
PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

23

ENERO-JUNIO 2006 / AÑO 11



Editorial CRIES

**PENSAMIENTO
PROPIO**

ENERO-JUNIO 2006 / AÑO 11

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri

Diseño Gráfico: Laura Toso

Impresión: Grancharoff Impresores ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Rafael Colmenares
ECOFONDO - Colombia

Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic
Studies (SALISES-University of the West Indies),
Jamaica

Raúl Leis
Asociación Centro de Estudios y Acción social
Panameño (CEASPA), Panamá

Pavel Isa-Contreras
Centro de Investigación Económica para el Caribe
(CIECA), República Dominicana

Adalberto Ronda Varona
Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

Esta publicación se realiza con el generoso aporte de IDRC Canadá y CORDAID

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351

Oficina Venezuela - Quinta Mirri, Calle del Parral, Urbanización La Tahona, Municipio el Atillo, Caracas,

Venezuela, Teléfono: (58 212) 941-5965

info@cries.org - www.cries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael*

Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UNESP,
UNICAMP y PUC/SP

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Bélice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO
Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia)
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
(IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana
(PUJ) *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla
Centro de Estudios sobre Integración (CESI) *

Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)
Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Departamento Ecueménico de Investigaciones (DEI)
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
(IICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)
Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), Universidad
de La Habana *
Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana
Centro de Estudios sobre América (CEA)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional
(CIEI-Universidad de La Habana)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
FUNSAL PRODESE
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDEESES)
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)
Tendencias

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala*
IRIPAZ*

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales

pour le Développement (CRESFED)

Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)
Latin American - Caribbean Centre (LACC – University of the West Indies, Mona)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Univ. Nacional Autónoma de México)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de
Guadalajara)
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)

Nicaragua

Centro de Estudios Estratégicos
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias
Económicas UNAN - Managua)
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP) de Nicaragua *
Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)
Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)
Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)
FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)
Institute of International Relations, University of the West Indies WINAD*

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Univ. Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESOP)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (Secretaría en Buenos Aires)
Foro Social para la Transparencia
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina
y el Caribe
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
Reintegración
Red Sur Norte

* en proceso de admisión

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Gabriel Aguilera
IRIPAZ, Guatemala

Luis Ayerbe
UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

Adrián Bonilla
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Ecuador

Clovis Brigagao
Universidade Cândid Mendes, Brasil

Anthony Bryan
Dante B. Fascell Center
University of Miami, USA

Victor Bulmer-Thomas
Chatam House, UK

Sonia de Camargo
Instituto de Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica (PUC),
Rio de Janeiro, Brasil

Rut Diamint
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal
Department of Sociology,
Temple University, USA

Armando Fernández
Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el
Hombre / La Habana, Cuba

Eduardo Gamarra
Latin American and Caribbean Center,
Florida International University, USA

Norman Girvan
Association of Caribbean States (ACS)

Wolf Grabendorff
FESCOL

Alfredo Guerra-Borges
Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel
The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández
Revista Temas, Cuba

Richard Hillman
John Fisher College, Rochester, USA

Francine Jácome
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP), Venezuela

Isabel Jaramillo
Centro de Estudios sobre América, Cuba

Weine Karlsson
University of Stockholm, Sweden

David Lewis
Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merckx
Duke University, USA

Verónica Paz Milet
Universidad de Chile

Gert Oostindie
Royal Institute of Linguistics and Anthropology,
The Netherlands

Carlos Quenan
IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France

Laverne E. Ragster
University of the Virgin Islands, USA

Socorro Ramírez
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Carlos Sojo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Luis Guillermo Solis
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Heinz Sonntag
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Daniel Van Eeuwen
CREALC, Université d'Aix-en-Provence. France

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Índice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

El viraje neocon de la política exterior española y las relaciones con América Latina / 9
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

The OECS Model of Integration in the Context of Caribbean Regionalism / 37
LEN ISHMAEL

Chiapas: Negociaciones de punto muerto y gobernabilidad político-social / 71
TANIA CARRASCO, RAÚL BENÍTEZ MANAUT Y ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA

1999-2003: el auto-rescate de las democracias sudamericanas. Una hipótesis sobre la eficacia del “componente parlamentario” / 113
FABIÁN BOSUER

DOCUMENTOS / DOCUMENTS

Dimensión y comprensión de la equidad racial a cinco años de la IIICMCR / 141
ROMERO JORGE RODRÍGUEZ

Los un@s y las otr@s: feminismos y derechos humanos / 171
ROXANA VÁSQUEZ SOTELO

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Desencuentros y (re)encuentros. América Latina y la Unión Europea / 205
JULIA SCHÜNEMANN

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 217

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 223

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 231

NORMATIVAS / NORMATIVES / 233

En portada / Cover: Fragmento de José García Cordero. Sto. Domingo, República Dominicana. Acrílico sobre canvas, 250 x 200 cms.
Título: “Boat People” (serie). Año 1992.



El viraje *neocon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina¹

José Antonio Sanahuja²

La mayor parte de la ciudadanía española se quedó atónita ante lo ocurrido el 16 de marzo de 2003 en la base militar de Lajes, en las Islas Azores. En una “Cumbre” improvisada, el Presidente del Gobierno español, José María Aznar, junto con sus homólogos británico y estadounidense, Tony Blair y George Bush, formaban una “coalición de los dispuestos” y lanzaban un doble ultimátum, al Gobierno de Irak y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que sólo podía conducir al inicio de una guerra ya decidida y contraria al Derecho internacional. Para algunos, esa Cumbre podía ser la prueba de que, como afirmó Aznar, España “había salido del rincón de la historia”³ para jugar un papel decisivo en el alumbramiento de un nuevo orden mundial. Sin embargo, para la mayoría de la población española, la presencia del presidente español en el “trío de las Azores” era la confirmación del

giro impuesto de manera unilateral por Aznar a la política exterior española, en contra de la inmensa mayoría de la opinión pública⁴ y con la oposición de todas las fuerzas políticas españolas salvo su propio partido, el Partido Popular (PP). Un viraje que en apenas 36 meses arrojaba por la borda 25 años de política exterior democrática y destruía el amplio consenso en el que se había basado para sustituirla por una nueva política exterior, que Celestino Arenal describe como “neonacionalista respecto de Europa, y seguidista respecto de Estados Unidos”⁵. Este viraje ha tenido importantes consecuencias en las distintas dimensiones o ejes de la política exterior española: en el ámbito multilateral y respecto de Naciones Unidas; en la relación con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y en las dos “dimensiones complementarias” de esa política, hacia los países del mediterráneo y el mundo árabe, y hacia América Latina. En el marco de las rupturas impuestas por el Gobierno Aznar al conjunto de la política exterior, este capítulo examina cómo han afectado a su dimensión iberoamericana, llevando a un claro deterioro de las relaciones entre España y América Latina, y cómo ha afectado a las relaciones entre esta y la Unión Europea.

Consensos en la política exterior española

Para valorar ese viraje, es oportuno recordar que la política exterior que Aznar repudió es parte integrante de los consensos políticos y sociales de la transición y la posterior consolidación de la democracia en España. La necesidad de normalizar las relaciones exteriores tras el régimen franquista, de obtener respaldo internacional para el proceso democrático y de asegurar la incorporación de España a las instituciones europeas y occidentales condujo al diseño y puesta en práctica de un proyecto coherente y realista de política exterior, como política de Estado, cuyas líneas básicas han estado vigentes hasta finales de los años noventa.

Los años 1976 a 1988, en particular, pueden ser considerados el “período formativo” de esa política. En lo que se refiere a las opciones estratégicas, España se definió claramente como país occidental y europeo en cuanto a sus vínculos económicos, políticos y defensivos, lo que suponía otorgar un lugar central a la UE y a la Alianza Atlántica,

aunque manteniendo cierto margen de autonomía para evitar alineamientos automáticos. Al tiempo, optaba por las dos “dimensiones complementarias” citadas, la iberoamericana y la mediterránea, lo que reflejaba obvios vínculos históricos y culturales, razones de solidaridad, y también un cálculo racional de intereses y de capacidades. España, como “potencia media”, contaría con posibilidades reales de actuación autónoma, al margen de bloques y alineamientos estratégicos, en ciertas áreas regionales en las que su influencia podría ser mayor. En este periodo también se definen algunos principios vinculados al carácter democrático de esa política: el respeto al Derecho internacional; el respaldo a Naciones Unidas y el multilateralismo; la promoción de la democracia y los derechos humanos; la solidaridad con los países pobres —a través de la nueva política de cooperación al desarrollo—; y el compromiso con la paz y la seguridad internacionales.⁶

En los ochenta, ese compromiso se concretó en el impulso y apoyo a soluciones negociadas para los conflictos regionales del tercer mundo, tratando de reconocer sus verdaderas causas, políticas y socioeconómicas, para evitar que fueran subsumidos en el enfrentamiento Este-Oeste. Esta política se concretó en la activa participación de España, antes y después de la adhesión a la Comunidad, en la política europea hacia la crisis centroamericana, y el respaldo a los procesos de paz de Contadora y Esquipulas. Frente a la visión de Washington, la Comunidad Europea afirmó que las causas reales de ese conflicto eran la falta de democracia y las violaciones de los derechos humanos, así como la desigualdad y la pobreza, más que la expresión del conflicto bipolar o del “expansionismo soviético”. Por todo ello, debería promoverse un “triángulo virtuoso” entre la paz, la democracia y el desarrollo, considerando estos tres elementos inseparables. Por ello, España, como el conjunto de la Comunidad Europea, adoptó en su política hacia los conflictos del tercer mundo una posición relativamente autónoma, diferenciada e incluso en determinados aspectos opuesta a la de Estados Unidos, actuando como “contrapeso”, aunque sin llegar al extremo de poner en peligro la relación transatlántica y los vínculos defensivos con Estados Unidos.

Ese enfoque de la paz y la seguridad internacional era coincidente con los principios de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), y en su gestación tuvieron influencia las interna-

cionales Socialista y Demócrata. Posteriormente, condujo a una activa participación en misiones de paz de Naciones Unidas en lugares como Centroamérica o Bosnia, algo que también ha contribuido a la profesionalización y modernización de las fuerzas armadas y las doctrinas de defensa.

Sin embargo, la definición occidental, en lo que se refiere a la política de seguridad y los alineamientos defensivos, fue objeto de alguno de los más intensos enfrentamientos políticos y sociales de la transición, y fue necesario recurrir a medios extraordinarios para su legitimación, como ilustra el disputado referéndum sobre la pertenencia de España a la Alianza Atlántica, convocado por el gobierno del Partido Socialista de Felipe González, en marzo de 1986. Pero hubo que esperar a la revisión de los convenios defensivos con Estados Unidos en 1988 para establecer una relación más equilibrada con ese país, reduciendo su presencia militar en territorio español.

Con la adhesión a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, se cerró uno de los capítulos más importantes para la definición europea de España. España se definió como país europeísta, y no sólo europeo, en contraposición con otros socios más renuentes, como el Reino Unido. A menudo España secundó las visiones más avanzadas de la construcción europea, situándose cerca de su “motor” franco-alemán. Hay que recordar que la pertenencia a Europa había sido percibida, correctamente, como la solución a los problemas históricos de España, y como requisito esencial para la democratización y la modernización del país y su proyección internacional. En ese contexto, España comenzó a dar una clara dimensión europea a su política hacia América Latina y el mediterráneo, promoviendo el estrechamiento de relaciones entre la UE y ambas áreas.

Lógicamente, en esa opción europea se observan cambios de énfasis. Tras la adhesión, se pasa de una política “hacia” Europa, a una política “en” y “desde” Europa, que además afectó a las relaciones bilaterales con los Estados miembros, como Francia o el Reino Unido. En cuanto a su contenido, en los años ochenta se privilegió la vertiente democrática de la pertenencia a Europa, y a ello también contribuyó el elevado coste del ajuste económico que imponía el mercado comunitario. En los noventa, sin embargo, se ha enfatizado la contribución europea a la modernización económica y el desarrollo territorial, a través de la

política de cohesión; y en el contexto de la posguerra fría, a promover una UE con mayores capacidades en materia económica, de seguridad y defensa y para la acción exterior. Con la desaparición del conflicto bipolar, el Tratado de Maastricht estableció una Política Exterior y de Seguridad Común, con lo que la política exterior y de seguridad española se insertó más claramente en el marco europeo, aunque ello no significó cuestionar el vínculo transatlántico.⁷ Desde mediados de los noventa, España ha intentado contrarrestar el desplazamiento hacia el Este del centro de gravedad de la UE provocado por la caída del muro de Berlín, los conflictos balcánicos, y la ampliación. Para ello, ha seguido impulsando las relaciones con América Latina y el Mediterráneo, promoviendo la “Asociación Euromediterránea” lanzada en 1995, el proyecto de “Asociación Estratégica” UE-América Latina y el Caribe iniciado en 1999, y los distintos “Acuerdos de Asociación” que vinculan a la UE con países y grupos regionales de ambas regiones. Al coincidir con sus propias prioridades de política exterior, se ha intentado utilizar esas relaciones para incrementar la influencia española, tanto en América Latina y el Mediterráneo, como en la propia UE.⁸

Del 11-S a la guerra de Irak: el viraje de la política exterior

Pese al cambio de gobierno en 1996, antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001 no había elementos que permitieran imaginar que la política exterior española experimentaría ese viraje radical. En el primer Gobierno de Aznar (1996-2000), la política exterior se caracterizó por su continuidad, aunque se produjeron ya algunos cambios de orientación significativos. Ante el estancamiento de la construcción europea, la política española hacia la UE se centró en la defensa de intereses nacionales concretos, como el reparto de los fondos de cohesión o el poder de voto en las instituciones comunes, aun a costa de provocar enfrentamientos con algunos de los países grandes, como Alemania y Francia. Hubo más sintonía con Estados Unidos, y en 1998, el Gobierno Aznar apoyó los bombardeos angloamericanos sobre Irak, al margen de la posición mayoritaria en la UE. En relación a América Latina, el único elemento de cambio destacable se produjo en Cuba, con la beligerante actitud del Gobierno Aznar en relación a las violaciones de los derechos humanos del régimen de Fidel Castro. En

concreto, España impulsó la adopción de la “posición común” de la UE sobre Cuba del 2 de diciembre de 1996. Esa actitud, no obstante, se moderó a mediados de su primer mandato al constatarse que afectaba negativamente a los intereses empresariales españoles en la isla.

Aunque el mantenimiento del consenso en política exterior pueda atribuirse a los pactos de gobierno de este período —durante el cual el PP sólo tenía mayoría relativa en el Parlamento español, la mayoría absoluta que el PP obtuvo en las elecciones generales de 2000 no alteró en lo esencial ese comportamiento. Continuó el acercamiento a Washington y de manera significativa, el primer viaje europeo del Presidente Bush comenzó en España, en junio de 2001. Esta distinción fue correspondida por Aznar con un respaldo expreso de la decisión estadounidense de dotarse de un “escudo” antimisiles y retirarse del Tratado de misiles antibalísticos (ABM), lo que provocó malestar en otros gobiernos europeos.

Son los atentados del 11 de septiembre los que marcan el punto de inflexión que Aznar impuso en la política exterior española. ¿Cuáles son las razones que lo explican? En primer lugar, hay que subrayar que ese viraje respondió a la visión y las decisiones personales del Presidente Aznar y de un reducido grupo de colaboradores, que condujo a una política de hechos consumados en la que no se consultó ni a la oposición ni a su propio partido.⁹ De hecho, el PP se vio obligado a avalar a posteriori las decisiones ya tomadas por su Presidente, que a menudo apeló a la fidelidad de partido —la frecuente apelación a que “confíen en mí”— antes que a argumentos racionales. La conducción de una política exterior presidencialista y de fuerte impronta personal fue posible debido al estilo de dirección impuesto en el PP tras obtener la mayoría absoluta en las elecciones de 2000. Ese triunfo, considerado un logro personal de Aznar, le permitió formar un gabinete de fieles con pocas concesiones a las corrientes y “familias” internas del PP. Ese liderazgo personal fue un factor decisivo para mantener la unidad del partido y evitar cualquier disidencia interna ante la fuerte oposición de la opinión pública a la guerra de Irak. A ello también contribuyó el bajo perfil de la ministra de asuntos exteriores desde julio de 2002, Ana Palacio.

En segundo lugar, se trata de una política que respondió más a razones ideológicas que a cálculos racionales de intereses nacionales concretos¹⁰.

Como afirmó el propio Aznar, “es una cuestión de convicciones”¹¹. Es difícil rastrear las “fuentes” ideológicas del pensamiento político de José María Aznar, pues no siempre se han hecho explícitas, y son escasas las ocasiones en las que ha presentado sus puntos de vista de manera sistemática. Sin embargo, está emparentada con las posiciones de los ideólogos neoconservadores estadounidenses, como Robert Kagan o William Kristoll, fundadores del *Project for a New American Century*, de sus adeptos en España, como el núcleo de analistas liderado por Rafael Bardají, del Instituto Elcano.¹² También se ha visto reflejada en los seminarios de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), que ha acompañado a Aznar en su camino a Moncloa desde que era Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla-León.¹³

Al igual que los neoconservadores estadounidenses, Aznar considera que el 11-S ha cambiado el mundo, permitiendo que Estados Unidos se libere de los condicionantes que le impedían jugar el papel de *hegemon* global tras la desaparición de la Unión Soviética. En la visión de Aznar, este escenario constituiría una “ventana de oportunidad” para que España saliera “del rincón de la historia” en el que se encontraría, supuestamente, por no haber participado en ninguna de las grandes guerras internacionales del pasado. Se proponía, en suma, una matiz de política basada en “sumarse a la caravana” (*bandwagoning*) del que se presentaba como inevitable vencedor de la guerra¹⁴, aunque ello significara, en palabras del propio Aznar ante los órganos de su partido, que España “dejara de ser un país simpático”.¹⁵ Esta posición se explicitó en el importante discurso que Aznar pronunció en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) el 20 de octubre de 2003: “El Gobierno está persuadido de que estamos ante una de esas fases en las que se produce un cambio sustancial en el mundo (...) Por primera vez en largos años —hay quien dice que en muchas décadas—, a España el curso de los acontecimientos no le pilla con el pie cambiado”.¹⁶

Aznar, sus colaboradores y los analistas y *think tanks* adictos —en particular, el Real Instituto Elcano—, recurrieron a todos los argumentos disponibles para justificar la guerra de Irak ante la opinión pública, desde las armas de destrucción masiva y la supuesta vinculación de Irak con Al Qaeda, a la intervención humanitaria y, en particular, la conexión entre el terrorismo doméstico de ETA y la “guerra contra el terrorismo global”. Hay que recordar al respecto que el propio Aznar

sobrevivió a un atentado de ETA. Esos argumentos justifican que Aznar haya sido uno de los pocos dirigentes occidentales que ha asumido explícitamente la “doctrina Bush” del ataque preventivo unilateralmente determinado. Esa posición ya fue expresada en el discurso de Aznar ante la Asamblea General de Naciones Unidas del 23 de septiembre de 2003 y, en particular, en el citado discurso en la ESFAS. En este último, Aznar planteó que España necesita un “cambio de mentalidad” para adoptar una nueva doctrina de seguridad, ante la amenaza de nuevo tipo que representa el terrorismo global, y para combatirla de manera eficaz serán necesarias “acciones de carácter anticipatorio”, aunque éstas deben responder a tres exigencias “justicia en sus objetivos, proporcionalidad en los medios, y respeto a los no combatientes”.

Pero el argumentario antiterrorista, aunque pueda ser el más frecuente, no es el único en su visión del sistema internacional. En distintos momentos, Aznar también ha afirmado que las guerras de Afganistán e Irak darían paso a un nuevo orden mundial, basado en un nuevo ciclo de hegemonía estadounidense —un “nuevo siglo americano”—, ya que sin ésta, no es posible concebir un sistema internacional estable y seguro¹⁷. La UE no puede ni debe cumplir ese papel, y la seguridad internacional no se puede fiar a instituciones como Naciones Unidas. Por esa razón, el vínculo transatlántico es “esencial”. En palabras de Aznar en su discurso ante el Congreso de Estados Unidos del 4 de febrero de 2004: *“Como europeo, no quiero otra alternativa a la relación atlántica. Queremos una Unión Europea fuerte (...) no significa trabajar por un contrapoder a los Estados Unidos. Significa trabajar por una Europa Atlántica”*.

El alineamiento con Washington, en desmedro de la UE, como opción básica en la política exterior española quedó confirmado con la “Carta de los Ocho”, publicada el 30 de enero de 2003 con el título “Europa y Estados Unidos deben permanecer unidos”. Promovida por Aznar a instancias de *The Wall Street Journal*, también contó con la firma de Blair, Berlusconi y los dirigentes de Portugal, Dinamarca y tres países candidatos a la adhesión en 2004 (Polonia, República Checa y Hungría). En cierta forma, era un texto contradictorio, pues aunque en lo esencial es una mera reafirmación del vínculo trasatlántico, aboga por una “coalición de los dispuestos” (*coalition of the willing*) subordinada a Estados Unidos, y no por una actuación conjunta en el seno de la Alianza Atlántica. Esta es la organización que expresa e institucionaliza ese vín-

culo y, merced a la regla de la unanimidad, obliga a buscar el consenso y coloca a los socios europeos de Washington en una posición menos dependiente, como demostró el veto de Francia y Bélgica a la actuación de la OTAN en Turquía en vísperas del ataque a Irak. Pero la misiva era, sobre todo, un desafío en toda regla al eje franco-alemán, más por el método que por el contenido. Francia, Alemania, la Presidencia griega de la UE y el Alto Representante para la PESC no fueron informados de la iniciativa. Aznar la justificó a posteriori como respuesta a la declaración franco-alemana de oposición a la guerra del 22 de enero de 2003. La carta tuvo efectos devastadores: impidió alcanzar un acuerdo en el Consejo Europeo extraordinario sobre Irak del 17 de febrero de 2003, y agravó la fractura entre Aznar, Chirac y Schroeder. Además de dividir a la UE, debilitó su prestigio como actor internacional y destruyó la capacidad negociadora de Aznar en otros temas de la agenda europea.¹⁸ Ese hecho afectó al debate sobre la Constitución Europea, y contribuyó a que ésta no pudiera ser aprobada en diciembre de 2003.

A la defensa a ultranza del vínculo atlántico se le suma una abierta desconfianza respecto al “eje” franco-alemán como núcleo de la construcción europea, y una indisimulada inquina a Francia, que va más allá de la mala relación personal de Aznar con Chirac y Schroeder. Esta posición se explica tanto por razones ideológicas como por las nuevas condiciones creadas por la ampliación y la “Europa de los 25”. En los análisis de FAES y de otros *think tanks* afines al PP ha primado una visión de la construcción europea marcadamente intergubernamentalista, contraria a una “Europa federal”, y en lo económico, muy cercana a posiciones neoliberales de corte thatcheriano, lo que explica el entusiasmo de su Gobierno por el programa de liberalización adoptado en 2000 en el Consejo Europeo de Lisboa.

Por otra parte, ante la prevista reducción de los fondos estructurales, la relación con Alemania tendría menos importancia, y con la ampliación, el peso del “eje” franco-alemán disminuiría en el proceso decisorio, y se incrementarían las posibilidades de acción para otras coaliciones más cercanas a la visión atlantista de la construcción europea, como las formadas por España, el Reino Unido, Polonia y otros países de Europa central. En el cálculo estratégico del Gobierno Aznar, la existencia de una “nueva Europa”, en la expresión del Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, y la mayor intervención de España

en los asuntos internos europeos no sería un acontecimiento coyuntural vinculado a Irak, sino un rasgo permanente de la nueva UE tras la ampliación de mayo de 2004.

Aznar expresó abiertamente su rechazo a Francia en una entrevista en *The Washington Post*, en la que afirmó: “*La toma de decisiones en España en materia de política exterior ha estado subordinada a Francia desde 1800. Ya no es así y me siento muy feliz*”¹⁹. Esa aversión, en la que se pueden rastrear viejos prejuicios de la derecha española, es muy llamativa, pues ese país es el aliado decisivo para alcanzar el que constituye el principal objetivo político de Aznar: la derrota del terrorismo de ETA. El argumento habitualmente esgrimido, evitar la subordinación a un “directorio”, resulta poco consistente si lo que se ofrece a cambio es una relación de subordinación con un país extracomunitario, Estados Unidos, en el que los intereses nacionales en juego son de menor rango.

En la particular conformación de las filias y las fobias de la política exterior de Aznar, tuvo mucha importancia la crisis del islote de Perejil (11-17 de julio de 2002)²⁰. Tras la ocupación del islote por gendarmes marroquíes, la presidencia danesa de la UE tuvo una reacción contundente de apoyo a España, pero Francia obstaculizó y bloqueó iniciativas posteriores en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), quizás temerosa de que ello perjudicara sus intereses en Marruecos. Finalmente, tras haber optado por una respuesta militar a la crisis, el Gobierno español logró la mediación del Secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, para asegurar que el islote volvía al statu quo anterior, evitando mantener una presencia militar permanente y, al tiempo, descartando una nueva ocupación marroquí. Este episodio parecía confirmar el valor de la alianza con Washington y la desconfianza del ejecutivo hacia la PESC y hacia Francia, a la que el Gobierno español atribuyó buena parte de la responsabilidad por el deterioro de las relaciones con Marruecos.

La posición en la guerra de Irak

Con este trasfondo, ¿cómo se han sucedido los acontecimientos que han llevado a la directa implicación española en la guerra de Irak? En la guerra de Afganistán, desde octubre de 2001, el Gobierno autorizó

el sobrevuelo de su espacio aéreo, incluyendo los bombarderos estratégicos B-52, y se confirmó el importante papel de las bases en territorio español para las operaciones de repostado en vuelo. En relación con las bases, hay que recordar que el 10 de abril de 2002 se firmó el Protocolo que actualiza el Convenio de Defensa entre España y Estados Unidos, que la oposición consideró “desequilibrado” respecto al Convenio de 1988 y lesivo para la soberanía nacional, pues otorga mayores facilidades a las fuerzas de Estados Unidos para operar, y prorroga el uso de las bases de Rota y Morón más allá del año 2010.

Se ha señalado que Aznar conoció la decisión de Bush de atacar Irak en el encuentro bilateral de Camp David del 4 de mayo de 2002, en el que, en un trato inusual para un Presidente español, despachó durante cuatro horas a solas con Bush y participó en una reunión con Rice, Cheney y Powell. El 10 de septiembre de 2002, tres días después de que Bush anunciase su intención de atacar Irak en solitario si el Consejo de Seguridad no lo autorizaba, y tras una conversación telefónica con el Presidente estadounidense, Aznar anunció que España apoyaría a Estados Unidos “con o sin la ONU”. Estas declaraciones causaron perplejidad entre algunos miembros del Gobierno. El 13 de agosto, la ministra Palacio había comunicado a Colin Powell que “España no comprendería un ataque inmediato a Irak”. Tres días antes de las declaraciones de Aznar, Palacio aún abogaba por la vía diplomática.²¹

En cualquier caso, el papel de España en la guerra de Irak no hubiera sido tan relevante si ésta no hubiera ocupado el puesto de miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde el 1 de enero de 2003. Al igual que el Reino Unido, España trató de obtener la controvertida “segunda resolución” del Consejo autorizando el uso de la fuerza, con el fin de legitimar y dar cobertura legal a una guerra decidida de antemano. A la postre, esta actuación resultó contradictoria y reveló un alto grado de subordinación a Estados Unidos. El Gobierno Aznar promovió la segunda resolución, pero al mismo tiempo, y en contra de la opinión mayoritaria de los expertos en derecho internacional, afirmaba que no era realmente necesaria, puesto que la Resolución 1441, adoptada el 8 de noviembre de 2002, ya autorizaba el uso de la fuerza. Además, se apeló al “argumento kosovar”, por el que Irak podía ser considerada una “guerra humanitaria” y, por ello, no estar supeditada a un eventual veto en el Consejo.²²

En la histórica sesión del Consejo de Seguridad del 14 de febrero de 2003, tras conocer el informe de los inspectores de Naciones Unidas y la Agencia Internacional de la Energía Atómica, la ministra Palacio realizó una intervención más beligerante que la del propio Secretario de Estado Colin Powell. La filtración a la prensa de algunos telegramas del Embajador español ante Naciones Unidas, Inocencio Arias, reveló que España había sometido su voto al borrador británico de la segunda resolución a la “*aquiescencia*” de Washington.²³ En paralelo, maniobró para obtener una mayoría de 9 o 10 votos con la que dar cobertura política al ataque, aunque éste fuera ilegal, ante la posibilidad cierta de que se produjera el veto por parte de Francia, Rusia o China, tratando de obtener el apoyo de Chile y de México; y cuando todo esto fracasó, se sumó a la usurpación de la autoridad del Consejo de Seguridad en la reunión de las Islas Azores del 16 de marzo, en la que se formuló el “*doble ultimátum*” a Saddam Hussein y al propio Consejo. Dos días después, el 18 de febrero de 2003, los embajadores de Estados Unidos, el Reino Unido y España anunciaban conjuntamente ante el Consejo su intención de no someter a votación el proyecto de segunda resolución. Finalmente, el 20 de febrero comenzó el ataque angloestadounidense a Irak con el aval explícito del Gobierno español.

Consecuencias para la política iberoamericana de España

El alineamiento con Washington y el alejamiento de la UE ha tenido profundas consecuencias sobre las relaciones de España con el Mediterráneo y con Iberoamérica. En ambas áreas, se ha reducido la autonomía que había tenido hasta entonces la política exterior española. Se ha debilitado, a su vez, el carácter europeo de ambas políticas, que las potenciaba, y en no pocas cuestiones, ello ha supuesto asumir y justificar planteamientos contrarios a los intereses nacionales de España.²⁴ En América Latina, en particular, el alineamiento con Washington dejó atrás el papel tradicional de España como valedora de América Latina ante Estados Unidos o la UE, o como moderadora de las tensiones entre las dos mitades de un continente conflictivo, para convertirse en un mero portavoz de las políticas del vecino del Norte. Ese alineamiento también ha debilitado el componente democrático de la política exterior española y por extensión, de la UE, que como

corresponde a su carácter de “potencia civil”, es una de las fuentes de su legitimidad e influencia. Para los latinoamericanos, España y la UE son asociados valiosos en la medida que planteen visiones y políticas diferenciadas, y no necesariamente opuestas, respecto a Estados Unidos, ya que ello otorga mayor autonomía y margen de maniobra en sus propias políticas exteriores. En la medida que las posiciones de España y la UE se aproximan a las que sostiene Estados Unidos y no actúan como “contrapeso”, su influencia y legitimidad se debilitan.

La fuerte implicación española en Irak significó una menor atención a América Latina, como revela que, tras año y medio de mandato, su titular, Ana Palacio, sólo había visitado tres países latinoamericanos: El Salvador, Brasil y México. Más allá de este hecho ilustrativo, un examen de las relaciones bilaterales de España con América Latina desde 2002, así como de lo ocurrido en el marco de la UE y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, revelan el alcance de este viraje y sus consecuencias.

México y Chile han sido dos países en los que la relación bilateral se subordinó claramente a las necesidades de la guerra contra Irak, debido a su condición de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. El 20 de febrero de 2003, en un encuentro forzado por la diplomacia española, días antes de la visita de Aznar al rancho del Presidente Bush en Texas, Aznar se entrevistó con el Presidente de México, Vicente Fox, para tratar de asegurar el apoyo mexicano a la segunda resolución que autorizaría el uso de la fuerza contra Irak. El encuentro, del que Aznar salió con las manos vacías, causó un fuerte rechazo en la opinión pública mexicana, mayoritariamente contraria a la guerra. El viaje se realizó en un lugar y un momento poco oportuno: México es un país que, por historia y cultura política, es muy reacio a las injerencias externas. Además, en un momento en el que las presiones de Estados Unidos eran muy intensas, ese viaje se interpretó como una maniobra más de Washington, en la que Aznar se prestó a actuar como un mero comisionado del Presidente Bush. Tras la entrevista, Fox no quiso ni siquiera comparecer con Aznar ante los medios, para no tener que negar públicamente el apoyo a la invasión de Irak que este había ido a pedirle. Aun sin viaje, esa misma impresión causaron las presiones ejercidas sobre el Gobierno de Chile por Aznar y la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio.

La relación con los países centroamericanos también se vio afectada por los imperativos de la guerra de Irak y el alineamiento con Washington. En esta región se encuentran algunos de los principales destinatarios de ayuda española, sea cooperación al desarrollo, o ayuda de emergencia, tras catástrofes como el huracán “Mitch” de 1998 o el terremoto de El Salvador de 2000. La participación de soldados de Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana en la Brigada “Plus Ultra” desplegada en Irak fue presentada por el Gobierno de Aznar como una “expresión de agradecimiento” y de “solidaridad” de los países centroamericanos con los países que les habían ayudado en momentos de crisis, y en lo que se ha interpretado como expresión de una condicionalidad implícita en la ayuda —condonación de deuda a cambio de la participación en la coalición liderada por Estados Unidos—, el propio Aznar se refirió en su viaje a Centroamérica de julio de 2003, a la necesidad de “integrar la seguridad y la lucha contra el terrorismo en las políticas de cooperación”.²⁵

En Venezuela, el alineamiento con Washington llevó al Gobierno Aznar a aparecer como fiador de la intentona golpista cívico-militar de abril de 2002, que pretendió derribar al gobierno de Hugo Chávez.²⁶ Ambos gobiernos habían prestado un claro apoyo a la oposición a Chávez, pero el hecho más revelador fue la visita conjunta el 12 de abril de los embajadores español y estadounidense, Manuel Viturro y Charles S. Schapiro, al autoproclamado Presidente Pedro Carmona, y la declaración conjunta de ambos gobiernos de ese mismo día, en la que se abstienen de condenar el golpe y afirman que “*Los gobiernos de Estados Unidos y de España, en el marco de su diálogo político reforzado, siguen los acontecimientos que se desarrollan en Venezuela con gran interés y preocupación, y en contacto continuo (...) declaran su rechazo a los actos de violencia que han causado una cantidad de víctimas*”, y “*(...) expresan su deseo de que la excepcional situación que experimenta Venezuela conduzca en el plazo más breve a la normalización democrática plena*”. De igual manera, la Presidencia Española de la UE emitió el mismo 12 de abril una tibia declaración, sin consulta previa a los Estados miembros, en la que se abogaba, de forma genérica, por el restablecimiento de la normalidad democrática sin condenar la intentona golpista. Esa posición contrastaba con las contundentes declaraciones de condena de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Grupo de Río. Fracasada la intentona golpista, las rela-

ciones entre España y Venezuela han estado cargadas de tensiones y recelos, y en ese contexto, el 25 de febrero de 2003 la Embajada de España en Caracas fue objeto de un atentado con bomba.

Colombia ha sido otro de los países en los que el alineamiento español con Washington ha tenido consecuencias tanto en la relación bilateral, como en la política de la UE. En 1999, distanciándose de la opinión mayoritaria en el seno de la UE, el Gobierno del Partido Popular expresó su apoyo al Plan Colombia, lo que suponía respaldar una estrategia centrada en la presión militar, aunque se seguían reconociendo los orígenes políticos y socioeconómicos del conflicto. Ese apoyo al Plan Colombia se concretó en un generoso aporte de 124 millones de dólares entre 2000 y 2003, que suponían casi una tercera parte de la contribución agregada de la Comunidad Europea y los Estados miembro de la UE.

En 2002, y en especial durante el semestre de Presidencia española de la UE, se constató que el nuevo escenario internacional surgido con los atentados del 11-S, y la política de fuerza del nuevo Gobierno de Álvaro Uribe, que obtiene la presidencia en mayo de 2002, contribuían a situar el conflicto colombiano en el marco de la “guerra global contra el terrorismo”. En ese periodo la Presidencia española, claramente alineada con las tesis de Washington, decidió promover un cambio de política en la UE, abandonando cualquier pretensión de mediación en pro de un mayor alineamiento con la posición estadounidense y la “política de seguridad democrática” de Uribe, que no ha dejado de insistir en la tesis de que en Colombia no hay conflicto armado interno, sino “una democracia acosada por terroristas”. Para ello, el Gobierno español partía del alto grado de frustración de la UE, tras el fracaso de las negociaciones de paz impulsadas por el presidente Pastrana.²⁷ En ese marco, el Gobierno Aznar promovió la inclusión de las FARC en la lista de organizaciones terroristas de la UE. El dos de mayo de 2002 el Consejo incluyó en esa lista a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), pero no a las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), como proponía España, alegando que ello condicionaría un eventual papel mediador de la UE. Esas reservas desaparecieron poco después, debido a la persistente presión española, a las airadas protestas de Pastrana y Uribe, y a la conmoción causada por la matanza que se produjo el 2 de mayo en Bojayá, en el departamento del Chocó.²⁸

Finalmente, el 13 de junio de 2002 se logró un acuerdo en el Consejo de Ministros y las FARC pasó a ser considerada oficialmente por la UE como “organización terrorista”, en una decisión que la Presidencia española consideró uno de sus éxitos. En abril de 2004 se incluyó en esa lista al ELN. Sin embargo, esas declaraciones pueden comportar costes elevados en términos de interlocución política y espacio para maniobrar a favor de una solución negociada, y puede condicionar la actuación de la UE tanto en el ámbito político como en los proyectos de desarrollo y de carácter humanitario, más difíciles de implementar en un contexto de mayor inseguridad y violencia, en el que la UE también será considerada parte del conflicto.

En realidad, lo que estaba en juego en este debate no es considerar si las FARC son o no una organización “terrorista”. El verdadero objetivo del ejecutivo español era impedir que la UE pudiera tener un papel autónomo, actuando como interlocutor o mediador — “con los terroristas no se habla”—, y de esta forma respaldar la estrategia de confrontación de Uribe y sus valedores en Washington. Por otra parte, el apoyo al Gobierno de Uribe es congruente con una política de alineamiento con Estados Unidos, en el plano regional y global —Colombia fue el único país suramericano que apoyó explícitamente el ataque a Irak—, que pretende que la actuación de la UE esté subordinada a la política de “seguridad democrática” del gobierno Colombiano, o, por lo menos, que no la perjudique, y no a fortalecer el papel de la UE como eventual mediador en una solución negociada al conflicto. En otras palabras, la posición española era funcional a la estrategia de Washington de obtener la legitimación y el apoyo europeo en materia militar, de seguridad y de inteligencia, y subordinar la ayuda al desarrollo a la estrategia contrainsurgente contemplada en la política de “seguridad democrática” de Uribe.²⁹ El coste para España y la UE es elevado. Como se ha indicado, si la actuación de ambos actores no se diferencia de la de Estados Unidos, su legitimidad y su influencia política se desvanecen.

Dentro de esa estrategia, que explotaba las divisiones europeas y se beneficiaba de la debilidad de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el Gobierno Aznar fue aún más lejos en la relación bilateral. En una iniciativa sin precedentes que le situó aun más en la estela de Washington, y no en el consenso europeo, ofreció equipo

militar al Gobierno colombiano, incluyendo cazabombarderos y tanques pesados.³⁰ Pese a que esas ofertas se justificaron con el argumento antiterrorista, se trataba de armas claramente inadecuadas para operar contra las FARC, y en realidad respondían más al objetivo de presionar desde Colombia a la Venezuela de Chávez. De esta forma, España se sumó a una política que podría contribuir a la desestabilización de la región. Por otra parte, esa oferta infringía el código de conducta sobre exportaciones de armas de la Unión Europea.³¹

Las relaciones con otros países, como Argentina o Brasil, también se han visto afectadas por el viraje que Aznar impuso a la política exterior española. Dados los importantes intereses económicos españoles en Brasil y la importancia de ese Estado, la ausencia de Aznar en la toma de posesión del Presidente “Lula” da Silva sólo puede ser considerada un error garrafal, o la consecuencia de un planteamiento ideológico, o del alineamiento con Estados Unidos —este país sólo envió un subsecretario a dicha toma de posesión, o todas estas cosas a la vez.³² Fuera un error o una postura fundada, no se rectificó hasta noviembre de 2003, con el establecimiento de una “alianza estratégica” España-Brasil que incluiría un encuentro bilateral anual de jefes de gobierno. Respecto a Argentina, la posición gubernamental no cuestionó el rígido enfoque neoliberal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, que bajo la dirección del Secretario Paul O’Neill se había mostrado contrario al “rescate” de economías en crisis por parte del Fondo Monetario Internacional, aun cuando esa política no respondiera ni a las necesidades del Gobierno argentino, ni a los intereses de las empresas españolas con presencia en ese país.

Finalmente, las relaciones con Cuba alcanzaron el punto más bajo de las últimas décadas tras el empeoramiento de la situación de los derechos humanos en ese país, con el encarcelamiento de 75 disidentes y la ejecución de tres secuestradores de un ferry. A instancias de España, entre otros Estados miembros, la UE cerró el diálogo para incluir a Cuba en el Acuerdo de cooperación de Cotonú, y adoptó sanciones poco relevantes, aunque España llegó a suspender la cooperación bilateral. El gobierno de Cuba, a través de su Ministro de Asuntos Exteriores, Felipe Pérez Roque, acusó a los Gobiernos de España e Italia, y en particular a Aznar, de ser responsables del endurecimiento de la política de la UE hacia la isla. Igualmente, el Gobierno cubano procedió al cierre del

centro cultural español en La Habana y convocó una manifestación masiva contra ambos gobiernos, si bien no dejó de ofrecer garantías a los empresarios de ambos países presentes en Cuba.³³

En los foros multilaterales, el nuevo rumbo de la política exterior española ha supuesto un distanciamiento respecto a las posiciones latinoamericanas. En la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid en mayo de 2002, la Presidencia española de la UE, y en especial el Presidente Aznar, presionó para que la reunión fuera, básicamente, una “cumbre antiterrorista” que respondía más a la agenda política doméstica y al alineamiento español con Washington, que a la agenda de las relaciones UE-América Latina. En el discurso de apertura, en calidad de Presidente del Consejo Europeo, Aznar dejó a un lado esa agenda, al afirmar que el terrorismo constituía “el principal desafío del sistema internacional”. Esa apreciación dio lugar a que el entonces Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, afirmara en el discurso de apertura que se debía aceptar que se imponga “la agenda del miedo” y la “obsesión por la seguridad” frente a la “agenda de la esperanza” centrada en los problemas de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la lucha contra la pobreza.³⁴ Aznar logró que la “Declaración de Madrid” incluyera el compromiso de hacer frente al terrorismo “en todas sus formas y manifestaciones”. Pero esa declaración también rechazó de manera contundente las medidas de carácter unilateral y efecto extraterritorial, en clara alusión a Estados Unidos y a su unilateralismo, sea en el plano político, militar o comercial, que tras el 11 de septiembre se ha acentuado.³⁵

En suma, la Cumbre de Madrid mostró que España ya no podía presentarse como “socio” eficaz para promover los intereses latinoamericanos ante la UE, al no contar con el apoyo de su “núcleo duro”, y en especial, de Alemania y Francia, y ser percibido como país subordinado a Washington, perdiendo así relevancia e influencia ante la región. De igual manera, España tampoco pudo contrarrestar la pérdida de relevancia de América Latina en las relaciones exteriores de la UE, motivadas por la ampliación y el consiguiente desplazamiento al Este del centro de gravedad de la política exterior de la Unión.

En la XIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en noviembre de 2003, el gobierno español se mostró

reacio a asumir la visión latinoamericana, más amplia, del papel del multilateralismo y de Naciones Unidas en la paz y la seguridad internacionales, quedando en franca minoría en este punto. También objetó las iniciativas latinoamericanas para plantear alternativas a las políticas económicas de corte neoliberal del llamado “Consenso de Washington”, impulsado por Estados Unidos y el FMI, que el Gobierno español defendió en este foro.³⁶

Por último, hay que considerar los cambios que introdujo el ejecutivo de José María Aznar en la política de cooperación al desarrollo, que tiene en América Latina su principal destinataria. Bajo la dirección del Secretario de Estado para la cooperación internacional y para Iberoamérica, y ex Secretario General de FAES, Miguel Ángel Cortés, esta se orientó en mucha mayor medida a promover de manera abusiva intereses comerciales y de otra índole, y a impulsar la cultura española en el exterior, en desmedro de los objetivos de lucha contra la pobreza establecidos en la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, aprobada por las Cortes en 1998 con un amplio consenso. Se definió, en palabras de José Antonio Alonso, un “modelo castizo” de cooperación al desarrollo alejado de las metas acordadas en foros multilaterales y en el marco de las Naciones Unidas.³⁷

¿Retorno al consenso? El cambio de Gobierno y la política iberoamericana

Con la constitución del nuevo Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, el 18 de marzo de 2004, se ha insistido en la recuperación del consenso y de las líneas tradicionales de la política exterior española. Sin duda, muchos de los elementos de esa política siguen siendo válidos. Sin embargo, con un contexto internacional transformado, y con el telón de fondo de acontecimientos como los atentados del 11 de marzo en Madrid, se impone un replanteamiento de algunos de los objetivos de la política exterior española y de la estrategia para alcanzarlos. El retorno al mundo anterior al 11-S ya no es posible, y los consensos de la transición deben reformularse.

El nuevo Gobierno se ha comprometido a volver a Europa con una política europeísta y dar un lugar central a la lucha contra el terroris-

mo global. Ahora bien, para ello se primarán medios policiales y de inteligencia y la cooperación con otros países en el marco del respeto al derecho internacional, y no los medios militares. Todo ello en el marco de una política orientada a la prevención del terrorismo, que pone énfasis en los problemas políticos y socioeconómicos que sirven de sustrato a este fenómeno. Independientemente de cómo se articule el cumplimiento de ese compromiso, parece claro que los resultados de las elecciones del 14 de marzo de 2004 han cerrado ese breve período de 36 meses de viraje neoconservador y de ruptura en la política exterior española.

Como expresión de ese compromiso europeísta, el nuevo Gobierno español optó por el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe para escenificar el nuevo proceder de la política hacia esa región. El principal resultado de la Cumbre, celebrada en Guadalajara (México) en mayo de 2004, fue el compromiso expreso de los participantes con el multilateralismo y con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque esta cuestión hubiera parecido obvia en otros momentos, tuvo gran trascendencia frente a las pretensiones de los *neocon* de imponer un sistema internacional de corte hegemónico, en el que Estados Unidos se abrogaría el derecho a realizar ataques preventivos unilateralmente determinados, mediante “coaliciones de los dispuestos” que dejarían las manos libres al país hegemónico.

Frente a estos designios, la Declaración de Guadalajara afirmó otra visión del sistema internacional y su regulación, centrada en Naciones Unidas y el multilateralismo, al ratificar los principios de soberanía, no intervención, e igualdad soberana de los Estados, recordando las obligaciones de los gobiernos en materia de derechos humanos y democracia. El consenso en torno a estos puntos fue facilitado por el fiasco de la intervención estadounidense en Irak, visible ya a mediados de 2004, y hechos como las torturas de Abu-Ghraib, que el propio Bush reconoció como el principal error cometido por Estados Unidos en Irak, que destruyó los últimos atisbos de legitimidad de una intervención que, al no aparecer las armas de destrucción masiva, se pretendía justificar tan sólo en nombre de la democracia y los derechos humanos. También contribuyó a todo ello la ausencia en Guadalajara de los miembros europeos del “trío de las Azores” y sus apoyos: ni José

María Aznar, derrotado en las elecciones generales de marzo de 2004, ni Tony Blair o Silvio Berlusconi, que alegaron problemas de agenda, pero que probablemente no acudieron para no afrontar el aislamiento al que condujo su apoyo a Bush. De igual forma, la presencia de líderes como el Presidente de Brasil, “Lula” da Silva, o el entonces recién elegido Presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, contribuyeron a afirmar ese enfoque multilateralista. Si se compara la Declaración de Guadalajara con la Declaración de Madrid, adoptada en 2002, el cambio de enfoque es muy visible.

Por todo ello, la Cumbre de Guadalajara constituía un escenario idóneo para mostrar que España volvía a asumir el papel que habitualmente había ocupado en las relaciones entre la UE y América Latina. Además, era la primera cumbre de importancia a la que acudía el Presidente Zapatero tras el anuncio de la retirada de las tropas de Irak. Una iniciativa que daba cumplimiento a un compromiso electoral, pero que también tuvo evidentes repercusiones internacionales, al reabrir el debate sobre los errores de la administración Bush, la conveniencia de mantener tropas por parte de otros países, y la necesidad de definir una estrategia más eficaz frente a Al Qaeda. Reparando el daño causado por la visita a México del Presidente Aznar en 2003, Zapatero propuso un mecanismo de concertación de políticas entre los países de la UE y de América Latina integrados en el Consejo de Seguridad. Por parte de Brasil, ese compromiso multilateral, que es parte de una activa política exterior, se concretó en el envío de un contingente militar a Haití, en el marco de una fuerza latinoamericana de paz con mandato de Naciones Unidas, y bajo el mando de un general brasileño.³⁸ En Guadalajara, el gobierno español se mostró favorable a participar en dicha fuerza, mostrando que la solidaridad iberoamericana tiene efectos prácticos.³⁹

Ahora bien, Guadalajara también mostró los límites de la política iberoamericana del nuevo Gobierno español. España presionó para que la Declaración no incluyera ninguna referencia expresa a Estados Unidos, tanto en lo referido a la paz y la seguridad internacional, como en cuestiones en las que las diferencias entre ambas orillas de Atlántico son bien conocidas, como la Corte Penal Internacional o el protocolo de Kioto. Debido al veto expreso de la UE —en particular, a la insistencia del Presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, y del canciller

alemán, Gerhard Schroeder— tampoco se mencionó a Estados Unidos en el durísimo párrafo en el que se condenan las torturas en cárceles iraquíes, ante las que los participantes se declararon “horrorizados”. De igual manera, la Declaración tampoco aludió al conflicto de Colombia, en parte debido a la necesidad de evitar nuevos enfrentamientos con Washington tras la crisis de la relación transatlántica producida por la guerra de Irak, lo que en el caso español, tras la retirada de las tropas de ese país, era aún más perentorio. En este contexto, la decisión final sobre la polémica venta de armas a Colombia es significativa: el Gobierno de Rodríguez Zapatero decidió no proceder a la transferencia de los carros de combate, que había sido cuestionada por Venezuela, pero anunció que se mantendría la cooperación con Colombia en materia de defensa.⁴⁰

Lo que estos hechos parecen mostrar es que Irak seguiría gravitando sobre la política exterior española, incluso en áreas tan alejadas como América Latina. La retirada de Irak, un hecho que no hubiera sido necesario de no haberse producido la desafortunada decisión de enviar un contingente a ese país, produjo una crisis en las relaciones con Estados Unidos cuya superación ha condicionado las opciones de política exterior en otros muchos ámbitos. Ello supone que en América Latina y en otras áreas, las consecuencias del viraje *neocon* de Aznar se van a extender más allá de su derrota electoral.

NOTAS

1. Algunos fragmentos de este capítulo proceden del artículo de Barreñada, Isaías, Martín, Iván y Sanahuja, José Antonio (2004) “LEspagne et la guerre en Irak (2002-2004): ruptures dans la politique extérieure”, *Critique Internationale*, n° 23, abril (CERI, Paris), pp. 9-21.
2. Profesor de Relaciones Internacionales y Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Universidad Complutense de Madrid.

sanahuja@cps.ucm.es

3. Intervención de José María Aznar durante el Consejo de la Presidencia del Partido Popular del 3 de marzo de 2003 (*El País*, 4 de marzo 2003).
4. Campo, Salustiano del y Camacho, Juan Manuel (2003), *La opinión pública española y la política exterior*, Informe INCIPE 2003, Madrid, INCIPE y Real Instituto Elcano, p.108.
5. Arenal, Celestino (2004), “La política exterior de España después de Irak”, VV AA, *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el Mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Real Instituto Elcano, p. 78.
6. Pereira, Juan Carlos (coord.) (2003), *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel
7. Un análisis exhaustivo de esta cuestión en la primera mitad de los años noventa en Barbé, Esther (1995), *La seguridad en la nueva Europa*, Madrid, los Libros de la Catarata.
8. Barbé, Esther (2002), *La política Europea de España*, Barcelona, Ariel.
9. Arenal, Celestino (2004), “La política exterior de España después de Irak”. VV AA, *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el Mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Instituto Elcano, p. 73.
10. Los intereses económicos no parecen haber jugado un papel significativo a este respecto. Este argumento nunca fue esgrimido por el Gobierno, y después de la ocupación las empresas españolas sólo tuvieron una participación simbólica en los contratos de reconstrucción. Asimismo, las aspiraciones españolas de ser admitido como miembro del G-7 ya habían sido rechazadas en ese momento por los Estados Unidos y tenían pocas posibilidades de prosperar.
11. Gallego-Díaz, Soledad (2004), “Historia de un Presidente satisfecho”, *El País*, 26 de enero 2004, pp. 16.
12. Bardají, Rafael (2003), “Ser Wolfowitz en España”, *La Vanguardia*, 26 de noviembre.
13. Rodríguez, Jesús (2001), “La forja del Aznarismo”, *El País*, 11 de febrero.

14. Ruiz, Erika (2004), “Lion’s Tail our Mouse’s Head? Aznar’s Atlantist Bet”, en VV AA, *Special Issue: Spain in Europe*, EE 02/2004, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Barcelona.
15. “El Presidente justifica el apoyo de España por la necesidad de “aumentar su presencia en el mundo”, *El País*, 8 de abril de 2003, p. 24.
16. Ese discurso fue publicado íntegramente por el diario *El País* del 22 de octubre de 2003, pp. 24 y 25.
17. Ortega, Andrés (2004), “La coherencia del giro de Aznar”, *El País Domingo*, 15 de febrero 2004, p. 11.
18. Barbé, Esther (2003), “La vieja Europa en un nuevo mundo”, *Foreign Affairs en español*, Vol. III, n° 2, abril-junio, pp. 19-21.
19. *The Washington Post*, 14 de enero de 2004.
20. Planet, Ana Isabel y Larramendi, Miguel Hernando de (2003), “Maroc-Espagne: la crise de l’îlot du Persil», en LEVEAU, Remy (dir.), *Afrique du Nord Moyen-Orient. Espace et conflits*, pp. 133-140.
21. González, Miguel (2003), “El Presidente tiene una visión”, *El País*, 10 de marzo de 2003, pp. 19 y 20.
22. “Ahora hay más base jurídica que en Kosovo”. Entrevista a Inocencio Arias, Embajador de España ante Naciones Unidas, *El País*, 22 de marzo de 2003, p. 34.
23. “España condicionó su voto al plan británico a la “aquiescencia de Washington”, *El País*, 15 de marzo de 2003, p. 19.
24. Arenal, Celestino (2003a), “La política española hacia América Latina en 2002”, VV AA, *Anuario Elcano. América Latina 2002-2003*, Madrid, Real Instituto Elcano, pp. 11-41; y (2003b), “EE UU y la política iberoamericana de España”, *Política Exterior* vol. XVII, n° 93, mayo-junio, p. 187.
25. Rueda de prensa del presidente del gobierno español, José María Aznar, tras la cumbre centroamericana. San Salvador, 9 de julio de 2003. Disponible en <http://www.la-moncloa.es>.
26. El apoyo del Gobierno de Aznar al golpe fue confirmado, posteriormente, por el propio Presidente Chávez, en su visita a España en 2004.
27. Roy, Joaquín (2002), *Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process-From Good Intentions to High Frustrations*, Miami, Miami European

- Unión Center, University of Miami, Working Paper Series Vol. 2, n° 7, junio. Ver también Sanahuja, José Antonio (2003), “Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: el caso de Colombia”, *Papeles de cuestiones internacionales* n° 83, otoño, pp.147-166.
28. En el curso de un enfrentamiento con los paramilitares, en circunstancias no totalmente aclaradas, una bomba accionada por las FARC provocó la muerte de más de un centenar de campesinos, muchos de ellos niños.
 29. Sanz, Antonio (2004), *Política exterior del Partido Popular en Colombia*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz, documento de trabajo n° 1, noviembre.
 30. “España entregará 8 aviones de combate Mirage a Colombia para luchar contra el narcoterrorismo”, *El País*, 1 de marzo de 2003, p. 17; “Crisis por los Mirage”, *El País*, 5 de marzo de 2003, p. 9; “España ayuda a Colombia a luchar contra la guerrilla con tanques, obuses y aviones”, *El País*, 26 de febrero de 2004, p. 26; y “Los tanques de Uribe”, *Cambio* n° 556, marzo 2004.
 31. Adoptado por el Consejo de la Unión Europea el 8 de junio de 1998. Ver al respecto Amnistía Internacional (2004), *Undermining Global Security: the European Union's arms exports*, Londres, Amnistía Internacional, p. 10, 81.
 32. Arenal, Celestino (2004), “La política exterior de España después de Irak”, VV AA, *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el Mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Instituto Elcano, p. 77.
 33. “Cuba acusa a Aznar de ser el responsable de las tensiones entre La Habana y la UE”, *El País*, 12 de junio de 2003, p. 26. “Castro llama a Aznar payaso y cobarde e insinúa que no le importa que rompa relaciones”, *El País*, 13 de junio, p. 24; y “No eating my canapés anymore”, *The Economist*, 19 de junio de 2003.
 34. “El Presidente brasileño, Cardoso, pide que Europa no se obsesione por la seguridad”, *El País*, 18 de mayo de 2002, p. 3.
 35. Para una valoración de la “Cumbre de Madrid”, ver Sanahuja, José Antonio (2002), “La II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (Madrid, 17 y 18 de mayo de 2002). Luces y sombras del vínculo eurolatinoamericano”, *Revista Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (REDI)*, vol. LIV, n° 1, 2002, pp. 181-190.

36. “Aznar insiste en que son necesarias más disciplina financiera y más liberalización”, *El País*, 15 de noviembre de 2003, pp. 2 y 3.
37. Alonso, José Antonio (2001), “Hacia un modelo castizo de ayuda al desarrollo”, *El País*, 2 de agosto, p. 9.
38. “Brazil’s foreign policy. A giant stirs”, *The Economist*, 12 de junio de 2004, p. 34.
39. “Zapatero expresa a Lula su disposición para enviar tropas a Haití”, *El País*, 29 de mayo, p. 3.
40. “El Gobierno español se compromete a fortalecer la ayuda financiera a Colombia”, *El País*, 14 de mayo de 2004, p. 77. “España mantendrá la cooperación con Colombia incluso en defensa”, *El País*, 24 de julio de 2004, p. 20.

RESUMEN

El viraje neocon de la política exterior española y las relaciones con América Latina

El 16 de marzo de 2003 en la base militar de Lajes, en las Islas Azores, en una “Cumbre” improvisada, el Presidente del Gobierno español, José María Aznar, junto con sus homólogos británico y estadounidense, Tony Blair y George Bush, formaban una “coalición de los dispuestos”. Para la mayoría de la población española, la presencia del presidente español en el “trío de las Azores” era la confirmación del giro impuesto de manera unilateral por Aznar a la política exterior española. Este viraje ha tenido importantes consecuencias en las distintas dimensiones o ejes de la política exterior española: en el ámbito multilateral y respecto de Naciones Unidas; en la relación con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y en las dos “dimensiones complementarias” de esa política, hacia los países del mediterráneo y el mundo árabe, y hacia América Latina. En el marco de las rupturas impuestas por el Gobierno Aznar al conjunto de la política exterior, este capítulo examina cómo han afectado a su dimensión iberoamericana, llevando a un claro deterioro de las relaciones entre España y América Latina, y cómo ha afectado a las relaciones entre esta y la Unión Europea.

ABSTRACT

The neocon turn of the Spanish foreign policy and the relations with Latin America

On March 16, 2003, at the Lajes military base in the Azores, during an improvised “Summit”, the President of the Spanish Government, José María Aznar, formed the “coalition of the willing” together with his British and American counterparts, Tony Blair and George Bush. For most of the Spanish population, the presence of the Spanish president in the “Azores trio” confirmed the turn of the Spanish foreign policy unilaterally imposed by Aznar. This turn has had significant effects on the different focal points or dimensions of the Spanish foreign policy: in the multilateral arena and with respect to the United Nations; in relation to the United States and the European Union (EU), and in the two “supplementary dimensions” of that policy, towards the Mediterranean countries and the Arab world, and towards Latin America. Within the framework of the ruptures imposed by Aznar Administration in relation to the Spanish foreign policy, this chapter analyses their impact on the Ibero-American dimension, leading to a blunt deterioration of the relations between Spain and Latin America, and on the relations between Spain and the European Union.

SUMÁRIO

A guinada neoconservadora da política externa espanhola e as relações com a América Latina

No dia 16 de março de 2003, na base militar de Lajes, no arquipélago dos Açores, em uma “Cúpula” improvisada, o Presidente do Governo espanhol, José María Aznar, junto com seus pares britânico e americano, Tony Blair e George Bush, formavam uma “coalizão dos dispostos”. Para a maioria da população espanhola, a presença do presidente espanhol no “trio dos Açores” era a confirmação da mudança de rumo imposta de maneira unilateral por Aznar à política externa espanhola. Esta guinada teve conseqüências importantes nas diversas dimensões ou eixos das relações exteriores da Espanha: no âmbito multilateral e em relação às Nações Unidas; na relação com os Estados Unidos e a União Européia (UE), e nas duas “dimensões complementares” dessa política,

a voltada para os países do mediterrâneo e o mundo árabe e a voltada para a América Latina. No marco das rupturas impostas pelo governo Aznar ao conjunto da política exterior, este artigo examina quais foram as conseqüências em sua dimensão ibero-americana, tendo em vista a nítida deterioração das relações entre a Espanha e a América Latina, e também como afetaram as relações entre esta e a União Européia.