



Historia Crítica

ISSN: 0121-1617

hcritica@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

fazio vengoa, hugo

América Latina en la política exterior de España

Historia Crítica, núm. 20, julio-diciembre, 2001, pp. 40-66

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81111332003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

américa latina en la política exterior de españa*

hugo fazio vengoa**

En el transcurso de los últimos años, España se ha convertido en una pieza importante de la proyección internacional de los países latinoamericanos. En condiciones de globalización y de redefinición de la escena internacional, la necesidad de multilateralizar las relaciones externas ha creado una situación en la cual los países de América Latina buscan concretar cierto tipo de afinidades a nivel internacional y España ha sido un buen receptor de este tipo de iniciativas.

De igual manera, los distintos gobiernos españoles le han asignado a las relaciones con nuestros países una importancia especial. A primera vista, esta aseveración podría parecer una perogrullada, puesto que en los últimos cinco siglos, numerosos factores de índole histórica y cultural habrían conservado y multiplicado los vínculos entre las partes. Así, por ejemplo, Andrés Balseguito, hace un tiempo escribía que “el análisis de los vínculos entre España e Iberoamérica no puede realizarse bajo parámetros que tradicionalmente se utilizan para estudiar la relación entre dos actores del sistema internacional. En este caso pesan razones de índole histórica y cultural que escapan claramente a una visión sólo político o económico-comercial”¹.

Sin desdeñar el largo pasado histórico que vincula a las partes, y que constituye un trasfondo que explica muchas de las acciones que se emprenden en la actualidad, las relaciones entre España y América Latina sólo recientemente han ingresado en una etapa de plena normalización y definición, ya que hasta hace algunos años, Madrid le asignaba un carácter instrumental a las relaciones con América Latina y, no obstante la persistente presencia diplomática, los vínculos eran esporádicos. Igualmente, en lo que respecta a los países latinoamericanos, más allá de la retórica que han desarrollado algunos círculos políticos, la antigua metrópoli tampoco representaba un área principal de interés en la definición de sus políticas exteriores.

Dos situaciones han permitido elevar el nivel y la calidad de las relaciones que mantiene España con América Latina. Desde hace unas pocas décadas, Madrid ha comenzado a disponer de condiciones económicas (desarrollo económico y la pertenencia a la Unión Europea) y políticas (democratización y aumento de su autoridad internacional) que le han permitido abandonar la antigua retórica y, en su lugar, diseñar y poner en marcha acciones concretas en el plano externo y, de modo particular, en relación con los países latinoamericanos. Esta situación es claramente perceptible en lo que atañe a la internacionalización de la economía española y, a nivel político, en la importancia que se le ha asignado al espacio iberoamericano.

De la otra, un importante papel en la redefinición de la política española le correspondió a su ingreso a la Comunidad Europea (CEE), hoy Unión Europea (UE). Después de un período de

* Este artículo es parte de una investigación sobre los países del arco latino de la UE y sus relaciones con América Latina, que cuenta con el apoyo de Colciencias.

** *Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes.*

¹ ZALDIVAR, Andrés, “Iberoamérica y España: unidad de sentido”, en *Síntesis* N° 27-28, Madrid, enero-diciembre de 1997, p. 15.

relativo desconcierto en el que España no pudo o no supo conjugar claramente las relaciones con América Latina con su adhesión y participación en esta organización, se observa que desde inicios de la década de los noventa ha podido deslindar claramente la especificidad de cada una de estas actividades, lo que se ha traducido en el surgimiento de una orientación claramente latinoamericana en su accionar exterior. Esto, obviamente, no significa que ambas acciones transcurran paralelamente. En reiteradas oportunidades, las dos direcciones convergen para aumentar el poder negociador de España en el seno de los órganos comunitarios y, en otras, su participación en la CEE/UE se convierte en un referente de acción para el desarrollo de su política latinoamericana.

Todo esto ha llevado a que de modo particular en la década de los noventa, España y los países latinoamericanos hayan podido tejer innumerables lazos que testimonian el alto nivel alcanzado en las relaciones bilaterales y multilaterales. A nivel político, se destacan las cumbres iberoamericanas; la recién estrenada Cumbre entre los países de la Unión Europea y América Latina, en Río de Janeiro, a finales de julio de 1999; las constantes visitas de jefes de Estado y otros altos funcionarios a Madrid y del gobierno español o de la Corona a las distintas capitales latinoamericanas; los diferentes apoyos que los gobiernos españoles han prestado a los procesos de paz en América Latina, desde Contadora hasta Colombia; la reiterada defensa de los problemas latinoamericanos en las distintas instancias de la Unión Europea y la presencia de los temas latinoamericanos en las cumbres hispano norteamericanas. En el plano económico, se observa una situación similar: España es uno de los principales inversionistas en América Latina, la mayor parte de su cooperación internacional se destina a los países de la región; es muy significativo el tráfico comercial entre España y América Latina e igualmente se le abona la defensa de los intereses latinoamericanos en las instituciones de la Unión Europea que han dado como resultado, entre otros, la admisión de la República Dominicana al acuerdo de Lomé, aun cuando quedó marginado de los protocolos del azúcar, el plátano y el ron; la suscripción de acuerdos de libre comercio con el Mercosur, Chile y México y la extensión de recursos financieros del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo a nuestra región, para lo cual contó igualmente con el apoyo de Italia y Portugal.

Estos múltiples vínculos, la mayoría de los cuales se han tejido en la década de los noventa, son una clara demostración de la importancia que reviste para España este acervo común con los países latinoamericanos dentro del proceso de fortalecimiento de su presencia internacional.

No obstante este intenso historial de múltiples y variadas relaciones, en la literatura especializada dedicada a las relaciones externas de España no es claro cual es el lugar de América Latina en su política internacional, ni cuales son los diferentes usos que los dirigentes españoles le asignan a las relaciones con nuestro continente. El problema es que la agitada vida nacional e internacional de las últimas décadas ha conducido a numerosas redefiniciones de los escenarios en que se han desenvuelto estas relaciones. Así como tras la muerte de Franco, España ingresó en un período de transición democrática, la política internacional entró igualmente en un período de redefinición. Cuando este proceso se encontraba en una fase más o menos avanzada, España ingresó a la Comunidad Europea, lo que le implicó sobrellevar profundas reformas en el plano interno y redefinir sus ejes de acción internacional, ya que surgió una dimensión multilateral en el accionar externo prácticamente desconocida hasta entonces. Nuevamente, cuando se creía que España se había “normalizado” y era un país comunitario íntegro en términos de comunitarización, sobre

todo después de que a España le tocó ejercer la presidencia del Consejo Europeo en 1989, se produjo el fin de la guerra fría lo que transformó radicalmente el escenario internacional y surgió en algunas capitales europeas, entre ellas Madrid, el síndrome de la “marginalización”. Igualmente, el inicio de la década de los noventa trajo consigo el ambicioso programa de la moneda única y para un país de desarrollo medio como España esto se tradujo en que los nuevos propósitos comunitarios coparon buena parte de su agenda internacional.

Cada uno de estos giros se ha traducido en modificaciones sustanciales de las relaciones entre España y los países latinoamericanos y por ello no podemos verlas como un proceso continuo sino como un intenso esfuerzo de problematización y redefinición.

La tesis que orienta nuestro trabajo la podemos resumir en los siguientes términos: fue sólo a partir de la llegada de los socialistas al poder en España (1982) que se comenzó a consolidar una política exterior frente a América Latina, política que dejó de asignarle a nuestra región una función meramente instrumental. América Latina se ha convertido en un eje fundamental en el accionar externo español en la medida en que la “relación especial” le debía aportar las condiciones para erigirse en una potencia media de alcance internacional con lo cual logró, además, maximizar sus capacidades negociadoras en el seno de la Unión Europea. A nivel económico, América Latina ha servido como espacio de aprendizaje para la internacionalización de las empresas españolas y se ha convertido en una zona a través de la cual fortalece y multilateraliza su inserción internacional.

Para España, las relaciones con América Latina se inscriben en un designio que ha sido recurrente en los discursos de las elites políticas que llegaron al poder después de la muerte de Franco en el país ibérico: España como potencia media. Es evidente, que los diferentes gobiernos españoles, no obstante las diferencias programáticas de muchos de ellos, han tenido esta idea en mente al momento de definir los ejes de su política exterior. Las relaciones con América Latina y, en menor medida, con los países del Mediterráneo, han jugado también en este mismo sentido. Los vínculos especiales que España ha cultivado con estas regiones son fortalezas que Madrid ha logrado construir y son, al mismo tiempo, zonas de debilidad para la mayor parte de las políticas exteriores de los demás países europeos. En esto, precisamente, consiste el aporte especial de España a la política internacional europea. Es ahí, justamente, donde se produce el punto de convergencia y de cristalización del bilateralismo y el multilateralismo de España en relación a los países latinoamericanos con y en función de su protagonismo en el seno de la Unión Europea. En tal sentido, si bien existe evidentemente una dimensión propiamente bilateral en las relaciones entre España y los países latinoamericanos, la política española hacia nuestra región no puede verse al margen de la necesaria *comunitarización* de su accionar externo en la medida en que la dinámica económica y política de la Unión Europea constituye una lógica organizacional de las políticas nacionales de los países miembros.

las relaciones entre españa y américa latina: algunos antecedentes

No obstante el largo pasado colonial, fue sólo en la época de la dictadura de Franco que España volvió los ojos hacia América Latina, pero siempre asignándole un carácter instrumental a estas relaciones. En sus comienzos, esta estrategia constituía una prolongación de la retórica iniciativa de la dictadura de Primo de Rivera, que, con el ánimo de elevar el papel internacional de España,

había buscado construir un bloque con los países latinoamericanos, obviamente bajo de liderazgo de Madrid, para otorgarle a España una sólida posición en el concierto de naciones del período de entreguerras.

Con Franco, esta iniciativa asumió un carácter aún más instrumental. Ante el aislamiento internacional en el que se encontraba el régimen, Franco propuso la idea de que España debía actuar como puente espiritual entre América Latina y Europa. De ahí el celo con que se defendió el proyecto de Hispanidad, de la Madre Patria y de Comunidad Hispánica de Naciones que alcanzaron una cierta notoriedad en el discurso político, sobre todo, luego de la creación del Instituto de Cultura Hispánica en 1945.

Este carácter instrumental asumió diferentes modalidades. A veces, en razón de las propias debilidades de la política exterior española, se convirtió en un sustituto ante los escasos logros alcanzados en el plano europeo. Así, por ejemplo, durante la década de los años sesenta, España intentó intensificar las relaciones a nivel político y económico con los países latinoamericanos.

A mediados de la década, aproximadamente el 17% de las colocaciones españolas en el mercado exterior se dirigían a América Latina. Este mercado aparecía como prometedor, debido a las dificultades que enfrentaba el país ibérico para penetrar el mercado comunitario caracterizado por sus elevados aranceles. En estos años, igualmente, se hizo más evidente el interés de España por participar en las actividades de la OEA y la CEPAL. Pero en la década de los años setenta, cuando se multiplicaron los vínculos con Europa a raíz del acuerdo comercial preferencial con la Comunidad Económica Europea, el comercio con sus antiguas colonias americanas comenzó a registrar variados retrocesos. A inicios de la década, América Latina era el destino de un poco menos del 13% de las exportaciones españolas y en 1975 había caído a sólo el 10%. Una situación análoga se presenta en el plano de las inversiones².

En otras oportunidades, se sostenía la idea de crear un mercado común a nivel de América Latina y España, con el ánimo de aumentar el interés europeo por España y abrir perspectivas para su inclusión a la CEE. En la carta, que en 1962, dirigió el Ministro de Asuntos Exteriores de España al Presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad, sostenía al respecto: “Creo de interés manifestarle que mi gobierno está convencido de que los nexos que unen a España con los países americanos no han de sufrir mengua con la integración en la Comunidad, antes al contrario pueden ser una positiva contribución para resolver los problemas planteados entre aquéllos y ésta”³.

América Latina también debía desempeñar otros roles para alcanzar propósitos de más largo alcance. Un ejemplo de esto se puede visualizar en la irrealista iniciativa de la Comunidad Atlántica con la que se pretendía alcanzar varios objetivos. Primero, conformar una cooperación triangular entre Europa, Estados Unidos y América Latina con el fin de hacer frente a la amenaza comunista. Una triangulación tal debía servir igualmente para reforzar la soberanía española frente a Estados Unidos y, por último, el diálogo y la interdependencia entre ambas riveras del Atlántico aumentaría las posibilidades de ingreso de España en la CEE en la medida en que Madrid sería el interlocutor y el puente natural entre Europa y América Latina.

² ALONSO, José, DONOSO, Vicente, *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1983, pp. 47-51.

³ Citado en TRUYOL, Antonio, *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972, p. 157.

Por último, a nivel discursivo era recurrente el papel asignado a América Latina como mecanismo legitimador de determinadas políticas internas. Este era, por ejemplo, el caso cuando se soñaba con la España imperial y eterna, idea que debía contribuir a aumentar la cohesión interna. En síntesis, la política exterior española era de reacción ante un hostil entorno internacional y se proponía, casi sin recursos, aumentar los márgenes de maniobra en el plano externo. Pero en ninguno de estos frentes disponía de un margen de acción que le permitiera desarrollar una política exterior autónoma y centrada en torno a sus intereses nacionales.

transición democrática y política exterior

Uno de los temas que más ha concitado la atención de los politólogos desde finales de la década de los años setenta ha sido el estudio de la transición de un régimen a otro. La mayor parte de la literatura se ha centrado en los cambios internos en estos países, en la calidad de los actores y en los desafíos institucionales que se plantearan a las nuevas capas dirigentes democráticas. Unos cuantos se detuvieron en el tema del contexto internacional de las transiciones democráticas, pero un ámbito que no concitó mayormente la atención de los analistas fue el tema de la transición y consolidación democrática y la enunciación de la política exterior.

Esto fue particularmente válido en el caso de España, dado que la transición democrática se trazó como derrotero el ingreso a la Comunidad. Para los gobiernos españoles, la pérdida de soberanía del Estado en detrimento de los órganos comunitarios debía traer como beneficio la disciplina económica, el fortalecimiento de la liberalización económica y política, la modernización general del país, la utilización de los fondos estructurales y la posibilidad de crear alianzas con Estados que aumentaban la significación internacional de la Península Ibérica en los destinos de Europa y del mundo⁴. En este sentido, la transición española fue un proceso tanto económico como político. En el primer plano, era menester sustituir el capitalismo corporativo español heredado de la época de Franco, por un modelo que compatibilizara a España con las economías europeas en aras de una eventual adhesión del país a la Comunidad Europea. En el ámbito político, la transición implicaba profundos cambios en dos frentes. De una parte, después de los largos años de semiaislamiento internacional, la transición tenía que asumir el inmenso desafío de poner en práctica una nueva política exterior que superara el ostracismo anterior, adecuara el accionar externo con la realidad democrática que poco a poco se construía, insertara a España en el concierto internacional, transitara de un esquema bilateral a uno multilateral y, en suma, aumentara la autonomía internacional⁵. Dentro de esta perspectiva, los gobiernos de transición se inclinaron por desarrollar una vocación marcadamente atlantista en relación con Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y América Latina.

De la otra, la transición hacia la democracia en España constituyó un proceso a través del cual, en una coyuntura histórica precisa, 1975 a 1982, se produjo el paso controlado de un sistema político

⁴ CLOSA, Carlos, "National interest and convergence of preferences: a changing role for Spain in the EU?", en RHODES, Carolyn, MAZEY, Sonia (editores), *The State of the European Union, Building a European Polity?*, vol. 3, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1995. Véase igualmente el dossier "Spain" publicado en *The Economist*, 14 de diciembre de 1996.

⁵ Véanse, CALDUCH, Rafael (Coordinador), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ciencias Sociales, 1984; MESA, Roberto, *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudeba, 1988; ARMERO, José Mario, *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

autoritario a uno democrático en forma evolutiva y sin mayores traumas profundos (con la sola excepción del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981) sin que se presentara un momento de ruptura entre ambos períodos. En general, durante esta fase, la política exterior no fue muy intensa en razón de la necesidad de redefinición de la misma y porque se le concedió una mayor prioridad al tema de la construcción del sistema democrático.

En cuanto a la política exterior, la Carta Magna estableció un sistema triangular, el Rey, el Gobierno y las Cámaras, en el que el Ejecutivo se convirtió en el responsable de la iniciativa, la dirección y la mayor parte de la gestión y ejecución, correspondiendo a la Corona la suprema y formal representación y a las Cortes la fiscalización política de la acción del gobierno y la prestación -o no- de autorización de conclusión de alguna clase de tratados. La escasa preocupación por los temas internacionales quedó claramente reflejada en la Constitución, ya que se le dedicaron pocos artículos y no se tradujo en un claro avance en el proceso de democratización de la conducción exterior⁶.

No obstante la poca centralidad de los temas internacionales, la modalidad misma de transición introdujo de por sí aspectos nuevos en el funcionamiento de la política exterior de España. De una parte, la descentralización y las nuevas competencias de que pasaron a gozar las comunidades autónomas permitió que las Comunidades y los Ayuntamientos comenzaran a ejercer funciones en el plano externo, que antes se encontraban unificadas en el Estado central. De otra parte, esta mayor proliferación de entes que entró a participar en el diseño de la política exterior española contribuyó a una mayor participación política, sobre todo en lo que respecta a los temas asociados a la cooperación, las ayudas y la asistencia.

A partir de estas transformaciones en el sistema político, la sociedad civil se convirtió en un nuevo actor que estimuló el desarrollo de la política exterior y aumentó los niveles de concientización de la sociedad en torno a los problemas internacionales y en particular sobre los problemas socioeconómicos de las regiones periféricas del mundo, así como sobre la necesidad de establecer nuevos mecanismos de cooperación internacional.

Una constante de la transición que se reflejó en la política exterior se relacionó con el tema de la democracia y la defensa de los derechos humanos. La centralidad de esta temática obedecía a varios factores. De una parte, la democracia debía garantizar la obtención de respaldo internacional por parte de las potencias occidentales al proceso de cambio español, lo que, de suyo, debía posibilitar una normalización de las relaciones exteriores de España y la apertura de un real margen de acción en el sistema internacional. Pero también la democracia en política exterior constituía un mecanismo de legitimación interna en la medida en que contribuía al aislamiento de los sectores nostálgicos de la época de la dictadura. Por último, la orientación democratizadora en la política exterior que se utilizó como arma principalmente contra los regímenes autoritarios imperantes en América Latina, sirvió para que España identificara un perfil propio en materia de política exterior, lo que se tradujo en un significativo fortalecimiento de su presencia externa. De ahí que, después de la desaparición del dictador, la democracia se transformara en un tema central dentro del mismo discurso de la política exterior⁷.

⁶ REMIRO, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984.

⁷ DOBBACH, Daniel, "Transition démocratique et politique étrangère: les relations entre l'Espagne et l'Amérique latine depuis la mort de Franco", en *Cahiers des Amériques latines* N° 23 1997, p. 8.

La acción más importante emprendida en asuntos externos ocurrió el 28 de julio de 1977, cuando el gobierno presentó expresamente su solicitud de ingreso a la Comunidad Económica Europea. El tema de la adhesión a la CEE representaba la más alta importancia ya que de por sí conjugaba los disímiles anhelos que las nuevas autoridades españolas querían plasmar en su recién estrenada política exterior democrática. En este sentido, vale la pena señalar que si en general los partidos políticos emergieron divididos en la escena política con respecto a la mayor parte de los temas de la agenda exterior (v.g. la OTAN, los países en desarrollo, América Latina, etc.), existía un consenso tácito en torno a la actuación frente a Europa.

Para el conjunto de los españoles, independientemente de su credo político o religioso, Europa equivalía a modernización: “El sentido profundo de la construcción europea se percibe de manera diferente visto desde España y visto desde otros socios como Francia o Alemania. Para nosotros la idea de Europa está identificada con la de modernización”⁸. Constituía también un compromiso con la democracia y los derechos humanos, y, a través de la participación en los órganos comunitarios, se le percibía como una forma para recuperar el status que el país había perdido. Por último, pero no menos importante, la pertenencia a la CEE deparaba garantías económicas y era entendida como un mecanismo para el fortalecimiento del desarrollo económico español.

Con el ingreso a estas organizaciones, la política exterior española sufrió una importante transformación. Además de la OTAN y la CEE, a las que ingresó en 1982 y 1986 respectivamente, España fue admitida en el Consejo de Europa (1977) y en la UEO (1990). De un esquema básicamente bilateral en su relacionamiento externo, pasó a uno que conjugaba la dimensión bilateral con el multilateralismo.

Finalmente, se observó durante estos años un sensible cambio en las relaciones con los países latinoamericanos. Esta política de los primeros gobiernos centristas mantuvo el referente de que España sirviera de puente entre Europa y América Latina. En ese sentido, siguió inscrita en una perspectiva instrumental, pero con la novedad de que, aun siendo un gobierno conservador, el de la Unión de Centro Democrático, se trazó como objetivo convertir a las acciones españolas en una especie de tercera vía, que además de reforzar el protagonismo español en política internacional, desvinculara a América Latina de la tensa dinámica de confrontación Este-Oeste⁹.

Demás está decir, que América Latina era uno de los pocos espacios donde España podía hacer realidad sus anhelos de autonomía en política exterior. Igualmente destacable fue la reanudación de las relaciones con México, hecho ocurrido el 28 de marzo de 1977. “De esta forma, la política iberoamericana se usó en ocasiones como una política de sustitución, al estilo de la política franquista, aunque con distinto acento, que tendía a llenar el eventual vacío que se podía producir en la afirmación de la dimensión europea de España mediante la apertura de una tercera vía. Otras veces se utilizó como una política de <presión> dirigida a reforzar la posición negociadora de

⁸ WESTENDORP Y CABEZA, Carlos, Conferencia en el Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), bajo el título “La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos conflictos”, 23- 2- 96. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

⁹ MUJAL LEÓN, Eusebio, “Iberoamérica en la nueva política exterior española”, en AA.VV., *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América Latina en los ochenta*, Madrid, Ediciones de Cultura Hipánica, 1986.

España frente a la Comunidad Europea y frente a Estados Unidos. Finalmente, se le asignó la función de política de <legitimación> de la propia Unión de Centro Democrático a nivel interno, buscando a través de un pretendido <progresismo> lavar la herencia franquista que caracterizaba a parte significativa de sus miembros”¹⁰.

fundamentos de la política exterior española durante la consolidación y profundización democrática

Si los gobiernos de centro fueron los promotores de la transición, la larga era de predominio socialista (1982-1996) se puede definir como un período de normalización y consolidación democrática y económica. Desde el momento en que arribaron al poder, quedó en evidencia que el gobierno socialista español no sería similar al practicado por Francia en los primeros años del mandato de François Mitterrand, el cual, con su “ruptura con el capitalismo”, había estimulado grandes aumentos salariales y la reactivación económica a través del consumo, y la nacionalización de la banca y de la gran industria.

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ya en 1979 había renunciado a los postulados más izquierdistas y una vez en el poder, en lugar de una política expansiva, adoptó un severo ajuste económico por medio de la devaluación de la peseta y una política monetaria fuertemente restrictiva. La divisa fundamental de este gobierno fue la modernización en torno a un pacto tácito de todas las fuerzas en torno al objetivo de ingreso a la CEE. Por ello, desde 1983 se procedió a una severa reconversión industrial por medio del impulso a los sectores productivos de demanda fuerte (electrónica, informática, instrumentos de precisión, productos farmacéuticos) y la transformación de la industria tradicional.

La integración de la economía española en la CEE significó la definitiva apuesta por la internacionalización de la economía, tanto en el ámbito europeo, como a nivel mundial. De esta manera, en un breve lapso de tiempo, la economía española transitó de un esquema de protección para convertirse en una economía inserta en uno de los principales centros económicos y financieros mundiales. La internacionalización de las empresas españolas representaba grandes retos, ya que eran empresas de tamaño mediano, con escasa competitividad y especializadas en sectores que enfrentaban una feroz competencia por parte de los países en desarrollo. Por esta razón, la estrategia española de internacionalización tuvo que basarse en un conjunto de empresas muy específicas, localizadas en áreas tales como los servicios o las telecomunicaciones, que parecían ofrecer mejores perspectivas, y en las que el sector público español disfrutaba de ciertas ventajas comparativas. Uno de estos ejemplos fue Iberia, empresa que realizó grandes inversiones en algunas compañías de aviación latinoamericanas, como Viasa, Ladeco y Aerolíneas Argentinas¹¹.

Para España, el ingreso a la Comunidad Económica representó un cambio capital. No sólo por lo que implicó en términos de modernización -liberalización económica, armonización de la reglamentación de las operaciones comerciales con las de los demás Estados comunitarios, entrada

¹⁰ DEL ARENAL, Celestino, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994, p. 120.

¹¹ BOIX Carles, *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza, 1996, p. 199.

de capital extranjero y por la ampliación de todo tipo de intercambios en el seno de la Comunidad, sino también porque alteró sus relaciones externas, fortaleció su presencia en el mundo y abrió espacio para la multilateralización de sus relaciones externas.

Si bien la adaptación y el ingreso a la CEE significaron una pérdida de autonomía en el manejo de la política monetaria, una severa disminución del poder de maniobra para atacar los graves problemas que enfrentaba la economía española, tales como el desempleo, y se agravó la dependencia externa en razón de que numerosas empresas nacionales pasaron a manos de inversionistas extranjeros debido a que buena parte de la inversión extranjera se orientaba a asegurar canales de distribución y de mercadeo mediante la adquisición de las empresas españolas, la internacionalización fue el principal factor que impulsó la liberalización de la economía para armonizar la política comercial española con la de la Comunidad. En este sentido, no es equivocado decir que la negociación y el ingreso a la CEE abrieron una nueva página en la historia de España.

Estos significativos cambios cualitativos no supusieron, de inmediato, una modificación sustancial en la presencia internacional de España. Por el contrario, la proyección exterior del país ibérico siguió siendo escasa en términos de exportaciones, inversión extranjera y en el número de multinacionales de propiedad española. De ahí se desprende la importancia que ha revestido América Latina que se ha convertido en el destino privilegiado de las inversiones españolas. España es el cuarto socio comercial de América Latina dentro de la Unión Europea y el primer país en volumen de inversión productiva. Gracias a la extensión de su actividad en estos países, algunas empresas ibéricas han llegado a convertirse en verdaderas multinacionales. Este es el caso de Telefónica, que, en pocos años, se ha consolidado como un líder en el sector por su participación en las telecomunicaciones de Argentina, Chile, Perú y Venezuela. Es un sector estratégico ya que se combinan las comunicaciones y la información con la lengua común.

El ingreso a la CEE implicó también una clara transformación de las relaciones externas. De una parte, porque España tuvo que asumir como propios los acuerdos que la CEE había suscrito con otras regiones del mundo. Así, por ejemplo, tuvo que hacer importantes modificaciones para asumir los acuerdos preferenciales con los países de la EFTA, con los asociados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y con el Mediterráneo en el marco del Programa Global Mediterráneo. América Latina, con quien España deseaba reanudar sólidos vínculos, quedaba al margen de los beneficios que deparaban los acuerdos comunitarios. Esto quedó claramente registrado en el intercambio comercial. Si en 1980, las exportaciones hacia América Latina se cifraban en 1.412 millones de ecus, lo que representaba el 20,6% de las ventas de España a los países no comunitarios, en 1987, un año después de la adhesión a la CEE, las colocaciones españolas en estos mercados descendieron a 1.052 millones, es decir, cayeron al 11%. A partir de 1988 se registró un leve crecimiento y en 1990 alcanzaron los 1.636 millones y en 1997 los 5.620 millones de ecus, lo que representaba el 11,1% y 20,3%, respectivamente, del total de las exportaciones no comunitarias de España. En cuanto a las importaciones, la tendencia es similar. En 1980, las compras realizadas en América Latina alcanzaron los 2.364 millones, en 1987 descendieron a 2.190 millones, a partir de 1988 se registró una nueva alza al alcanzar los 2.801 millones y en 1997 los 4.145 millones de ecus, lo que en porcentaje del total de importaciones no comunitaria se tradujo en que las colocaciones de América Latina representaron el 14,6%, 11,2% y 12,5%.

Pero la consecuencia más significativa fue el rápido crecimiento de la desviación comercial hacia la misma Europa comunitaria. En 1980 las exportaciones hacia la CEE ascendían a 8.080 millones de ecus, en 1990 alcanzaba los 30.869 millones y en 1997 los 60.719 millones de ecus y en esos mismos años las importaciones provenientes de la CEE arrojaron las siguientes cifras: 8.105 millones, 41.222 millones y 67.275 millones de ecus¹². Esto es uno de los factores que permiten argumentar que las relaciones de España con América Latina no pueden analizarse al margen de la comunitarización de la política y la economía internacional española. Por más que en determinadas circunstancias los gobernantes quisieran darle una mayor significación a estas relaciones, los factores estructurales han intervenido, a veces, en un sentido contrario.

Si España ha logrado aumentar sustancialmente su papel en la CEE/UE, se ha debido en buena parte al hecho de que se ha declarado siempre como un país integracionista, es decir, aboga por una mayor profundización del proceso de integración, lo que lo ubica junto a países como Alemania, Francia, Bélgica e Italia. En tal sentido, los sucesivos gobiernos españoles han sido enfáticos defensores de ampliar los ámbitos de acción comunitario incluyendo la Política Exterior y de Seguridad Común. Pero, con su tardío ingreso a la organización, España tuvo que saber definir claramente sus intereses nacionales en el contexto comunitario, lo que la ha llevado también a veces a sostener posiciones afines al intergubernamentalismo.

Desde el ingreso, España ha podido beneficiarse de la Cooperación Política Europea y después de la Política Exterior y de Seguridad Común en los siguientes planos: dispone de un perfil internacional inalcanzable en el caso de países pequeños o periféricos, gozando así de mayor prestigio y de posibilidades de liderazgo; y ha logrado introducir los intereses particulares en una agenda europea, convirtiéndolos de esta manera en problemas europeos y justificar ante la opinión pública nacional la adopción de políticas impopulares sobre la base de la existencia de una posición europea¹³.

La caída del muro de Berlín supuso un gran cambio en la política internacional española, ya que sus intereses dejaron de ser compartidos por los demás países miembros. Aquí surgió el síndrome de la periferia. “La inflexión de 1989, determinada por el final de la guerra fría, reorienta la diplomacia española. Por una parte, España busca un espacio propio del ámbito CPE y, por otra parte, define con claridad una agenda propia (Mediterráneo y América Latina), diferente de la agenda prioritaria en la CPE (Europa Central y Oriental). La diplomacia española actúa motivada por dos factores: la búsqueda de un mayor status internacional (potencia media) y la percepción de ser un país periférico en la Nueva Europa”¹⁴. Este síndrome se evidenciaba en el hecho de que con la ampliación se corría el riesgo de que España perdiera peso en el Consejo.

Como América Latina constituye una zona de prestigio para la política exterior española, Madrid no ha europeizado su agenda latinoamericana, sino que se ha empeñado en mantener un margen de acción diplomático que le permita maximizar sus capacidades negociadoras en el seno de la

¹² Todos estos datos fueron extraídos de COMMISSION EUROPOÉENNE, *Commerce extérieur et intra-Union Européenne. Annuaire statistique 1958-1997*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemburgo, 1998.

¹³ BARBÉ, Esther, “La Cooperación Política Europea: la revalorización de la política exterior española”, en GILLESPIE, Richard et al, *Las relaciones exteriores de la España democrática, op. cit.*, p. 156.

¹⁴ BARBÉ Esther, “De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea”, en *Afers Internacionals* N° 34-5.

CEE/UE. Esta idea la constató claramente el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de España, cuando señaló: “España debe ser muy cuidadosa, porque corre grandes riesgos si las áreas de interés de España quedan incluidas en fórmulas de mayoría calificada”¹⁵.

Con el presidente José María Aznar se han producido algunos cambios con respecto al período socialista. La política extranjera que durante la era González había desarrollado un conjunto de actividades para aumentar el protagonismo de España en el mundo, se trastoca por una orientación que centra la atención en Europa y sólo en segundo lugar vienen América Latina y el mundo árabe. Igualmente, el problema de la convergencia monetaria le asigna una importancia mayor a los problemas internos que a los internacionales¹⁶. Este es ante todo un cambio de énfasis. De una relación más equilibrada entre la temática comunitaria y la extracomunitaria, España, en los últimos años, le ha asignado una mayor importancia al proceso de integración y al lugar de España en el mismo.

la dimensión política de las relaciones entre España y América Latina

Desde la consolidación democrática, las relaciones entre España y América Latina se han expresado intensamente a nivel político y económico. En su nueva definición, el primero remonta sus orígenes a inicios de la década de los años ochenta. En este ámbito se expresaron diferentes intenciones en torno al papel que debían desempeñar los vínculos entre el país ibérico y las naciones latinoamericanas. No era fácil definir un perfil frente a la región debido a que los antecedentes históricos de las relaciones no servían para los nuevos propósitos y, además, porque España se encontraba en un proceso de cambio interno e internacional de tal envergadura que no era claro cuál sería el lugar asignado a América Latina. Lo único que sí parecía evidente era que se deseaba un tipo de relación diferente a la que se había sostenido en el pasado. “Quiero dejar bien en claro -señaló el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán-¹⁷ que España no intentará actuar como puente. Más bien deseáramos que nuestra activa participación en Europa e instituciones europeas fuera una fuerza impulsora, la ocasión para un cambio de dirección audaz en las relaciones entre Europa y América Latina”.

Una de las dificultades para definir este nuevo tipo de relación se debía también al hecho de que los gobernantes no querían darle un sentido partidista a la política exterior, sino que deseaban definir una verdadera política de Estado que pudiese mantenerse en sus líneas generales en el tiempo, independientemente de las fuerzas que se encontraran en el poder. Esto era parte de la convicción de que América Latina no constituía un problema coyuntural, sino que conformaba un componente fundamental en el diseño general de la política exterior española. “Las bases que deben regir esa política - señalaba Felipe González- deberán ser asumidas por cualquier gobierno democrático español, independientemente de su signo político y en consecuencia por todas las fuerzas políticas y sociales del país; en otras palabras, debe ponerse en marcha una auténtica política de Estado. Esta concepción estatal ha sido puesta de manifiesto por su Majestad el Rey,

¹⁵ ORDÓÑEZ, Fernández, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados N° 169, 9 de noviembre de 1990, pp. 5087-5088.

¹⁶ ALCOVER IBÁÑEZ, Norberto, “L’Espagne de José María Aznar”, en *Etudes* N° 3895, noviembre de 1998.

¹⁷ Actividades, textos y documentos, 1983. Archivo del Ministerio de Asuntos Externos.

que ha trazado en sus viajes al continente hermano las líneas de estos vínculos en sus dimensiones exactas”¹⁸.

Fue por esta razón que, en este proceso de construcción de un nuevo tipo de relacionamiento internacional, los gobiernos socialistas manifestaron diversas opciones en su política exterior, lo que, de una u otra manera, incidió en los vínculos con América Latina. Así, por ejemplo, mientras el primer ministro socialista de asuntos externos, Fernando Morán, 1982 a 1986, se declaró partidario de una mayor fluidez en las relaciones con los países no europeos y defendió, al mismo tiempo, una mayor equidistancia con respecto a los Estados Unidos¹⁹, su sucesor, Francisco Fernández Ordóñez, 1986 a 1993, sostuvo la idea de una mayor convergencia de la política latinoamericana con la europea y abogó por otorgarle una mayor centralidad a los asuntos latinoamericanos en el seno de las organizaciones comunitarias. Esta política fue seguida por Javier Solana, hasta 1996, cuando finaliza el largo ciclo de gobiernos socialistas. En sí, los partidarios más fervientes de la integración de España en los dispositivos occidentales abogaron por la inclusión de América Latina en el marco de las relaciones con la CEE y de Europa Occidental²⁰. Estas reorientaciones son una clara demostración de las dificultades que experimentó España en la definición de sus ejes en materia de política exterior.

América Central fue el primer escenario experimental a través del cual, tanto en los gobiernos de centro como en los socialistas, se fue definiendo la nueva política exterior hacia el conjunto de la región. Los primeros gobiernos de transición en España, siguiendo cierto discurso tercermundista que ya había sido puesto en práctica por la dictadura de Franco, vieron en el conflicto centroamericano la posibilidad de poner en juego los nuevos referentes que debían articular la política exterior española. Esto se explicaba por varias razones. De una parte, estaba en juego el tema de la democracia, elemento tan caro en la política exterior española y que servirá como elemento estructurador de la política bilateral con los países latinoamericanos. Además, este conflicto abría un cauce de negociación para España en la medida en que podía demarcarse de las posiciones asumidas por Estados Unidos frente a la región, gobierno que tendía a visualizar el conflicto como una expresión del enfrentamiento Este-Oeste, e involucraba de manera más decidida a la Comunidad en la región, lo que convertiría a Madrid en el interlocutor natural entre Europa y América.

Por el otro lado, los intereses y la presencia española en la región eran reducidos por lo que los costos de la acción sería menores: no había grandes intereses en juego. A título de ejemplo, puede observarse el volumen de intercambios económicos: a España le correspondía en 1977 apenas el 2% de las importaciones de América Central y un 1% de las exportaciones, mientras Estados Unidos lo hacía en un 35% y 32,8% respectivamente, Japón el 11,5% y 6,2% y Alemania el 6% y el 15,2%²¹.

¹⁸ GONZÁLEZ, Felipe, “España hacia una política con Iberoamérica”, en *Le Monde Diplomatique* en español, abril de 1983. Véase la exposición de los principios generales expuestos por el Rey en su primer viaje a América del Sur, en octubre de 1976 a Cartagena en *Revista de Política Internacional*, N° 148, Madrid, noviembre-diciembre de 1976, pp. 162.165.

¹⁹ MORÁN, Fernando, “Principios de la política exterior española”, en *Levantán*, N° 16, 1984.

²⁰ Véase GRUGEL Jean, “España y Latinoamérica”, en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo, Jonathan Story (Editores), *Las relaciones exteriores de la España democrática*.

²¹ Véase, Varios Autores, *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, CIDOB y AIETI, 1989.

En este sentido, cabe destacar que se observa una diferencia muy marcada en las formas de relacionamiento de España con los países más grandes y los más pequeños de América Latina. Mientras con relación a los segundos, en algunas ocasiones Madrid ha intentado recurrir a diferentes mecanismos de presión para hacer valer sus principios de Estado y trata de ser más incisivo al momento de especificar un marco general de relación, con respecto a los más grandes su política ha sido más convencional, de tolerancia y menos impulsiva, en razón del peso de estos países en el concierto continental y debido a los grandes intereses económicos que a veces han estado en juego (un ejemplo de esto último lo encontramos en Chile, luego del arresto de Pinochet en Londres, caso en el cual el gobierno de Madrid, aun cuando respetara la autonomía del poder judicial, intentó adoptar una estrategia de bajo perfil, debido a los grandes contactos a nivel económico entre los dos países, lo que finalmente facilitó que el antiguo dictador retornara a su país).

Este mismo pragmatismo se observa en torno al tema de la democracia en la política latinoamericana de España. El portavoz del Gobierno, Josep Piqué, dijo, al ser preguntado por las violaciones de los derechos humanos en Perú: si el Gobierno tuviera que condicionar sus relaciones exteriores al respeto a los estándares de los regímenes democráticos occidentales, “deberíamos restringir mucho nuestras relaciones internacionales”. Y añadió: “Hay muchos intereses políticos, económicos y sociales que tenemos la obligación desde el Gobierno de respaldar”²². Igualmente, con la llegada del gobierno del Partido Popular en 1996, se anunció un endurecimiento de la política española con respecto a Cuba. Había motivos para temer que la presencia comercial y económica de España se resintiera. Sin embargo, poco a poco las aguas volvieron a su cauce. La relación especial impuso su lógica.

Con la llegada de los socialistas al poder se produjo un cambio con relación a los países centroamericanos. Desde el momento en que España ingresó a la OTAN, su política hacia Estados Unidos comenzó a presentar importantes variaciones. Se optó por tratar de alcanzar un difícil equilibrio entre la acción autónoma de España que debía reconstruir sólidas bases para la intensificación de sus vínculos con América Latina y los límites que imponían los intereses norteamericanos en la región. Por esta razón, cuando se creó el grupo de Contadora, el gobierno español optó por modificar su posición, le bajó el perfil a su participación, favoreció la estrategia de apoyar las iniciativas que surgieran de los países de la región y trató de involucrar más decididamente a la Comunidad en la región a través de la Conferencia de San José. “En este sentido, cambió la estrategia de actuación y mediación del gobierno socialista en la región optándose principalmente por la acción indirecta, el apoyo a los planes de paz de la zona, el planteamiento del tema en el Consejo de Europa y una vez en la CEE, por la actuación en el marco de la misma”²³.

Este escenario, en el cual los gobiernos españoles comprendieron los límites a su acción internacional -intensificación de vínculos con los países comunitarios y la necesidad de mantener en alto perfil las relaciones con Estados Unidos- sirvió de marco para determinar tres pilares de acción de España con respecto a los países latinoamericanos: una renovada relación bilateral en

²² *El País*, 17 de agosto de 1998.

²³ DEL ARENAL, Celestino, *op. cit.*, p. 144.

torno a la cooperación económica, la democracia y los derechos humanos; la triangulación América Latina España y la Comunidad Europea; y la relación iberoamericana.

las relaciones bilaterales

La dimensión bilateral adoptó como componentes básicos la suscripción de tratados de amistad y cooperación en los que se contemplaban programas de fomento a las relaciones comerciales y de inversiones, el estímulo a la presencia de empresas españolas en el continente y la cooperación al desarrollo. Estos acuerdos emanaban de la necesidad de las autoridades españolas de promover nuevos y variados vínculos económicos en la industria, los servicios, la inversión y la cooperación al desarrollo, lo que implicaba movilizar la inversión del sector privado y de los fondos públicos. Este tipo de acuerdos desempeñó un importante papel en la medida en que permitieron un restablecimiento de vínculos que, a la fecha, eran de bajo perfil y potenciaron los múltiples contactos entre las partes. Por otro lado, la estrategia bilateral se focalizó en el apoyo a la democracia y a los derechos humanos, razón por la cual muchos de estos tratados incluyeron una cláusula democrática que evidenciaba la validez de los mismos si en el poder se encontraban fuerzas democráticas.

En este rediseño de las políticas hacia la región, sobre todo en la dimensión bilateral, un papel muy importante recayó en las estrategias de cooperación, que, en el caso de América Latina, se articula en torno a la existencia de un pasado común, pero que le permite a España densificar los vínculos con una zona donde el país ibérico puede erigirse en fuerza política y diplomática y utilizar las políticas asistenciales para promover las relaciones económicas y la internacionalización de la economía española. En este último punto, a España se le ha criticado reiteradamente por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE que utilice los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), con criterios de fomento de las exportaciones más que de ayuda.

En cuanto a la filosofía que sustenta la cooperación española, los motivos generalmente esbozados son: el deseo de asumir responsabilidades en materia de solidaridad con los países más pobres, potenciar los fuertes lazos históricos con ciertas zonas, particularmente con América Latina, la utilización de la cooperación al desarrollo para promover políticas comerciales e intereses económicos, y elevar así el perfil de España en el sistema internacional. “Los nuevos desafíos para nuestra política exterior se plantean a partir de la aceleración del fenómeno de globalización de la economía mundial. Son, por una parte, la cooperación al desarrollo y, por otra, nuestra presencia y proyección económica en Asia. No son fenómenos distintos, no debemos hacer compartimentos estancos: cooperación y comercio son muestras de la proyección exterior de un país. Debemos huir de toda simplificación: el comercio como la actividad egoísta y la cooperación como la actividad altruista. Ambos contribuyen a nuestro crecimiento económico, a nuestra prosperidad y a la de nuestros socios así como a una mayor presencia de España en el mundo”²⁴.

²⁴ Conferencia del Ministro de Asuntos Externos, Carlos Westendorp y Cabeza, en el Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE) bajo el título “La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos conflictos, 23 de febrero de 1996. Archivo del Ministerio de Asuntos Externos.

En 1994, la Cámara del Senado unánimemente aprobó que el 45% de los recursos de cooperación se destinaran a América Latina, el 25% al Magreb y lo demás al resto del mundo. En 1997, los países latinoamericanos recibieron el 42,7% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en su vertiente bilateral. Los mecanismos utilizados fueron préstamos reembolsables y transferencias no reembolsables. Dentro de la primera categoría, el único instrumento empleado fue el de los créditos del FAD.

Assumiendo una postura análoga a la de los demás gobiernos europeos, la cooperación española al desarrollo ha sufrido variados giros en las últimas décadas. En los años sesenta, dada la existencia de regímenes militares en América Latina y la escasez de diálogo entre las partes, la cooperación se canalizó básicamente a través de actores no gubernamentales. En la década de los ochenta, con el retorno a la democracia de buena parte de los países latinoamericanos, se le dio un nuevo impulso a la política de cooperación con el propósito de apoyar los procesos de democratización en curso. En los años noventa, la estabilización de los procesos democráticos, la recuperación económica y las posibilidades de nuevos negocios que se creaban a partir de los acuerdos de libre comercio crearon las condiciones para que recursos privados en mayor cuantía se destinaran a los países de la región.

Esta nueva realidad ha traído consigo la aparición de un nuevo actor en las relaciones entre España y América Latina: el inversionista, que desempeña un papel cada vez más importante. A esto han coadyuvado varios hechos. De una parte, la cuantía de la cooperación oficial al desarrollo se ha estancado; en los noventa fueron mayores los volúmenes de flujos privados que desde España se destinaron a América Latina que los montos de cooperación²⁵. De otra parte, sobre todo en los noventa, para las diferentes organizaciones de la sociedad civil española, América Latina se convirtió una zona menos estratégica. Por ser una región en la que la democracia se encuentra más o menos estabilizada y por su vertiginoso crecimiento económico, la atención de las organizaciones de la sociedad civil se ha centrado en otras regiones del mundo que se encuentran en situaciones extremas, como África, por ejemplo. Por último, cabe destacar que estas organizaciones han asumido el compromiso de apoyar los procesos de transición económica, social y política en la Europa Central²⁶.

En este sentido, las relaciones entre España y América Latina involucran diferentes tipos de actores, cada uno de los cuales le asigna diferentes intensidades a las relaciones. Sigue primando la dimensión que se concreta a través de los diálogos y acuerdos de gobierno a gobierno; en segundo lugar, cada vez le corresponde un papel mayor al inversionista español y, por último, la sociedad civil española participa de modo más marginal en las relaciones entre las partes.

la comunidad iberoamericana de naciones

La otra acción de España frente a América Latina se estructuró en torno a la idea de crear una Comunidad Iberoamericana de Naciones, la cual, no obstante las diferencias económicas y políticas que puedan existir entre los países miembros, ha procurado potenciar la creación de un

²⁵ Véase FRERES, Christian (Coordinador), *La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina*, Madrid, AIEI, 1997, capítulo primero.

²⁶ Véase FRERES Christian, coordinador, *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*, Madrid, AIEI, 1998, capítulo primero.

espacio iberoamericano que, con el tiempo, pueda derivar hacia la conformación de una genuina comunidad.

Los grandes impulsores de esta iniciativa en España fueron la Unión de Centro Democrático (UCD) y la Coalición Democrática, organizaciones que desde inicios de la transición abogaron por un acercamiento entre España y América Latina. En el caso de la Coalición, se llegó incluso a apoyar la idea de una Gran Comunidad Iberoamericana de Naciones, con base en una zona de libre cambio, dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. No se explicitaba eso sí cómo se conjugaría ese espacio iberoamericano con el proyecto de adhesión a la CEE²⁷.

Posteriormente, esta Comunidad dejó de ser pensada como un proceso de integración o como una alianza económica o política, sino simplemente como un espacio de concertación de países con una historia, lengua y cultura común con el propósito de favorecer la interdependencia económica y cultural, fortalecer la democracia y elevar el papel del conjunto en el escenario internacional.

Las cumbres iberoamericanas que han sido su corolario han estimulado el surgimiento de este nuevo tipo de vinculación, inexistente en el pasado. Los contactos regulares que de ahí se han desprendido han permitido ampliar la cobertura de acción de España en el continente americano y con sus resoluciones se ha ido conformando el espacio iberoamericano en ámbitos específicos. No obstante la significación política de estas cumbres, se ha podido observar en los últimos años un agotamiento de las mismas²⁸.

En la declaración final de la cumbre de La Habana celebrada a finales de 1999, como ya se ha vuelto habitual, se hizo referencia a la democracia, al fortalecimiento de las instituciones, al pluralismo político y al Estado de derecho, a la no-intervención o sea el respeto a la soberanía, la condena al unilateralismo y el compromiso de mancomunar esfuerzos para frenar la influencia de las crisis financieras.

El escepticismo que comenzó a reinar en torno a las cumbres y el agotamiento que han experimentado las últimas ha llevado a las autoridades españolas a proponer reformas en el sistema para que las cumbres recobren un nuevo impulso. Esta es probablemente una de las razones del por qué José María Aznar, en su viaje a América Latina (Bolivia, Uruguay y Chile) en marzo de 1998, insistió en la creación de una secretaría permanente que realice trabajos de seguimiento y coordinación de las Cumbre Iberoamericanas, iniciativa que finalmente fue aprobada en la Cumbre de Habana de 1999.

Pero existen otras razones más de fondo que explican el languidecimiento de este tipo de encuentros. Desde un punto de la política exterior española, principal gestor del espacio iberoamericano, el tema de lo iberoamericano sólo existe y se experimenta a nivel de las cumbres, pero éste no hace parte de una verdadera política de Estado. Como señala un analista español, “nunca se ha aceptado plenamente lo iberoamericano de forma incluyente y (...) su más alto nivel

²⁷ MEZA Roberto, “La política exterior en la España democrática” en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 3 N° 1, enero-marzo de 1982.

²⁸ Véase Hugo Fazio Vengoa, “América Latina mira con esperanza el nuevo milenio”, en Luis Alberto Restrepo, *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*, Santafé de Bogotá, IEPRI, Fundación Social y Tercer Mundo Editores, 2000, p. 173.

alcanzado han sido únicamente las cumbres iberoamericanas. La política exterior española hacia Iberoamérica ha sido tradicionalmente una política exterior no incluyente, en el sentido de que no siempre se han tenido en cuenta los intereses de los países y de las sociedades civiles iberoamericanas. Todo ello ha generado un discurso retórico, a veces falto de sentido práctico, y que ha propiciado una cierta incompreensión”²⁹.

Igualmente, España no ha sabido comprometer a Brasil y a Portugal, que ven lo iberoamericano como hispanocéntrico, que hacen parte de estas actividades por razones geográficas mas no culturas y políticas, de ahí en parte su falta de interés. Este carácter no incluyente del tema de lo iberoamericano se explica por el carácter funcional que en alto grado Madrid le asigna a las relaciones con los países latinoamericanos: constituye un mecanismo a través del cual Madrid fortalece su papel de interlocutor natural entre Europa y América, con lo cual eleva su política internacional y aumenta su capacidad negociadora en el seno de la CEE/UE.

la triangulación de las relaciones españa-cee/ue- américa latina

Por último, se observa la existencia de una dimensión trilateral en el ámbito de las relaciones políticas, que se concretiza en acciones que involucran a la CEE/UE como medio y objetivo de los vínculos bilaterales entre España y América Latina. En este sentido, los gobiernos españoles intentaron convertir su ingreso a la CEE en un mecanismo potenciador de los vínculos con América Latina en la medida en que España se convierte en el país que intensifica la calidad de los vínculos entre las dos regiones.

Contemporáneamente con el ingreso de España y Portugal a la CEE, la política comunitaria hacia América Latina dio un importante viraje. Desde su ingreso a la CEE, España buscó fomentar las relaciones con América Latina a través de la creación de un presupuesto de ayuda general y de cooperación al desarrollo para la región, por medio del apoyo europeo a los programas latinoamericanos de integración a nivel regional o subregional, mediante los contactos del Parlamento Europeo con la región y la institucionalización de diálogos entre la CEE y América Latina como el de San José y el Grupo de Río.

Como lo señalara el Ministro de Asuntos Exteriores, Carlos Westendorp en su conferencia “España entre Europa e Iberoamérica”, de febrero de 1996: “en 1986 la Comunidad Europea <descubre> a América Latina, reforzando desde entonces esta dimensión de su proyección exterior. Desde la Unión Europea tenemos una mayor presencia e influencia en América Latina. Y gracias a nuestra dimensión iberoamericana tenemos también más peso en Bruselas”. Con anterioridad, para la Comunidad, los países latinoamericanos hacían parte del grupo de países no asociados o PVD-ALA, que abarcaba al conjunto de países latinoamericanos y asiáticos, con los cuales la CEE no había cultivado ninguna relación especial, lo que los ubicaba en un lugar periférico en la escala de preferencias internacionales de la CEE.

En ese entonces, los acuerdos de Cooperación de la Comunidad solo cubrían los aspectos comerciales y no se contemplaban líneas de crédito del Banco Europeo de Inversiones. A partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta se empezaron a producir importantes modificaciones. Se suscribieron acuerdos de tercera generación que incluían nuevos ámbitos de

²⁹ MALLO, Tomás, “De las cumbre iberoamericanas a la articulación de una comunidad iberoamericana de naciones”, en *Síntesis* N° 27-28, Madrid, 1998, p. 104.

cooperación, además de cláusulas democráticas. Se incrementaron los montos de cooperación con los países latinoamericanos y, a partir de 1992, el Banco Europeo de Inversiones abrió líneas de crédito a los países de la región. Se institucionalizaron las relaciones con el Grupo de San José y con el Grupo de Río, se abrieron delegaciones en casi todos los países de América Latina y la CEE se convirtió en observador de varias de las organizaciones regionales. Se incluyó a los países de América Central en el trato especial a los países menos adelantados del sistema generalizado de preferencias con lo que buena parte del universo de las exportaciones de estos países entran exentas de gravámenes y derechos a la CEE/UE. Haití y la República Dominicana quedaron inscritos en el Convenio Lomé IV de 1989. Por último, se suscribió el acuerdo de cooperación interregional Unión Europea-Mercosur y el país ibérico ha sido uno de los principales impulsores de la firma de acuerdos de la Unión Europea con Chile y México.

Es indudable que, siendo la CEE y América Latina los dos principales vértices de la política exterior española, Madrid debía concretizar mecanismos que le permitieran conjugar ambas posiciones. Así lo sostenía el Ministro de Asuntos externos de España, Fernando Morán, cuando en la Conferencia Ministerial de San José, señaló: “hoy por primera vez, podemos ver cómo convergen los dos ejes centrales de la política exterior española; como no sólo no hay contradicción entre nuestra vocación europea y nuestra vocación americana, sino que es posible que España aporte una contribución sustancial a este nuevo diálogo por el que España siempre abogó no sólo en Europa, sino también en América”³⁰.

Sin duda, a partir de la segunda mitad de los ochenta se produjo una sustancial mejora en la calidad de las relaciones entre la Comunidad y América Latina. Es innegable también el papel que en este sentido desempeñó España y en menor medida Portugal. Pero de ahí a sostener, como lo sugiere buena parte de la literatura que versa sobre las relaciones entre España y América Latina, que fue el ingreso de ésta el factor potenciador de los vínculos entre la CEE y América Latina, hay un trecho muy grande.

De una parte, porque se está exagerando el poder de España dentro de la Comunidad y, de la otra, si esta mejora se produjo fue porque desde inicios de la década de los ochenta el interés europeo por América Latina había crecido sustancialmente. El inicio del ocaso de las dictaduras militares, la revolución sandinista, la guerra de las Malvinas, la crisis de la deuda, etc., despertaron el interés por la región. En particular, los gobiernos de Francia y Alemania habían mostrado mucha sensibilidad frente al problema centroamericano.

Tampoco se puede ignorar que además de España existen múltiples otros instrumentos que enlazan a América Latina con Europa. De mucha importancia han sido los vínculos que se han establecido a través de los partidos políticos, las agencias para el desarrollo, las fundaciones, etc. que delimitaban unos marcos específicos en los que se desenvolvían las relaciones entre ambas regiones.

Pero además de esto, el argumento de las relaciones especiales entre España y América Latina enfrentaba tres obstáculos mayores: de una parte, el contenido económico de la relación especial entre España y América Latina era muy reducido y, puesto que, el experimento de integración

³⁰ *Revista de Estudios Internacionales* N° 2, 1985, p. 514.

europeo era básicamente una empresa económica, a lo que se sumaba el hecho de que los países latinoamericanos ansiaban ante todo facilidades comerciales y financieras, el papel que en este plano pudiera desempeñar España no era muy grande.

De otra parte, América Latina no podía beneficiarse como región de un tratamiento más favorable por parte de la CEE debido a que en general estos países tenían niveles de desarrollo superiores en comparación con los países con los cuales la Comunidad estaba tejiendo relaciones especiales (los países ACP y mediterráneos).

Por último, los sucesivos gobiernos españoles no tardaron en darse cuenta que era necesario fortalecer los vínculos entre la UE y América Latina hasta el punto en que la región hiciese parte de las políticas comunitarias, pero que no había que trascender un dintel que amenazara la autonomía del país ibérico en sus vínculos con América Latina, por cuanto ello dejaría de reportarle un capital en términos de influencia política tanto en nuestra región como al interior de la UE.

En síntesis, “el peso y la influencia de España en América Latina no tiene equivalencia con su peso e influencia económica. Hecho que puede servir para explicar algunos de los problemas de la política iberoamericana de España, así como para percibir el estrecho margen de maniobra que existe para que las iniciativas españolas incidan en un cambio de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, que adolecen del mismo desequilibrio entre los ámbitos político y económico”³¹.

Es decir, el ingreso de España y el énfasis latinoamericano en su política comunitaria simplemente sirvió de estímulo para que se multiplicaran estos variados contactos que ya existían entre Europa y América Latina. Si finalmente América Latina ha podido obtener un mejor margen de negociación con la CEE/UE, sin duda se ha debido a la mayor sensibilidad que previamente existía en Europa con respecto a los problemas latinoamericanos, al papel que ha desempeñado la política defendida por los diferentes gobiernos españoles, así como al hecho de que Madrid supo ubicar a su gente en los puestos claves de la toma de decisión comunitaria frente a los países terceros.

Más bien, el objetivo de España en este plano ha sido ofrecerles, a través de una multiplicación de los contactos entre la CEE/UE y América Latina, garantías económicas a los países latinoamericanos, insertarlos en ámbitos prioritarios de las relaciones externas europeas, lo cual, en su momento, produce un fortalecimiento de España y, de este modo, tiene un impacto considerable en las esferas económicas y políticas del país³².

Partiendo del supuesto de que para América Latina la calidad de los vínculos con Alemania, Francia y Estados Unidos son estratégicos y que de hecho España representa un interés limitado para estos países, Madrid utilizó diferentes estrategias con el propósito de triangular a través del país ibérico las relaciones, lo que implicaría un acrecentamiento de su papel internacional y un

³¹ Arenales, *op. cit.*, p. 108.

³² MAQRCH PIJOL, Juan Antonio, “The making of the Ibero-american Space”, en ROY Joaquín, GALINSOGA JORDÀ, Albert (Editores), *The Ibero-American Space. Dimensions and Perceptions of the Special Relationship between Spain and Latin America*, Miami, Universidad de Miami y Universidad de Lleida, 1997, p. 15.

posicionamiento estratégico en los vínculos interatlánticos. Por eso es que desde el momento mismo de adhesión de España a la CEE, se produjeron declaraciones de intenciones, muy ricas en generalidades, aun cuando no hubo ninguna medida concreta que alterara la posición no prioritaria de nuestros países para la CEE. Si en este campo no se produjeron variaciones mayores, se debe reconocer que a nivel político España logró intensificar las relaciones entre la CEE y América Latina.

En el fondo, los dirigentes españoles no tardaron mucho en comprender que el papel que le asignaban a América Latina en la política comunitaria de España pecaba de exceso de optimismo, ya que era escasa la capacidad del país para incidir en el curso y en la orientación de las relaciones externas de la CEE. De otra parte, se partía de una infundada atracción que España debía ejercer entre los gobiernos latinoamericanos para privilegiar al país ibérico como interlocutor. Es perceptible que hacia finales de la década de los ochenta las elites políticas españolas tomaron conciencia de que no podían modificar el nivel y la calidad de las relaciones entre la Comunidad y América Latina e igualmente, no obstante las dificultades para maximizar este protagonismo, España debía conservar su política latinoamericana, diferente a la comunitaria.

la dimensión económica de las relaciones

El componente económico en las relaciones entre España y América Latina es muy intenso y en cuanto a su naturaleza difiere de la lógica de las relaciones política. Esto se explica por varios factores: de una parte, son vínculos predominantemente bilaterales. América Latina se ha convertido en el objetivo principal en el proceso de internacionalización de las empresas españolas. Para ello se han beneficiado de las transformaciones económicas que han tenido lugar en la región desde mediados de la década de los años ochenta y de la privatización de empresas del sector público. De otra parte, la triangulación comunitaria recién está dando sus primeros pasos a través de la suscripción de acuerdos de la UE con el Mercosur, Chile y México.

Esta dimensión básicamente bilateral, no obstante, no ha sido óbice para que el gobierno de España haya sido uno de los países de la Unión que más ha defendido la idea de suscribir este tipo de acuerdos, aun cuando vale la pena señalar que no siempre los diferentes sectores gremiales españoles son favorables a este tipo de posiciones. Así, por ejemplo, el sector agrario español ha manifestado su radical oposición a un acuerdo rápido de la Unión Europea con Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) y Chile para el establecimiento de una zona de libre comercio que afectaría especialmente a las producciones agrícolas. Varias organizaciones españolas han sostenido que no se oponen a la firma de acuerdos con terceros países si ello supone mejorar las condiciones de vida del campo en los mismos, pero declaran su total oposición a que los productos agrarios se utilicen como moneda de cambio político³³.

Inversiones

Sólo a partir de 1959, con la aprobación del Plan de Estabilización que marcó el comienzo de la apertura de la economía española, se dio inicio a la liberalización en el movimiento de capitales con el exterior. Dado el atraso de la economía española, el país ibérico fue ante todo un receptor

³³ *El País*, 5 de julio de 1999.

de capitales externos. Hasta mediados de los años ochenta fueron escasos los capitales españoles que salieron de las fronteras del país.

Con la adhesión a la CEE se produjo un viraje con un significativo aumento de la inversión extranjera directa (IED) española canalizada básicamente hacia la CEE, en razón de la necesidad de desarrollar redes comerciales para la ampliación de los mercados y el estímulo a las exportaciones. Dada la centralidad que tuvo la CEE, América Latina sólo recibió el 10% del total del IED española, lo cual también se explica por las grandes dificultades económicas por las que atravesaban los países de la región luego de la crisis de la deuda de 1982.

En la década de los años noventa, se pueden distinguir dos etapas. La primera abarcó hasta 1993, período en el cual la IED hacia la CEE/UE representó aproximadamente el 60%, mientras América Latina se mantuvo en un porcentaje similar al de la fase anterior. Desde 1994 se inicia una nueva fase, en la que se produce una gran expansión de la IED española en América Latina, en razón de la “atracción que han ejercido las oportunidades de inversión en las principales economías de América Latina”³⁴.

En las relaciones entre España y América Latina, la IED desempeña cada vez un papel mayor. En cuanto a los criterios de selección de los países hacia los cuales se canaliza la IED, los inversionistas españoles se interesan por América Latina por la densidad de los vínculos existentes a nivel económico y político, lo cual abre posibilidades para consolidar su presencia internacional a largo plazo. En cuanto a las opciones estratégicas, la IED española en América Latina no parece destinarse a explotar recursos naturales, sino que se motivan por las posibilidades de abrir nuevos mercados, sobre todo a partir del momento en que los países de la región se comprometieron en aperturas comerciales y en la creación de acuerdos de libre comercio. Empero, el móvil principal consiste en aumentar su eficacia y reforzar la competitividad internacional a través de la internacionalización de sus actividades. Los sectores que más han concitado la atención de los inversionistas extranjeros han sido el sector financiero, los transportes y las comunicaciones.

En los países de mayor tamaño, como Argentina, la IED española procede de grandes empresas que buscan afirmarse en determinados mercados. En los países más pequeños, como es el caso de Cuba, un papel destacado en los capitales españoles lo realizan las pequeñas y medianas empresas. Según estimaciones de la Asociación de Empresarios Españoles en Cuba, las inversiones directas extranjeras españolas ascendían en 1995 a unos 12 mil millones de pesetas. El número mayor de empresas localizadas en Cuba en la actualidad está en torno a las 70, siendo la mayoría de tamaño mediano y pequeño. Según han manifestado algunos empresarios, Cuba ha sido la primera experiencia internacional de algunas empresas que posteriormente han invertido en México, Argentina y Marruecos³⁵.

³⁴ ARAHUETES, Alfredo, “España”, en Banco Interamericano de Desarrollo e IRELA, *Inversión extranjera directa en América Latina: la perspectiva de los principales inversores*, Madrid, 1998, p. 111.

³⁵ VALENCIA, Manuel, “Dos países siempre cercanos”, en *Economía Exterior* N° 8, primavera de 1999, p. 93.

Cuadro 1
Inversiones de España en el exterior
(millones de pesetas y en porcentaje)

| | 1995 | | 1996 | | 1997 | |
|------------------------------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|
| | millones de pesetas | % | millones de pesetas | % | millones de pesetas | % |
| Unión Europea | 280.258 | 29,7 | 404.921 | 33 | 464.137 | 23,9 |
| Países Europeos no comunitarios | 24.765 | 2,6 | 4.118 | 0,3 | 13.004 | 0,7 |
| Europa Central y Oriental | 1.014 | 0,1 | 0 | 0 | 4.812 | 0,2 |
| Países OCDE no europeos | 117.297 | 12,4 | 135.087 | 11 | 356.600 | 18,4 |
| América del Sur | 185.898 | 19,7 | 495.614 | 40,4 | 1.006.455 | 51,9 |
| América Central y del Caribe | 1.300 | 0,1 | 3.570 | 0,3 | 5.176 | 0,3 |
| Paraísos Fiscales | 328.114 | 34,8 | 177.594 | 14,5 | 77.715 | 4 |
| Africa | 4.218 | 0,4 | 4.868 | 0,4 | 10.064 | 0,5 |
| Total | 942.963 | 100 | 1.225.773 | 100 | 1.937.962 | 100 |

Fuente: Dirección general de política comercial e inversiones exteriores.

En general, la inversión española se destina a la adquisición de activos ya existentes y no tiende a crear nuevas actividades económicas. En esto un papel muy importante ha recaído en los programas de privatización en que se ha comprometido la mayor parte de las naciones latinoamericanas. La mayor parte de las empresas que en la actualidad cuentan con presencia del capital español en Argentina eran hasta hace poco empresas públicas. También han empezado a desempeñar un gran papel las inversiones en actividades que tradicionalmente los proveyó el Estado, tales como la construcción y el mantenimiento de infraestructuras.

Los principales agentes que realizan las inversiones en América Latina son la banca y las empresas públicas pertenecientes al Instituto Nacional de Industrias y en los países más pequeños las medianas y pequeñas empresas.

El criterio que motiva a esta multiplicación de contactos con América Latina se debe a las oportunidades que la región abre a España para una acelerada internacionalización de sus empresas. Refiriéndose a la crisis financiera que afectó a América Latina en los años 1998 y 1999, Pedro Luis Uriarte, Vicepresidente y Consejero delegado del Banco Bilbao Vizcaya (BBV), señala que permanecerán en la región, donde han invertido más de 3.000 millones de dólares (unos 435.000 millones de pesetas) porque no son capitales golondrina. “Con los 3.000 millones de dólares que hemos invertido en Sudamérica no hubiésemos adquirido ni el 1% de un mercado europeo como Italia”³⁶.

³⁶ *El País*, 21 de septiembre de 1998.

Cuadro 2

Flujos de IED de España a América Latina y el Caribe, 1980-1996
(flujos netos, en millones de dólares)
promedio anual

| | 1980-89 | 1990-96 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|------------|--------------|
| América Latina/ Caribe | 128 | 765 | 155 | 236 | 185 | 93 | 2.072 | 1.037 | 1.577 |
| Argentina | 21 | 206 | 87 | 18 | 79 | 27 | 65 | 555 | 610 |
| Bolivia | - | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | 2 |
| Brasil | 11 | 32 | 15 | 51 | 17 | 1 | 28 | 73 | 37 |
| Chile | 37 | 34 | 9 | 37 | 32 | 4 | 96 | -24 | 82 |
| Colombia | 2 | 68 | 3 | 10 | 8 | 28 | 24 | 30 | 376 |
| Costa Rica | 0 | 1 | 0 | 0 | - | - | - | - | 6 |
| Ecuador | 2 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 36 | 3 | 9 |
| El Salvador | - | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | - |
| Guatemala | 6 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | - |
| Guyana | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Haití | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Honduras | - | 0 | 0 | - | - | - | 0 | 0 | 0 |
| Jamaica | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| México | 2 | 86 | 37 | 15 | 21 | 46 | 184 | 207 | 94 |
| Nicaragua | - | 0 | 0 | - | - | - | - | - | - |
| Paraguay | 5 | 1 | 0 | 1 | 6 | 1 | - | - | - |
| Perú | 3 | 294 | 0 | 0 | - | - | 1.616 | 170 | 275 |
| Rep. Dominicana | 4 | 1 | 0 | 3 | 1 | - | - | 0 | 3 |
| Surinam | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Trinidad & Tobago | - | 1 | - | - | - | - | 0 | -2 | 6 |
| Uruguay | 7 | 10 | 0 | 2 | 12 | 3 | 15 | 5 | 35 |
| Venezuela | 9 | 23 | 4 | 97 | 7 | -16 | 8 | 19 | 42 |
| Grupo Andino | 16 | 393 | 7 | 107 | 16 | 12 | 1.684 | 223 | 704 |
| América Central | 6 | 1 | 0 | 1 | - | - | 0 | 0 | 6 |
| Grupo de los Tres | 33 | 178 | 44 | 121 | 37 | 58 | 216 | 256 | 511 |
| Mercosur | 44 | 249 | 102 | 73 | 115 | 31 | 107 | 633 | 682 |
| Paraísos Fiscales | 51 | 191 | 210 | 307 | 123 | 59 | 213 | -154 | 581 |
| Otros flujos/países | 1 | 2 | 6 | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 |
| Total | 181 | 959 | 371 | 548 | 308 | 153 | 2.285 | 883 | 2.162 |

Fuente: *Inversión extranjera directa en América Latina: la perspectiva de los principales inversores, op. cit., p. 247.*

Tal como se desprende de la información contenida en el cuadro 2, no obstante su volumen, la IED española se encuentra muy concentrada en los países más grandes y desarrollados de la región. En cuanto a los acuerdos de integración, la participación de la IED española en el Grupo Andino representó el 57%, América Central el 5% y el Mercosur el 12,7% del total de IED de la UE entre 1990 y 1996. Tomando en promedio los años 1990 a 1996, la IED española representó el 16,5% del total del IED de la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos, en Brasil el 2,4%, en Chile el 3,4%, en Colombia 19%, en México el 2,7%, en Perú el 67%, en Venezuela el 2,6%, en América Central el 0,7%, en el Grupo Andino el 21,8% y en el Mercosur el 4,3%. En general, se observa que por su importancia estratégica es más sensible está IED en los países andinos que en el Mercosur. De otra parte, al igual que ocurre con otros países europeos, su presencia en América Central e incluso en México es muy débil.

el comercio entre España y América Latina

Si América Latina se ha logrado posicionar en un lugar de preferencia para las inversiones españolas, en el plano comercial la tendencia es otra ya que los intercambios intracomunitarios representan un porcentaje muy elevado y difícilmente se presentarán cambios en los años venideros. En esto intervienen dos tipos de procesos. De una parte, las posibilidades que para un país medio como España le depara el mercado comunitario y, de la otra, la comunitarización de las

relaciones comerciales que han conllevado a que España desarrolle vínculos con otras regiones con las cuales la UE mantiene vínculos especiales. Igualmente, esta comunitarización constituye un freno para la multiplicación de los contactos comerciales debido a las restricciones que enfrentan algunos productos latinoamericanos para ingresar en el mercado comunitario, incluido el español³⁷.

De modo más pronunciado que en el plano de las inversiones, la adhesión a la CEE marcó la evolución del comercio exterior de España. Si en 1984 el 52,47% de las exportaciones se destinaba a los restantes países comunitarios, en 1986, el año de ingreso a la Comunidad, las colocaciones españolas en este mercado subieron al 62,66% y desde ese momento no han dejado de progresar. En 1995 representaban el 73,35% del total de las exportaciones.

Una situación análoga se observa a nivel de las importaciones provenientes de la CEE/UE. En 1984 representaban el 36,39% del total de las adquisiciones en el exterior, en 1985 ascendieron al 53,58% y en 1995 alcanzaron el 65,38%. Mientras se consolidaba el comercio con la CEE/UE, los flujos comerciales con Estados Unidos tuvieron un comportamiento diferente. Hacia este país se destinaba el 9,51% de las exportaciones en 1985, en 1986 descendieron al 9,17 y en 1995 representaban el 4,13. A nivel de las importaciones, el comportamiento fue 11,21% en 1984, 9,85 en 1986 y 6,42 en 1995.

El comercio con América Latina tuvo una actuación más estable: en 1984, representaba el 4,49% del total de exportaciones, en 1986 el 5,35% y en 1995 el 5,23%. En cuanto a las importaciones, se pasó, en esos mismos años, del 5,62% al 4,62 y al 3,86%, respectivamente. Es decir, no obstante la densidad de vínculos económicos que existen entre América Latina y España en la década de los años noventa, el volumen comercial es relativamente pequeño para España.

La participación regional varía sólo cuando se considera el comportamiento comercial español extracomunitario. Si en 1980 América Latina representaba el lugar de destino del 20,6% de las exportaciones, en 1990 descendió al 11,1% para alcanzar nuevamente un 20,3% en 1997. Por el lado de las importaciones, estas constituían el 14,6% en 1980, el 11,2% en 1990 y el 12,3% en 1997. Aun siendo pequeño el volumen del intercambio con América Latina, uno de los elementos más importantes es que, junto con el Mediterráneo, ha sido un mercado ampliamente excedentario para España durante la década de los noventa. Si en 1980 arrojó un déficit de 953 millones de ecus y en 1991 se alcanzó los 1302 millones de ecus en pérdida en el comercio bilateral, en 1992 descendió el déficit a 839 millones de ecus, y desde 1993 se ha vuelto ampliamente favorable para España, ya que alcanzó un saldo a su favor de 271 millones, en 1994 fueron 775 millones, en 1995 467 millones, en 1996 997 millones y en 1997 el excedente fue de 1.475 millones de ecus.

Los países latinoamericanos a los que España más exporta son: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Cuba y México. En 1997 estos seis países representaron el 78% de las colocaciones españolas en América Latina. En materia de importaciones se presenta el mismo grado de concentración, aunque con una pequeña variación de países. De donde proviene la mayor parte de las adquisiciones españolas en América Latina son cinco países: Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay, que representaron en ese mismo año el 76,3%.

³⁷ *Ibid.*, 5 de julio de 1999.

Varios elementos llaman la atención de este comportamiento comercial. En primer lugar, el escaso peso que tienen los países centroamericanos y del Caribe, con las únicas excepciones que son Cuba, país con el cual se mantiene una “relación especial”, y la República Dominicana que, además del amplio desarrollo turístico, han incrementado sus vínculos con España desde su ingreso al conjunto de países del Acuerdo de Lomé. Los países de América Central, sin contar Panamá, representaron el 3,2% del total de exportaciones españolas hacia América Latina en 1997 y el 3,9% de las importaciones.

En segundo lugar, el intercambio con México ha tenido un comportamiento oscilante. De representar el lugar de destino del 28,1% de las exportaciones españolas hacia América Latina, descendió en 1995 al 11,6% y en 1997 representó el 13,8%. Del lado de las importaciones, se pasó, en esos mismos años, del 32,1% al 21,3 y 22,4%. En esta situación han intervenido básicamente dos factores: de una parte, la crisis financiera mexicana de 1994 y sobre todo la desviación comercial que supuso la creación del NAFTA, lo que aumentó el comercio azteca con Estados Unidos en tres años en un 64%³⁸. Las autoridades españolas han preservado en su empeño de fortalecer los vínculos económicos con México y por esta razón, en el marco del Acuerdo económico integrado en el Tratado, el Gobierno español puso a disposición del mexicano, y de los empresarios de ambos países, una línea de crédito por valor de 1.500 millones de dólares, de los cuales 300 millones estaban reservados a pequeños y medianos proyectos.

En tercer lugar, con grandes altibajos como producto de las difíciles situaciones por las que han atravesado algunos países de la Comunidad Andina, este mercado sigue constituyendo un foco de atención por parte de España, aun cuando el volumen comercial tiende a ubicarlos en una posición bastante marginal. En 1997, hacia estos países se orientó el 13,3% de las exportaciones españolas hacia América Latina y en esos mercados se realizó el 12,9% de las adquisiciones latinoamericanas. En este comportamiento han incidido sobre todo Venezuela y Perú que han sido los países con pautas más erráticas, ya que en 1991 estos países representaban el 20,8% de las exportaciones hacia América Latina y el 13,2% de las importaciones.

En cuarto lugar, se puede destacar la importancia que se le ha asignado al Mercosur en el comportamiento comercial entre España y América Latina. Los cuatro países miembros del Mercosur, a los que se puede agregar Chile en calidad de Estado asociado, representaron en 1997 el 56,8% de las exportaciones de España hacia América Latina y el 54,4% de las importaciones. Esta participación del Mercosur es tanto más importante si tenemos en cuenta que en 1991 estos países representaban el 27,9% de las colocaciones españolas en nuestra región y el 48,3% de las compras. Es decir, el superávit con el Mercosur se ha convertido en un objetivo estratégico en las ofensivas españolas para capturar nuevos mercados.

Por último, la estructura del comercio es similar a la que en general los países europeos mantienen con el conjunto de los países latinoamericanos. Es un caso típico de intercambios tradicionales entre zonas con distintos modelos de industrialización. Así, por ejemplo, las exportaciones argentinas se concentran en productos primarios, sobre todo agrícolas y pesqueros y, en un segundo plano, mineros, mientras que España envía a este país esencialmente bienes de equipo,

³⁸ OJEDA, Mario, “México y España veinte años después de la reanudación de las relaciones”, en *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, México, abril-septiembre de 1998, p. 167.

sobre todo maquinarias y aparatos eléctricos y material de transporte, aunque también ocupan un lugar destacado los libros, folletos, y otros productos de la industria editorial³⁹.

³⁹ GUDÍÑO, Florencio, “Las relaciones bilaterales entre España y Argentina en la década de los noventa”, en *Síntesis*, N° 27-28, enero-diciembre de 1997, p. 25.

Conclusión

Mientras los países latinoamericanos han mostrado una gran pasividad a la hora de definir la naturaleza de las relaciones con España, desde inicios de la transición democrática Madrid ha asumido la responsabilidad de determinar la calidad de las relaciones con los países latinoamericanos. En tal sentido, no es equivocado decir que la esencia de estas relaciones es más tributaria de las iniciativas españolas que a una presunta predisposición natural de nuestros países en relación a España.

A diferencia de otros países europeos, España se distingue por haber construido una política latinoamericana en su accionar externo, la cual se expresa en un espacio de intermediación entre la dimensión bilateral y multilateral en el proyección internacional del país ibérico. Si a la fecha, la calidad de estas relaciones reposa en las iniciativas españolas y si ante todo satisfacen las preferencias internacionales del país ibérico, ello se explica por la pasividad que en este plano han mostrado los países latinoamericanos, que no han sabido dotar a estas relaciones de elementos de sus propias preocupaciones internacionales. En este inicio del siglo XXI, las relaciones entre las partes se han normalizado y han alcanzado un nivel antes inexistente. Pero, España ya hizo todo lo posible para sacarle provecho a estas relaciones y difícilmente desplegará mayores esfuerzos para elevar la calidad de las mismas. En tal sentido, si se quieren potenciar estos vínculos de cara al futuro es imperativo que las cancillerías latinoamericanas asuman una posición más realistas y propositiva. Difícil es por le momento decir qué acciones deben emprenderse. Lo único que puede deducirse de la experiencia española es que América Latina, o algunos de sus Estados, deben definir claramente cuáles son sus preferencias nacionales o regionales que buscarán realizarse a través de las relaciones con el país ibérico.