



NACIONAL

REPENSAR LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA

España, América Latina y la competición de las grandes potencias

Román D. Ortiz

Analista principal del Centro de Seguridad Internacional Universidad Francisco de Vitoria

* Este Papel es la edición final del documento elaborado por el autor para el seminario del ciclo "Política exterior y de seguridad", celebrado el 22 de noviembre de 2022 en la sede de la Fundación FAES en colaboración con la Universidad Francisco de Vitoria.





Mantiene el autor en este ensayo que “América Latina es el trampolín estratégico natural para que España gane peso geopolítico global. La facilidad de comunicación, el pasado común y las conexiones políticas y económicas ofrecen una posición única desde la que influir”. Este ensayo destaca, entre otras claves, la necesidad de que la nueva estrategia española hacia la región latinoamericana mantenga “nuestra autonomía estratégica” y al tiempo sea capaz de combinar nuestra “dimensión europea con una estrecha colaboración con EE. UU.” en Latinoamérica, lo cual “incrementaría el peso de España en la UE y crearía un vínculo hispano-norteamericano”. En su opinión, “EE. UU. y España buscan objetivos comunes en la región en ámbitos claves como la defensa de la democracia, la apertura de mercados y el freno a la penetración de potencias hostiles como China, Rusia o Irán”.

Más de tres décadas después de su nacimiento en 1989, parece inevitable confirmar el fracaso de lo que se llamó el “Consenso de Washington”, la apuesta liderada por EE. UU. para impulsar el desarrollo y la estabilidad de América Latina a través de la promoción de la democracia liberal y la economía de mercado. Este proyecto, que marcó la agenda política y económica de la región durante los años 90, sufrió un duro golpe con la victoria de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, que abrió la puerta a una serie de gobiernos izquierdistas en los años posteriores. Sin embargo, lo que se llamó la “marea rosada” latinoamericana pareció retroceder a partir de 2010 cuando el centroderechista Sebastián Piñera reemplazó a la socialista Michele Bachelet en la presidencia de Chile, un giro reafirmado por la llegada de Mauricio Macri en Argentina en 2015 y de Lenín Moreno en Ecuador en 2017. Muchos concluyeron entonces que la década de predominio izquierdista era solamente una muestra de que la región había entrado en el turnismo típico de las democracias consolidadas y la deriva autoritaria del chavismo en Venezuela era solo una triste excepción dentro de un continente asentado en el campo liberal.

La crisis estructural de América Latina

El nuevo ciclo político iniciado con la llegada Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México en 2018 ha echado por tierra estas previsiones. La nueva oleada de la izquierda que ha incluido la victoria de Alberto Fernández en Argentina (2019), Gabriel Boric en Chile (2021), Pedro Castillo en Perú (2021), Gustavo Petro en Colombia (2022) y últimamente de Lula da Silva en Brasil (2022) anuncia no tanto una oscilación ideológica temporal sino un cambio estructural del escenario

► **Después de la experiencia de la izquierda en el poder en la década de 2000, sus nuevos representantes han traído posiciones radicales movidos por la convicción de que los fracasos de sus antecesores fueron fruto de su falta de firmeza para imponer sus proyectos ideológicos**



► **El tráfico de drogas es solo una parte de la inmensa economía ilícita en América Latina. Es necesario añadir la minería ilegal, el tráfico de personas o la pesca ilegal, actividades que alimentan un entramado de grupos terroristas, bandas criminales, carteles y milicias que arrebatan el control de fragmentos de población y territorio a los gobiernos**

estratégico que promete empujar a un buen número de países de la región hacia el caos económico, el conflicto civil y, en algunos casos, el colapso del Estado.

Para entender estas oscuras perspectivas, hay que empezar por considerar la naturaleza de los nuevos gobiernos que han tomado el timón de la región. Después de la experiencia de la izquierda en el poder durante la década de 2000, sus nuevos representantes han traído al gobierno posiciones notablemente radicales movidos por la convicción de que los fracasos de sus antecesores fueron fruto de su falta de firmeza a la hora de imponer sus proyectos ideológicos. Como ejemplo, basta con mencionar la propuesta de Constitución chilena rechazada en referéndum en diciembre de 2021 o la intención de la administración de Gustavo Petro en Colombia de imponer una transición energética extrema abandonando la extracción de petróleo, a pesar de que esta representa cerca del 50% de las exportaciones del país andino. Estos planteamientos hacen poco realista pensar que los nuevos interlocutores en las capitales de la región estén abiertos a escuchar propuestas sobre libre comercio, apertura a la inversión extranjera o frente común frente a los sátrapas de Moscú y Beijing.

Un segundo factor a considerar es que este radicalismo político aterriza sobre estructuras estatales que se encuentran debilitadas y, en algunos casos, amenazan ruina. Esta fragilidad institucional ha sido un problema de larga data en América Latina que se acentuó con los recortes del Estado aplicados como parte de las reformas liberales de los años 90. Esta reducción del gasto gubernamental tuvo una lógica económica impecable, pero su aplicación terminó desviada como resultado de sesgos ideológicos e intereses espurios. Muchos gobiernos, por ejemplo, aprovecharon el ajuste de las cuentas públicas para recortar el presupuesto de defensa y debilitar a las fuerzas armadas, una estratagema que garantizó su sometimiento al poder civil a costa de hacerlas inefectivas. Por su parte, los procesos de privatización estuvieron trufados por problemas de corrupción y muchas veces se redujeron a reemplazar monopolios públicos por sus equivalentes privados.

El *boom* de las materias primas de la década de 2000, administrado por la izquierda latinoamericana, fue una oportunidad perdida para fortalecer los Estados de la región. Una parte sustancial de los presupuestos públicos se enterraron en nacionalizaciones y subvenciones que satisficieron aspiraciones ideológicas y com-



praron apoyos políticos; pero no transformaron las economías y dejaron un rastro de corrupción. Entretanto, la modernización de las capacidades estatales para mantener la ley y entregar servicios a los ciudadanos fue acomodada o postergada de acuerdo a la conveniencia de élites políticas y burocracias.

Durante la pasada década, las deficientes estructuras estatales de la región han recibido tres golpes sucesivos que las han conducido al límite de su resistencia. Primero, el fin del *boom* de las materias primas ha forzado recortes de gasto, aplazado programas de modernización de las instituciones gubernamentales e incrementado los niveles de conflicto social. Segundo, la crisis del COVID-19 ha llevado a los Estados latinoamericanos a recurrir al endeudamiento para financiar la lucha contra la pandemia e imponer medidas impopulares como los confinamientos masivos que han quebrado su legitimidad. Finalmente, la combinación de inflación y subida de tipos de interés desatada por la guerra de Ucrania ha incrementado las demandas populares a los gobiernos y agudizado el peso de la deuda. Bajo estas circunstancias, la nueva generación de líderes de la izquierda latinoamericana ha llegado al poder con programas que alimentan las expectativas de la población; pero para los que no existe ni presupuesto, ni capacidad de gestión pública.

Paralelamente al debilitamiento del Estado, la región asiste a la emergencia de actores criminales con una capacidad creciente para desafiar a los Estados y frecuentemente reemplazarlos. Mientras las economías legales que nutren a los gobiernos han sufrido golpe tras golpe en los pasados años, las actividades ilícitas han crecido sin mayores cortapisas. El ejemplo mejor conocido es el caso del narcotráfico. De acuerdo a la Oficina Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca, los tres principales productores de cocaína combinados –Colombia, Perú y Bolivia– sumaban 358.100 ha de cultivos de coca en 2020, lo que equivalía a una capacidad de producción de 2.074 toneladas de clorhidrato aproximadamente. Las dimensiones de esta industria se pueden estimar si se toma en cuenta que, de acuerdo con la Oficina contra la Droga y el Crimen de las Naciones Unidas, el precio de un kilo de cocaína en EE. UU. se estimaba en 29.000 dólares en 2019.

En cualquier caso, el tráfico de drogas es solamente una parte de la inmensa economía ilícita asentada en América Latina. A los narcóticos es necesario añadir la minería ilegal, el tráfico de personas o la pesca ilegal a gran escala. Todas estas actividades alimentan un entramado de grupos terroristas, bandas crimina-

► **La supervivencia de dictaduras como la de Nicolás Maduro en Venezuela o la de Daniel Ortega en Nicaragua sería imposible sin la existencia de flujos de economía ilegal que hacen poco menos que irrelevantes las sanciones económicas impuestas a ambos países**



► **China se ha convertido en el primer socio comercial de países como Chile (40,37% de las exportaciones en 2020) o Perú (28,83%) y cuenta con un peso político clave en Argentina, donde ha establecido una base de control de satélites y asiste en el desarrollo del programa nuclear**

les, carteles y milicias que arrebatan el control de fragmentos crecientes de población y territorio a los gobiernos latinoamericanos. De hecho, estas formas de gobernabilidad criminal, que parecían circunscritas a ciertas regiones de Colombia y Perú dos décadas atrás, ahora se extienden a amplias zonas de México, Centroamérica, Paraguay, el sur de Chile y las periferias de buena parte de las ciudades argentinas y brasileñas.

Para los que insisten en que la criminalidad organizada no es una amenaza existencial a la democracia y la prosperidad de América Latina, vale la pena recordar casos como el arresto del exsecretario de Defensa de México, general Salvador Cienfuegos, por la DEA en 2020 o las sanciones impuestas por EE. UU. contra el vicepresidente de Paraguay, Hugo Velázquez, este pasado mes de agosto. De igual forma, hay que recordar hasta qué punto les resulta imposible trabajar hoy día a las multinacionales europeas del sector extractivo en muchas regiones de América Latina sin someterse a la extorsión del grupo armado dominante. Todo ello sin olvidar que la supervivencia de dictaduras como la de Nicolás Maduro en Venezuela o la de Daniel Ortega en Nicaragua sería imposible sin la existencia de flujos de economía ilegal que hacen poco menos que irrelevantes las sanciones económicas impuestas a ambos países. El crimen organizado ha dejado de ser un problema de mantenimiento de la ley en América Latina para convertirse en una amenaza estratégica.

La transformación de los equilibrios geopolíticos

El escenario se complica de manera sustancial si se tiene en cuenta que la región se ha convertido en un campo de juego clave de la competencia que enfrenta a EE. UU. con Rusia y China. Este cambio en los equilibrios geopolíticos regionales representa una novedad sin precedentes desde que la guerra hispano-americana de 1898 terminó con la salida de España de América Latina y el establecimiento de una hegemonía indiscutida de EE. UU. en el hemisferio occidental. Con la salvedad de los intentos de penetración de los nazis en los años 30 y la alianza cubano-soviética durante la Guerra Fría, el predominio de Washington en América Latina se mantuvo como un factor indiscutido que libró a la región de la inestabilidad y la violencia que ha caracterizado a zonas como Oriente Medio o África, donde la ausencia de poderes hegemónicos claros ha conducido a periodos prolongados de disputas entre grandes potencias.



► **Resulta inverosímil que las empresas norteamericanas y europeas mantengan cuotas de mercado y posiciones inversoras en la región en un entorno en que China cuente con una influencia política dominante. Sus empresas las están desplazando en proyectos de infraestructura claves**

Este *statu quo* que garantizó durante tanto tiempo la estabilidad de América Latina está roto de manera irreversible. La República Popular China se ha convertido en el primer socio comercial de países como Chile (40,37% de las exportaciones en 2020) o Perú (28,83%) y cuenta con un peso político clave en Argentina donde ha establecido una base de control de satélites, está asistiendo en el desarrollo de su programa nuclear y probablemente suministrará nuevos cazabombarderos a la decrepita fuerza aérea argentina. Entretanto, Rusia se ha apoyado en su alianza con Venezuela y Nicaragua para construir una red de influencia regional mayor de lo que podría parecer a primera vista. Tanto Beijing como Moscú han visto con entusiasmo la llegada de Gustavo Petro al poder en Colombia, que promete dar un giro sustancial a la política exterior del último aliado importante de EE. UU. en América Latina y abrir el país a la penetración de sus principales rivales.

Bajo este escenario, resulta difícil anticipar cuál será el escenario regional que emergerá en los próximos años; pero al menos se pueden identificar algunos cambios importantes que parecen inevitables. Para empezar, el radicalismo de los gobiernos izquierdistas latinoamericanos acentuará las tensiones dentro de sociedades que ya están polarizadas y podrían desembocar en fenómenos violentos de forma e intensidad diversa. En este sentido, resulta llamativo como un país considerado de estabilidad incuestionable como Chile está enfrentando ahora no solamente una cadena de protestas violentas sino también la consolidación de una insurgencia étnica que amenaza el control del Gobierno en el sur del país y podría extenderse a Argentina. Problemas semejantes prometen multiplicarse en otros países de la región como Perú, Ecuador y desde luego Colombia y México.

Al mismo tiempo, una combinación de ideología y problemas económicos podrían arrojar a algunos países latinoamericanos a los brazos de Beijing y, en menor medida, de Moscú. Aplastados por el peso de la deuda y presionados por las demandas de sus electorados, algunos gobiernos buscarán el capital que necesitan para sobrevivir en China mientras ignoran las ofertas de Washington y Bruselas no sólo por prejuicios ideológicos sino también por insuficientes y cargadas de exigencias de derechos humanos, medioambientales, etc. Así las cosas, se podría asistir a la consolidación de una esfera de influencia china en el sur del continente. Si esta tendencia se consolida, tendría consecuencias decisivas no solamente en términos geopolíticos sino también económicos. Resulta inverosímil que las empresas norteamericanas y europeas mantengan cuotas de mercado y posiciones inversoras en un entorno en que



China cuenta con una influencia política dominante. La forma en que las empresas de la República Popular están desplazando a compañías europeas en proyectos de infraestructura claves en la región puede ser un anticipo del futuro inmediato.

Dentro de este panorama general, existen situaciones muy diversas. El respeto por las reglas de juego democráticas es superior en el caso del presidente chileno, Gabriel Boric, que en el de su homólogo colombiano, Gustavo Petro. La solidez institucional y el volumen de recursos de seguridad de Brasil y Ecuador son completamente distintos y, por consiguiente, su resistencia frente al crimen organizado diferente. La penetración económica de la República Popular China es mucho mayor en Chile que en México, lo que otorga a Beijing un peso muy distinto en los dos países. Todas estas diferencias y asimetrías garantizan que el impacto de la crisis política y económica descrita hasta aquí será distinto en cada país. Sin embargo, en conjunto, es seguro que la región sufrirá una serie de convulsiones que incrementará su conflictividad interna y transformará su estructura geopolítica.

Frente a este escenario, ni Washington ni Bruselas parecen contar con una respuesta. Norteamericanos y europeos dejaron de pensar sobre la región en términos geopolíticos después del final de la Guerra Fría, amparados por la falsa certeza de que la receta del “consenso de Washington” garantizaba la transformación de América Latina en un socio estable y confiable. Tras el 11 de septiembre, el exceso de optimismo se convirtió en ignorancia consciente a medida que la lista de problemas se alargaba –terrorismo, crisis financiera, inmigración masiva, etc.– y se prefería dejar la región para más tarde. Al olvido de las urgencias estratégicas de América Latina, contribuyeron, y mucho, las burocracias a cargo del continente.

Una región menos importante recibió menos atención política, recursos y personal capacitado en ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa, agencias de inteligencia y *think tanks*. Así, pudo perpetuarse la fantasía de que América Latina se mantenía estable y aliada, un ámbito para el que no era necesario pensar en estrategia sino solo en política comercial. Hasta que las alarmas han empezado a sonar...

¿Por qué es importante América Latina para España?

Con este panorama a la vista, es justo preguntarse si España tiene algo que ganar en América Latina. Lo cierto es que, más allá de los vínculos lingüísticos y cultura-

► **Norteamericanos y europeos dejaron de pensar sobre la región en términos geopolíticos después del final de la Guerra Fría, amparados por la falsa certeza de que la receta del “consenso de Washington” garantizaba la transformación de América Latina en un socio estable y confiable**



► **De acuerdo con cifras del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, las seis principales economías de la región –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú– recibieron 3.890,59 millones de euros en 2021, muy lejos de los seis mil millones de flujos de capital español en 2011 o 2016**

les, se podría argumentar que hace tiempo que emprendió una discreta retirada. De acuerdo con cifras del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, las seis principales economías de la región –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú– recibieron 3.890,59 millones de euros en 2021, muy lejos de los seis mil millones en torno a los que se movieron los flujos de capital español hacia estas economías en años como 2011 o 2016. Para quienes piensen en achacar al COVID esta reducción de la inversión, vale la pena subrayar que el primer semestre de 2022 intensificó la caída con este grupo de países recibiendo solamente 768,5 millones. Los flujos de comercio tampoco parecen excesivamente prometedores. En 2020, España vendió poco más de 11.000 millones de dólares a América del Sur y México, bastante menos que a África (17.900 millones de dólares).

El presente escenario político-estratégico de la región no augura tiempos particularmente prometedores para los intereses económicos españoles. Una buena parte de la inversión española se ha centrado en áreas políticamente muy sensibles como energía, banca y telecomunicaciones. Las tendencias estadísticas de muchos de los nuevos gobiernos latinoamericanos prometen no favorecer la inversión en estos ámbitos donde están apostando por fortalecer la presencia estatal, bien como reguladores, bien como directos propietarios. Al mismo tiempo, se trata de ámbitos en los que la República Popular China quiere consolidar una posición dominante. En consecuencia, las empresas españolas enfrentarán una creciente competencia por parte de empresas que cuentan con el respaldo de un Gobierno dispuesto a invertir cantidades ilimitadas de capital político y financiero para desplazar a cualquier potencial competidor occidental. En este sentido, la licitación para la construcción del metro de Bogotá, en la que varios proponentes españoles fueron desplazados por un competidor chino, es una buena muestra del escenario que promete repetirse en el futuro.

Si el escenario económico no resulta alentador, la posición política también es difícil. Algunos de los nuevos líderes latinoamericanos han incorporado a su discurso una visión muy crítica del pasado colonial español y su actual presencia en la región. Esta narrativa ha suscitado una hostilidad solo comparable a la que sufre EE. UU., con la diferencia de que Washington cuenta con medios más poderosos que Madrid para protegerse de este rebrote de antiimperialismo latinoamericano. Esta situación tiene varias consecuencias clave. Por un lado, convierte a los intereses españoles en un blanco fácil y atractivo para los demagogos dis-



puestos a usarlos como chivos expiatorios de los problemas de la región. Por otra parte, establece restricciones sobre hasta dónde España puede avanzar en la cooperación política con algunos gobiernos.

Finalmente, se convierte en una vulnerabilidad en aquellas ocasiones en que un socio europeo sin pasado colonial en la región quiere desplazar a España en la competencia por ganarse el favor de alguna república latinoamericana, un escenario que se ha repetido de tiempo en tiempo con el Reino Unido, Francia y Alemania.

En cualquier caso, estas dificultades y barreras no deberían hacer olvidar que España tiene poderosas razones para estar en América. Este abanico de motivos para que nuestra diplomacia mire hacia la región se podría agrupar en tres bloques: proyección geopolítica, prevención de riesgos y aprovechamiento de oportunidades. Dentro de la primera categoría, vale la pena subrayar que América Latina es el trampolín estratégico natural para que España gane peso geopolítico global. La facilidad de comunicación, el pasado común y las conexiones políticas y económicas ofrecen a España una posición única desde la que influir en la región. Este acceso privilegiado representa un capital importante en dos ámbitos. Primero, eleva el valor de Madrid en Washington en la medida en que América Latina es un escenario clave para EE. UU. y España está en una posición privilegiada para ofrecer apoyo en esta región. En otras palabras, el valor de Madrid como socio de Washington se incrementa gracias a la presencia española en América Latina.

Por otra parte, España tiene más peso en Europa gracias a su proyección latinoamericana. Ciertamente, la mayoría de los miembros de la UE no consideran América Latina como una prioridad; pero mantienen intereses diversos en la región. El acceso privilegiado de España le convierte en un interlocutor clave cuando llega la hora de proteger o promover los activos de otros socios comunitarios. Dicho de otro modo, el resto de Europa percibe a España como un canal clave cuando se trata de influir en América Latina, lo cual significa que la proyección latinoamericana hace a Madrid una capital más importante en Bruselas.

El segundo grupo de intereses españoles en la región tiene que ver con la protección de activos y la prevención de crisis. La primera cuestión a considerar en este sentido es la necesidad de proteger a las comunidades de españoles que viven y trabajan en América Latina. También cabe decir lo mismo de las empresas

► **Si el escenario económico no resulta alentador, la posición política también es difícil. Algunos de los nuevos líderes latinoamericanos han incorporado a su discurso una visión muy crítica del pasado colonial español y su actual presencia en la región**



que mantienen inversiones masivas en sectores que van a sufrir presiones políticas importantes en los próximos tiempos. Este es el caso de la banca, las telecomunicaciones y el sector energético. Incluso teniendo en cuenta la reducción de la inversión española en la región, lo cierto es que representan activos claves para las grandes corporaciones del país que deben ser defendidos y, si es posible, expandidos para que España conserve su peso en la economía global.

Dada la evolución del entorno político en una dirección más hostil para el libre mercado y, en particular, para la inversión extranjera, la protección de estos intereses necesariamente demandará unas fuertes dosis de apoyo político. En el nuevo entorno latinoamericano será imposible disociar inversión y política en la medida en que la primera será considerada una prolongación de la segunda. En consecuencia, el planteamiento defendido tradicionalmente por algunos empresarios y diplomáticos sobre que ambas esferas deberían quedar separadas dejará de ser viable. Compañías y embajadas deberán trabajar juntos para respaldarse mutuamente. La diplomacia tendrá que asumir plenamente que los intereses de las compañías son parte de los intereses nacionales y los empresarios que sus actividades son a un tiempo intereses privados, pero también parte de la proyección internacional de España.

Pero, además, la crisis latinoamericana promete generar unos efectos sobre el territorio nacional español que deben ser apropiadamente gestionados. Para empezar, la expansión de la economía criminal latinoamericana está teniendo y tendrá un impacto directo sobre la seguridad española. La península ibérica se ha convertido en el punto de entrada en Europa de los narcóticos producidos en América Latina. Por otra parte, la creciente hostilidad hacia el sector privado promete acelerar la huida de capitales de la región, una parte de los cuales podría buscar refugio en España. En principio, este influjo de capital beneficiará a la economía española, pero también es seguro que incluirá dineros de procedencia ilícita. Separar los recursos lícitos de aquellos de procedencia criminal será clave para evitar situaciones semejantes a las que tuvieron lugar en la City de Londres con los capitales provenientes de la antigua Unión Soviética.

Finalmente, parece seguro que el deterioro de las condiciones de vida significará un repunte de la inmigración latinoamericana. Esta tendencia traerá beneficios a la economía española con la llegada de profesionales educados fáciles de integrar, pero también significará el incremento sustancial de inmigrantes ilegales

► **América Latina es el trampolín estratégico natural para que España gane peso geopolítico global. La facilidad de comunicación, el pasado común y las conexiones políticas y económicas ofrecen a España una posición única desde la que influir en la región**



► **Compañías y embajadas deberán trabajar juntos para respaldarse mutuamente. La diplomacia tendrá que asumir plenamente que sus intereses son parte de los intereses nacionales y los empresarios que sus actividades son a un tiempo intereses privados y proyección internacional de España**

y la creciente posibilidad de que estructuras criminales latinoamericanas extiendan su influencia a España. De este modo, el creciente flujo de personas desde América Latina a España también requerirá un esfuerzo de gestión para aprovechar su cara positiva y minimizar sus efectos perversos.

Esta serie de desafíos es la consecuencia inevitable de que, en realidad, América Latina está mucho más cerca de España de lo que la distancia geográfica sugiere. La proximidad cultural y la facilidad de comunicación entre ambos lados del Atlántico garantizan que cuestiones como la expansión del crimen organizado latinoamericano o la debacle económica –fruto de las políticas populistas de algunos gobiernos de la región– tendrán un impacto sustancial sobre la seguridad fronteriza española. Frente a este escenario, será necesario fortalecer el control de los accesos físicos y virtuales a España; pero además fortalecer el actual entramado de cooperación con los países latinoamericanos abiertos a colaborar, los socios europeos y EE. UU., para contener en su origen fenómenos cuyo impacto desestabilizador cruzará el Atlántico.

Finalmente, la tercera categoría de intereses tiene que ver con el aprovechamiento de las oportunidades que se están abriendo a medida que se transforma el escenario estratégico latinoamericano. Parte de estas oportunidades tiene que ver con sectores donde España tradicionalmente ha tenido presencia como son las telecomunicaciones; pero otras prometen emerger de lo que parece una adaptación inevitable de las economías latinoamericanas. Este reajuste proviene de una serie de *shocks* que están cambiando la estructura productiva de la región. Para empezar, el empobrecimiento de las clases medias a la que está asistiendo la región reducirá el mercado para el consumo de ciertos bienes y servicios conectados con estos estratos sociales. Esta tendencia menguará la demanda de cierto tipo de servicios bancarios o de telecomunicaciones. De igual forma, el enorme endeudamiento de los gobiernos de la región pondrá límites a sus posibilidades de invertir en la construcción de grandes infraestructuras. Por otra parte, las actividades extractivas seguirán siendo el canal crítico por el que la región se conecta con los mercados mundiales, pero la naturaleza de las mismas promete cambiar. Una combinación de factores políticos, económicos y tecnológicos asociados a la transición energética promete mantener fuera del mercado a una parte de los productores de hidrocarburos de la región –Venezuela, Colombia, etc.–, mientras otros se mantienen al tiempo que emergen nue-



vos campeones de la extracción de electro-minerales como el litio y el cobalto, necesarios para la generación de energías limpias.

En este contexto, es probable que las oportunidades para las empresas españolas cambien. Si bien los grandes jugadores del sector financiero, la construcción y las telecomunicaciones continuarán importando, las futuras oportunidades podrían tener más que ver con sectores como el extractivo o el de las energías renovables. En cualquier caso, tanto las viejas como las nuevas áreas de negocio enfrentarán un ambiente mucho más hostil donde la competencia crecerá sustancialmente con la entrada en la región de jugadores como la República Popular China y las decisiones sobre adjudicaciones e inversiones estarán mucho más condicionadas por decisiones de carácter político. En consecuencia, los intereses económicos de España y Europa no podrán progresar si no tienen el imprescindible respaldo político.

La estrategia española de “ambigüedad calculada”

En medio de la crisis en la que está inmersa América Latina, redefinir la política española hacia la región requiere revisar de dónde se viene. En este sentido, se debe reconocer que la región fue uno de los espacios en los que España cosechó éxitos más importantes desde finales de los años 80; pero también resulta clave recordar que esos éxitos llegaron de la mano de un comportamiento internacional que hoy resulta insostenible por mucho que algunos prefieran mantenerlo por inercia o aversión al riesgo.

España entró en América Latina en la última etapa de la Guerra Fría cuando el predominio de EE. UU. se afirmaba de manera incontestable y la globalización era una marea imparable. Por mucho que los gobiernos socialistas de aquel momento insistieran en sus reticencias hacia Washington y el triunfo del liberalismo, lo cierto es que encontraron un cómodo nicho desde el que sacar partido a ambos sin abjurar de sus prejuicios ideológicos. En un ambiente donde la estabilidad la garantizaban otros –fundamentalmente Washington– y la contribución española a la seguridad internacional era simbólica, Madrid apostó por una ambigüedad estratégica calculada en la que se presentaba como el aliado más díscolo de EE. UU. y el rival más comprensivo de los adversarios de Occidente, fueran estos la Rusia en decadencia, la Cuba aislada o los regímenes árabes opuestos a un diálogo con Israel.

► **El deterioro de las condiciones de vida significará un repunte de la inmigración latinoamericana. Esta tendencia traerá beneficios a la economía española con la llegada de profesionales fáciles de integrar, pero también incremento de inmigrantes ilegales y la posibilidad de que estructuras criminales extiendan su influencia a España**



► **Es probable que las oportunidades para las empresas españolas cambien. Si bien los grandes jugadores del sector financiero, la construcción y las telecomunicaciones continuarán, en el futuro podrían tener más que ver con sectores como el extractivo o el de las energías renovables**

Esta posición entre dos aguas fue extraordinariamente exitosa por varias razones. Primero, resultó aceptable para EE. UU., dado que disfrutaba de una supremacía global suficientemente importante como para no demandar mayor compromiso de sus aliados más díscolos y buscaba consolidar su hegemonía a través de un consenso internacional para el cual la capacidad de España para hablar con tirios y troyanos resultaba útil. Segundo, permitió a España obtener rentabilidad política y, a veces, económica de ambos lados de las negociaciones y diálogos internacionales en los que actuó como intermediario. Tercero, libró a la diplomacia española de los costes y riesgos de una posición internacional más beligerantemente alineada con sus socios occidentales. Así, por ejemplo, España realizó una contribución muy limitada a la guerra del Golfo sin experimentar mayores costos políticos, porque eran precisamente su ausencia de perfil confrontacional y su absoluta adhesión a las soluciones negociadas los valores que enarbolaba en el escenario internacional. Finalmente, esta ambigüedad estratégica de bajo costo y alta rentabilidad resultó perfectamente aceptable para una opinión pública que disfrutaba de las mieles de una mayor proyección exterior, sin las hieles que potencias europeas como Francia o el Reino Unido debían saborear de cotidiano.

Los resultados de esta política resultaron visibles en aquellos escenarios en que la diplomacia española se hizo presente en aquellos años. El caso más extremo fue Oriente Medio, donde España ganó un importante protagonismo en el diálogo árabe-israelí después de su larga trayectoria de ambigüedad sobre el problema palestino y su mencionada escasa contribución a la guerra del Golfo. La aproximación fue la misma en sus relaciones con América Latina. Este fue el caso con las negociaciones de paz en Centroamérica en los años 80 y comienzos de los 90, en las que Madrid jugó a la equidistancia entre Washington, por un lado, y Nicaragua y los insurgentes de El Salvador y Guatemala, por otro. El resultado fue un papel clave en los subsiguientes acuerdos de paz que proporcionó a España una enorme influencia sobre la región. Lo mismo se puede decir de Cuba, donde los gobiernos socialistas mantuvieron abiertos los canales de comunicación con la dictadura castrista, lo que les otorgó el oído de los sectores de la política norteamericana que querían cambiar la política hacia La Habana al tiempo que el sector turístico español ganaba espacio en la isla.

Más en general, Madrid escogió presentarse ante las capitales latinoamericanas no tanto como un complemento sino más bien como una alternativa a Washington, capaz de aportar apoyo político y flujos de inversión sin las reticencias que acompa-



ñaban los acuerdos con el vecino del norte. La diplomacia española de la época aprovechó la desconfianza connatural de las élites latinoamericanas hacia EE. UU. para ganar ventajas políticas y económicas. Una aproximación bien recibida por muchos gobiernos de la región que vieron las relaciones con España y Europa como una vía para ganar autonomía frente a la hegemonía norteamericana. Lógicamente, este enfoque tuvo un precio. De tiempo en tiempo, Washington se quejó de la falta de respaldo de España en la región y Madrid se abstuvo de involucrarse en cuestiones que podían romper su imagen de amable facilitador; pero resultaban críticas para el futuro de la región. Así, las autoridades españolas –igual que otras capitales europeas– eludieron cualquier contribución significativa a la lucha contra el narcotráfico que EE. UU. escaló a partir de finales de los 90 y de la que el Viejo Continente se benefició.

Todo cambió el 11 de septiembre de 2001, cuando EE. UU. sufrió el mayor ataque contra su territorio nacional desde Pearl Harbour y el espacio para la ambigüedad estratégica se terminó. El mundo volvió a ser percibido como un lugar peligroso y Washington demandó de sus aliados un compromiso efectivo. El espacio para la forma de hacer política exterior que había caracterizado a los anteriores gobiernos socialistas quedó cerrado y se hizo necesario reinventar la política exterior española. La Administración Aznar entendió bien el cambio y puso en marcha un esfuerzo coherente para resituar a España en el lugar de socio principal de la comunidad de democracias occidentales. El gesto más visible en esta dirección fue el alineamiento con EE. UU. en la guerra global contra el terrorismo; pero el cambio también se hizo notar en las relaciones con América Latina. El tono con el recién llegado Hugo Chávez abandonó la neutralidad característica de la diplomacia española de los 80 y reconoció que se trataba de una amenaza para la estabilidad de la región. Al mismo tiempo, España se mostró abierta a dar respaldo a la lucha de Colombia contra el terrorismo en la forma de transferencias de equipo militar en condiciones ventajosas. El acuerdo no terminó de cerrarse, pero fue el primer intento español de dar apoyo efectivo a una democracia latinoamericana enfrentada a una crisis de seguridad existencial.

El declive de España en América Latina

La llegada de José Luis Rodríguez Zapatero al Gobierno representó un intento de volver a los modales internacionales de los 80 en un escenario que, para entonces, era dramáticamente distinto. Tal vez el mejor ejemplo de este intento de re-

► **La diplomacia española aprovechó la desconfianza connatural de las élites latinoamericanas hacia EE. UU. para ganar ventajas políticas y económicas. Una aproximación bien recibida por muchos gobiernos que vieron las relaciones con España y Europa como una vía para ganar autonomía frente a la hegemonía norteamericana**



► **La Administración Aznar entendió bien el cambio y puso en marcha un esfuerzo coherente para resituar a España en el lugar de socio principal de la comunidad de democracias occidentales. El gesto más visible en esta dirección fue el alineamiento con EE. UU. en la guerra global contra el terrorismo**

gresar a la estrategia internacional de anteriores gobiernos socialistas –eso sí, vestida con tonalidades más radicales– fue la flagrante contradicción entre la abrupta retirada de Iraq, el bajo perfil en Afganistán y la aspiración a ganar el contrato para que EE. UU. mantuviese los buques de la Sexta Flota en los astilleros españoles. Semejante paradoja podría haber funcionado en los 80, pero se quedó en nada en el mundo posterior al 11-S. Ni la política exterior española, ni las relaciones con EE. UU. se han recuperado desde entonces. Por un lado, la fórmula ensayada con éxito por los gobiernos socialistas de Felipe González en los años 80 ha llegado a ser completamente inviable en un mundo dominado por el “poder duro”, donde se esperan contribuciones efectivas de los aliados y hay escaso espacio para la ambigüedad. Por otra parte, la hoja de ruta alternativa propuesta por la Administración Aznar fue condenada por los gobiernos siguientes por una combinación de prejuicios ideológicos, inercia burocrática y aversión al riesgo.

Dentro de este contexto, la política española hacia América Latina estuvo determinada por los vanos intentos de repetir la fórmula de la ambigüedad calculada que tan exitosa había sido en los años 80. Este fue el argumento que permitió al Gobierno Zapatero fantasear con la posibilidad de que podía extremar el coqueteo con los regímenes antinorteamericanos del continente sin pagar un coste en las relaciones con EE. UU. Así, España transfirió equipo militar a la Venezuela de Hugo Chávez por encima de un embargo de armas decretado por Washington en 2005 al que se habían sumado sus socios europeos. De igual forma, los vínculos se estrecharon con Cuba con total ignorancia de la política norteamericana hacia la isla. Como no podía ser distinto, el desenlace de estos movimientos fue doblemente negativo. Las simpatías mostradas hacia la izquierda latinoamericana no garantizaron un mejor tratamiento de España, que ni se libró de los maltratos verbales por su pasado colonial ni pudo proteger sus activos económicos.

Las cosas empeoraron a partir de la recesión financiera de 2008 y la crisis territorial catalana que culminó con el referéndum ilegal de octubre de 2017. Ambos eventos forzaron al Gobierno español a mirar hacia el interior del país y debilitaron la capacidad española para proyectarse hacia el exterior y también hacia América Latina. Al mismo tiempo, la política de la equidistancia practicada por la Administración Zapatero había dañado seriamente los puentes con el único actor que podía ofrecer respaldo a los intereses españoles en la región: EE. UU. Así las cosas, el debilita-



► **Mientras el creciente rechazo ideológico al libre mercado entre los mandatarios latinoamericanos les hacía menos receptivos a la liberalización comercial propuesta desde la UE, la crisis económica hacía cada vez más reacios a los europeos a hacer gestos de generosidad en ámbitos como la agricultura**

miento de la posición española se hizo evidente en la cadena de expropiaciones que golpearon los intereses económicos españoles en la región. Tal fue el caso de Aero-líneas Argentinas (2008) y Repsol-YPF (2012), tomados durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner; Servicios de Aeropuertos Bolivianos SA (SABSA) (2013) y Transportadora de Electricidad (2013), nacionalizados por la Administración boliviana de Evo Morales; y Electricaribe (2016), estatizado por las autoridades colombianas en el mandato de Juan Manuel Santos. Todos estos gobiernos pertenecían al “eje progresista” que José Luis Rodríguez Zapatero lisonjeó durante su mandato como jefe del Gobierno y después de dejar el poder.

En este contexto, la europeización de la política española hacia América Latina no sirvió para fortalecer su posición en la región. Para empezar, la debilidad interna de España impidió que pudiese colocar sus intereses latinoamericanos muy arriba en la agenda comunitaria, sobre todo, porque otros socios con más peso político tenían otras prioridades incluidas Europa del Este (Alemania o Polonia) y el Norte de África y Oriente Medio (Francia, Italia). Por otra parte, este proceso de europeización abrió la puerta a que socios europeos tradicionalmente con poco que decir en América Latina aprovecharan la oportunidad para ganar más peso en la región. Finalmente, las oportunidades de acercamiento entre la UE y América Latina se frustraron por una serie de dinámicas que alejaban ambos lados del Atlántico en lugar de acercarlos. Mientras el creciente rechazo ideológico al libre mercado entre los mandatarios latinoamericanos les hacía menos receptivos a la liberalización comercial propuesta desde la UE, la crisis económica hacía cada vez más reacios a los europeos a hacer gestos de generosidad en ámbitos como la agricultura que podían servir para acercar ambos lados. El resultado es que las conversaciones para impulsar proyectos como el acuerdo de libre comercio UE-Mercosur o la renovación del acuerdo económico con México de 1997 se prolongaron de manera indefinida.

Pedro Sánchez es el más reciente gestor del declive de la política de España en América Latina. De hecho, el actual jefe de Gobierno español busca mantener una fórmula semejante a la promovida por su antecesor en el cargo, José Luis Rodríguez Zapatero. Por un lado, presentarse como un actor independiente de los EE. UU. en América Latina con el objetivo de mantener un acceso privilegiado a una serie de gobiernos abiertamente antiliberales, incluidas las dictaduras de Cuba y Venezuela. Por



otra parte, asumir el papel de puente entre la UE y América Latina con vistas a incrementar su influencia a ambos lados del Atlántico. Sin embargo, es extremadamente improbable que esta estrategia rinda mayores frutos que el de dar proyección internacional a la imagen personal del presidente de Gobierno español.

Presentar a España como un actor independiente en América Latina satisfará a la dirección política de Podemos y a los sectores de la dirigencia socialista vinculados con la izquierda radical latinoamericana, pero no proporcionará mejores oportunidades a Madrid en la región e irritará a actores políticos claves en Washington, tanto en el Congreso como en la actual Administración. Tampoco es probable que gobiernos latinoamericanos con una agenda opuesta al libre comercio y a la inversión extranjera –López Obrador en México, Petro en Colombia, etc.– cambien su posición frente a las empresas españolas gracias a la cordialidad de la actual Administración en España. Finalmente, es igualmente difícil que los socios europeos den mayor prioridad a los asuntos latinoamericanos en sus agendas y acepten el liderazgo español en esta materia. Con la guerra de Ucrania en marcha y la seguridad del Mediterráneo pendiente de un hilo, los pesos pesados de la Unión colocarán a la cabeza de la agenda sus propias prioridades y, si de América Latina se trata, serán ellos quienes busquen el protagonismo en el diálogo con el otro lado del Atlántico. Resulta muy significativo, en este sentido, que la anunciada cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) vaya a celebrarse en Bruselas y no en Madrid, como habría parecido lógico al comienzo de la presidencia europea de España.

Así las cosas, la voluntad del gabinete Sánchez de otorgar un especial protagonismo a América Latina durante el semestre europeo de España podría quedarse en una colección de gestos sin ningún paso sustantivo para sacar la política española hacia la región de su actual declive.

Una estrategia para una región inestable

A la vista del estado de las relaciones con América Latina, parece lógico pensar que España necesita repensar sus relaciones con la región de manera radical y diseñar una estrategia para promover sus intereses en un continente que atraviesa una profunda crisis que promete transformar sus cimientos económicos y estructura geopolítica.

► **La voluntad del gabinete Sánchez de otorgar un especial protagonismo a América Latina durante el semestre europeo de España podría quedarse en una colección de gestos sin ningún paso sustantivo para sacar la política española hacia la región de su actual declive**



► **España necesita repensar sus relaciones con la región de manera radical y diseñar una estrategia para promover sus intereses en un continente que atraviesa una profunda crisis que promete transformar sus cimientos económicos y estructura geopolítica**

A primera vista, una cuestión inicial a despejar es si la política española hacia la región debe concebirse como un esfuerzo nacional o tramitarse a través de la Unión Europea. Sin embargo, este debate es un falso dilema. España necesita a Europa para poder tener peso estratégico en América Latina, pero será incapaz de empujar a sus socios europeos a mirar con más atención al otro lado del Atlántico si no cuenta con una política nacional robusta hacia la región que le sitúe como el punto de referencia de la Unión en esta materia y anime a los países latinoamericanos a mirar a España como el puente hacia el Viejo Continente. En otras palabras, el enfoque nacional y el comunitario hacia América Latina no son alternativos sino complementarios.

España debe construir una estrategia nacional hacia la región y, como parte de ella, impulsar sus intereses latinoamericanos dentro de la UE. Sobre esta base, la futura estrategia española hacia la región debería basarse en los siguientes principios para poder navegar lo que promete ser un escenario estratégico extraordinariamente tumultuoso:

- **Geometría variable.** La aproximación tradicional de la diplomacia española hacia la región se podría definir como “café para todos”. Todos los gobiernos latinoamericanos recibían un tratamiento muy semejante con independencia de su nivel de respeto por las reglas de juego democráticas o su tratamiento de las inversiones españolas. Hay excepciones a esta regla y el aislamiento al que se ha sometido al régimen de Daniel Ortega en Nicaragua es un ejemplo. Pero, en general, nunca se definieron criterios para modular la diplomacia española de acuerdo al comportamiento de los gobiernos de la región. Este planteamiento resulta imposible en un continente cada vez más diverso y cuajado de riesgos. En consecuencia, la nueva estrategia hacia América Latina debería optar por una geometría variable que ofreciese respaldo y colaboración a aquellos países alineados con los intereses y valores españoles mientras establece unas relaciones más parcas con aquellos que se distancien de estos criterios.
- **Enfoque estratégico.** Inmersa en una profunda crisis que combina problemas económicos, inestabilidad política y graves vacíos de seguridad, los países de la región van a demandar asistencia en unas áreas y en unos volúmenes que ni España, ni la UE en su conjunto podrán satisfacer. Esto es particularmente cierto si se tiene en cuenta que América Latina competirá por la atención y los recursos de Madrid y Bruselas con otras regiones que son, al menos, igual-



mente prioritarias, como el Norte de África, el Sahel o Europa del Este. En consecuencia, será necesario priorizar la atención política y la asistencia en los países que sean más importantes para los intereses españoles y europeos, al tiempo que presentan unas condiciones en las que el respaldo proporcionado tiene mayores posibilidades de éxito.

- **Nuevo menú.** Tradicionalmente, España ha centrado su relación con América Latina en el ámbito económico y cultural, mientras las materias políticas tomaban una forma más difusa –basada en el mínimo común denominador de países muy diversos– y la seguridad estaba casi totalmente fuera de la ecuación, con la excepción de alguna colaboración policial. El nuevo escenario estratégico demandará un cambio en el menú de la relación por dos razones. Por un lado, las condiciones de la región hacen que crezca la necesidad de una intervención política más definida, al tiempo que una colaboración mucho más robusta en materia de seguridad. Por otra parte, los intereses económicos españoles no podrán progresar si no están arropados por los mencionados componentes, política y seguridad. Así las cosas, España en solitario, y como parte de la UE, debería desarrollar los instrumentos necesarios para actuar políticamente en la región de manera más definida y contundente, al tiempo que está en condiciones de proporcionar asistencia de seguridad cuando así lo soliciten sus socios.
- **Alineamiento con EE. UU.** España debería abandonar la pretensión de posicionarse ante los países latinoamericanos como una alternativa a EE. UU. y colaborar activamente con Washington en la región. Hay dos razones para avanzar en esta dirección y romper con la estrategia de “ambigüedad calculada” que caracterizó la política de las administraciones socialistas hacia la región. Por un lado, EE. UU. y España buscan objetivos comunes en la región en ámbitos claves como la defensa de la democracia, la apertura de mercados y el freno a la penetración de potencias hostiles como China, Rusia o Irán. Por otra parte, Washington es el único socio con capacidad para prestarnos un apoyo decisivo justo cuando el escenario regional se hace más convulso y es probable que proliferen las posiciones contrarias a los intereses españoles. En consecuencia, es necesario que la nueva estrategia española hacia América Latina combine su dimensión europea con una estrecha colaboración con EE. UU. Este acercamiento, además, promete incrementar el peso de España en la UE en la

► **Es necesario que la nueva estrategia española hacia América Latina combine su dimensión europea con una estrecha colaboración con EE. UU. Este acercamiento incrementaría el peso de España en la UE en la medida que creara un vínculo hispano-norteamericano en un ámbito donde ningún otro país europeo puede competir con España**



► **La nueva estrategia hacia América Latina debería desarrollar sus relaciones de acuerdo a una geometría variable que incluiría tres categorías de países según el nivel de solidez de sus instituciones democráticas, el respeto del libre mercado y la adhesión al orden internacional liberal**

medida que creara un vínculo hispano-norteamericano en un ámbito donde ningún otro país europeo puede competir con España.

- **Autonomía estratégica.** Pese al interés en promover el acercamiento hacia América Latina a través de la Unión Europea y colaborar con EE. UU. en la región, España deberá mantener su autonomía estratégica. Esta posición resulta fundamental porque no ha sido raro que sus socios europeos se hayan comportado como competidores en América Latina y en ciertas ocasiones las prioridades españolas en la región han divergido de las de EE. UU. Conservar este grado de independencia demandará que la estrategia latinoamericana de España esté concebida como un esfuerzo nacional sostenido en gran medida por recursos propios. Esta posición no solamente permitirá resguardar los intereses nacionales de manera más efectiva, sino que además incrementará el valor de España como socio tanto dentro de Europa como con EE. UU.
- **Preferencia democrática.** España incluirá como uno de sus criterios fundamentales para definir sus relaciones con los gobiernos latinoamericanos su grado de respeto de las reglas de juego democráticas. Esto no debe ser entendido como que la cooperación española dependerá del color ideológico del partido gobernante, sino de cuestiones como su compromiso con el mantenimiento de elecciones libres o el respeto a los derechos humanos. Hay dos razones para ello. Por un lado, resulta básicamente imposible que una democracia como la española ignore este tipo de valores en el desarrollo de su política exterior. Por otra parte, resulta claro que los gobiernos autoritarios, masivamente corruptos y violadores sistemáticos de los derechos humanos, suelen ser malos socios en el largo plazo en asuntos económicos y de seguridad. Ciertamente, esto no quiere decir que España no vaya a mantener relaciones y puntualmente alcanzar acuerdos de colaboración con gobiernos latinoamericanos que no cumplen los mínimos estándares mencionados. Pero estas relaciones estarán seriamente restringidas en su contenido y duración por la falta de compromiso de dichos regímenes con las reglas de juego democráticas.

Sobre la base de los criterios expuestos, la nueva estrategia hacia América Latina debería desarrollar sus relaciones con los países de la región de acuerdo a una geometría variable que incluiría tres categorías de países según el nivel de



solidez de sus instituciones democráticas, el respeto del libre mercado y la adhesión al orden internacional liberal:

- **Gobiernos antisistema.** Serían dictaduras abiertas o Estados fallidos. Las autoridades de dichos países serían responsables de violaciones generales de los derechos y estarían directamente involucradas en actividades contrarias a la legalidad internacional, incluido crimen organizado y promoción del terrorismo
 - Modelo de relaciones. No cooperación política entre gobiernos. Relaciones privilegiadas con la sociedad civil al margen del Gobierno. Énfasis en promoción de los derechos humanos. Relaciones económicas limitadas y condicionadas. Relaciones de seguridad orientadas a contener el desarrollo de actividades criminales por los gobiernos (Venezuela) o estabilizar el país (Haití).
 - Ejemplos: Nicaragua, Venezuela, Haití.
- **Gobiernos en transición.** Se trataría de países cuyos sistemas democráticos enfrentan retos muy graves que podrían provocar su colapso o el surgimiento de un régimen autoritario. Sin embargo, las instituciones conservan suficiente capacidad de regeneración como para superar estos problemas y consolidarse como democracias liberales y economías de mercado.
 - Modelo de relaciones. Cooperación política modulada según las condiciones y circunstancias del interlocutor. Relaciones paralelas con la sociedad civil y los gobiernos. Promoción de los derechos humanos. “Mix” de relaciones de seguridad y economía en proporciones y formas adecuadas a las necesidades del receptor.
 - Ejemplos: Guatemala, Honduras, Colombia.
- **Gobiernos socios.** Se trata de países con instituciones democráticas consolidadas y economías de mercado en funcionamiento. Enfrentan retos serios, pero su estabilidad institucional no está en riesgo.
 - Modelo de relaciones. Plena cooperación política. Prioridad a las relaciones con el Gobierno sin olvidar la colaboración con la sociedad civil. Menos peso de los derechos humanos en la agenda, en la medida en que su respeto está garantizado en términos generales. Más énfasis en la cooperación económica que en la de seguridad.
 - Ejemplos: Chile, Uruguay, Brasil.



La inclusión de los países en estas categorías debería ser flexible y cambiar de acuerdo a cómo evolucionase su situación institucional.

España otorgaría un papel distinto a la Unión Europea y a EE. UU. en las relaciones con cada uno de estos grupos de países. Madrid cooperaría con Bruselas para implementar la política correspondiente a cada categoría de países de forma coordinada con sus socios europeos. Por lo que se refiere a EE. UU., parece lógico que la colaboración sería más estrecha en lo que se refiere a las dos primeras “cestas” de gobiernos –“antisistema” y “en transición”– donde la sostenibilidad de las instituciones democráticas y los riesgos de seguridad son más importantes. Por el contrario, el espacio para la discrepancia sería más amplio en las relaciones con aquellos incluidos en la tercera “cesta” –“socios”– dada la preponderancia de las relaciones económicas y la menor relevancia de las amenazas a la estabilidad institucional.

La nueva estrategia española hacia América Latina también demandaría la introducción de algunos cambios en las burocracias a cargo del esfuerzo hacia la región:

- Crear un **Consejo para las Relaciones de España con Iberoamérica (CREI)** que reuniría a las instituciones del Gobierno relevantes en esta materia –Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; AECl, etc.–, así como a las grandes empresas, *think tanks* y organizaciones de la sociedad civil con intereses en la región, con miras a intercambiar información y coordinar sus actividades. Este organismo contaría con un comité nacional con sede en Madrid y subcomités en cada uno de los países de América Latina.
- Crear una **Agencia para la Cooperación de Seguridad (ACS)** que se encargaría de canalizar las demandas de asistencia de seguridad provenientes del exterior y coordinar una respuesta con los distintos órganos gubernamentales responsables de esta materia (Ministerio de Defensa, Ministerio de Interior, etc.). Dicha entidad gestionaría la asistencia de seguridad española en todo el mundo, pero desarrollaría una línea de trabajo específica para fortalecer la cooperación con América Latina en esta materia de manera especial.
- Incrementar **el personal y los recursos** asignados al Ministerio Asuntos Exteriores, al Ministerio de Defensa y a otras entidades relevantes para el desarrollo de actividades en América Latina.