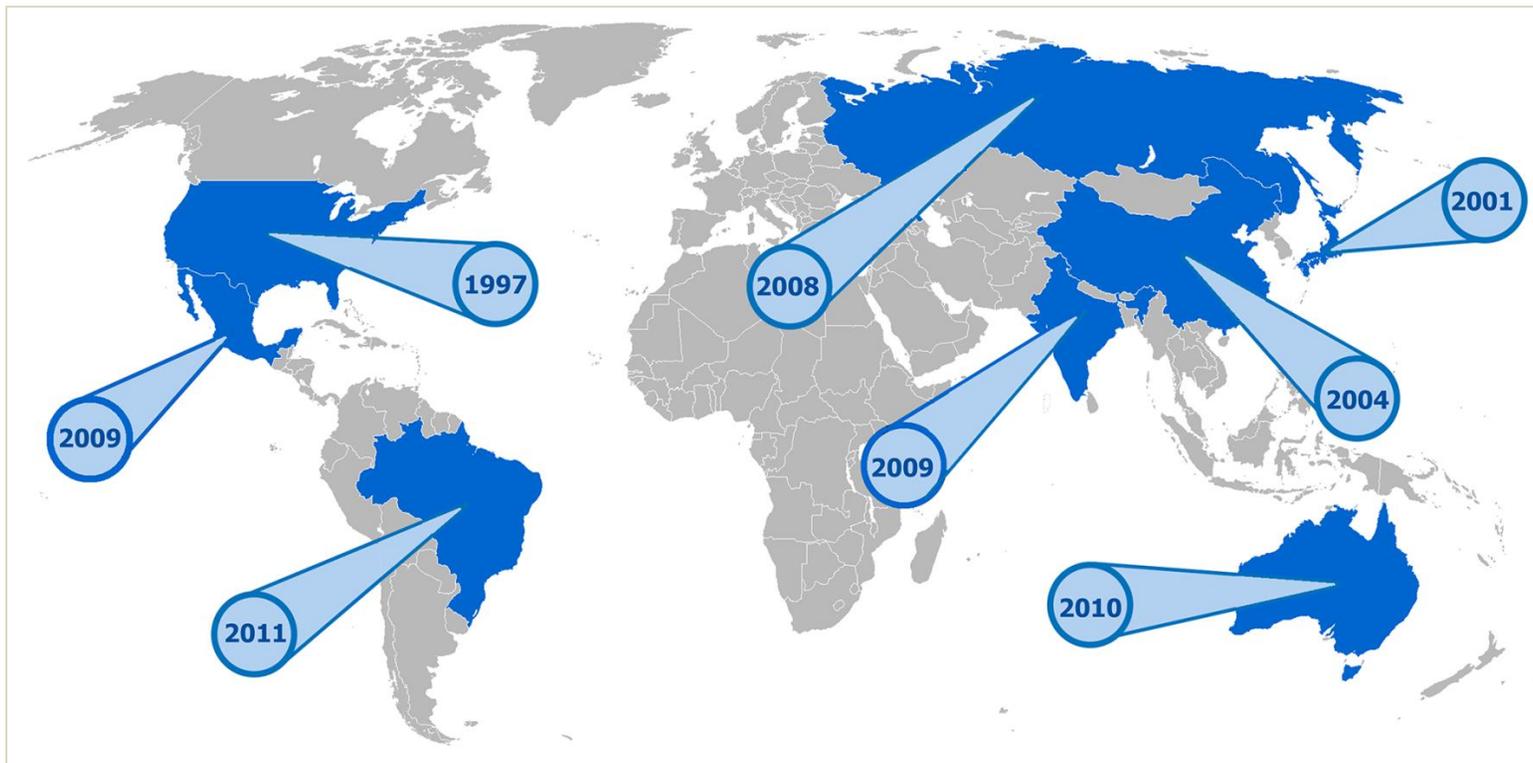
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2B: EVOLUCIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA Y DE OTROS MIEMBROS DEL CAD 1989-2012
(En miles de millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

MAPA 2C. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS FUNDACIONES-CONSEJO 1997-2011

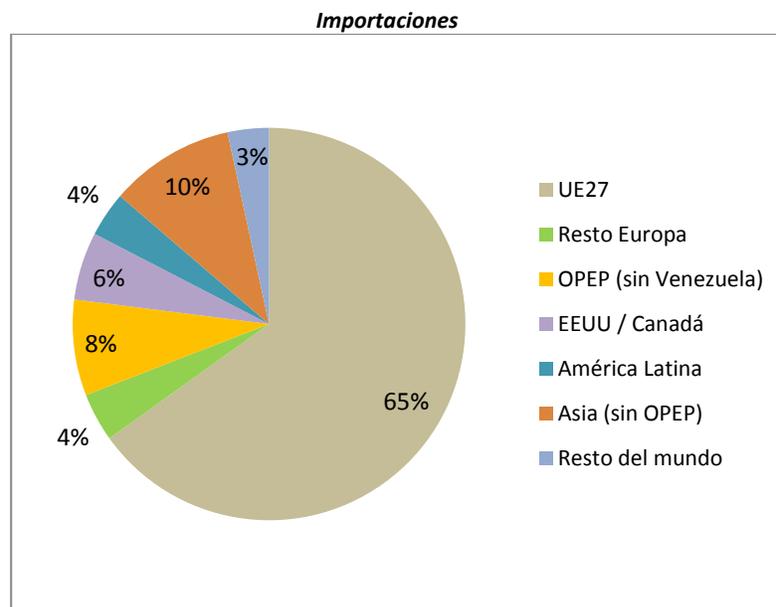
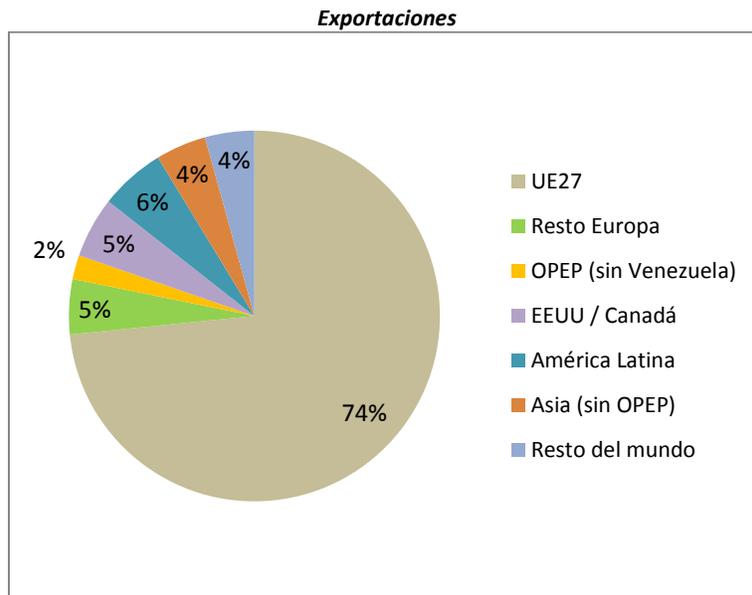


CUADRO 2A. EVOLUCIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO DEL MAEC 1985-2014

	CE/UE	AL	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	ASUNTOS EXTERIORES	MINISTERIO
Felipe González					
<i>1985-1995</i>	SECE	SECIPI	----	SEPE	MAE
<i>1995-1996</i>	SEUE	SECIPI	----	SEPE	MAE
José María Aznar					
<i>1996-2000</i>	----	SECIPI	----	SEPEUE	MAE
<i>2000-2004</i>	SEUE	SECIPI	----	SEAE	MAE
J. L. R. Zapatero					
<i>2004-2006</i>	SEUE	----	SECI	SEAEI	MAEC
<i>2006-2010</i>	SEUE	SEI	SECI	SEAE	MAEC
<i>2010-2011</i>	SEUE	----	SECI	SEAEI	MAEC
Mariano Rajoy					
2011-2014	SEUE	SECIPI	----	SEAE	MAEC

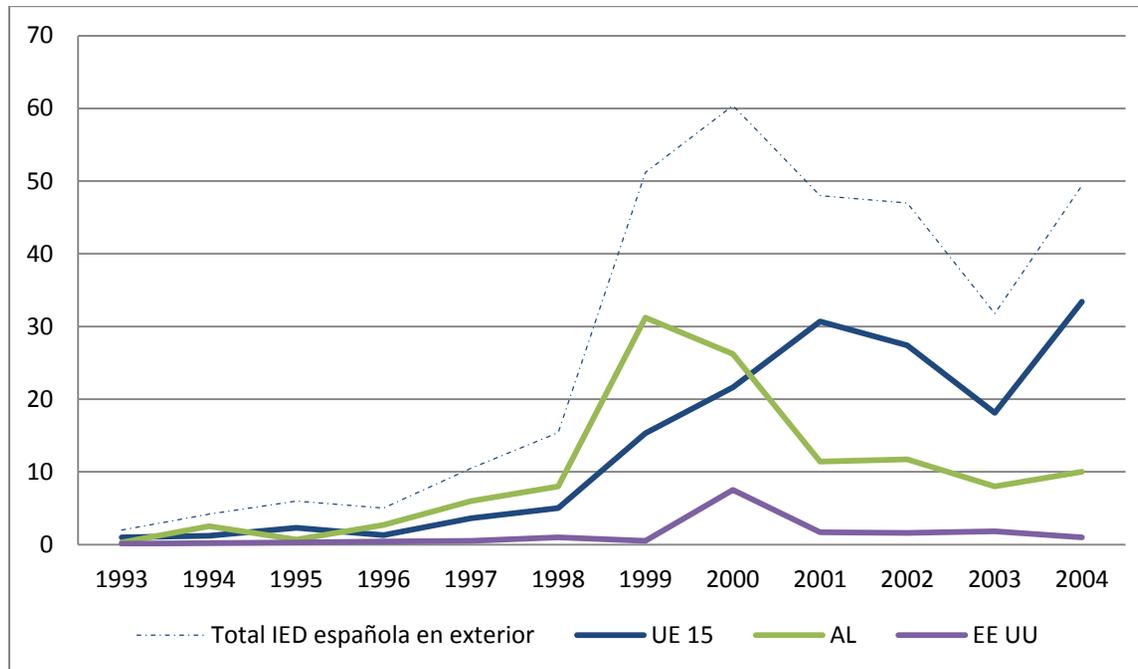
Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 2C. DIVERSIFICACIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA EN 2000
(Porcentajes)



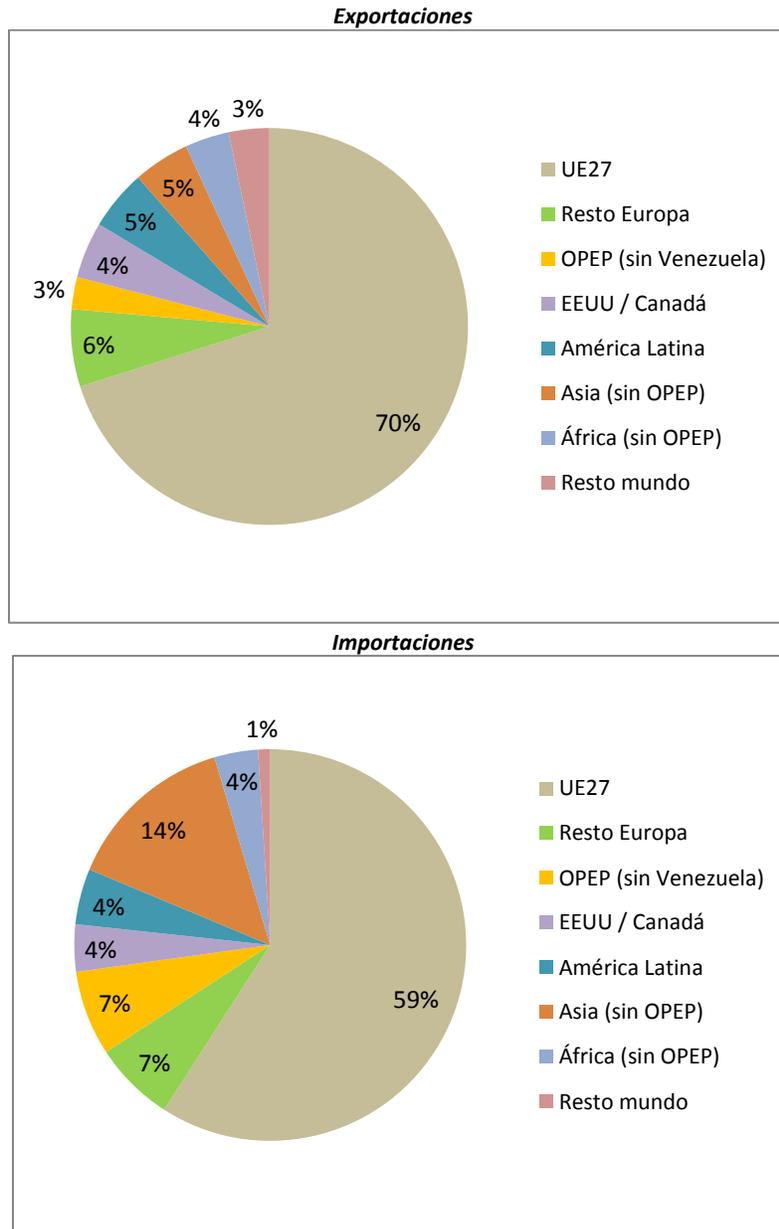
Fuente: Elaboración propia a partir de Alfredo Arahuetes (2009), "Mejores relaciones y lazos más estrechos: comercio e inversiones directas de España en América Latina", en Celestino del Arenal (coord.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 241-274.

GRÁFICO 2D. FLUJOS DE IED ESPAÑOLA HACIA AMÉRICA LATINA, UE15 Y ESTADOS UNIDOS 1993-2004
 (En miles de millones de euros)



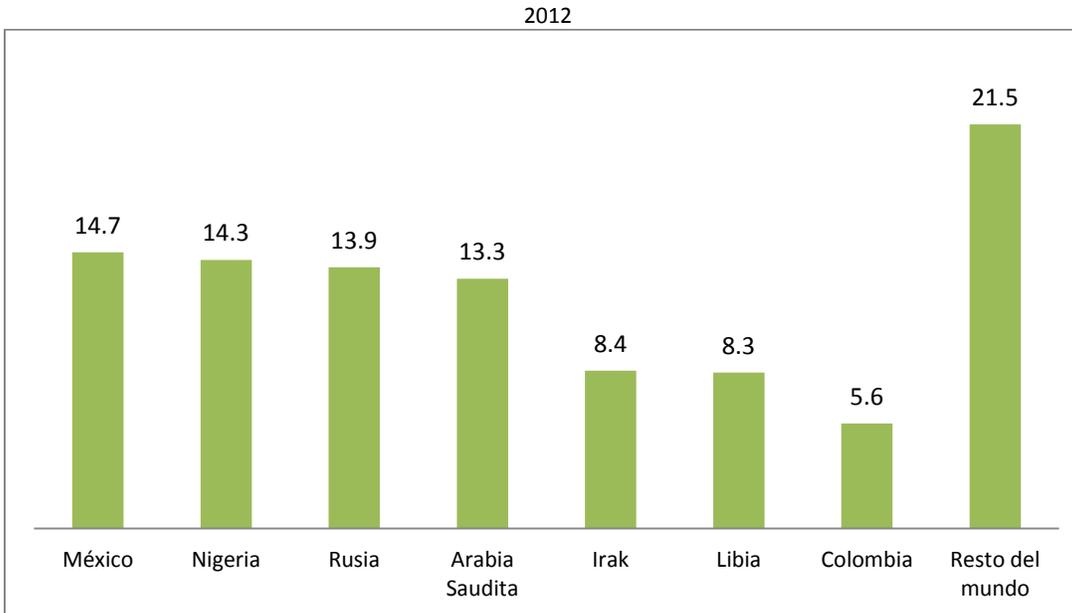
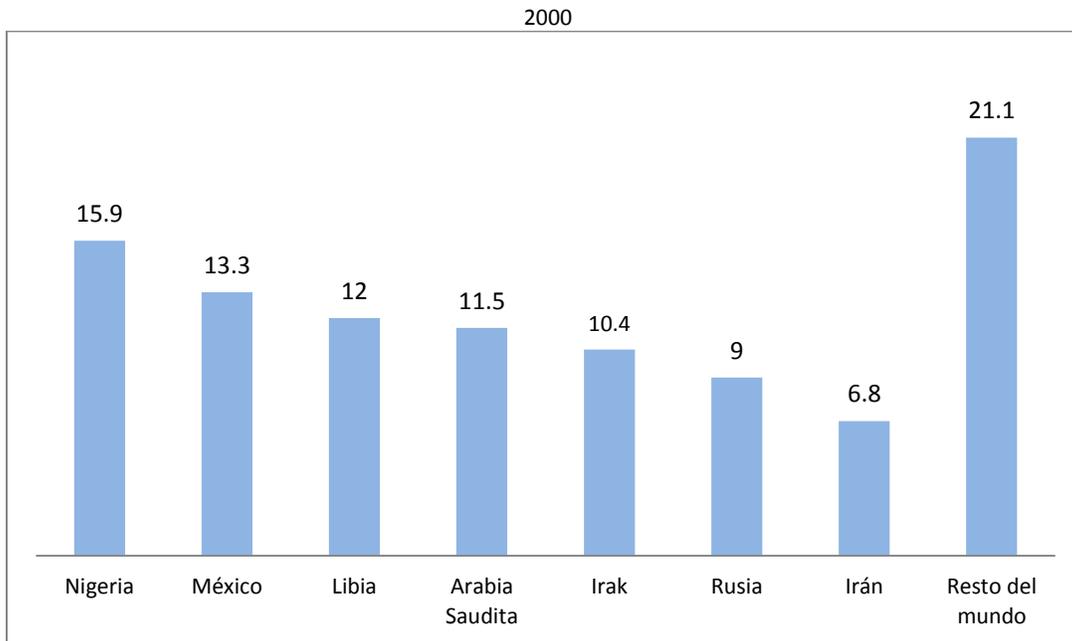
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio.

GRÁFICO 2E. DIVERSIFICACIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA EN 2007
(Porcentajes)



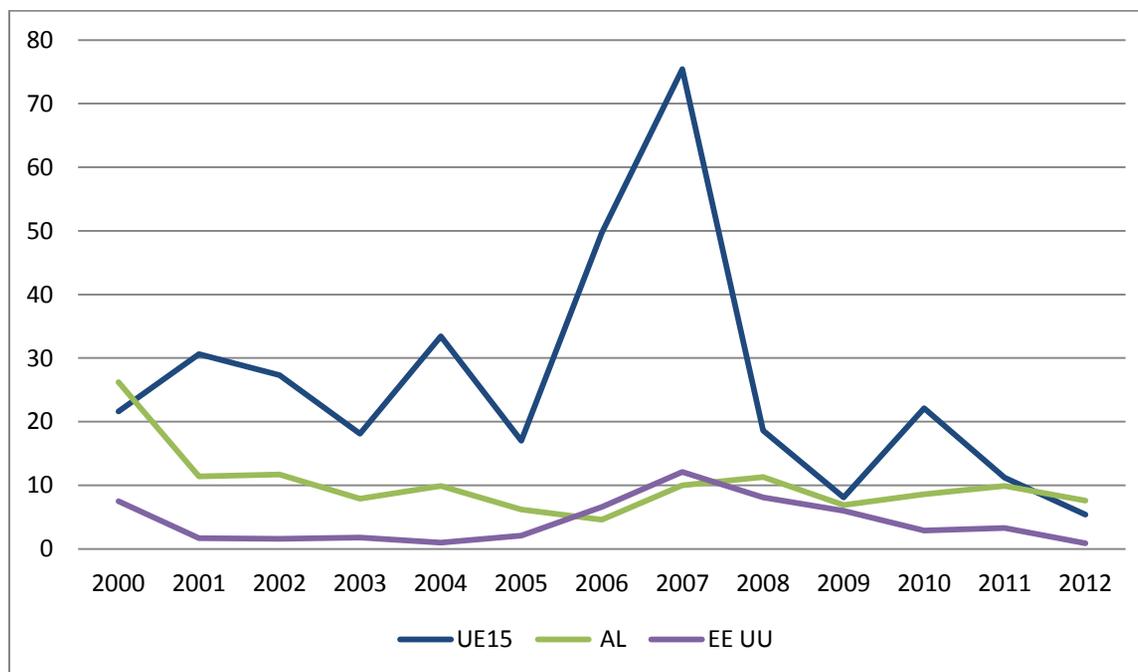
Fuente: Elaboración propia a partir de Alfredo Arahuetes (2009), "Mejores relaciones y lazos más estrechos: comercio e inversiones directas de España en América Latina", en Celestino del Arenal (coord.) (2009), *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, Madrid, pp. 241-274.

GRÁFICO 2F. PRINCIPALES SUMINISTRADORES DE PETRÓLEO DE ESPAÑA 2000 Y 2012
(Porcentajes)



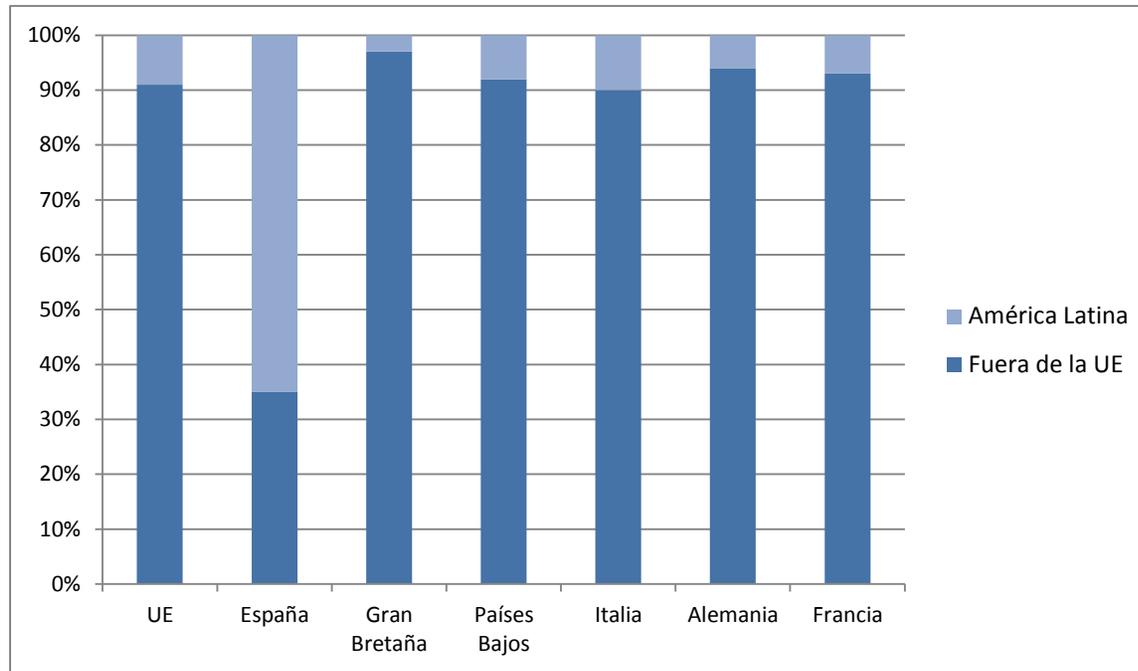
Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES).

GRÁFICO 2G. FLUJOS DE IED ESPAÑOLA HACIA AMÉRICA LATINA, UE15 Y ESTADOS UNIDOS 2000-2012
(En miles de millones de euros)



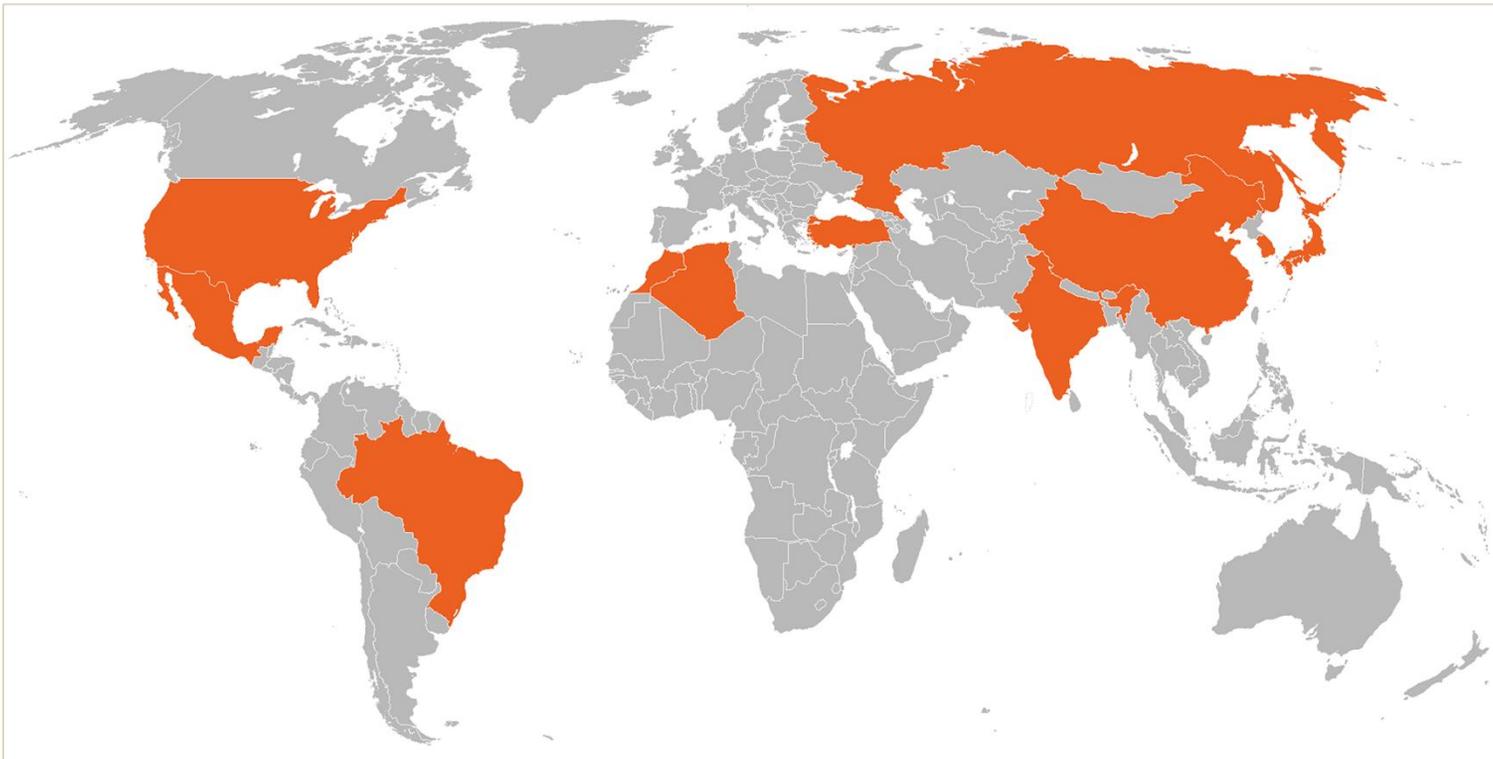
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio.

GRÁFICO 2H: ACERVO DE IED DE LA UNIÓN EUROPEA EN AMÉRICA LATINA EN 2010
(Porcentajes)



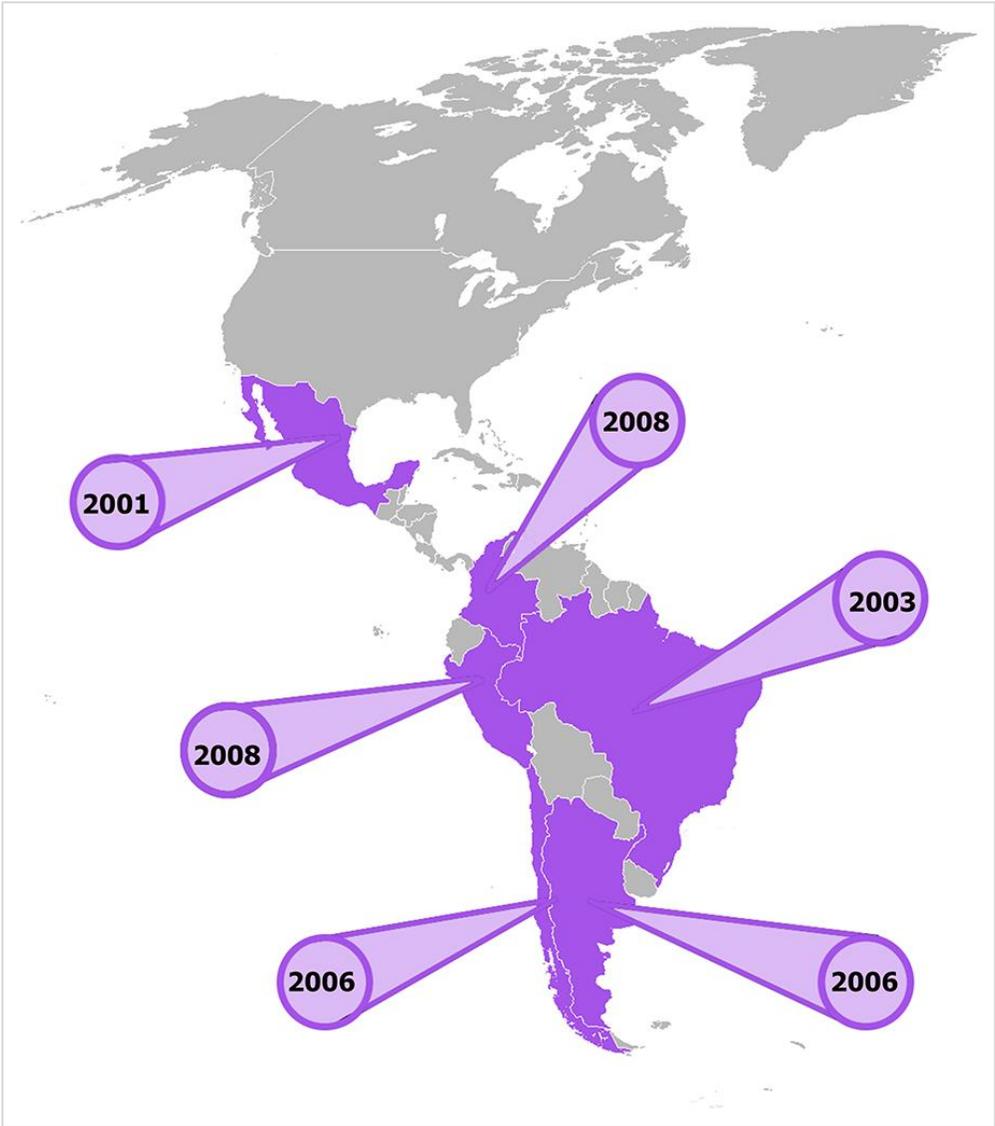
Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2012), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, 2012, p. 141.

MAPA 3A. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE PIDM 2004-2008



Fuente: Elaboración propia

MAPA 4A. ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA
(Año en que se firmó cada uno)



Fuente: Elaboración propia

TABLA 4A. AMÉRICA LATINA: PIB PROMEDIO ANUAL, 2000-2008
(Precios corrientes, en millones de dólares)

Brasil	879,195.4
México	836,120.0
Argentina	214,036.3
Venezuela	155,987.0
Colombia	140,925.5
Chile	114,741.9
Perú	78,188.5
Cuba	42,748.8
Ecuador	37,937.8
R. Dominicana	30,049.6
Guatemala	25,916.6
Costa Rica	20,439.9
Uruguay	18,826.8
El Salvador	16,586.5
Panamá	15,356.7
Bolivia	10,232.9
Paraguay	9,831.7
Honduras	9,635.8
Nicaragua	6,178.8
<i>Total AL</i>	<i>2,662,936.3</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT

TABLA 4B. COMERCIO DE ESPAÑA CON AMÉRICA LATINA 2000-2007
(En miles de euros)

	2000-2003				2004-2007			
	EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%	EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Países AAE								
Argentina	2,422,277.99	8.9%	5,428,263.88	20.4%	2,164,813.73	7.1%	6,463,245.47	15.1%
Brasil	4,522,228.54	16.6%	5,803,876.92	21.8%	4,532,450.51	14.8%	9,205,327.45	21.6%
Chile	1,829,528.63	6.7%	2,010,294.45	7.6%	2,220,308.68	7.2%	3,950,178.20	9.3%
Colombia	1,056,338.71	3.9%	948,769.11	3.6%	1,207,743.12	3.9%	1,611,063.99	3.8%
México	8,031,990.64	29.4%	6,384,774.30	24.0%	11,135,755.41	36.3%	10,238,869.16	24.0%
Perú	674,899.67	2.5%	1,084,089.64	4.1%	717,727.96	2.3%	2,373,631.48	5.6%
TOTAL AAE	18,537,264.18	67.9%	21,660,068.30	81.5%	21,978,799.41	71.7%	33,842,315.75	79.3%
Resto de América Latina								
Bolivia	120,350.27	0.4%	45,186.82	0.2%	106,068.68	0.3%	74,376.80	0.2%
Costa Rica	478,471.86	1.8%	302,654.33	1.1%	368,315.66	1.2%	272,447.25	0.6%
Cuba	2,193,017.20	8.0%	572,010.62	2.2%	2,231,492.71	7.3%	549,581.24	1.3%
El Salvador	249,312.46	0.9%	45,018.09	0.2%	191,717.17	0.6%	192,525.26	0.5%
Ecuador	514,230.11	1.9%	495,787.99	1.9%	649,793.43	2.1%	964,112.74	2.3%
Guatemala	359,918.56	1.3%	137,081.70	0.5%	389,439.99	1.3%	186,593.47	0.4%
Honduras	242,939.58	0.9%	143,501.53	0.5%	226,049.21	0.7%	188,479.77	0.4%
Nicaragua	101,318.57	0.4%	59,578.44	0.2%	103,866.35	0.3%	115,632.76	0.3%
Panamá	590,177.50	2.2%	158,754.68	0.6%	1,194,424.01	3.9%	819,614.34	1.9%
Paraguay	103,482.71	0.4%	187,273.75	0.7%	70,288.35	0.2%	145,760.26	0.3%
R. Dominicana	1,418,155.32	5.2%	117,133.46	0.4%	907,757.80	3.0%	316,588.41	0.7%
Uruguay	467,781.61	1.7%	390,528.24	1.5%	274,718.68	0.9%	514,502.81	1.2%
Venezuela	1,917,986.86	7.0%	2,250,286.05	8.5%	1,944,370.55	6.3%	4,488,400.81	10.5%
TOTAL RESTO AL	8,757,142.60	32.1%	4,904,795.71	18.5%	8,658,302.59	28.3%	8,828,615.91	20.7%
TOTAL AMÉRICA LATINA	27,294,406.78	100%	26,564,864.01	100%	30,637,102.00	100%	42,670,931.67	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio

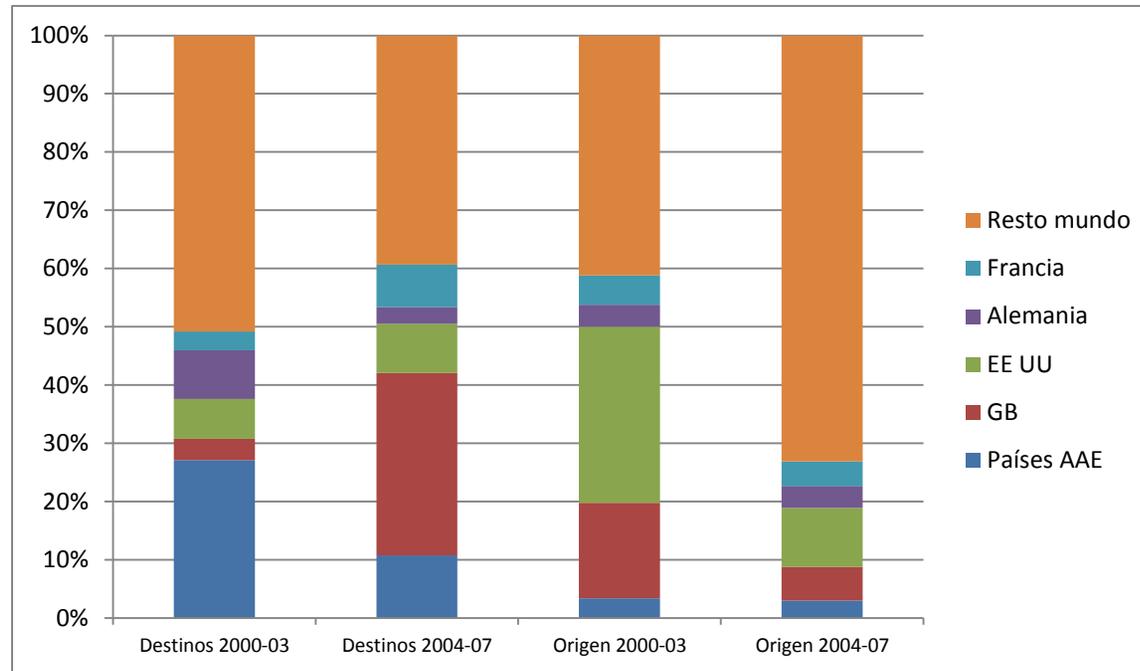
TABLA 4C. FLUJOS DE IED ESPAÑA-AMÉRICA LATINA 2000-2007
(Inversiones brutas, en miles de euros)*

	2000-2003				2004-2007			
	HACIA	%	DESDE	%	HACIA	%	DESDE	%
Países AAE								
Argentina	12,467,577.84	21.8%	699,417.62	12.1%	6,497,883.42	21.0%	209,955.93	4.3%
Brasil	21,900,052.62	38.2%	1,214,807.76	21.0%	7,171,832.60	23.2%	1,553,864.18	32.1%
Chile	4,344,341.77	7.6%	1,637,256.12	28.3%	1,660,160.61	5.4%	18,081.40	0.4%
Colombia	1,059,557.35	1.8%	26,061.10	0.5%	624,325.48	2.0%	5,909.48	0.1%
México	9,567,587.34	16.7%	629,650.23	10.9%	12,064,543.84	39.1%	627,319.97	13.0%
Perú	1,480,360.95	2.6%	15,517.57	0.3%	372,314.22	1.2%	260,880.35	5.4%
TOTAL AAE	50,819,477.87	88.7%	4,222,710.40	73.1%	28,391,060.17	92.0%	2,676,011.31	55.3%
Resto de América Latina								
Bolivia	107,908.97	0.2%	262.78	0.00%	70,656.80	0.2%	147.96	0.0%
Costa Rica	23,271.24	0.04%	91,653.30	1.6%	171,898.47	0.6%	179,917.27	3.7%
Cuba	792,429.96	1.4%	2,515.76	0.04%	9,000.37	0.03%	31,388.09	0.6%
El Salvador	56,575.65	0.1%	9,402.54	0.2%	142,266.20	0.5%	1,896.85	0.04%
Ecuador	139,250.11	0.2%	141.53	0.0%	13,456.74	0.04%	35.10	0.0%
Guatemala	254,687.44	0.4%	548.82	0.01%	32,650.08	0.1%	2,141.37	0.04%
Honduras	180.34	0.0%	169.66	0.0%	14,358.30	0.05%	0.00	0.0%
Nicaragua	141,942.95	0.2%	183.43	0.0%	5,460.22	0.02%	6.10	0.0%
Panamá	184,160.60	0.3%	153,825.94	2.7%	425,829.96	1.4%	127,779.61	2.6%
Paraguay	21,743.94	0.04%	1,768.88	0.0%	6,478.54	0.02%	826.96	0.02%
R. Dominicana	521,039.80	0.9%	8,811.00	0.2%	474,730.96	1.5%	38,295.72	0.8%
Uruguay	2,678,922.19	4.7%	1,164,385.99	20.2%	371,806.59	1.2%	1,698,844.70	35.1%
Venezuela	1,580,105.63	2.8%	119,910.34	2.1%	744,161.98	2.4%	78,347.14	1.6%
TOTAL RESTO AL	6,502,218.82	11.3%	1,553,579.97	26.9%	2,482,755.21	8.0%	2,159,626.87	44.7%
TOTAL AMÉRICA LATINA	57,321,696.69	100%	5,776,290.37	100%	30,873,815.38	100%	4,835,638.18	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio

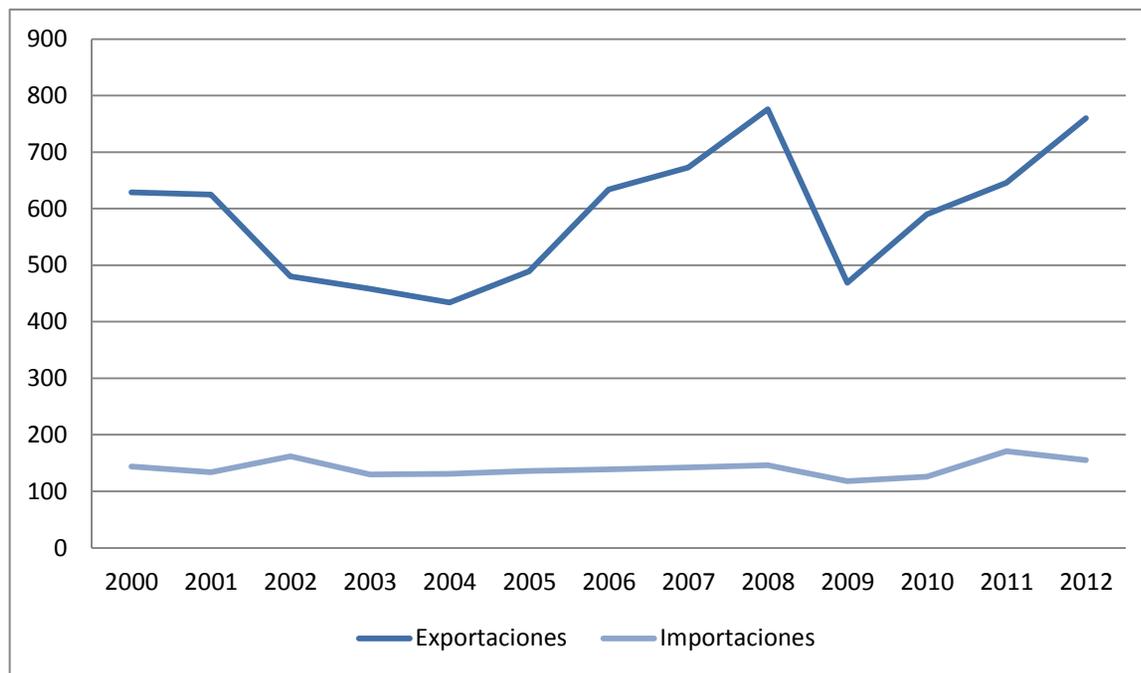
*Incluye ETVE y no ETVE.

GRÁFICO 4A. PAÍSES AAE EN LOS FLUJOS DE IED DE ESPAÑA 2000-2007
 (Participación porcentual como destino y origen)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio.

GRÁFICO 4B. COMPORTAMIENTO DEL COMERCIO DE ESPAÑA CON CUBA 2000-2012
(En millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio.

TABLA 4D. PRIMEROS OCHO SOCIOS COMERCIALES DE ESPAÑA EN AMÉRICA LATINA 2000-2007
(Exportaciones + Importaciones, en miles de euros)

2000-2003 (Segunda legislatura de Aznar)			2004-2007 (Primera legislatura de R. Zapatero)		
	Rk			Rk	
México	1	14,416,764.94	México	1	21,374,624.57
Brasil	2	10,326,105.46	Brasil	2	13,737,777.97
Argentina	3	7,850,541.87	Argentina	3	8,628,059.21
Venezuela	4	4,168,272.91	Venezuela	4	6,432,771.37
Chile	5	3,839,823.09	Chile	5	6,170,486.88
Cuba	6	2,765,027.82	Perú	6	3,091,359.44
Colombia	7	2,005,107.82	Colombia	7	2,818,807.10
Perú	8	1,758,989.31	Cuba	8	2,781,073.95

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio

TABLA 4E. DESTINOS DE LAS TRANSFERENCIAS ESPAÑOLAS DE EQUIPO MILITAR 2004-2007
(En millones SIPRI TIV y porcentajes sobre el total)

	Ranking	TIV	%
Noruega	1	853	53.35%
Chile	2	299	18.70%
Brasil	3	96	6.00%
Polonia	4	96	6.00%
Argelia	5	72	4.50%
Estados Unidos	6	34	2.13%
Ecuador	7	33	2.06%
Indonesia	8	29	1.81%
Finlandia	9	24	1.50%
Jordania	10	20	1.25%
Colombia	11	18	1.13%
Nicaragua	12	14	0.88%
Argentina	13	5	0.31%
Paraguay	14	4	0.25%
Bolivia	15	2	0.13%
<i>Total exportado</i>		<i>1599</i>	<i>100 %</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPRI

TABLA 4F. CICLO ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA 2004-2007
(Candidatos presidenciales ganadores)

	2004	2005	2006	2007
Argentina				Cristina Fernández
Bolivia		Evo Morales		
Brasil			Lula da Silva*	
Chile		Michelle Bachelet		
Colombia			Álvaro Uribe*	
Costa Rica			Óscar Arias	
Ecuador			Rafael Correa	
El Salvador	Elías Antonio Saca			
Guatemala	Óscar Berger			Álvaro Colom
Honduras		Manuel Zelaya		
México			Felipe Calderón	
Nicaragua			Daniel Ortega	
Panamá	Martín Torrijos			
Perú			Alan García	
R. Dominicana	Leonel Fernández			
Uruguay		Tabaré Vázquez		
Venezuela			Hugo Chávez*	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Anuario CIDOB y OEA

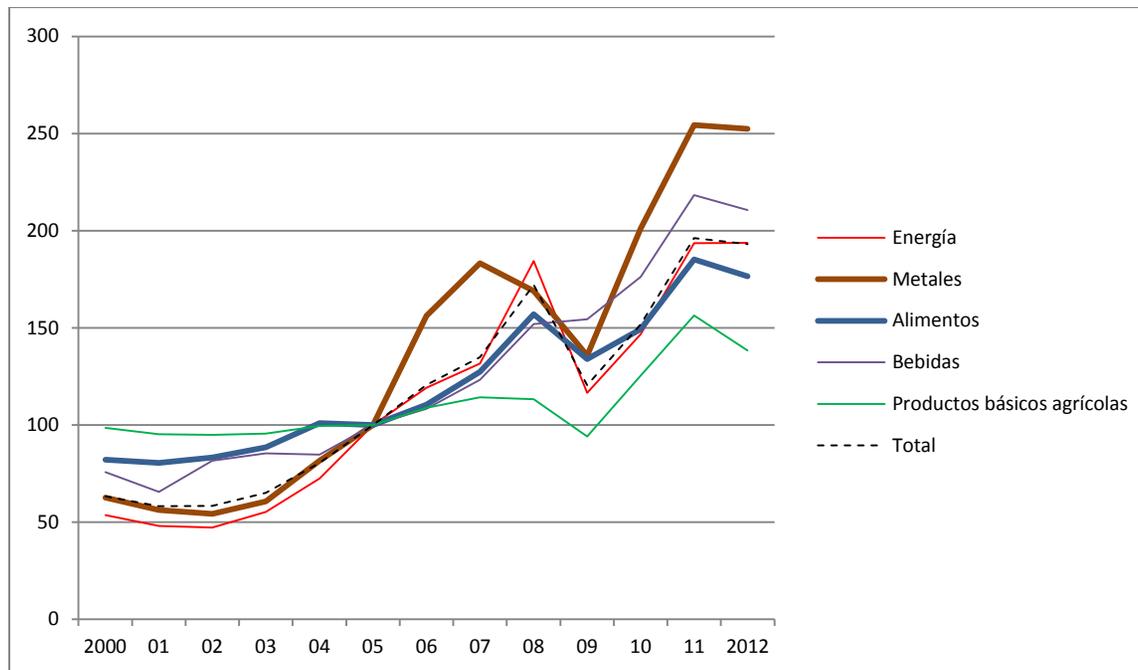
* Reelección

TABLA 4G. TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS 2000-2012
(En porcentajes respecto del año previo)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Países AAE													
Argentina	-0.8	-4.4	-10.9	8.8	9.0	9.2	8.5	8.7	6.8	0.9	9.2	8.9	1.9
Brasil	4.3	1.3	2.7	1.1	5.7	3.2	4.0	6.1	5.2	-0.3	7.5	2.7	1.0
Chile	4.5	3.4	2.2	3.9	6.0	5.6	4.6	4.6	3.7	-1.0	5.8	5.8	5.4
Colombia	2.9	1.7	2.5	3.9	5.3	4.7	6.7	6.9	3.5	1.7	4.0	6.6	4.0
México	6.6	0.0	0.8	1.4	4.2	3.1	5.0	3.2	1.4	-4.7	5.2	3.8	3.9
Perú	3.0	0.2	5.0	4.0	5.0	6.8	7.7	8.9	9.8	0.9	8.8	6.9	6.3
Resto de América Latina													
Bolivia	2.5	1.7	2.5	2.7	4.2	4.4	4.8	4.6	6.1	3.4	4.1	5.2	5.2
Costa Rica	1.8	1.1	2.9	6.4	4.3	5.9	8.8	7.9	2.7	-1.0	5.0	4.5	5.1
Cuba	5.9	3.2	1.4	3.8	5.8	11.2	12.1	7.3	4.1	1.4	2.4	2.8	3.0
Ecuador	1.1	4.0	4.1	2.7	8.2	5.3	4.4	2.2	6.4	0.6	3.5	7.8	5.1
El Salvador	2.2	1.7	2.3	2.3	1.9	3.6	3.9	3.8	1.3	-3.1	1.4	2.2	1.9
Guatemala	3.6	2.3	3.9	2.5	3.2	3.3	5.4	6.3	3.3	0.5	2.9	4.2	3.0
Honduras	5.7	2.7	3.8	4.5	6.2	6.1	6.6	6.2	4.2	-2.4	3.7	3.8	3.9
Nicaragua	4.1	3.0	0.8	2.5	5.3	4.3	4.2	5.0	4.0	-2.2	3.6	5.4	5.2
Panamá	2.7	0.6	2.2	4.2	7.5	7.2	8.5	12.1	10.1	3.9	7.5	10.9	10.8
Paraguay	-2.3	-0.8	0.0	4.3	4.1	2.1	4.8	5.4	6.4	-4.0	13.1	4.3	-1.2
R. Dominicana	5.7	1.8	5.8	-0.3	1.3	9.3	10.7	8.5	5.3	3.5	7.8	4.5	3.9
Uruguay	-1.4	-3.4	-11.0	2.2	11.8	6.6	4.1	6.5	7.2	2.4	8.4	7.3	3.7
Venezuela	3.7	3.4	-8.9	-7.8	18.3	10.3	9.9	8.8	5.3	-3.2	-1.5	4.2	5.6
Total América Latina	4.4	0.7	0.5	1.7	5.9	4.5	5.5	5.6	4.1	-1.5	5.9	4.4	3.1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT

GRÁFICO 4C. ÍNDICES DE PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS 2000-2012
(2005=100)



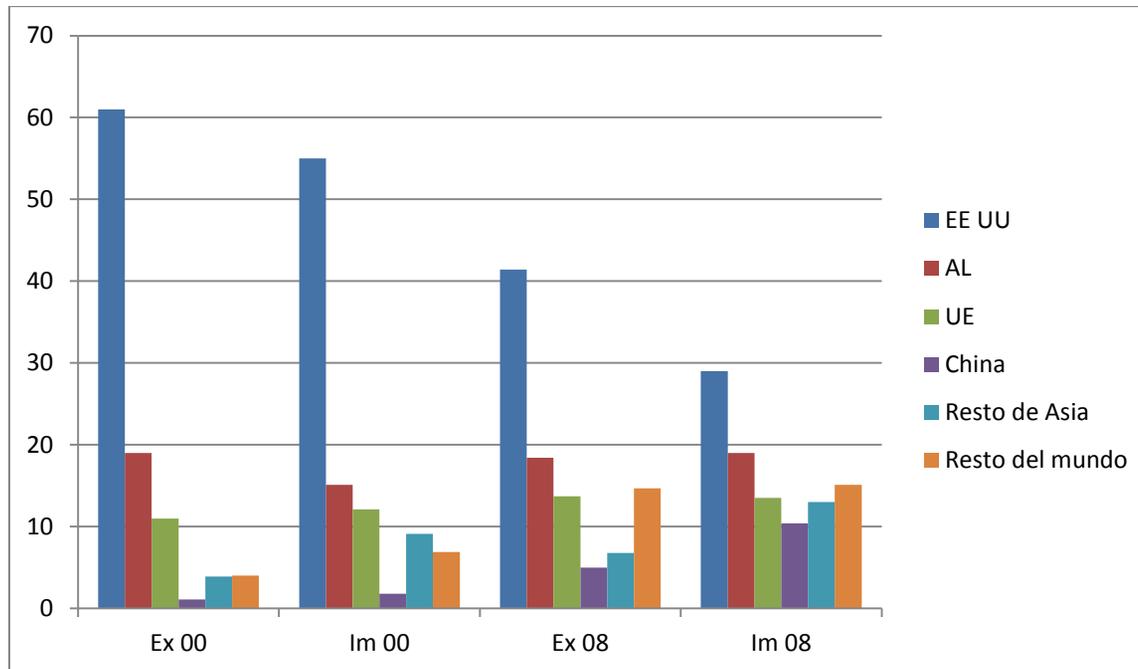
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI.

TABLA 4H. VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE PETRÓLEO DE AMÉRICA LATINA 2003-2012
(Países seleccionados, en miles de millones de dólares)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	5.41	6.20	7.13	7.76	6.92	7.99	6.42	6.24	5.78	4.58
Colombia	3.38	4.23	5.56	6.33	7.32	12.20	10.25	15.83	23.52	25.95
Ecuador	2.61	4.23	5.87	7.55	8.33	11.67	6.97	9.42	11.88	11.95
México	18.60	23.66	31.89	39.02	43.01	50.64	30.91	42.74	52.86	51.76
Perú	0.62	0.65	1.53	1.82	2.31	2.68	1.92	3.09	4.71	5.47
Venezuela	22.03	32.87	48.07	58.16	62.99	89.64	54.20	62.32	69.34	68.14

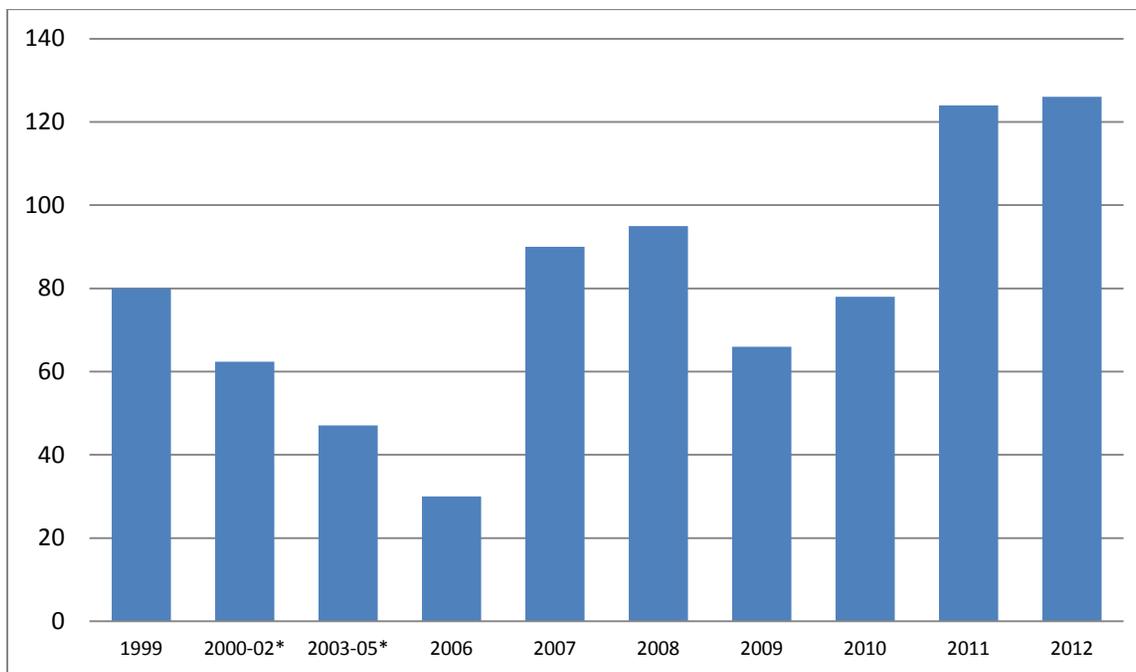
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI

GRÁFICO 4D. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO DE AMÉRICA LATINA 2000-2008
 (Participación porcentual de socios en las exportaciones e importaciones totales del subcontinente)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

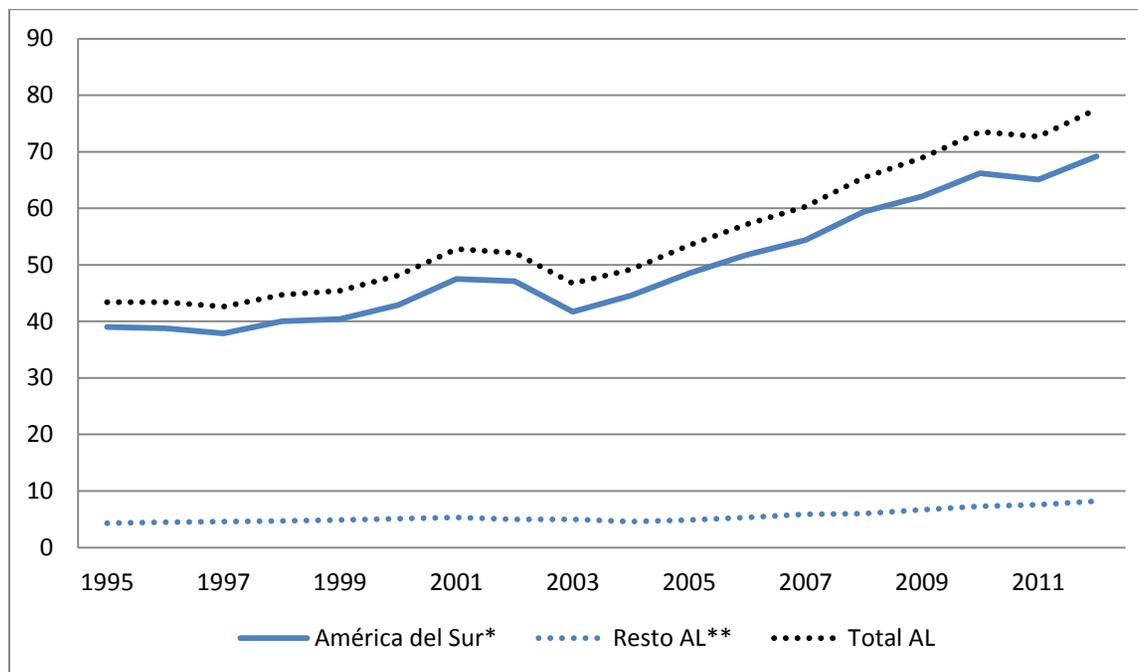
GRÁFICO 4E. INGRESOS DE AMÉRICA LATINA POR CONCEPTO DE IED 1999-2012
(Inversiones netas, en miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

*Promedios anuales.

GRÁFICO 4F. GASTO MILITAR DE AMÉRICA LATINA 1995-2012
 (En miles de millones de dólares, a precios constantes de 2011)

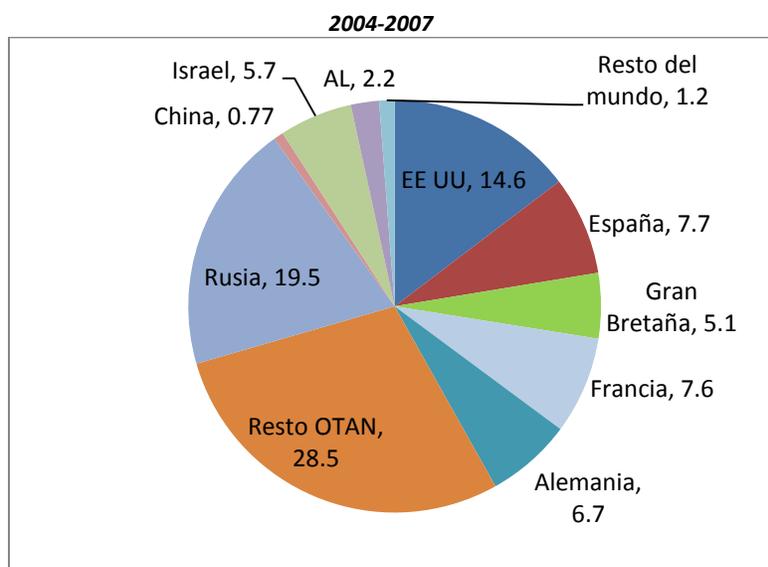
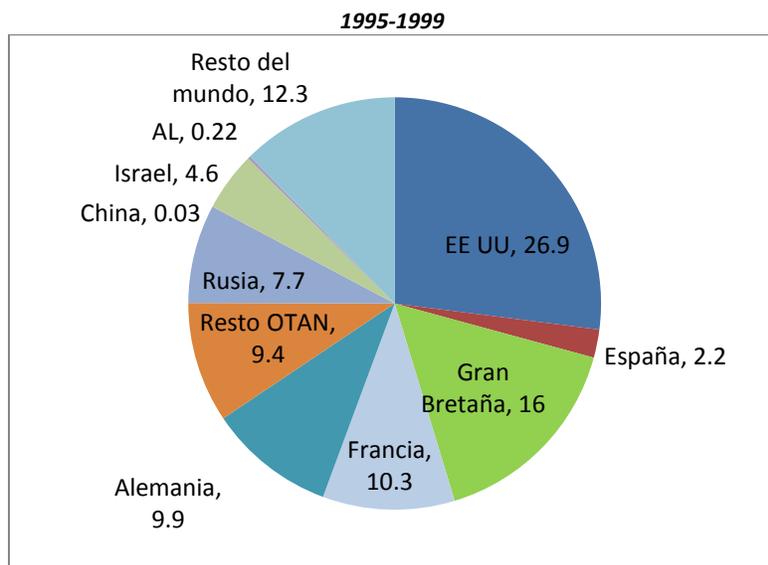


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPRI.

* Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

** Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

GRÁFICO 4G. PROVEEDORES DE EQUIPO MILITAR DE AMÉRICA LATINA 1995-2007
(Participación porcentual)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPRI.

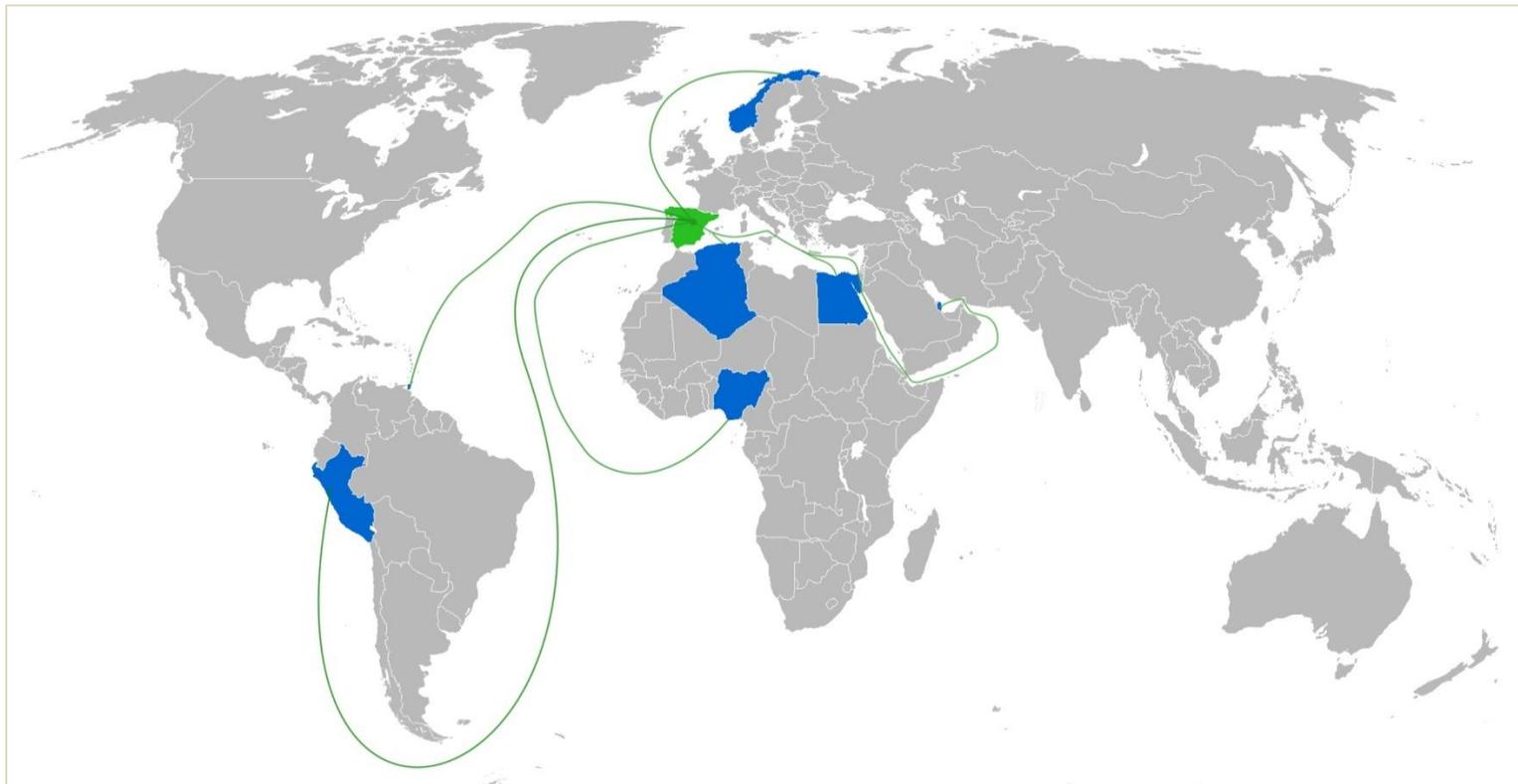
Nota: El aumento de la participación del Resto de la OTAN entre un periodo y otro y la disminución de la participación del Resto del mundo están relacionadas entre sí y se explican por la incorporación de los antiguos países del bloque comunista a la Alianza Atlántica en 1999 y 2004.

TABLA 5A. PRINCIPALES PROVEEDORES DE PETRÓLEO DE ESPAÑA 2008-2012
(En miles de toneladas)

	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Rusia	8,811	8,201	6,665	7,977	8,201	7,971
Arabia Saudita	6,397	5,807	6,571	7,661	7,848	6,857
México	7,710	5,657	5,928	6,135	8,662	6,818
Nigeria	5,045	5,398	5,579	6,914	8,414	6,270
Libia	5,957	5,041	6,826	1,159	4,882	4,773
Irak	1,834	2,250	1,905	3,863	4,933	2,957
Venezuela	1872	2,680	789	419	2,574	1,667
Colombia	0	76	74	1,292	3,287	946
Brasil	306	236	667	690	576	495

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos

MAPA 5A. PRINCIPALES PROVEEDORES DE GAS DE ESPAÑA 2010-2012



Fuente: Enagás (2012), *El Sistema Gasista Español. Informe 2012*, Enagás, Madrid, 2012, p. 46.

TABLA 5B. COMERCIO DE ESPAÑA CON AMÉRICA LATINA 2004-2011
(En miles de euros)

	2004-2007				2008-2011			
	EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%	EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Países AAE								
Argentina	2,164,813.73	7.1%	6,463,245.47	15.1%	3,139,514.93	8.1%	7,629,519.62	14.6%
Brasil	4,532,450.51	14.8%	9,205,327.45	21.6%	7,783,982.00	20.1%	12,050,773.36	23.1%
Chile	2,220,308.68	7.2%	3,950,178.20	9.3%	2,898,181.96	7.5%	4,820,674.17	9.2%
Colombia	1,207,743.12	3.9%	1,611,063.99	3.8%	1,694,548.17	4.4%	2,637,666.40	5.1%
México	11,135,755.41	36.3%	10,238,869.16	24.0%	11,017,549.57	28.4%	12,026,853.91	23.0%
Perú	717,727.96	2.3%	2,373,631.48	5.6%	1,172,149.79	3.0%	4,022,071.53	7.7%
TOTAL AAE	21,978,799.41	71.7%	33,842,315.75	79.3%	27,705,926.42	71.4%	43,187,558.99	82.7%
Resto de América Latina								
Bolivia	106,068.68	0.3%	74,376.80	0.2%	175,873.37	0.5%	194,650.52	0.4%
Costa Rica	368,315.66	1.2%	272,447.25	0.6%	383,447.97	1.0%	354,798.62	0.7%
Cuba	2,231,492.71	7.3%	549,581.24	1.3%	2,483,580.89	6.4%	562,378.84	1.1%
El Salvador	191,717.17	0.6%	192,525.26	0.5%	161,301.90	0.4%	230,470.43	0.4%
Ecuador	649,793.43	2.1%	964,112.74	2.3%	872,460.11	2.2%	1,507,899.33	2.9%
Guatemala	389,439.99	1.3%	186,593.47	0.4%	419,814.69	1.1%	237,706.29	0.5%
Honduras	226,049.21	0.7%	188,479.77	0.4%	212,352.26	0.5%	164,168.09	0.3%
Nicaragua	103,866.35	0.3%	115,632.76	0.3%	142,916.80	0.4%	178,021.83	0.3%
Panamá	1,194,424.01	3.9%	819,614.34	1.9%	945,543.13	2.4%	229,772.94	0.4%
Paraguay	70,288.35	0.2%	145,760.26	0.3%	160,733.13	0.4%	550,369.52	1.1%
R. Dominicana	907,757.80	3.0%	316,588.41	0.7%	1,073,431.27	2.8%	554,130.42	1.1%
Uruguay	274,718.68	0.9%	514,502.81	1.2%	477,760.53	1.2%	660,362.79	1.3%
Venezuela	1,944,370.55	6.3%	4,488,400.81	10.5%	3,591,966.67	9.3%	3,618,679.90	6.9%
TOTAL RESTO AL	8,658,302.59	28.3%	8,828,615.91	20.7%	11,101,182.72	28.6%	9,043,409.50	17.3%
TOTAL AMÉRICA LATINA	30,637,102.00	100%	42,670,931.67	100%	38,807,109.14	100%	52,230,968.49	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio

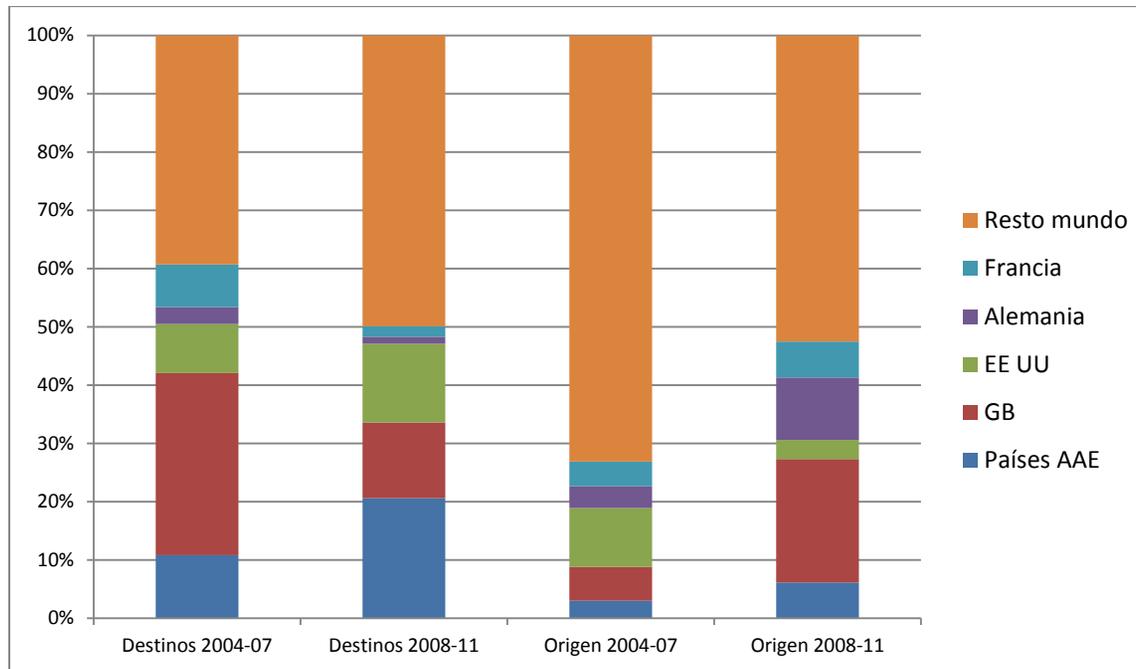
TABLA 5C. FLUJOS DE IED ESPAÑA-AMÉRICA LATINA 2004-2011
(Inversiones brutas, en miles de euros)*

	2004-2007				2008-2011			
	HACIA	%	DESDE	%	HACIA	%	DESDE	%
Países AAE								
Argentina	6,497,883.42	21.0%	209,955.93	4.3%	5,919,638.71	16.1%	258,757.24	2.6%
Brasil	7,171,832.60	23.2%	1,553,864.18	32.1%	8,817,629.03	23.9%	2,106,698.88	21.4%
Chile	1,660,160.61	5.4%	18,081.40	0.4%	1,314,418.28	3.6%	57,917.20	0.6%
Colombia	624,325.48	2.0%	5,909.48	0.1%	1,485,546.11	4.0%	2,393,160.39	24.3%
México	12,064,543.84	39.1%	627,319.97	13.0%	12,656,412.25	34.3%	1,931,779.55	19.6%
Perú	372,314.22	1.2%	260,880.35	5.4%	997,237.39	2.7%	8,584.60	0.1%
TOTAL AAE	28,391,060.17	92.0%	2,676,011.31	55.3%	31,190,881.77	84.6%	6,756,897.86	68.5%
Resto de América Latina								
Bolivia	70,656.80	0.2%	147.96	0.0%	100,282.11	0.3%	13,869.32	0.1%
Costa Rica	171,898.47	0.6%	179,917.27	3.7%	287,808.57	0.8%	98,546.80	1.0%
Cuba	9,000.37	0.03%	31,388.09	0.6%	9,773.49	0.03%	798.33	0.01%
El Salvador	142,266.20	0.5%	1,896.85	0.04%	746,924.12	2.0%	22,273.91	0.2%
Ecuador	13,456.74	0.04%	35.10	0.0%	43,587.05	0.1%	12,566.03	0.1%
Guatemala	32,650.08	0.1%	2,141.37	0.04%	226,532.01	0.6%	1,469.92	0.01%
Honduras	14,358.30	0.05%	0.00	0.0%	26,748.61	0.1%	78.72	0.0%
Nicaragua	5,460.22	0.02%	6.10	0.0%	18,387.18	0.05%	13,576.94	0.1%
Panamá	425,829.96	1.4%	127,779.61	2.6%	210,335.85	0.6%	159,129.12	1.6%
Paraguay	6,478.54	0.02%	826.96	0.02%	163,020.58	0.4%	1,941.02	0.02%
R. Dominicana	474,730.96	1.5%	38,295.72	0.8%	218,080.52	0.6%	7,504.61	0.1%
Uruguay	371,806.59	1.2%	1,698,844.70	35.1%	738,806.98	2.0%	2,610,781.50	26.5%
Venezuela	744,161.98	2.4%	78,347.14	1.6%	2,880,867.30	7.8%	161,077.60	1.6%
TOTAL RESTO AL	2,482,755.21	8.0%	2,159,626.87	44.7%	5,671,154.37	15.4%	3,103,613.82	31.5%
TOTAL AMÉRICA LATINA	30,873,815.38	100%	4,835,638.18	100%	36,862,036.14	100%	9,860,511.68	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio

*Incluye ETVE y no ETVE.

GRÁFICO 5A. FLUJOS DE IED DE ESPAÑA 2004-2011
 (Participación porcentual como destino y origen de socios seleccionados)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio

TABLA 5D RANKING DE SOCIOS ECONÓMICOS DE ESPAÑA EN AMÉRICA LATINA 2004-2011*

Comercio (Exportaciones + Importaciones)			IED (Destinos)		
	Ranking			Ranking	
México	1	44,419,028.04	México	1	24,720,956.09
Brasil	2	33,572,533.33	Brasil	2	15,989,461.63
Argentina	3	19,397,093.76	Argentina	3	12,417,522.13
Chile	4	13,889,343.01	Venezuela	4	3,625,029.28
Venezuela	5	13,643,417.93	Chile	5	2,974,578.89
Perú	6	8,285,580.76	Colombia	6	2,109,871.59
Colombia	7	7,151,021.67	Paraguay	7	1,369,551.61
Cuba	8	5,827,033.67	Uruguay	8	1,110,613.57
Ecuador	9	3,994,265.61	Ecuador	9	889,190.32
Panamá	10	3,189,354.42	R. Dominicana	10	692,811.48
R. Dominicana	11	2,851,907.89	Panamá	11	636,165.81
Uruguay	12	1,927,344.81	Costa Rica	12	459,707.04
Costa Rica	13	1,379,009.50	Guatemala	13	259,182.09
Guatemala	14	1,233,554.43	Bolivia	14	170,938.91
Paraguay	15	927,151.26	Perú	15	169,499.12
Honduras	16	791,049.33	El Salvador	16	57,043.79
El Salvador	17	776,014.76	Honduras	17	41,106.91
Bolivia	18	550,969.37	Nicaragua	18	23,847.40
Nicaragua	19	540,437.72	Cuba	19	18,773.86

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio

* En miles de euros. Las cifras de IED corresponden a las inversiones brutas, incluyendo ETVE y no ETVE.

TABLA 5E RANKING DE SOCIOS ECONÓMICOS DE ESPAÑA EN AMÉRICA LATINA 2000-2012*

Comercio (Exportaciones + Importaciones)			IED (Destinos)		
	Ranking			Ranking	
México	1	67,837,912.27	Brasil	1	39,434,174.84
Brasil	2	50,069,719.66	México	2	34,644,505.78
Argentina	3	30,174,604.75	Argentina	3	26,299,244.91
Venezuela	4	20,705,876.48	Chile	4	9,905,729.89
Chile	5	20,388,560.45	Venezuela	5	5,234,151.07
Perú	6	12,352,090.07	Uruguay	6	4,174,702.03
Colombia	7	12,314,404.00	Colombia	7	3,402,001.73
Cuba	8	9,508,024.77	Perú	8	3,348,927.88
Ecuador	9	6,027,820.00	R. Dominicana	9	1,255,786.72
R. Dominicana	10	4,901,159.70	Panamá	10	992,114.64
Panamá	11	4,390,029.92	Ecuador	11	959,509.07
Uruguay	12	3,066,840.06	Cuba	12	860,829.28
Costa Rica	13	2,407,747.02	Guatemala	13	685,085.95
Guatemala	14	1,954,815.80	Costa Rica	14	628,220.95
Paraguay	15	1,415,100.39	Bolivia	15	280,610.11
Honduras	16	1,283,678.38	El Salvador	16	214,770.49
El Salvador	17	1,179,414.50	Paraguay	17	203,880.89
Bolivia	18	868,023.41	Nicaragua	18	176,082.88
Nicaragua	19	817,967.70	Honduras	19	43,808.31

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio

* En miles de euros. Las cifras de IED corresponden a las inversiones brutas, incluyendo ETVE y no ETVE.

TABLA 5F. AOD BILATERAL DE ESPAÑA HACIA AMÉRICA LATINA 2005-2011
(En millones de dólares)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	12.3	13.8	21.6	29.7	24.1	23	2.5
Bolivia	66.7	51.6	74.6	93	97.6	69	51.4
Brasil	10.2	17.2	32.8	36.8	64.9	26.4	21.1
Chile	4.1	4.3	6.7	7.1	9.6	11.3	8.2
Colombia	31	69	64.3	85	148.6	56.2	49.4
Costa Rica	2.3	3	10	15.5	9.3	5.2	4.6
Cuba	15.2	17.6	24	45.8	37.7	42.8	19.7
El Salvador	42.6	44.1	61.1	83.6	125.7	85.5	44.6
Ecuador	48.2	37.7	71.3	87.9	48.7	55.3	22
Guatemala	38.9	223.8	252.9	255.9	113.4	92.9	45.9
Honduras	95	44.3	110.8	117.6	58.4	69.1	15
México	-24.5	-23.1	-17.2	-15.1	-14.5	5.3	-21.8
Nicaragua	60.1	36.6	115.1	125.4	142.2	106.2	64.6
Panamá	4.5	6.4	10.6	7.4	6.3	5.9	2.5
Paraguay	7.1	9.8	13.3	23	38.9	21.8	16.3
Perú	65.5	69.4	109.4	131.5	100.2	118.1	61.2
R. Dominicana	21.4	18.3	27.3	32.1	29.2	49.9	51.3
Uruguay	2.3	4.1	12.7	9.4	12.2	8.4	5.6
Venezuela	-5.4	9.9	15.9	15.5	12.9	8.2	0.5
TOTAL AMÉRICA LATINA	497.50	657.8	1017.2	1187.1	1065.4	860.5	464.6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE

TABLA 5G. CICLO ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA 2008-2012
(Candidatos presidenciales ganadores)

	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina				Cristina Fernández*	(...2015)
Bolivia		Evo Morales			**(...2015)
Brasil			Dilma Rousseff		**(...2015)
Chile			Sebastián Piñera		(...2014)
Colombia			Juan Manuel Santos		**(...2014)
Costa Rica			Laura Chinchilla		(...2014)
Ecuador		Rafael Correa			**(...2013)
El Salvador		Mauricio Funes			(...2014)
Guatemala				Otto Pérez Molina	(...2016)
Honduras		Porfirio Lobo			(...2014)
México					Enrique Peña Nieto
Nicaragua				Daniel Ortega*	**(...2017)
Panamá		Ricardo Martinelli			(...2014)
Paraguay	Fernando Lugo				Federico Franco
Perú				Ollanta Humala	**(...2016)
R. Dominicana	Leonel Fernández				Danilo Medina
Uruguay		José Mujica			(...2015)
Venezuela					Hugo Chávez*
España	J. L. Rodríguez Zapatero*			Mariano Rajoy	**(...2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Anuario CIDOB, OEA e información periodística.

* Reelección

** Posible reelección

Nota: Los años de la última columna indican el año previsto para la sucesión del presidente en funciones.

TABLA 5H. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB DE PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADOS 2007-2012

	2007-2010	2011	2012
Países desarrollados	0.3	1.5	1.3
Estados Unidos	0.3	1.8	2.8
Japón	0	-0.6	1.9
Zona euro	0.2	1.6	-0.7
España	0.1	0.1	-1.6
Países en Desarrollo	5.9	5.9	4.7
América Latina	3.5	4.4	3.1
China	10.8	9.3	7.7
India	8.1	7.3	5.1

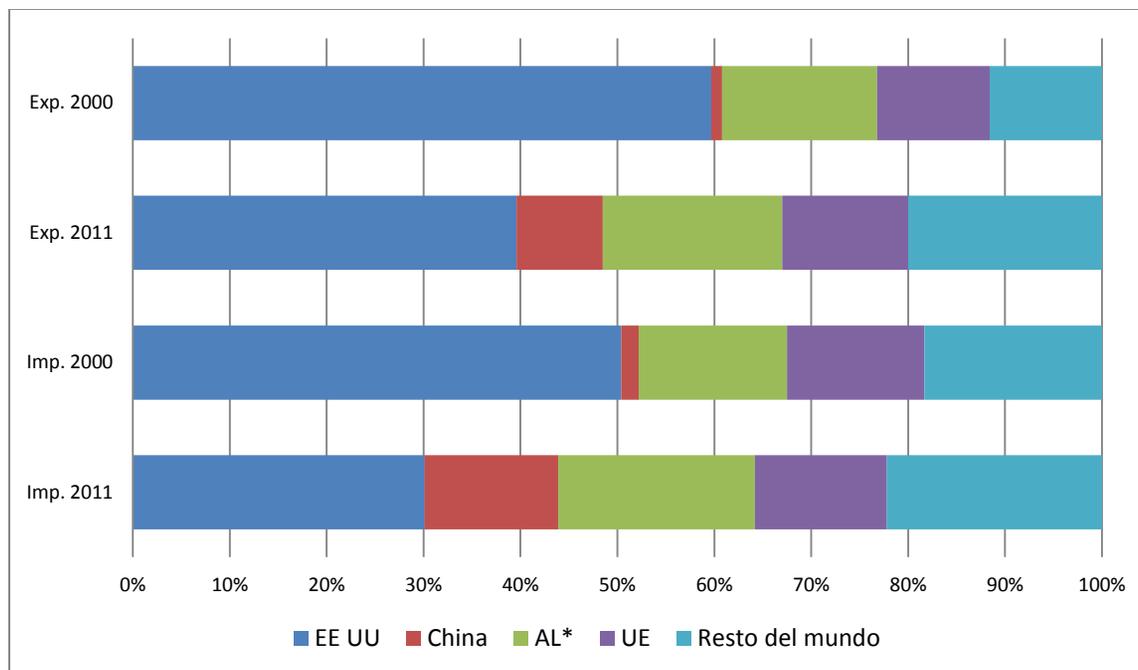
Fuente: CEPAL (2014) *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, p. 5.; CEPALSTAT Y EUROSTAT.

TABLA 5I. VALOR DE EXPORTACIONES TOTALES DE AMÉRICA LATINA 2003-2012
(En millones de dólares)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Países AAE									
Argentina	34,438.7	39,863.8	47,021.2	54,569.1	66,343.4	82,174.6	66,698.4	81,782.0	99,661.1	96,034.5
Brasil	83,531.1	109,058.8	134,355.9	157,283.2	184,603.3	228,393.0	180,723.1	233,514.2	294,248.7	282,441.6
Chile	26,753.7	39,091.9	49,140.8	67,241.2	77,591.0	75,248.5	63,955.5	82,257.3	94,543.1	90,421.0
Colombia	15,734.5	19,482.3	24,397.0	28,558.0	34,212.7	42,609.8	38,142.3	45,192.3	63,088.7	66,710.6
México	177,374.9	201,948.5	230,368.8	266,227.5	289,536.9	309,559.0	244,799.4	314,094.3	365,527.7	387,523.3
Perú	10,806.3	14,802.4	19,656.9	26,490.2	31,246.1	34,667.3	30,597.1	39,257.6	50,632.9	51,357.9
	Resto de América Latina									
Bolivia	1,961.8	2,582.2	3,315.5	4,428.2	5,003.5	7,024.8	5,475.8	7,170.7	9,237.9	12,239.3
Costa Rica	8,184.0	8,611.5	9,720.7	11,073.4	12,851.7	13,638.7	12,431.1	13,836.2	15,402.1	16,927.7
Cuba	4,650.0	5,630.0	8,919.3	9,834.0	12,022.0
Ecuador	7,327.0	8,981.7	11,479.8	14,212.6	16,070.2	20,902.4	15,748.5	19,609.3	24,669.8	26,377.6
El Salvador	2,721.6	2,832.4	3,342.1	3,770.7	4,349.3	4,809.8	4,215.7	4,971.1	5,878.7	6,093.8
Guatemala	5,375.6	6,205.6	6,767.4	7,600.9	8,714.3	9,985.9	9,399.8	10,801.9	12,786.0	12,594.1
Honduras	4,345.2	5,178.6	5,747.6	6,021.5	6,564.3	7,110.1	5,772.5	7,240.0	8,999.9	9,340.0
Nicaragua	1,313.6	1,654.8	1,962.6	2,277.5	2,559.8	3,057.6	2,747.9	3,437.5	4,438.7	5,007.7
Panamá	7,612.0	8,873.6	10,606.5	12,475.5	14,057.4	17,220.5	17,562.3	18,894.7	25,001.6	28,220.3
Paraguay	3,648.3	4,396.6	5,120.1	6,322.8	7,893.3	10,174.1	8,336.1	11,136.6	13,360.9	12,409.9
R. Dominicana	8,939.6	9,439.8	10,057.9	11,152.7	11,985.1	11,698.7	10,318.8	11,907.4	13,951.9	14,632.0
Uruguay	3,052.5	4,256.6	5,085.4	5,787.2	6,933.4	9,372.2	8,711.3	10,718.8	12,867.9	13,398.2
Venezuela	28,108.0	40,782.0	57,058.0	67,122.0	71,824.0	97,191.0	59,830.0	67,602.0	94,666.0	99,545.0
Total América Latina	436,349.2	534,183.0	644,728.5	763,137.3	865,151.6	985,670.8	786,395.2	984,226.3	1,209,980.7	1,232,320.0

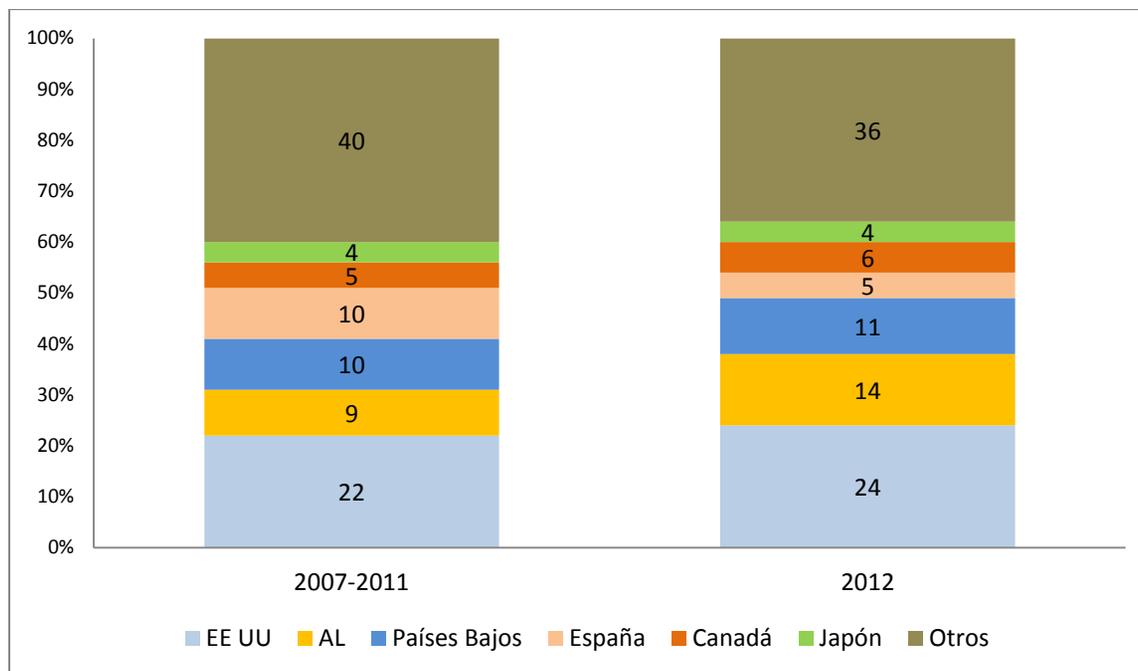
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

GRÁFICO 5B. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA 2000 y 2011
 (Participación porcentual en las exportaciones e importaciones de la región)



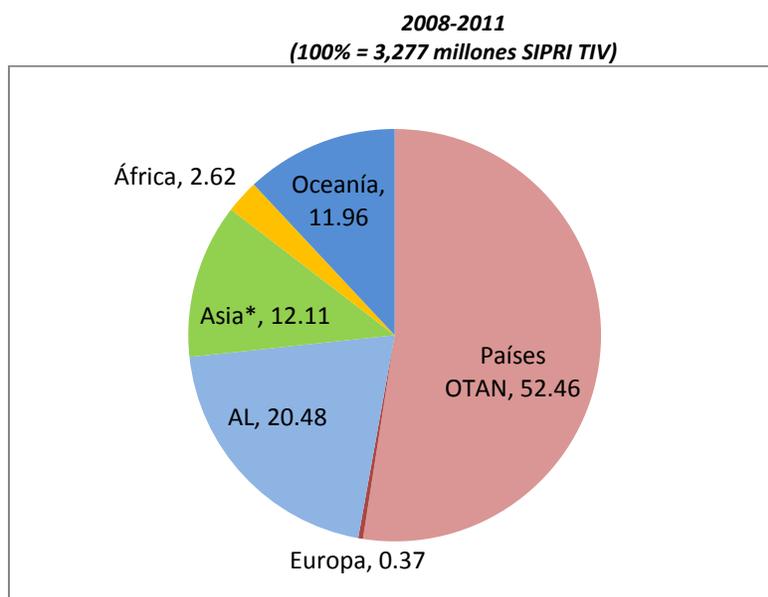
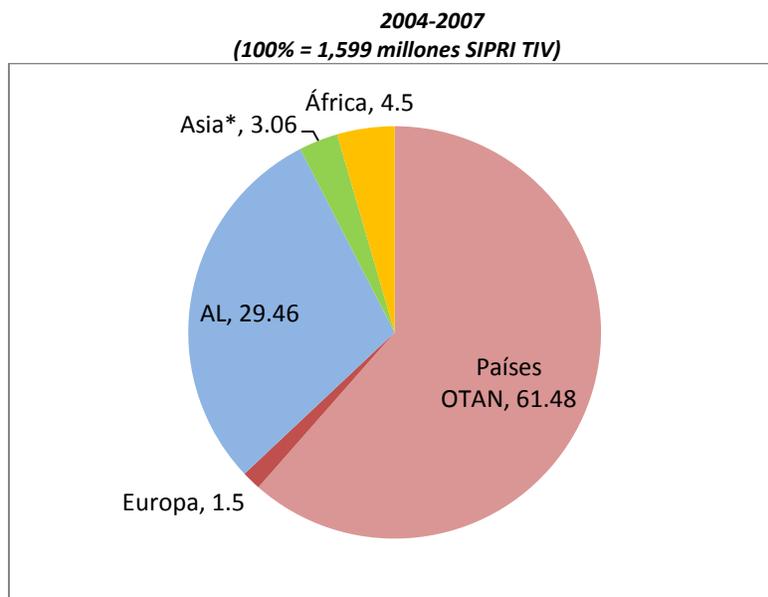
Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2012b), *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, p. 27.

GRÁFICO 5C. ORIGEN DE LA IED EN AMÉRICA LATINA 2007-2011 Y 2012
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2013b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 41.

GRÁFICO 5D. DESTINO DE LAS TRANSFERENCIAS ESPAÑOLAS DE EQUIPO MILITAR 2004-2011
(Participación porcentual)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPRI.
* Incluye Medio Oriente.

TABLA 5J. PROVEEDORES DE EQUIPO MILITAR DE AMÉRICA LATINA 2008-2011
(En millones SIPRI TIV y porcentajes)

Proveedor	Ranking		TIV	%
	2004-2007	2008-2011		
Rusia	1	1	1,506	23.5%
Alemania	7	2	926	14.4%
Estados Unidos	2	3	891	13.9%
España	5	4	671	10.4%
Israel	8	5	461	7.2%
Países Bajos	4	6	337	5.2%
Francia	6	7	280	4.4%
China	13	8	224	3.5%
Brasil	10	9	215	3.3%
Italia	3	10	191	3.0%
Gran Bretaña	9	11	169	2.6%
Canadá	11	12	118	1.8%
Chile	...	13	100	1.6%
Portugal	...	14	99	1.5%
Jordania	...	15	44	0.7%
Venezuela	17	16	43	0.7%
Suiza	15	17	28	0.4%
India	...	18	27	0.4%
Sudáfrica	16	19	24	0.4%
Corea del Sur	...	20	16	0.2%
Ucrania	...	21	15	0.2%
Finlandia	...	22	8	0.1%
Suecia	14	23	7	0.1%
Dinamarca	...	24	5	0.1%
Austria	...	25	4	0.1%
Irlanda	...	26	4	0.1%
Turquía	...	27	4	0.1%
Bélgica	12	28	3	0.0%
Argentina	19	29	1	0.0%
Taiwán	...	30	1	0.0%
Total			6422	100%

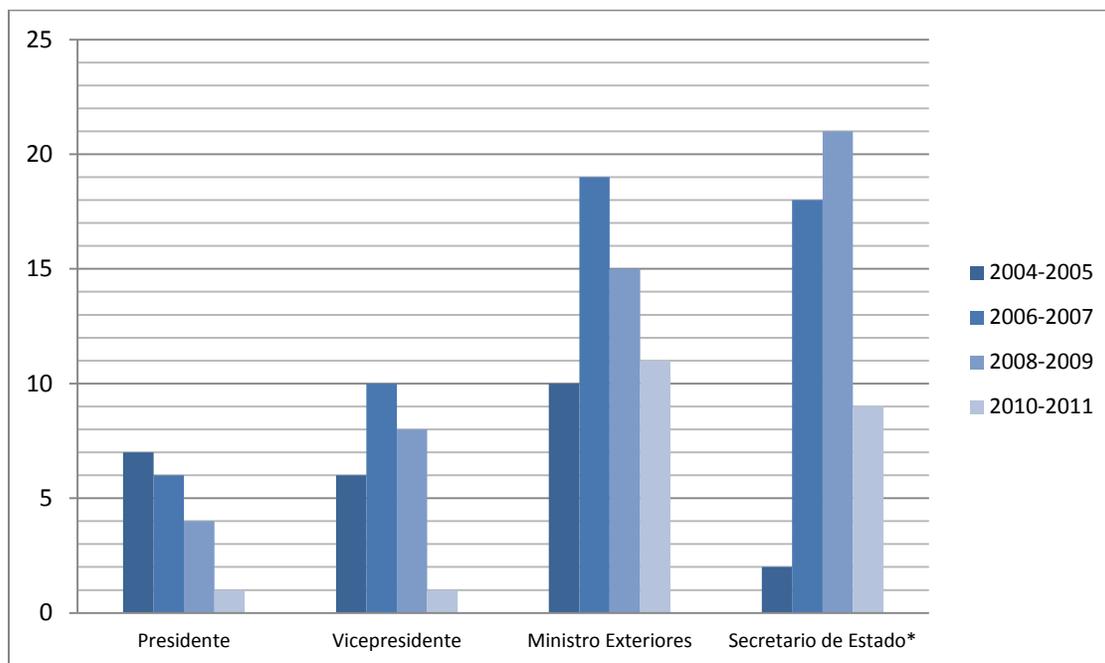
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPRI.

TABLA 5K. TRANSFERENCIAS DE EQUIPO MILITAR DE ESPAÑA HACIA AMÉRICA LATINA 1996-2011
(Destinos y volumen exportado, en millones SIPRI TIV)

1996-1999		2000-2003		2004-2007		2008-2011	
TIV	PAÍSES	TIV	PAÍSES	TIV	PAÍSES	TIV	PAÍSES
123	Chile Colombia Venezuela	49	Chile Colombia R. Dominicana	471	Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Ecuador Nicaragua Paraguay	671	Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia México Uruguay Venezuela

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPRI.

GRÁFICO 5E. VISITAS DEL EJECUTIVO DE POLÍTICA EXTERIOR A AMÉRICA LATINA 2004-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Información Diplomática (MAEC), Anuario CIDOB y Anuario El País.

* Se refiere al titular del órgano del MAEC responsable de las relaciones con América Latina. De abril de 2004 a septiembre de 2006 corresponde a la *Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica* (SEAEI). De septiembre de 2006 a julio de 2010 corresponde a la *Secretaría de Estado para Iberoamérica* (SEI). De julio de 2010 hasta diciembre de 2011 corresponde a la *Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos* (SEAEI).

NOTA: a) Las visitas consignadas en los dos primeros bienios (2004-2005 y 2006-2007) se refieren a las visitas realizadas durante la VIII Legislatura (abril 2004-abril 2008), mientras que las representadas en los otros dos (2008-2009 y 2010-2011) aluden a las de la IX Legislatura (abril de 2008-diciembre 2011); b) Las visitas que se realizaron entre enero y abril de 2008 (que corresponderían a la VIII Legislatura) se han decidido incluir en el bienio 2008-2009 con el fin de lograr una representación gráfica más adecuada. En realidad, sólo hubo dos casos: el viaje que hizo el titular de la SEI a Panamá (en enero) y el viaje del titular del MAEC a Ecuador (febrero); c) Por ende, las visitas que se señalan para el Presidente y el Vicepresidente en el bienio 2008-2009 corresponden en su totalidad a la IX Legislatura; d) La distribución por año (de 2004 a 2011) de las visitas de cada uno de estos responsables es la siguiente: Presidente: (2, 5, 1, 5, 3, 1, 0, 1); Vicepresidente: (0, 6, 4, 6, 3, 5, 1, 0); Ministro Exteriores: (2, 8, 7, 12, 11, 4, 7, 4); Secretario de Estado: (1, 1, 6, 12, 11, 10, 7, 2).