

Espagne-Amérique latine

Le double défi

Rhétorique? Compromis politique? Hispanisme? Improvisation? Personnalisme? Politique d'Etat ou politique individuelle? Bonnes intentions? Ambiguïté calculée ou inefficacité confirmée?... Questions auxquelles il est à la fois facile ou difficile de répondre quand il s'agit de la politique espagnole vis-à-vis de l'Amérique latine. Dans ce domaine la contradiction, l'ambiguïté, les bonnes intentions et les «politiques de déclarations» ont été une constante.

On ne peut pas interpréter ces réflexions, apparemment pessimistes, comme révélant un manque d'intérêt de la part de l'Espagne, et encore moins une attitude négative. Mais l'analyse des relations entre l'Espagne et l'Amérique latine fait ressortir un décalage marqué entre les possibilités objectives de relations fécondes entre deux pays ou groupes de pays et les réalisations effectives dans le domaine économique, culturel et technique.

Le régime de Franco a été marqué dès l'origine par une composante idéologique et hégémonique, l'«Hispanisme», qui s'est traduit par les traités de double nationalité, par la création de la «Fiesta de la Raza» et par celle de l'Institut de Culture Hispanique, doté de plus de 30 sièges répartis dans les différents pays d'Amérique latine; sièges dont les implantations étaient liées aux secteurs très conservateurs des pays concernés. Mais cette conception idéologique ne rencontra pas l'adhésion des pays d'Amérique latine, à quelques exceptions près.

Plus tard, la croissance industrielle que connut l'Espagne dans les années soixante, transforma sa straté-

gie politique en un «néo-hispanisme» qui visait à développer une communauté culturelle d'élites et à augmenter les échanges commerciaux. Par exemple, selon Hills, 5 000 étudiants d'Amérique latine furent accueillis dans les universités espagnoles en 1959, puis 12 000 en 1969. Ce qui représentait un coût de 92,5 millions de dollars, «équivalent à plusieurs fois celui de l'assistance technique totale reçue par l'Espagne depuis 1955». A leur tour, les exportations espagnoles vers les pays d'Amérique latine sont passées de 501 millions en 1959 à 1 900 millions en 1969 et le pourcentage des échanges commerciaux entre l'Espagne et l'Amérique latine a progressé de l'indice 37 en 1960 à l'indice 215 en 1969.

La fin de l'isolement séculaire

A la fin de la période franquiste en 1973, l'Espagne augmentait aussi ses investissements en Amérique latine, tout particulièrement dans le domaine des capitaux privés placés à long terme.

Ces actions, bien que positives, n'ont pas entraîné de bonnes relations politiques car le système autoritaire qui régnait en Espagne s'opposait à l'évolution de beaucoup de pays d'Amérique latine vers la démocratie.

La période nommée «transition démocratique» a été marquée par la volonté de rompre avec l'isolement séculaire de l'Espagne. Elle commence en 1976, principalement grâce à deux personnalités : le roi Juan Carlos I et

le Premier ministre, Adolfo Suarez. Tous les politologues s'accordent à penser que la visite du roi en République dominicaine, en Colombie et au Venezuela en 1976, a marqué une nouvelle étape dans les relations entre l'Espagne et l'Amérique latine. C'est durant ce voyage que le Premier ministre espagnol exposa publiquement la politique extérieure de l'Espagne vis-à-vis de ces pays; une politique orientée vers la défense des valeurs démocratiques, le respect des droits de l'homme, la participation de l'Espagne aux organismes internationaux de la région et la coopération à tous les niveaux.

Le roi a toujours été la pièce maîtresse et l'élément décisionnel dans la diplomatie espagnole avec les pays d'Amérique latine. Ce rôle lui est en effet dévolu expressément par la Constitution espagnole qui, en son article 56, en fait le représentant de l'Etat au niveau international «tout particulièrement avec les nations de sa communauté historique».

Le Président Suarez applique une politique extérieure progressiste, de «gauche», tout au moins dans sa symbolique : visite officielle à Cuba en 1978, reprise des relations avec le Mexique après 30 ans d'interruption et visite dans ce pays en 1977, reconversion de l'Institut de Culture Hispanique en Institut de Coopération Ibéroaméricaine, entrée de l'Espagne dans la CEPAL, plan spécial d'aide au Nicaragua. Tels sont les principaux exemples de la nouvelle orientation de la politique espagnole et du changement de son image.

C'est également durant cette période que les relations financières et commerciales avec l'Amérique latine se sont intensifiées. Entre 1975 et 1982, le volume des capitaux privés

*Le roi et la reine d'Espagne
reçoivent à Madrid
le président vénézuélien.
La Constitution
reconnait au roi
un rôle éminent
dans la politique étrangère
de l'Espagne.
Notamment
dans les relations
avec les nations
de sa communauté
historique.*

espagnols placés à long terme dans ces pays, y compris les prêts et les investissements, a été multiplié par quatre. On est passé de 13,3 % en 1975 à 36,4 % en 1982.

La quote-part de pénétration des exportations espagnoles sur le marché latino-américain a constamment progressé, de 1,6 % en 1970 à 2,7 % en 1982 et le taux de couverture du commerce extérieur se situait à environ 70 % entre 1978 et 1982.

A la fin du gouvernement de Suarez et de l'UCD, c'est-à-dire en 81 et 82, le pourcentage de la coopération effective atteignait 0,13 % du produit intérieur brut (PIB), chiffre qui n'a jamais été dépassé.

Cependant, ce progrès notable et positif ne signifiait pas que la coopération avait acquis une vraie réalité et une efficacité suffisante puisqu'après s'être maintenue quelque temps, elle s'est détériorée durant le gouvernement socialiste qui a suivi.

De l'utopie à la frustration

Avec l'arrivée au gouvernement du Parti Socialiste Ouvrier Espagnol, les attentes latino-américaines quant à la coopération espagnole et la politique social-démocrate, ont atteint un stade d'euphorie. Initialement, le nouveau gouvernement a maintenu dans son programme politique envers l'Amérique latine, les grandes lignes fixées par le «gouvernement de transition»; mais il a souligné la nécessité d'apporter des solutions concrètes aux problèmes de coopération scientifique, technique, cultu-



... PASSE...
... DIA DE LA...
... AMERICA...
... A LOS...
... COSTAS...
... 1977...



Visite
du roi d'Espagne
à Panama (1977).

relle et sociale. Le mot d'ordre transmis à l'Amérique latine a été de rompre avec la «rétorique» et de porter un appui décisif à la démocratie. Le conflit d'Amérique centrale devant être analysé comme issu de facteurs structurels et sociaux et non comme un problème Est-Ouest.

Cependant, une désillusion croissante a marqué les relations entre l'Espagne et l'Amérique latine. Ainsi que le souligne Bodemer, le socialisme utopique notamment en Amérique centrale s'est transformé, «abandonnant les principes socialistes pour donner la priorité à la politique extérieure».

Roitman lui aussi note le comportement contradictoire et changeant du gouvernement socialiste qui a traité des rapports avec l'Amérique latine avec «une certaine superficialité spécialement en ce qui concerne les problèmes politiques et sociaux qui affectent ce continent».

En fait, le désir du gouvernement de lutter contre la rhétorique du passé l'a amené à retomber dans une politique de «déclarations» plus rhétorique encore. On magnifiait l'Hispanisme, maintenant c'est le «V^e centenaire». Une occasion perdue jusqu'à ce jour, de rassembler les volontés autour d'une «rencontre» nouvelle qui aurait pu se traduire en actions de coopération politique, éducative et culturelle et dans l'élaboration de programmes de développement scientifico-technologiques et économiques. Ainsi le «V^e centenaire

de la découverte de l'Amérique» devient-il une arme politique à double tranchant, et beaucoup en Amérique latine, refusent son aspect formel qui en fait seulement une «déclaration et une célébration», dépourvues de contenu réel, sans coopération authentique, sans échanges mutuels profonds.

Tentaculaire superstructure

Comme l'indique Luis de Velasco, le problème de la dette extérieure latino-américaine a provoqué un recul dans le domaine économique, accentué encore par les limitations dues à l'entrée de l'Espagne dans la CEE. Pendant les deux premières années du gouvernement socialiste, le taux de couverture global du commerce avec l'Amérique latine a chuté de moitié, passant de 70 % en 1970-82 à 35,9 % en 1983 et 37,4 % en 1984.

Cependant, l'Espagne a contribué modestement à diminuer le déficit

des pays d'Amérique latine, compte tenu du fait que le déficit de la balance commerciale espagnole avec ces pays atteignait déjà, en 1984 1 182 millions de dollars. Mais on pouvait espérer que l'entrée de l'Espagne dans la CEE aurait des répercussions sur les importations espagnoles et pourrait modifier notablement cette tendance.

Par ailleurs, à partir de novembre 1988, le gouvernement du Président Felipe Gonzalez a entrepris de restructurer pour la deuxième fois en deux ans l'appareil administratif de coopération internationale. La transformation du secrétariat d'Etat à la coopération internationale et aux relations ibéro-américaines a eu pour conséquence de réduire le poids de l'Amérique latine dans la coopération internationale espagnole. L'Institut de coopération ibéro-américain apparaît dans une certaine mesure dévalué, car il dépend d'une Agence espagnole de coopération internationale qui en assure la direction générale, tout comme celle de l'Institut de Coopération avec le monde arabe.

Cette tentaculaire «superstructure» de coopération espagnole est sans commune mesure avec la modicité et l'intermittence de l'aide apportée au développement. La réalité est la suivante : pour l'année 1970/71, la proportion du produit intérieur brut espagnol consacré à l'Aide officielle au développement (ODA) était de 0,02 %. Au début de la transition démographique 1975-1976, elle repré-



1978 :
Reprise des relations
hispano-mexicaines.



Cette analyse de quelques faits significatifs n'a pas pour objectif de dévaloriser la politique gouvernementale, qui a par ailleurs obtenu des succès réels, mais relativement isolés et conjoncturels, faute de schéma et de définitions politiques et institutionnels.

Futur incertain et espoir de changement

De façon générale, la volonté de mener à bien une politique efficace de relations multiples avec l'Amérique latine, s'est heurtée au manque d'expérience et à l'absence d'un travail collectif des forces politiques et sociales espagnoles.

Aux affinités culturelles, à la communauté linguistique, aux niveaux de développement économique et technologique voisins, s'est ajouté tout récemment une convergence de l'évolution politique, favorisée par l'avènement de la démocratie espagnole. Cependant, le manque d'infor-

mation et de recherche et la difficulté de substituer une politique et une stratégie nouvelles à celles adaptées à des époques antérieures, ont eu pour conséquence d'affaiblir les relations Espagne-Amérique latine.

Si l'intégration de l'Espagne dans la CEE permet d'envisager un renforcement des faibles liens communautaires avec l'Amérique latine, elle constitue aussi un frein voire un élément plutôt négatif, dans les relations bilatérales, notamment dans le domaine commercial et économique. L'Espagne se trouve ainsi face à un double défi :

- modifier en substance les modèles de coopération culturelle, sociale et technique et en promouvoir de plus novateurs et de plus efficaces dans les relations avec ces pays
- construire avec les autres gouvernements européens, une politique pour transformer fondamentalement les relations communautaires avec l'Amérique latine.

Il existe en Europe des intérêts susceptibles de favoriser cette grande ouverture. Celle-ci devrait se traduire par la mise en œuvre d'un programme de coopération avec l'Amérique latine, qui ne soit pas seulement commercial, mais aussi financier et industriel, en rapport avec le niveau de développement de ces pays et avec leur évidente identification culturelle et politique aux valeurs occidentales.

Dr Miguel Angel Escotet

sentait 0,04 %. En 1982, cette augmentation atteignit 0,13 %.

Mais durant la première année de gouvernement socialiste, en 1983, ce pourcentage se réduisit brusquement à 0,05 % pour remonter en 1985 à 0,10 %, et à nouveau diminuer en 1986 à 0,09 %. Le récent rapport de l'OCDE publié en décembre 1988 sur « la coopération au développement » est éloquent : le pourcentage de l'ODA par rapport au PIB est tombé à 0,06 % en 1987. « Cette baisse est intervenue malgré des dotations budgétaires plus importantes et une réorganisation de l'administration espagnole d'aide au développement. Elle est contraire aux objectifs que se sont fixés les autorités espagnoles qui, dans les grandes lignes de leur politique d'aide au développement, avaient envisagé une augmentation substantielle de leur aide : 0,15 % de leur PIB en 1987 et 0,30 % en 1990. Au vu des résultats de ces dernières années, il est peu probable que l'Espagne puisse atteindre l'objectif prévu pour 1990 ».

Dans l'ensemble, le gouvernement socialiste, en matière d'aide et d'assistance technique à l'Amérique latine, s'en est tenu à un modèle traditionnel : envoi de coopérants et de volontaires, attribution de quelques bourses d'étude et mise en œuvre d'actions symboliques à caractère culturel. Les Espagnols ont copié certains schémas de coopération mais sans y inclure les aspects européens plus novateurs.