

La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global

**Una propuesta ante los
bicentenarios de la
Independencia**

**Coordinador:
Carlos Malamud**

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, para servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España.

El Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, que mediante aproximaciones y métodos científicos multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, y con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

Los Informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2005. Fundación Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales y Estratégicos

Diseño y maquetación: Distinctum, S.L. y
Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Impresión: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Deposito legal: M-21750-2005
ISBN: 1698-885X
Ejemplar gratuito. Prohibida la venta.

La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global

**Una propuesta ante los
bicentenarios de la
Independencia**

**Coordinador:
Carlos Malamud
Real Instituto Elcano**

Agradecimientos

Este Informe no habría sido posible sin el trabajo dedicado y el apoyo de muchas personas. En primer lugar, de los investigadores, colaboradores y amigos que se mencionan en la Nota metodológica final. Sus trabajos, pero también sus comentarios y consejos, han resultado fundamentales para orientar esta investigación y las recomendaciones con las que se cierra este Informe. También me gustaría agradecer a los miembros del Consejo Científico del Real Instituto Elcano y del Grupo de Trabajo sobre América Latina las aportaciones y sugerencias que me han trasladado con ocasión de las seis reuniones mantenidas para la redacción de este Informe y para la presentación de sus resultados. En el mismo sentido, los análisis acerca de los desafíos que enfrenta la política latinoamericana de España se han nutrido de los trabajos y análisis que, a lo largo de todo el año 2004, ha venido encargando y publicando el Área de América Latina del Real Instituto Elcano. También me gustaría agradecer al resto de los Investigadores del Real Instituto Elcano, así como a todo su personal, sus sugerencias, ideas y comentarios, así como el inestimable apoyo técnico que he disfrutado. Naturalmente, el coordinador del Informe asume toda la responsabilidad por cualquier error fáctico, de contenido o de apreciación que éste pudiera contener.

Indice

Indice de Cuadros	8
Resumen ejecutivo	
La política española hacia América Latina	11
El estado de las relaciones	12
Una política para América Latina	15
Introducción	
España y América Latina desde la transición a la democracia	19
Análisis	
España y América Latina: El estado actual de las relaciones	
El peso de lo global	28
El sistema de Cumbres Iberoamericanas	33
Alianzas y asociaciones estratégicas	36
España, la UE y América Latina	39
El énfasis en lo bilateral	41
¿Cómo se percibe la política española?	44
Conclusiones	
¿Qué política queremos para América Latina?	
Los bicentenarios de la Independencia	47
Recomendaciones	
1. Ante la creciente heterogeneidad latinoamericana	60
2. Ante la reforma del sistema de Cumbres Iberoamericanas y la creación de la Secretaría General (SEGIB)	63
3. Ante la política latinoamericana de la UE	63
4. Ante los desafíos crecientes que tiene la diplomacia española en la región	64
5. Ante la pérdida de interés estratégico de Estados Unidos en América Latina	65
6. Ante los bicentenarios de la Independencia	65
Nota metodológica	67

Indice de Cuadros

Cuadro 1:	Inversión extranjera directa (IED) en América Latina (1996-2004) (en millones de dólares) y posición de España entre los países inversores en 1996-2003	25
Cuadro 2:	Empresas españolas y el IBEX-35, porcentaje de beneficios operativos provenientes de sus actividades en América Latina	26
Cuadro 3:	Ayuda oficial al desarrollo (AOD) española a América Latina y el Caribe (por países, en millones de dólares EEUU, 1999-2003)	32
Cuadro 4:	Presupuesto para 2005 de la SECIB (en dólares)	36
Cuadro 5:	Personal con rango diplomático acreditado en las Embajadas de España en América Latina	56

Resumen ejecutivo

La política española hacia América Latina partía de constatar la existencia de una comunidad de intereses (historia, lengua, cultura), pero en vez de considerarlos como el punto de partida de una relación eficaz, solía transformarlos en un objetivo en sí mismo. Así se construyó el consenso entre las principales fuerzas políticas en torno a la proyección latinoamericana de España, sistemáticamente asumido como política de Estado. Este consenso se erigió acriticamente, en lugar de discutir cuáles eran los intereses concretos, los objetivos de España en América Latina y preguntarse por qué es determinante estar allí presente de una forma activa. En estos momentos el anterior consenso se ha reemplazado por el disenso y la política exterior se ha convertido en materia de controversia política interna. Por eso, el presente Informe pretende contribuir a este debate a partir de constatar la necesidad de una mayor definición de la política española hacia cada uno de los países de la región, consecuencia del enfoque global que ha predominado hasta ahora.

Cuando se habla de la política global hacia América Latina se alude a la política de conjunto que España desarrolla en la región. Es un elemento sumamente positivo de nuestra política exterior, interesada en el subcontinente latinoamericano como un todo y no sólo en una parte de él o en un grupo determinado de países. Esta preocupación por lo global ha sido bien recibida por los gobiernos y la opinión pública latinoamericanos y ha servido para reforzar la presencia española. Se trata, por tanto, de un valor que no se debe perder. Sin embargo, este sesgo por lo global puede afectar negativamente las relaciones bilaterales. No es que éstas no hayan existido, ni que no se desarrolla-

ran satisfactoriamente, pero en el afán por abarcar el todo se había dejado de trabajarlas sistemáticamente, al considerarse más conveniente unas buenas relaciones con todas las naciones iberoamericanas que un vínculo estable con los países más importantes. Por eso, este Informe profundiza en la tensión entre lo global y lo bilateral y analiza las opciones más convenientes para la política española hacia América Latina.

Este Informe comenzó a gestarse en una coyuntura iniciada con el cambio de gobierno en España en marzo de 2004 y con los intentos de cambiar la política latinoamericana. A esto se agrega el “giro a la izquierda” en algunos países (Brasil, Chile y Uruguay) y otros más marcados por el populismo (Argentina, Paraguay y Venezuela), la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, en octubre de 2005, que busca relanzar el sistema iberoamericano, y la proximidad de los bicentenarios de la Independencia. También está el “olvido” en que ha caído América Latina después del 11-S, no sólo en los Estados Unidos sino también en la UE. Esta coyuntura debería servir para discutir la naturaleza de nuestras relaciones con América Latina y la forma en que Europa y los Estados Unidos deben estar presentes en las mismas. Ambas cuestiones, en la medida que se sepan utilizar convenientemente, pueden ser un estímulo importante para reforzar el papel de España en América Latina.

La política española hacia América Latina

Durante la transición a la democracia la política española hacia América Latina primó un enfoque global que implicaba una aproximación igualitaria a todos los países sin negar las relaciones bilaterales. No era una postura novedosa, ya que recogía una tradición existente desde la emancipación americana, cuando América Latina comenzó a ser una parte esencial de la política exterior española, dada la existencia de una historia y una lengua en común. Cuando era necesario algún respaldo internacional se miraba al otro lado del Atlántico, como en 1898 o durante la Guerra Civil Española. Los gobiernos democráticos impulsaron la política hacia América Latina sobre nuevas bases, que si bien tenían presentes las realidades bilaterales no abandonaron ese enfoque por lo global, como demuestra el apoyo a los procesos de transición a la democracia, la crítica a las dictaduras militares y la condena a las violaciones de los derechos humanos. Uno de los primeros logros fue el cambio de la imagen de España en los países latinoamericanos.

En 1977 se restablecieron relaciones diplomáticas con México, lo que implicaba la voluntad de mantener buenas relaciones con toda región, lo que se materializaría en la firma de 16 tratados bilaterales de Paz y Cooperación con la mayor parte de los países latinoamericanos entre 1988 y 1995. En 1979 se reconvirtió el Instituto de Cultura Hispánica en el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), con el objeto de ser el reclamo de la política española. Dicha política se apoyaría en la cooperación internacional y en 1985 se creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para

Iberoamérica (SECIPI), dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. La orientación de la cooperación española se terminó de definir en 1988 con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la ley 23/1998, "De cooperación internacional para el desarrollo". La agudización de las tensiones en América Central llevó al gobierno de Felipe González a involucrarse en los procesos de paz, coincidiendo con el fin de la Guerra Fría. Con éstas y otras acciones similares España se convirtió en el actor extraregional más importante y un gran inversor.

Esta apuesta por lo global descansa en el supuesto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, una entidad supranacional integrada por naciones hermanas e iguales entre sí, que comparten cultura, historia y lenguas. Esta idea se plasmó en 1990, en el marco de los festejos del V Centenario del Descubrimiento de América, cuando junto a México se pusieron en marcha las Cumbres Iberoamericanas, una iniciativa a la que se sumó rápidamente Brasil. Si bien la experiencia iberoamericana se desarrolló gracias al protagonismo español, las Cumbres nos remiten a la alta densidad de las relaciones con América Latina, comenzando por las comunidades autónomas y ayuntamientos. Éstas no se limitan a la diplomacia o a la economía y en prácticamente todos los aspectos de la realidad hay asociaciones, mecanismos de interacción y lazos de intercambios que refuerzan la presencia española en la región y la política global hacia la misma.

El estado de las relaciones

La dificultad de generalizar acerca de América Latina también cuestiona la globalidad de nuestras relaciones latinoamericanas. Frecuentemente se afirma que América Latina no es ni una unidad conceptual, ni histórica, ni social, ni política, ni económica y que su realidad está signada por la diversidad. Al admitir la validez de esta cuestión y convertirla en una premisa de este Informe, sin negar la dimensión global y unitaria de Latinoamérica, está claro que es algo que debe considerar el diseño de nuestras políticas hacia América Latina, más allá del peso de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La otra premisa de este trabajo es que América Latina es fundamental para la política exterior española y para su proyección en el mundo: el peso de España en la UE, y no sólo en la UE, depende en buena medida de su componente. De ahí que la relación iberoamericana no deba ser vista como algo sentimental o cultural, sino de intereses, aunque no se trata sólo de los intereses empresariales, sino de los intereses tangibles e intangibles, de todo tipo.

Entre las muchas notas de continuidad de nuestra política hacia América Latina, una de las más destacadas es la declaración de cada nuevo presidente de gobierno de que las relaciones con América Latina serán prioritarias, sin aclarar demasiado lo que eso significa. Para dar más coherencia a la política latinoamericana, es necesario aclarar las prioridades de la política exterior española y el papel de América Latina, al existir una contradicción entre el discurso sobre la prioridad "iberoamericana" y la realidad. De ahí que ya no basta afirmar que los intereses españoles en

América Latina se defienden mejor apoyando la consolidación de las instituciones democráticas, reforzando la cohesión social y promoviendo el desarrollo y el bienestar de sus pueblos. Se trata de valoraciones generales, políticamente correctas, que nada dicen de la naturaleza de los intereses que se dice defender. La contradicción entre principios e intereses, entre retórica y realidad, se convierte en un punto de partida de este Informe.

Una de las principales virtudes de la política española hacia América Latina es que se ha tendido a pensar en la región como un todo, algo que compare de algún modo con los Estados Unidos y que no ocurre con ningún otro de los restantes 24 Estados miembros de la UE. En esa apuesta por lo global, las Cumbres Iberoamericanas se han constituido en una pieza básica de las relaciones españolas con América Latina. En estos momentos, la reforma de las Cumbres se plantea como un tema prioritario de la agenda española, aunque compartido por buena parte de las cancillerías de la región. La creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) ha puesto sobre la mesa la cuestión de los contenidos del sistema. ¿Para qué debe servir? ¿Qué temas puede o debe discutir? ¿En qué medida su reglamento no es un rígido corsé que trabará su acción futura? ¿Deben ser las Cumbres un espacio para la concertación, para la cooperación o para la integración? Solucionada la cuestión del perfil del primer Secretario General, un latinoamericano, queda la espinosa cuestión de los cometidos políticos de la SEGIB, pese a que los límites existentes condicionan la posibilidad de ir más allá de lo establecido. ¿Se podrá avanzar, a partir de las Cumbres y de la SEGIB, hacia una mayor concertación política

entre todos los países miembros de la Comunidad, como desea el gobierno español? ¿Nos quedaremos en el plano de lo políticamente correcto, tocando temas asumibles por cualquier gobierno, con independencia de su color político, como la desigualdad social, la pobreza, el hambre o la educación, o se irá a cuestiones más sensibles como las prácticas autoritarias, la emergencia del populismo o la discusión entre democracia participativa y democracia representativa?

Pese a todo, las Cumbres sólo serán útiles a España, por paradójico que parezca, si los países latinoamericanos, especialmente los más grandes, las viven como algo propio. Por el contrario, si se mantiene la imagen de que son un instrumento de nuestra política hacia la región su recorrido será muy corto, pese a la SEGIB o a las reuniones anuales. En este sentido, resulta preocupante la financiación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), a la cual España contribuye con un 80%. Así, la financiación de la SEGIB se ha convertido en una pieza clave del futuro del sistema de Cumbres. ¿Continuará funcionando como hasta ahora y condenado a un descalabro irremediable? ¿Se le debe exigir a Portugal que aporte junto a España el 50% del presupuesto, dejando la otra mitad a los países latinoamericanos? ¿Qué se debe hacer con los países que no han aportado nada o se muestran reacios a pagar sus cuotas?

Relacionado con la globalidad está el concepto de asociación "estratégica", al que se acude para insistir en la importancia de nuestra relación con América Latina. El gobierno ha señalado la necesidad de establecer asociaciones estratégicas con los países mayores y con más

capacidad de liderazgo regional –Brasil y México– y con Argentina y Chile. Con todo, el problema no es firmar asociaciones estratégicas sino el de sus contenidos específicos, sumado al hecho de que si finalmente hay tantas asociaciones estratégicas como países miembros del sistema iberoamericano, éstas dejarían de ser tales. Esto implica que si no se quiere caer en la tónica general de descrédito de las asociaciones estratégicas, o convertirlas en un fenómeno similar al de las naciones más favorecidas, es preciso limitar su número de asociaciones y dotarlas de un contenido concreto. La asociación estratégica tampoco debería darse con la región en su conjunto, sino con países específicos.

No se trata sólo de una cuestión española, también afecta a la UE, como prueba la idea de "Asociación Estratégica Birregional" entre la UE y América Latina. Desde la perspectiva europea, las negociaciones birregionales son preferibles a las mantenidas país por país, aunque un problema es la resistencia latinoamericana a profundizar en la integración regional, más allá de la retórica, adornada últimamente con múltiples referencias bolivarianas. El corolario obligado de la Asociación Estratégica Birregional es que la UE prefiere negociar con grupos subregionales, como Mercosur, la CAN o América Central. Sin embargo, los dos únicos Acuerdos de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación firmados son con Chile y México, y no con ningún grupo subregional.

Una derivada fundamental de nuestra política hacia América Latina pasa por la UE, aunque España debe asumir su doble identidad, una identidad europea, que nadie discute, y su identidad iberoamericana. Es evidente que ambas

identidades no son excluyentes sino que se refuerzan la una a la otra. Por eso se puede afirmar que la identidad (y la pertenencia) europea refuerza el papel de España en América Latina y que al mismo tiempo la identidad (y la pertenencia) iberoamericana refuerza el papel de España en Europa.

Generalmente, se ha hablado del papel de España como puente entre Europa y América Latina. Más allá de este papel, hay que reconocer que en numerosas oportunidades Europa ha servido más como coartada que como impulso a la política española hacia América Latina. Esto es bastante frecuente, por ejemplo, en cuestiones como el proteccionismo agrario, la PAC (Política Agraria Común) y la inmigración y podría ocurrir con el peso de la Europa del Este en la UE de 25. En vez de adoptar posturas audaces, coincidentes con las propuestas de nuestros amigos latinoamericanos, solemos escudarnos en la rigidez de las posturas comunitarias y en la imposibilidad de cambiar las cosas.

Si las asociaciones estratégicas no se deben establecer con todos los países a la vez sino con casos específicos, y con cada uno por separado, habría que profundizar en las agendas bilaterales con los principales países del área (como Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela), lo que no implica firmar asociaciones estratégicas con cada uno de ellos. Esto permitiría elegir a nuestros principales socios o aliados hemisféricos, ya que no son ni representan lo mismo Chile, Colombia, México o Brasil que Cuba o Venezuela. Resulta notoria la escasa fiabilidad de estos dos últimos países a la vista de su actitud en los foros internacionales y su postura en relación a la línea de la diplomacia española y europea de respeto a la democracia y los derechos

humanos. El apoyo del presidente Chávez al desarrollo del programa nuclear iraní resulta contradictorio con el esfuerzo de la UE de evitar que Irán disponga de armas de destrucción masiva. Las actitudes de los distintos gobiernos con la política española hacia el terrorismo de ETA y el compromiso de extraditar a los etarras presentes en su territorio también aclaran este punto.

Dada la herencia de "relaciones igualitarias" entre España y América Latina, cualquier movimiento en una dirección puede provocar reacciones contrarias, una serie de efectos no deseados o agravios comparativos entre los gobiernos o las sociedades afectados. Su repercusión se relaciona con la percepción existente en algunos países latinoamericanos acerca de las relaciones que cada uno de ellos por separado mantiene con España, unas relaciones que podrían caracterizarse por la fórmula del "café para todos". Una idea frecuente en ciertos países es que estas relaciones se caracterizarían por su coste cero, ya que todo el esfuerzo recae en España. Esta idea se apoya en algunas manifestaciones españolas y en el liderazgo español en las Cumbres. Al relacionarse con España de esta manera, algunos países nos estarían haciendo más un favor que cualquier otra cosa y de ese modo quedan totalmente excluidos de corresponder a las acciones españolas. Como es España la interesada en potenciar la Comunidad Iberoamericana, es ella la que está obligada a ganarse el favor de los países latinoamericanos, y muchas veces a pagar por él, y no al revés.

Teóricamente, a España le interesan todos los países de América Latina, pero la duda es, más allá de la retórica, si a todos los países latinoamericanos les

interesa España con la misma intensidad. Por eso, nuestra política latinoamericana debería integrar más las políticas bilaterales con el fin de articular mejor nuestra relación con los distintos países latinoamericanos, con Iberoamérica y también nuestra participación en las Cumbres. Una mejor definición de las agendas bilaterales, así como un más estrecho seguimiento de las mismas, comprometerían más a las partes implicadas y servirían para evitar problemas y efectos no deseados.

Una política para América Latina

De este modo, se hace necesario definir una estrategia clara hacia América Latina, lo que falta desde el inicio de la transición, al estar enmascarada en la política iberoamericanista y en la retórica de las relaciones privilegiadas. Profundizar en las agendas bilaterales y diferenciadas permitiría identificar aquellos elementos que marcan la diversidad regional y que nos permitirían responder a una agenda cambiante, que incorpore el liderazgo brasileño, el creciente protagonismo de China y el factor energético. Pero esto debería hacerse simultáneamente al desarrollo de una agenda latinoamericana que combine de forma flexible lo global y lo bilateral, aprovechando la ventaja competitiva de la lengua y la cultura común.

Ser coherente con la prioridad latinoamericana implica adquirir un mayor protagonismo en la región, lo que no se ha terminado de asumir. Reconocer este protagonismo, que implicaría eventualmente asumir algún liderazgo, conduce a tomar decisiones, elegir y asumir los grandes costes de ese liderazgo. Como en algún momento habrá que elegir, es necesario tener claro quiénes son más

amigos que otros y para eso la definición de las agendas bilaterales es importante. ¿Cuánto acordamos con unos y desacordamos con otros? ¿Cuánto tenemos para ganar o perder en cada situación concreta? Para ello resulta imprescindible despejar las dudas acerca de nuestra estrategia, lo que forzosamente implica tener presente los intereses españoles en la región. Es evidente que en los últimos tiempos hemos tenido aproximaciones diversas. Durante el gobierno de José María Aznar, los intereses económicos, especialmente los empresariales, determinaban la política exterior, mientras que la doctrina actual manifiesta un cierto distanciamiento de la defensa cerrada de los puntos de vista de las grandes empresas privilegiando los aspectos políticos y sociales. Sin embargo, se hace necesario buscar una cierta síntesis de ambas posturas, que clarifique cuánto deben pesar los intereses y los puntos de vista de las empresas y convierta a nuestra política en algo previsible y coherente.

Teniendo presente las afirmaciones del presidente José Luis Rodríguez Zapatero de que las relaciones con América Latina no se deben limitar únicamente a las inversiones económicas, pero, como se acaba de señalar, ponderando su real importancia, se debe enmarcar nuestra política en un claro apoyo a la democracia representativa. Sin embargo, el apoyo a los sistemas democráticos no debería centrarse en las reformas institucionales (gobernabilidad y crecimiento) y debería ir más allá, incluyendo en la agenda, entre otras cuestiones, la defensa de los derechos humanos. Es indudable que la política exterior supone asumir compromisos con países o regímenes que poco tienen que ver con nuestra sensibilidad

democrática. Sin embargo, existen otros instrumentos, como los partidos políticos, las fundaciones, ONG y otras asociaciones que pueden ir allí donde a los gobiernos no llegan. Por eso es importante que los principales partidos políticos españoles jueguen un papel esencial en la promoción de la democracia.

La constitución del Observatorio Empresarial de América Latina, a instancias de Presidencia del Gobierno, es un paso en la buena dirección que implica una mayor coordinación de los diversos departamentos de la Administración que trabajan en la región. En el Observatorio participan las grandes empresas, Presidencia y los Ministerios de Exteriores, Comercio y Economía, aunque debería ser coordinado por Exteriores. Sin embargo, mucho queda por hacer para que el sector público y el privado trabajen de una forma más articulada. A fin de garantizar la seguridad de las inversiones, se podría sumar una representación del CNI (Centro Nacional de Inteligencia). El Observatorio ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor coordinación entre los distintos ministerios involucrados en la acción exterior española hacia América Latina. De ahí que la definición de nuestra política latinoamericana deba servir igualmente para determinar si los recursos puestos a disposición de la acción exterior española para la región y en la región son los más adecuados.

La ventaja española frente a la mayor parte de los países de la UE es clara, con embajadas abiertas y funcionando en todos los países americanos de lengua española más Brasil. Por el contrario, la visión cambia si en lugar de compararnos con nuestros socios europeos lo

hacemos con Estados Unidos, especialmente con el tamaño de las embajadas en cada país latinoamericano. El tema de los recursos económicos y humanos no debe limitarse únicamente al tamaño y personal de nuestras embajadas sobre el terreno. También debe incluir a los organismos que en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se ocupan del tema. ¿Es adecuada la existencia de una Secretaría de Estado de Política Exterior e Iberoamérica o tendría que existir una Secretaría de América Latina cuyo germen podría ser la Dirección General de Iberoamérica? En la misma línea de renovación, y como la mejor prueba de que América Latina es realmente una prioridad para el nuevo gobierno, se debería impulsar el cambio de nombre de la Dirección General, que debería llamarse de América Latina.

Una vieja polémica plantea las contradicciones entre el panamericanismo y el hispanoamericanismo o iberoamericanismo. La diferencia entre ambos radica en la presencia, o ausencia según se mire, de los Estados Unidos. En los últimos años, y en relación a la fuerte apuesta atlantista del gobierno Aznar, esta disputa se había trasladado a nuestro país. La cuestión de fondo era si el acercamiento a los Estados Unidos favorecería o no los intereses españoles en América Latina. Detrás de esta cuestión radica un problema escasamente debatido sobre las posibles alianzas con países de fuera de la región para actuar en América Latina. Es obvio que es dentro de la UE por donde hay que comenzar a mirar, especialmente hacia Portugal, el Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y, en menor medida, Polonia. Es en este contexto en el que se plantea europeizar la agenda de la UE hacia América Latina, sacándola del marco estricto de

las políticas gubernamentales. También hay que contemplar la posibilidad de europeizar la política latinoamericana de España o al menos algún punto clave de la agenda, lo que, evidentemente, tiene sus pros y sus contras.

Al mismo tiempo, España debería intentar que la UE "bilateralizara" sus relaciones con América Latina en lugar de seguir apostando por relaciones regionales. Pero no sólo está en juego la europeización de la política española hacia América Latina. Tampoco hay que perder de vista la españolización de la política europea hacia la región, lo que será posible en la medida que quede más claro el liderazgo de nuestro país en la materia, lo que en la Europa de 25 requiere varios prerequisites: la vuelta al consenso del PSOE y del PP en la política latinoamericana; que ésta se maneje como una política de Estado, sin los movimientos espasmódicos que se producen tras los cambios de gobierno; y que sea complementaria y no contradictoria con la política de los Estados Unidos. De este modo, la política hacia América Latina serviría para reforzar nuestra posición en Europa y para fortalecer la relación transatlántica entre Europa y los Estados Unidos.

Estados Unidos es un probable, e inevitable, socio y es evidente que para muchas cuestiones es una alianza provechosa, por más que los gobiernos latinoamericanos no necesiten de ningún intermediario para negociar con Washington. Pero Estados Unidos no es la única opción. Canadá es otra. El olvido de América Latina en la agenda de los Estados Unidos, pero también en la de la UE, supone una inmejorable oportunidad para que España mejore su presencia en la región. Para la administración Bush la importancia estratégica de

América Latina es mínima y se reduce cada vez más a México, América Central y el Caribe en detrimento de América del Sur, salvo Colombia y Venezuela. China es otro país que no hay que perder de vista, ya que está desplegando una diplomacia muy activa en América del Sur y Cuba y que eventualmente podría sustituir a España como el actor extrarregional más importante.

Dentro de cinco años los países latinoamericanos comenzarán a celebrar sus bicentenarios de la Independencia, algo que en el caso de Hispanoamérica nos concierne directamente. El V Centenario del Descubrimiento fue una oportunidad escasamente aprovechada para reescribir una historia que contemplara los puntos de encuentro y las divergencias, una historia que no mitificara ni las raíces amerindias ni el componente civilizatorio y misional de la conquista española. Esto es algo que se puede hacer en los próximos años y sin necesidad de autoflagelarnos se puede pensar en dar una vuelta de tuerca a esa historia común. Se trataría, sin duda, de un "envoltorio" adecuado para presentar una política hacia América Latina más respetuosa con las realidades locales y más distanciada del complejo de Madre Patria que durante mucho tiempo guió buena parte de nuestras respuestas en el subcontinente.

Introducción

De forma tradicional, la política española hacia América Latina partía de constatar la existencia de una comunidad de intereses (historia, lengua y cultura). Sin embargo, en vez de considerar esos datos como el necesario y favorable punto de partida para construir una relación eficaz, solían ser presentados de forma finalista, convirtiéndolos en un objetivo en sí mismo. Así fue como se construyó el consenso de las principales fuerzas políticas en torno a la proyección latinoamericana de España, que fue sistemáticamente asumida como una política de Estado. En realidad, este consenso se erigió de una forma acrítica. En su lugar hubiera sido necesaria una discusión profunda y realista que, partiendo de las premisas de la comunidad de intereses, tuviera en cuenta los intereses concretos y los objetivos de España en América Latina y abordara el tema de por qué es determinante para los intereses nacionales estar presente de una forma activa en esos países.

El anterior consenso fue reemplazado por un disenso en los temas de política exterior, los latinoamericanos incluidos, que fueron convertidos en materia de controversia política interna. De ahí que sea ésta una excelente oportunidad para relanzar un debate no concluido. De esta forma, el debate que se propone permitiría discutir en torno a las razones de nuestro interés y de nuestra presencia en el continente americano. Sólo una discusión profunda y sincera hará posible que los dos partidos españoles mayoritarios aproximen sus posturas sobre las cuestiones básicas de una relación presentada como estratégica para España. Por eso, el presente Informe pretende contribuir a este debate a partir de constatar la necesidad de una mayor definición de la política española hacia cada uno de los

países de la región, consecuencia del enfoque global que ha predominado hasta ahora.

Es necesario aclarar que cuando a lo largo de estas páginas se hable de la política global española hacia América Latina se está aludiendo a la política de conjunto que España desarrolla para toda la región. Sin duda, estamos frente a un elemento sumamente positivo de nuestra política exterior, que se interesa en el subcontinente latinoamericano como un todo y no solamente en una parte de él o en un grupo determinado de países, generalmente los más grandes o los más importantes, como suele hacer una buena parte de los Estados miembros de la Unión Europea (UE). Esta preocupación por lo global ha sido tradicionalmente bien recibida por los gobiernos y la opinión pública latinoamericanos y ha servido en las últimas décadas para reforzar la presencia española en América Latina. Se trata, por tanto, de un valor que por ningún concepto se debe perder.

Pese a estas consideraciones, el claro sesgo por lo global que ha ido adquiriendo nuestra política exterior hacia América Latina ha llegado a un punto en que puede comenzar a afectar negativamente a las relaciones bilaterales. No es que éstas no hayan existido, ni que no se hubieran desarrollado satisfactoriamente en los últimos años, pero en el afán por abarcar el todo se había dejado de trabajarlas sistemáticamente, al considerarse más conveniente unas buenas y aceptables relaciones con el conjunto de las naciones iberoamericanas que un vínculo sólido y estable con los principales países de la región. De ahí que el principal objeto de este Informe sea profundizar en la tensión permanente entre lo global y lo bilate-

ral, intentando analizar cuáles son las opciones más convenientes para la política española hacia América Latina y partiendo de la base de que dicha tensión siempre va a existir y, por encima de todo, que es bueno que exista.

Por otra parte, este Informe comenzó a gestarse en medio de una coyuntura caracterizada por el cambio de gobierno en España en marzo de 2004, un fenómeno más en sintonía con el “giro a la izquierda” que se ha producido, o puede producirse, en algunos países de América Latina, como Brasil, Chile y Uruguay, o inclusive con otros más marcados por el populismo, como Argentina, Paraguay y Venezuela. Y si bien las relaciones entre países descansan sobre bases más duraderas que los simples cambios de gobierno o las simpatías y las discordias existentes entre los gobernantes, no es menos cierto que se trata de cuestiones que deben ser tenidas en cuenta y que en este caso particular deberían favorecer la reflexión sobre la política española hacia América Latina.

A esto hay que agregar el “olvido” en que ha caído América Latina después de los atentados del 11-S, no sólo para los Estados Unidos sino también para la UE. Se trata de una gran paradoja asentada en la falta de conflictividad relativa, dada la ausencia palpable de la amenaza terrorista, siempre presente en grado potencial pese a la muy extendida negativa de las autoridades latinoamericanas a reconocerlo. Tampoco debe olvidarse la ausencia en la región de serios desafíos étnicos, nacionales o religiosos, en comparación con lo que ocurre en otras zonas más calientes del globo. En el caso que nos ocupa, ni la conducta de la segunda Administración Bush ni la ampliación a 25 de la UE son

buenas noticias para el continente. América Latina es la zona del mundo que tiene actualmente, con la única excepción de Colombia y, en alguna medida, Venezuela, la menor prioridad estratégica para el gobierno de Washington, pese al papel creciente de los hispanos en la realidad social y política de los Estados Unidos.

Esta coyuntura, reforzada por la próxima celebración de los bicentenarios de la Independencia en la mayor parte de los países de la región, debería servir para discutir en profundidad la naturaleza de nuestras relaciones con América Latina y la forma en que Europa y los Estados Unidos deben estar presentes en las mismas. Ambas cuestiones, en la medida que se sepan utilizar convenientemente, pueden ser un estímulo importante para reforzar el papel de España en América Latina, en lo que correctamente el Ministerio de Asuntos Exteriores ha definido como la necesidad de contar con una mayor presencia y con una política más intensa en la región.

España y América Latina desde la transición a la democracia

Durante la transición a la democracia iniciada tras el fin de la dictadura franquista, la política exterior española hacia América Latina siguió primando un enfoque global hacia la región, lo que no implicaba la inexistencia de relaciones bilaterales, sino que éstas estaban tamizadas por una aproximación igualitaria al conjunto de los países hispanoamericanos. Este enfoque, que se fundamentaba en la aproximación tradicional a las repúblicas nacidas del antiguo Imperio español aunque adaptado a las necesidades de una sociedad democrática, favoreció un amplio con-

senso de la totalidad de las fuerzas políticas sobre unas relaciones teóricamente prioritarias y fundamentales para España.

En realidad, no estábamos frente a una postura novedosa, ya que la política española hacia América Latina se hizo recogiendo la mejor tradición existente a partir de la emancipación americana. El empecinamiento de Fernando VII en mantener la ficción de un Imperio que había desaparecido impidió un rápido reconocimiento de la independencia y un alargamiento innecesario de unas guerras que devoraron vidas y recursos materiales. Ahí fue cuando se materializó ese enfoque global, que incorporó claramente lo que podríamos definir como “el síndrome de la Madre Patria”. La situación comenzó a cambiar a partir de 1836, cuando Isabel II reconoció la independencia de México. Sin embargo, el proceso de reconocimiento de las nuevas repúblicas se extendió a lo largo del siglo de una forma excesivamente prolongada. Sólo a modo de ejemplo podemos mencionar las siguientes fechas: Ecuador, 1840; Venezuela, 1845; Costa Rica, 1850; Argentina, 1859; Guatemala, 1864; Uruguay, 1870; Perú, 1879 y Chile, 1883. Por su parte, las relaciones diplomáticas con Brasil se activaron a partir de 1834. Desde entonces los países latinoamericanos fueron una parte esencial de la política exterior española, debido a la existencia de una historia y una lengua en común. Cuando era necesario buscar algún respaldo internacional se solía mirar al otro lado del Atlántico, como ocurrió en 1898.

Esto también ocurrió durante la Guerra Civil Española, cuando ambos bandos convirtieron los territorios de algunos países latinoamericanos en otro frente

de lucha. Durante el franquismo, el aura etnocéntrica del hispanismo, siempre presente, había teñido el conjunto de las relaciones con Hispanoamérica (se apuntaba que América Latina era un invento francés), mientras que Brasil brillaba por su ausencia, pese a la existencia de la Casa do Brasil en la Ciudad Universitaria de Madrid, fundada en 1962. Si bien la Madre Patria pretendía extender su manto protector sobre todas sus hijas republicanas, como prueba la actitud benevolente de Franco hacia la Cuba de Castro, con la que nunca se rompieron las relaciones, no por eso dejaron de primar las afinidades políticas o ideológicas, tal como ocurrió con la alianza establecida en su momento entre Franco y Perón.

Los gobiernos democráticos lograron impulsar la política hacia América Latina sobre nuevas bases, que si bien tenían presentes las realidades bilaterales no abandonaron ese enfoque por lo global, como lo demuestra el claro apoyo a los procesos de transición a la democracia que estaban teniendo lugar, la crítica a las dictaduras militares entonces existentes en la región y la rotunda condena a las violaciones de los derechos humanos. Uno de los primeros y más exitosos logros de una presencia renovada fue el cambio de la imagen de España existente en los distintos países latinoamericanos, lo que fue posible gracias al desenlace pacífico de una transición a la democracia vista numerosas veces como modélica, más allá de algunos desafortunados intentos de exportar el modelo a América Latina. Posteriormente, este cambio de imagen fue reforzado por la integración a la Comunidad Europea y por el buen desempeño de la economía española.

Rápidamente, la nueva orientación de la política española permitió ver algunos cambios. En 1977, se restablecieron las relaciones diplomáticas con México, que durante largos años había permanecido fiel a su política de reconocer como legítimo al gobierno de la II República derrocado tras la Guerra Civil. Se trataba de un gesto que anunciaba la voluntad gubernamental de mantener no sólo buenas relaciones con México, sino también con la región en su conjunto. Esto es algo que pocos años más tarde se materializó en la firma de 16 tratados bilaterales de Paz y Cooperación firmados con la mayor parte de los países latinoamericanos entre 1988 y 1995, si bien entonces no se creyó necesario profundizar en mayores definiciones ante la ausencia de conflictos importantes que hubieran hecho necesario dar pasos más significativos y redactar textos más diferenciados.

En 1979 se decidió reconvertir el antiguo Instituto de Cultura Hispánica, sumamente identificado con el franquismo, en el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), con el objeto de ser el reclamo de la política española hacia América Latina. Dicha política tendría un fuerte componente de cooperación internacional. Así fue como en 1985 se creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, que otorgaba un valor relevante a las cuestiones latinoamericanas. La orientación que debía adquirir la cooperación española se terminó de definir en 1988 con la puesta en marcha de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y con la sanción de la ley 23/1998, "De cooperación internacional para el desarrollo".

Por su parte, la agudización de las tensiones en América Central llevó al gobierno de Felipe González a involucrarse de forma activa en los procesos de paz, coincidiendo con el fin de la Guerra Fría. La participación en distintas misiones de paz, como Minugua, Onuca y Onusal, es un testimonio claro del compromiso español con la paz centroamericana. De esta forma, con estas y otras acciones similares, España se convirtió en muy poco tiempo en el actor extraregional más importante en toda América Latina y en un gran inversor, destacando por su monto el desembarco empresarial español en Argentina, México, Chile, Colombia, Venezuela, Perú y, más recientemente, Brasil (véase el Cuadro 1), a tal punto que las principales empresas españolas que cotizan en bolsa tienen una parte considerable de sus intereses en América Latina (véase el Cuadro 2).

Detrás de la apuesta de todos los gobiernos democráticos por lo global descansa la filosofía de que formamos parte de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, una entidad supranacional teóricamente integrada por naciones hermanas e iguales entre sí, que comparten la misma cultura, la misma historia y las mismas lenguas, el español y el portugués. De alguna manera, el Instituto de Cultura Hispánica y su sucesor el Instituto de Cooperación Iberoamericana fueron un claro exponente de esta afirmación, que adquirió su más nítida seña de identidad a partir de 1990, cuando en el contexto de los festejos del V Centenario del Descubrimiento de América se decidió junto a México poner en marcha el Sistema de Cumbres Iberoamericanas, una iniciativa a la que se sumó rápidamente Brasil. Esta política pretendía reequilibrar la asimetría existente en el

planteamiento de unas relaciones diplomáticas y culturales marcadas por el peso de la hispanidad y la noción de la Madre Patria. Pese a todo, el desequilibrio permaneció toda vez que España asumió un papel protagonista dentro de la Comunidad Iberoamericana.

A principios de la década de 1980 los distintos gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) comenzaron a barajar la idea de hacer coincidir la celebración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América con una Cumbre Iberoamericana que reuniera a todos los Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos. Dicha propuesta fue luego continuada de forma decidida por Felipe González tras su llegada al gobierno en 1982.

La experiencia iberoamericana se desarrolló gracias al claro protagonismo español y la primera Cumbre se celebró en México en 1991. El clima internacional que entonces se vivía era muy distinto al actual. En 1989 cayó el muro de Berlín y el definitivo derrumbe del bloque soviético señalaría el fin de la Guerra Fría. A esto hay que agregar el éxito de los procesos de transición en América Latina que habían hecho posible, a principios de la década de 1990, que la casi totalidad de los países latinoamericanos, con la gran excepción de Cuba, tuviera regímenes democráticos. Fue precisamente este clima el que permitió la incorporación de Cuba a las Cumbres, al pensarse entonces que se trataba de un camino que permitiría facilitar la transición cubana a la democracia. El empecinamiento del régimen castrista hizo imposible que dichos deseos se materializaran.

Desde sus comienzos, el sistema iberoamericano atravesó por un proceso de institucionalización que implicaba la necesidad periódica de renovación. En una primera fase (1991-1995), las Cumbres Iberoamericanas giraron en torno a encuentros de cancilleres, las reuniones sectoriales y una comisión coordinadora de cinco países. En la segunda etapa (1995-1999) se aprobó el Convenio de Bariloche o Convenio para la Cooperación. También se institucionalizaron las reuniones de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación. La tercera etapa (1999-2003) se caracterizó por el establecimiento de una instancia de coordinación más permanente y en la IX Cumbre, en La Habana en 1999, se firmó el Protocolo al Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, para la constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). La cuarta fase comenzó en 2003, cuando en la XIII Cumbre de Santa Cruz de la Sierra se aprobó la creación de una Secretaría General Iberoamericana, una propuesta presentada el año anterior en la Cumbre de Bávaro, República Dominicana.

La misma existencia de las Cumbres nos remite directamente a la alta densidad de nuestras relaciones con América Latina, comenzando por el accionar de las comunidades autónomas y ayuntamientos. Es evidente que éstas no se limitan ni a la diplomacia ni a la economía y que en prácticamente todos los aspectos de la realidad hay asociaciones, mecanismos de interacción y lazos de intercambios que tienden a reforzar la presencia española en la región y la política global hacia la misma. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha producido una descoordinación eviden-

te entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y algunos gobiernos autonómicos y ayuntamientos, lo que exige un esfuerzo de coordinación para convertir en más eficiente la acción exterior española en América Latina.

Cuadro 1. Inversión extranjera directa (IED) en América Latina (1996-2004) (en millones de dólares) y posición de España entre los países inversores en 1996-2003

País	Total de la IED	IED en 2004	Posición de España como inversor	Porcentaje de la inversión española
Argentina	17.640,6	1.800	1º	45,6
Bolivia	2.466,4	137	4º	9,6
Brasil	92.180,3	18.165,6	2º	16,4
Chile	24.404,9	7.602,8	2º	23,5
Colombia	11.818,7	2.352	2º	17,5
Costa Rica	2.772,6	585	—	—
Ecuador	6.052,2	1.200	4º	4,6
El Salvador	1.551,1	389	4º	5,2
Guatemala	1.050,6	125	—	—
Honduras	924,1	195	—	—
México	83.611,5	16.601,9	3º	5,7
Nicaragua	1.045,6	261	—	—
Panamá	2.637,5	467	—	—
Paraguay	452,3	80	—	—
Perú	8.070,7	1.392,5	2º	13,6
R. Dominicana	3.470,3	463	2º	25,1
Uruguay	1.137,4	230	—	—
Venezuela	12.460,2	1.144	2º	8,5

Nota: la posición de España se detalla sólo cuando ocupa hasta el cuarto puesto entre los principales inversores de cada país.
Fuente: CEPAL, "Inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2004", 19/IV/2005.

Cuadro 2. Empresas españolas y el IBEX-35, porcentaje de beneficios operativos provenientes de sus actividades en América Latina

Empresa	2003	2004E	2005P
BBVA	44,0	45,0	44,0
Banco Santander	28,0	27,0	17,0
Mapfre	33,0	32,0	33,0
Endesa	30,0	32,0	34,0
Gas Natural	17,0	18,0	19,0
Iberia	30,0	32,0	32,0
Repsol	65,0	60,0	55,0
IBEX-35	25,3	26,3	28,2

E = estimaciones; P = previsiones.
Fuente: Santander Central Hispano Bolsa (final 2004).

Análisis España y América Latina: El estado actual de las relaciones

El peso de lo global

Con bastante frecuencia se suele afirmar que América Latina no es ni una unidad conceptual, ni histórica, ni social, ni política, ni económica y que su realidad está signada por la diversidad. De este modo, no son lo mismo Brasil que Nicaragua, México que Paraguay o Argentina que Panamá, por poner sólo unos cuantos ejemplos. Ahora bien, si esto era verdad hace tres o cinco décadas atrás, una afirmación semejante tiene hoy mayor importancia que entonces, ya que los caminos transitados por los distintos países, e incluso las perspectivas de futuro de cada uno de ellos, tienden a ser cada vez más divergentes, más allá de la evaluación que se haga de los distintos procesos de integración regional o subregional. Tampoco hay que perder de vista las diferencias que comienzan a surgir entre América del Sur, por una parte y México y América Central, por la otra.

Si admitimos como válidas estas cuestiones y las convertimos en una premisa adecuada para el presente Informe, lo que no implica negar la dimensión global y unitaria de Latinoamérica, está claro que el diseño de nuestras políticas hacia América Latina debería tomarlas en consideración, más allá del peso que tiene la Comunidad Iberoamericana de Naciones, con sus lenguas, historia o cultura comunes. El hecho de que exista una historia, una cultura y unas lenguas comunes debe considerarse como un excelente punto de partida para potenciar nuestras relaciones con América Latina, pero no el punto de llegada. En este sentido, a lo largo del presente texto Iberoamérica o iberoamericano se utilizará únicamente para aludir a la suma de América Latina más España y

Portugal, es decir a la Comunidad Iberoamericana.

La otra premisa de la que parte este trabajo es que América Latina es fundamental para la política exterior española y para su proyección en el mundo y que ya resulta incontrovertible que el peso de España en la UE, y no sólo en la UE, depende en buena medida del componente iberoamericano de su política exterior. Cuanto más intensos sean los lazos iberoamericanos más se nos escuchará en Bruselas, en Washington, en los organismos multilaterales comenzando por Naciones Unidas y en cualquier parte del mundo, especialmente si tenemos una política coherente. De ahí que la relación iberoamericana no deba ser vista básicamente como algo sentimental o cultural, sino de intereses en el mejor sentido de la palabra. Pero no se trata sólo de los intereses económicos de las empresas que en número cada vez mayor invierten en la región, sino de los intereses tangibles e intangibles, políticos, culturales, académicos, científicos, deportivos y de todo tipo que tiene España como nación.

Por eso, porque se trata de defender los intereses de España, resulta fundamental en este punto la pregunta de cuáles son esos intereses y si, en esa línea, se debe apostar por mantener una política global o iberoamericana hacia la región, como han hecho hasta ahora todos los gobiernos de la democracia, pese a su mayor grado de indefinición. La alternativa pasa, necesariamente, por profundizar en la relación bilateral con algunos países, especialmente aquellos más importantes o que puedan ser nuestros más firmes aliados en los organismos multilaterales o en cuestiones internacionales, dotando a la acción exterior de contenidos más concretos.

De este modo se reforzaría simultáneamente la política global que tan buenos resultados nos ha dado. En realidad, no se trata de ninguna herejía, ya que las relaciones que en el marco de la UE mantiene España con Alemania, Francia, el Reino Unido o Portugal no son las mismas que con otros países más pequeños. El sesgo por lo global se ha repetido en todos los gobiernos desde la transición, con independencia de su color ideológico. Entre las muchas notas de continuidad de nuestra política hacia América Latina, una de las más destacadas es la declaración solemne de cada nuevo presidente de gobierno de que las relaciones con América Latina serán prioritarias, prácticamente se habla de la primera prioridad, sin aclarar demasiado lo que eso significa.

Por eso, y con el objetivo de dar más coherencia a la política latinoamericana, es necesario aclarar las prioridades de la política exterior española y el papel que en ella ocupa América Latina, al existir una clara contradicción entre el discurso sobre la prioridad "iberoamericana" y la realidad. En este sentido, resulta obvio que la UE y los Estados Unidos ocupan, por razones obvias un lugar más importante que América Latina, pero también lo tienen el Mediterráneo y el norte de África, donde se mezclan las cuestiones económicas con las migratorias. Igualmente habría que preguntarse por el lugar del Extremo Oriente, que incluye a China y la India, dos países en pleno proceso de crecimiento acelerado.

¿Hasta qué punto coincide la retórica con la realidad? Desde la perspectiva económica un sólo dato permite relativizar la afirmación acerca de la importancia de América Latina. Mientras los intercambios comerciales, la suma de

importaciones y exportaciones, entre España y el conjunto de América Latina fueron de 13.782,9 millones en 2004, las compras y las ventas a Portugal sumaron 21.002,4 millones en el mismo período. Las exportaciones a Portugal representan el 9,7% del total de España frente al 3,3% de América Latina en su conjunto. La situación mejora algo en las importaciones, ya que las realizadas desde América Latina representan el 3,6%, frente al 3,3% de las de Portugal. Es verdad que no ocurre exactamente lo mismo en el terreno de la inversión española. Si en 2001 América Latina recibió el 20,97% del total, a Portugal sólo llegó el 2,37%; aunque la situación se invirtió en 2003, con el 5,44% recibido por América Latina y el 8,98% por Portugal. De todas formas, y a la vista de las inversiones canalizadas hacia la región, sería esperable un mayor comercio entre España y los distintos países latinoamericanos.

Mientras tanto, la opinión pública española considera que Europa es el área geográfica o geopolítica que España debe tener más en cuenta en sus relaciones internacionales. Según el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) de diciembre de 2004, el 46% de los entrevistados considera que la prioridad es Europa: si se tiene en cuenta la primera y segunda mención, este porcentaje se eleva al 66%. América Latina se sitúa en segundo lugar con un 12% de las respuestas al considerar sólo la primera opción, y un 41% al considerar ambas.

Otra de las tantas paradojas que tiende a cuestionar la prioridad latino o iberoamericana es el hecho de que la única comisión parlamentaria que se ocupa de estos asuntos está en el Senado, la

Comisión de Asuntos Iberoamericanos, y no en el Congreso, lo que significa que esta cámara carece de un lugar adecuado, más allá de la Comisión de Exteriores, para tratar uno de los temas teóricamente más importantes de nuestra política exterior.

Esta falta de prioridad se pudo ver claramente en relación al envío de tropas a Haití. Pese a la petición especial formulada por los presidentes de Chile, Ricardo Lagos, y de Brasil, Luis Inácio "Lula" da Silva, inicialmente se decidió enviar un contingente "descafeinado" a integrar la fuerza multinacional y sin subordinarse directamente al mando brasileño. Sin embargo, el perfil y el número de las tropas aumentaron sensiblemente cuando se informó del envío de un grupo de combate hispano-marroquí bajo mando español. No se trata aquí de cuestionar la existencia de un destacamento conjunto hispano-marroquí, que puede ser de utilidad para otros objetivos de la política exterior española, sino sólo poner de relieve que las cosas podían haberse hecho de mejor manera en relación a las peticiones de nuestros socios latinoamericanos, y esto evidentemente se vincula a la cuestión de las prioridades de nuestra política exterior, así como a la determinación clara de sus objetivos. Si bien España participó previamente en otras misiones de paz en América Central, como Minugua, Onuca y Onusal, se trata de la primera vez en que la iniciativa y el mando de la misión están en manos latinoamericanas.

Ya no basta, como se había hecho hasta ahora, con afirmar que los intereses españoles en América Latina se defienden mejor apoyando la consolidación de las instituciones democráticas, reforzando la cohesión social y promoviendo

el desarrollo y el bienestar de los pueblos de la región. Se trata de valoraciones sumamente generales, políticamente muy correctas, que nada dicen de la naturaleza de los intereses que se dice defender. Por eso, es necesario dotar de un contenido concreto estas afirmaciones y traducir en hechos los buenos propósitos enunciados una y otra vez. La contradicción entre principios e intereses, entre retórica y realidad, emerge en torno a esta cuestión para convertirse en el punto de partida obligado de este Informe, ya que es a partir de aquí desde donde se debe comenzar a hacer política para América Latina, teniendo presente que, en las actuales circunstancias, se empieza a echar en falta un mayor énfasis en lo bilateral.

Sin embargo, es bueno recordar que una de las principales virtudes de la política española hacia América Latina es que se ha tendido a pensar en la región como un todo, algo que compare únicamente con los Estados Unidos y que no ocurre con ningún otro de los restantes 24 Estados miembros de la UE. Ahora bien, con ser esto importante, a esta altura de nuestras relaciones con América Latina ya es insuficiente, al requerirse nuevas y más concretas actuaciones para profundizar en dichas relaciones. Pero no por eso hay que abandonar el camino recorrido. Hay que profundizar en lo bilateral sin perder de vista la perspectiva de conjunto, que tan buenos resultados ha dado y permite avanzar armónicamente sin herir a nadie, aunque habrá ocasiones en que la defensa de los intereses de España llevará a tensiones y enfrentamientos.

La visión global hacia América Latina existente en España no es, ni ha sido, un patrimonio exclusivo de las políticas

gubernamentales, ya que los partidos políticos y los medios de comunicación cuando hablan de la región, algo que no siempre ocurre, suelen partir de las mismas consideraciones. En el ciclo de conferencias sobre las propuestas en materia de política exterior de los partidos políticos españoles previo a las elecciones parlamentarias del 14 de marzo de 2004, organizadas por el Real Instituto Elcano, tanto Jorge Moragas, del PP, como Miguel Ángel Moratinos, por el PSOE, hicieron apreciaciones similares.

Si Jorge Moragas dijo que “toda nuestra política exterior está impregnada de Iberoamérica”, Miguel Ángel Moratinos afirmó que “Iberoamérica... seguirá constituyendo el ámbito natural de nuestra política exterior” y que “debemos recuperar Iberoamérica como referencia estratégica de nuestra acción exterior, complementaria pero diferenciada y, hasta donde sea posible, autónoma de las restantes opciones”. El problema es que la globalidad no sólo se impone en el diseño de la política exterior española y en los medios políticos y periodísticos, sino también entre los académicos, por lo general más propensos a los análisis de conjunto que al estudio en profundidad de las relaciones bilaterales.

La cooperación y la ayuda oficial al desarrollo (AOD) han sido uno de los pilares tradicionales de la política española hacia América Latina y también ellas han estado signadas por la globalidad. Las últimas administraciones españolas, con independencia de su color político, han puesto serias objeciones a considerar únicamente la renta nacional como criterio básico para la puesta en marcha de programas de cooperación y han insistido en la necesidad de aten-

der a las profundas desigualdades existentes en el interior de las repúblicas latinoamericanas. De ahí su clara apuesta de cooperar con los llamados países de renta media, donde se encuentra la mayor parte de las naciones de la región. El Cuadro 3 recoge la distribución de la AOD española por países y en él se pueden ver las ayudas recibidas por los países de renta media.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación cuenta actualmente con tres secretarías de Estado: la de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, la secretaría de Estado para la Unión Europea y la de Cooperación Internacional que es la encargada de gestionar la AOD española y la responsable del Plan Director de Cooperación. El nuevo Plan decidió un importante aumento presupuestario para el ejercicio 2005, también prometido para los siguientes. De acuerdo con los planes gubernamentales, los recursos disponibles para la cooperación se duplicarían en sólo cuatro años. La misma normativa establece que al menos el 40% de la AOD española se dirigirá a América Latina, con lo que en líneas generales se mantiene la prioridad de la región para la cooperación española existente en años anteriores. Durante el periodo 1998-2003, la AOD neta española hacia América Latina absorbió el 46% de los recursos disponibles. Por eso, la principal duda sobre la evolución de la cooperación española, que afecta de lleno a las ayudas destinadas a los países latinoamericanos, es si existirá en el corto plazo la capacidad de gestión suficiente como para hacer frente de un modo eficaz a semejante aumento de recursos.

Cuadro 3. Ayuda oficial al desarrollo (AOD) española a América Latina y el Caribe (por países, en millones de dólares EEUU, 1999-2003)

	Años				
	1999	2000	2001	2002	2003
Países desarrollados, total	829.21	720.21	1149.53	998.47	1151.35
América, total	382.5	319.64	693.64	413.86	517.37
América del Norte y Central, total	216.58	153.99	530.53	206.36	222.01
América del Sur, total	104.48	112.92	126.7	178.85	238.49
Argentina	-9.24	-6.48	-3.91	9.86	41.16
Barbados	–	0.01	0.02	0.02	0.02
Belice	0.09	0.06	0.08	-0.15	-0.02
Bolivia	14.82	22.44	29.69	30.76	51.61
Brasil	5.39	5.58	6.52	6.24	7.08
Chile	-4.82	-1.59	-2.89	1.74	1.97
Colombia	17.06	12.62	25.14	32.41	14.38
Costa Rica	11.04	11.04	3.28	10.14	10.05
Cuba	12.66	10.58	9.66	13.32	14.51
Dominica	0.1	–	–	–	–
República Dominicana	35.42	15.76	17.12	38.24	24.83
Ecuador	15.43	23.19	18.94	42.98	24.62
El Salvador	19.67	22.38	45.93	55.7	27.02
Guatemala	18.48	14.53	16.53	17.51	23.45
Haití	1.1	0.71	2.61	2.25	1.33
Honduras	34.93	34.9	33.04	36.36	57.61
Jamaica	0.11	0.11	0.12	0.04	0.04
México	-1.17	-11.35	-9.22	-12	-26.53
Nicaragua	21.88	19.67	399.47	22.29	72.67
Panamá	18.75	12.95	7.29	5.86	8.08
Paraguay	12.77	5.3	8.42	4.09	11.74
Perú	32.64	18.54	29.08	31.86	44.42
Trinidad y Tobago	–	0.01	0.04	0.02	0.03
Uruguay	3.14	2.82	1.79	1.17	4.42
Venezuela	15.57	28.17	11.41	16.66	3 5,74

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), base de datos online, OCDE.

El sistema de Cumbres Iberoamericanas

Las Cumbres Iberoamericanas son, sin duda alguna, una pieza esencial de la política global española hacia América Latina. Si bien el sistema se encuentra en un proceso de revisión en torno a la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), desde una perspectiva puramente teórica, la situación de la Comunidad Iberoamericana es casi idílica. Como señala Yago Pico de Coaña: "No tiene guerras fronterizas, el continente está desnuclearizado, ha establecido a través de sus Cumbres Iberoamericanas unos principios que deberían obligar a los Jefes de Estado y de Gobierno a cumplir y hacer cumplir unas normas que tienen mucho que ver con la agenda internacional. Entre otras muchas cosas, Iberoamérica respalda sin reservas la libertad de comercio, la reducción de la deuda, la supresión de trabas exportadoras a los países en desarrollo permitiendo un mejor acceso a los mercados, la Corte Penal Internacional, la supresión de minas antipersonales, el desarrollo sostenible, el medio ambiente, la responsabilidad compartida en el tema de la droga lo que supone lucha contra el blanqueo de dinero, producción, tráfico, consumo y exportación de precursores, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional en todas sus formas, la diversidad cultural y los principios de la Carta de Naciones Unidas".

El mismo autor, agrega, sin embargo, que "La Comunidad Iberoamericana debe aunar fuerzas para enfrentar con éxito y dignidad los problemas que nos aquejan: corrupción, impunidad, gobernabilidad, competitividad, equidad e injusticia como carencia de aplicación mínimamente ejecutiva de la justicia". Por eso, ante el gran bache existente

entre las declaraciones y la realidad, más de uno ha cuestionado la eficacia y la validez del sistema y en repetidas oportunidades se planteó la necesidad de su reforma. Finalmente, una iniciativa unilateral del gobierno Aznar fue la que propuso en la Cumbre de Bávaro, en Santo Domingo: la necesidad de crear una Secretaría General que se encargara de dar contenido y continuidad a las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericano. Pese al método empleado para presentar la iniciativa, que fue refrendada en la Cumbre siguiente, en Santa Cruz de la Sierra en 2004, ésta prosperó debido a la conciencia generalizada de que era necesario un nuevo impulso al sistema y al hecho de surgir de una iniciativa española.

En estos momentos, la reforma del sistema de Cumbres Iberoamericanas se plantea como un tema prioritario de la agenda española hacia América Latina, aunque compartido por buena parte de las cancillerías de la región. La creación de la Secretaría General ha puesto sobre la mesa la cuestión de los contenidos del sistema. ¿Para qué debe servir la Secretaría General? ¿Qué temas se pueden o se deben discutir en ella? ¿En qué medida el reglamento aprobado para su funcionamiento no es un rígido corsé que trabará su acción futura? ¿Deben ser las Cumbres un espacio para la concertación, para la cooperación o para la integración? Solucionada la cuestión del perfil de la primera persona que ocupe la Secretaría General, que debe ser un latinoamericano, queda la espinosa cuestión de los cometidos políticos de la Secretaría, pese a que los límites existentes condicionan enormemente la posibilidad de ir más allá de lo establecido.

¿Se podrá avanzar, a partir de las Cumbres y de la Secretaría General, hacia una mayor concertación política entre todos los países miembros de la Comunidad, como desea el gobierno español? ¿Nos quedaremos en el plano de lo políticamente correcto, tocando temas fácilmente asumibles por cualquier gobierno, con independencia de su color político, como la desigualdad social, la pobreza, el hambre en la región o la educación, o se irá a cuestiones más sensibles como la existencia de prácticas autoritarias, la emergencia de propuestas populistas o la discusión más de fondo entre democracia participativa y democracia representativa?

Avanzar sobre políticas y situaciones concretas que tiendan a la defensa de la democracia nos lleva, otra vez, al campo de lo bilateral. La situación política existente en Nicaragua o en Bolivia, por ejemplo, exige una mayor definición del gobierno español en línea con el discurso pronunciado por el presidente Rodríguez Zapatero ante el Congreso venezolano. Sin la necesidad de plantear algo similar a la “carta democrática” de la OEA, a la que recientemente se refirió el ex presidente Jimmy Carter cuando habló de la necesidad de reforzarla, es obvio que la Comunidad Iberoamericana debería tener una actitud más beligerante en defensa de la democracia representativa, pese a la presencia de Cuba y Venezuela en las Cumbres. Si bien desde 1991 no se ha dado el caso de que una dictadura militar, civil o cívico-militar esté presente en las Cumbres, no habría que excluir que algo similar pueda suceder en el futuro. Otra cuestión, que en esta oportunidad ha merecido menos atención que en el pasado, y que no es un tema en absoluto prioritario, es el de la periodicidad de las Cumbres. Se ha instalado un cier-

to consenso de que lo mejor es una Cumbre cada año, ya que de ese modo se permitiría que cada país, especialmente los pequeños, tenga su propio evento. Sin embargo, parecería que de momento una Cumbre cada dos años sería mucho más oportuna, en función del esfuerzo que su organización supone y de los escasos logros obtenidos en muchas de las reuniones ministeriales preparatorias, ya que son numerosos los ministros que se abstienen de acudir a las reuniones, a las que incluso envían funcionarios de tercer rango. Se trata de una cuestión en la que debería intervenir el nuevo Secretario General y que podría servir para corresponsabilizar más a los Estados miembros, instaurando incluso la normativa de que cada país organizador se haga cargo de los gastos de la celebración de la Cumbre en su territorio. Es evidente que en el caso de que la Secretaría General dote de nuevos y relevantes contenidos a las Cumbres su periodicidad podría ser anual.

Pese a todo, la cuestión de fondo permanece. Las Cumbres sólo serán útiles a España, por paradójico que parezca, si los países latinoamericanos, especialmente los más grandes, comienzan a vivirlas como algo propio. Por el contrario, si se mantiene la imagen de que sólo son un instrumento de nuestra política hacia la región su recorrido será muy corto, por más que exista la SEGIB o que se celebren reuniones anuales. En este sentido, resulta sumamente preocupante el precedente de los pagos a la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). De acuerdo con el presupuesto de la SECIB de 2005, de 2.321.375 dólares, España contribuyó con el 80%, 1.857.100 dólares (véase el Cuadro 4).

Hasta el 31 de diciembre de 2004 sólo se habían pagado del presupuesto de ese año, estimado en 2.264.756 dólares, cuotas por 2.056.504,45 dólares, lo que significa el 90,80% del total. Se trata de una cantidad que representa un récord histórico en comparación con lo abonado en años anteriores. La cantidad recaudada es muy significativa ya que muestra como aquellos países que efectivamente habían contribuido en dicho ejercicio, salvo España, sólo pagaron 244.699,65 dólares, un monto a todas luces ridículo y que debería obligar a replantear el tema de la financiación de la futura Secretaría General (SEGIB). Sólo habían pagado Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Portugal. En términos porcentuales, vale la pena señalar el aporte mínimo asignado en el presupuesto de 2005 a los principales países iberoamericanos: Argentina, 2,97%; Brasil, 5,17%; México, 5,18%; y Portugal sólo un exiguo 1,41%, con la salvedad que no todos estos grandes países pagan sus cuotas.

La financiación de la Secretaría General y de toda su estructura administrativa se ha convertido en una pieza clave del futuro de todo el sistema de Cumbres Iberoamericanas. ¿Continuará funcionando de la misma manera que hasta ahora y por tanto condenado a un descalabro irremediable? ¿Se le debe exigir a Portugal, el otro socio europeo, que aporte junto a España el 50% del presupuesto, dejando la mitad restante para los países latinoamericanos? ¿Qué se debe hacer con aquellos países que no han aportado absolutamente nada o que se muestran muy reacios al pago de sus cuotas? Otra llamada de atención al funcionamiento del sistema es la devaluación que han sufrido las reuniones

ministeriales preparatorias. Mantener durante largo tiempo la tensión necesaria para que estas reuniones se celebren implica dotar a la política iberoamericana de una densidad y una entidad de la que carecen.

Un debate interesante, en el que no se ha avanzado demasiado, tiene que ver con la participación de Cuba en el sistema de Cumbres Iberoamericanas. En este punto hay dos posturas enfrentadas. Por una parte están quienes ven como uno de los grandes logros del sistema de Cumbres la participación de Cuba, en un foro singular, a diferencia de la OEA (Organización de Estados Americanos) o de las Cumbres de las Américas, en las cuales la dictadura castrista está excluida. El argumento, especialmente manejado a principios de la década de los noventa, cuando comenzaron las Cumbres, es que de este modo se favorecería la transición de Cuba hacia la democracia. A la vista de los escasos, o más bien nulos, avances producidos en la materia se comienza a observar la postura enfrentada, la exclusión de Cuba del sistema. Se trata, sin embargo, de algo imposible de plantear en estos momentos, ya que ante la previsible oposición de los directamente interesados, pero también de Venezuela y Argentina, y eventualmente de otros países como México, Brasil y Uruguay, el riesgo que se correría sería la quiebra del sistema y, eventualmente, la desaparición de las Cumbres.

Cuadro 4. Presupuesto para 2005 de la SECIB (en dólares)

	Cuota 2005	Porcentaje
Argentina	69.037,09	2,97
Bolivia	3.703,75	0,16
Brasil	120.072,89	5,17
Chile	16.641,24	0,72
Colombia	13.975,61	0,60
Costa Rica	4.862,82	0,21
Cuba	8.123,42	0,35
Ecuador	4.090,26	0,18
El Salvador	4.206,10	0,18
España	1.857.100,00	80,00
Guatemala	4.515,07	0,19
Honduras	3.549,15	0,15
México	120.175,26	5,18
Nicaragua	3.394,78	0,15
Panamá	4.090,26	0,18
Paraguay	3.819,82	0,16
Perú	11.541,41	0,50
Portugal	32.796,85	1,41
R. Dominicana	4.708,21	0,20
Uruguay	9.817,09	0,42
Venezuela	21.167,69	0,91
Total	2.321.375,00	100,00

Fuente: SECIB.

Alianzas y asociaciones estratégicas

En estrecha relación con el tema de la globalidad está el concepto de asociación “estratégica”, al que se suele acudir con bastante frecuencia para insistir en la importancia de nuestra relación con América Latina. De forma correcta, el actual gobierno ha señalado la nece-

sidad de “establecer... asociaciones estratégicas con los países mayores y con más capacidad de liderazgo regional –Brasil y México–, también con Argentina... y con Chile, porque es el éxito de la región y probablemente el país con el que tenemos más afinidades”. De hecho, el gobierno de José María Aznar impulsó alianzas

estratégicas con México y Brasil. Con todo, el problema no es tanto el de la firma de las asociaciones estratégicas sino el de qué contenidos específicos se les da a las mismas, sumado al hecho de que si finalmente se firman tantas asociaciones estratégicas como países miembros del sistema iberoamericano hay, éstas dejarían de ser tales.

Una cuestión previa que valdría la pena reseñar es la desvalorización que en los últimos tiempos ha sufrido el concepto de alianza o asociación estratégica, al punto que se ha convertido en moneda corriente definir de ese modo a cualquier pacto bilateral o multilateral. Esto implica que si no se quiere caer en la tónica general de descrédito de las asociaciones estratégicas, o convertirlas en un fenómeno similar al de las naciones más favorecidas, es preciso limitar el número de asociaciones de ese tipo y, lo más importante, dotarlas de un contenido concreto.

En realidad, pese a un deseo bastante extendido entre la opinión pública y los políticos, la asociación estratégica no debería darse con la región en su conjunto, América Latina, sino con países específicos. Y esto debería ser así por diversos motivos, comenzando por la ausencia de una instancia supranacional latinoamericana que coordine las distintas políticas exteriores de la suma de los países de la región. Este punto adquiere mayor relevancia a la hora de analizar determinadas disputas y contradicciones recientes entre países latinoamericanos, como las mantenidas por la diplomacia cubana con sus similares de México, Perú y Panamá, saldadas con la retirada temporal de embajadores o el enfrentamiento entre Colombia y Venezuela a raíz del caso de Ricardo Granda.

En segundo lugar, la falta de coordinación global también se observa a escala subregional, dados los grandes inconvenientes y obstáculos que impiden avanzar en las negociaciones entre la UE y Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o los países de América Central. Tampoco hay que perder de vista la existencia de viejas y nuevas rivalidades (como las que se viven entre Argentina y Brasil pese al esfuerzo de los presidentes Lula y Kirchner), las objeciones ideológicas a la profundización del libre comercio que manifiestan algunos líderes regionales, la pervivencia de algunas barreras o *tics* proteccionistas expresadas en las contrataciones estatales, la desconfianza existente entre muchos mandatarios latinoamericanos y las contradicciones entre ciertas propuestas populistas con otras más centradas en el desarrollo de la democracia y el mercado.

A esto hay que añadir la tenaz resistencia de prácticamente todos los países de América Latina de ceder cuotas de soberanía a organismos plurinacionales, por mínimas que éstas sean, algo básico y necesario si se pretende que cualquier proceso de integración regional o subregional avance. Este fenómeno, vinculado al poder distorsionador del nacionalismo latinoamericano, se ve agravado por la ausencia de capacidad institucional en los procesos de integración capaces de dar seguimiento a los problemas pendientes y a los temas más importantes de la agenda.

Pero no se trata sólo de una cuestión española, ya que también afecta a la UE, como prueba la idea de “Asociación Estratégica Birregional” entre la UE y América Latina, planteada originalmente en la Primera Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Río de

Janeiro a fines de junio de 1999. Posteriormente, y en relación con la segunda Cumbre, la de Madrid, el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre asociación global, tomando como base el Informe “Una asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la UE y América Latina”, también conocido como Informe Salafranca, en alusión a su autor, el europarlamentario Popular José Ignacio Salafranca.

Desde la perspectiva europea las negociaciones birregionales son preferibles a las mantenidas país por país, pero, como ya se dijo, el principal problema es la resistencia de los latinoamericanos a profundizar en los procesos de integración regional. Esta preferencia se ve, por ejemplo, en la comparecencia de Peter Mandelson ante el Parlamento Europeo antes de asumir el cargo de comisario de Comercio de la UE. Mandelson definió las prioridades de la política comercial europea con el siguiente orden: la negociación en la OMC, esperando que esté terminada en 2006; los acuerdos con África, Caribe y el Pacífico, en el marco de los países ACP; la relación con los Estados Unidos para desarmar los potenciales conflictos que amenazan la economía mundial; la negociación UE-Mercosur; las relaciones con los grandes vecinos, como Rusia y Ucrania; y, finalmente, China. Esto implica que el Mercosur está en cuarto orden en el conjunto de las prioridades comerciales de la Unión. Sería bueno un sinceramiento similar por parte de las autoridades económicas españolas, especialmente a la vista de las difíciles negociaciones para alcanzar un acuerdo con el Mercosur.

En relación con la política europea hacia América Latina y el papel de España en la misma valdría la pena llamar la atención con la línea de negociación seguida en lo relativo a los tratados de asociación con América Latina, aprobada en el Consejo Europeo de Essen, realizado en diciembre de 1994. La celebración de la primera Cumbre de la UE, América Latina y el Caribe, en Río de Janeiro en 1999, sirvió para institucionalizar las relaciones existentes con Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la Comunidad Andina de Naciones (CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), América Central, México y Chile.

El corolario obligado de la idea de la Asociación Estratégica Birregional, decidida en Río de Janeiro, es que hasta ahora la UE ha apostado claramente por negociar con grupos regionales, como Mercosur, la CAN y América Central, lo que se ha denominado asociaciones birregionales. Sin embargo, y esto resulta sumamente paradójico, los dos únicos Acuerdos de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación firmados hasta la fecha son con países individuales, Chile y México, y no con ningún grupo regional, consolidado o en formación. En este sentido, la negociación con Mercosur atraviesa una situación delicada, mientras que las que se desarrollan con la CAN y América Central avanzan, pero mucho más lentamente.

El tema es complejo y merece una mayor discusión ya que, por una parte, la postura europea ha servido para impulsar los procesos de integración en marcha e impedido su total quiebra en algunos casos. Por la otra, se trata de una postura ciertamente eurocéntrica, al intentar la UE imponer unos puntos

de vista no compartidos por muchos latinoamericanos, ya que el principal escollo para la integración regional parte de los propios países latinoamericanos. Al mismo tiempo, hay que señalar el momento delicado por el que atraviesan la mayor parte de los procesos de integración subregional en América Latina. Por eso, España debe asumir esta realidad y ver si resulta conveniente abogar por la firma en ciertos y determinados casos, como podría ser el de Colombia, de tratados de asociación bilaterales.

España, la UE y América Latina

Como se ha podido ver, una derivada fundamental de nuestra política hacia América Latina pasa por la UE, especialmente cuando se ha producido una "europeización" de las prioridades de nuestra política exterior. España debe asumir claramente su doble identidad, una identidad europea, que nadie discute, y también su identidad iberoamericana. Es evidente que ambas identidades no son excluyentes sino que se refuerzan la una a la otra. Por eso se puede afirmar que la identidad (y la pertenencia) europea refuerza el papel de España en América Latina y que al mismo tiempo la identidad (y la pertenencia) iberoamericana refuerza el papel de España en Europa. Esto se ha podido observar en la reciente disputa por el uso del español en la UE y en la carta que al respecto le remitió a Tony Blair el presidente de Canning House, Tristan Garel-Jones, al recordarle que el español es después del inglés la lengua más hablada en Occidente.

Durante bastante tiempo, especialmente en la época en que Manuel Marín y Abel Matutes fueron comisarios europeos, España supo aprovechar eficazmen-

te la política latinoamericana de la UE. Sin embargo, en los últimos años se han desaprovechado algunas situaciones que hubieran permitido reforzar el papel de España en la región. Entre ellas debemos contar la participación de España en el Grupo de países amigos del Secretario General de la OEA para Venezuela y también todo lo actuado por la UE en relación al Plan Colombia. Es cierto que en Venezuela el Grupo de países amigos, donde también estaba Portugal, estuvo condenado desde el primer momento a la inactividad, pero nunca las autoridades españolas le dieron la relevancia necesaria o se plantearon liderar claramente el proceso, movilizándolo en su ayuda al conjunto de la UE.

Generalmente se ha hablado del papel de España como puente entre Europa y América Latina. Más allá del papel de puente atribuido a nuestro país, hay que reconocer que en numerosas oportunidades Europa ha servido más como coartada que como impulso a la política española hacia América Latina. Esto es bastante frecuente, por ejemplo, en cuestiones como el proteccionismo agrario, la PAC (Política Agraria Común) y la inmigración, y podría ocurrir con el peso de la Europa del Este en la UE de 25. En vez de adoptar posturas audaces, coincidentes con las propuestas de nuestros amigos latinoamericanos, solemos escudarnos en la rigidez de las posturas comunitarias y en la imposibilidad de cambiar las cosas. En este sentido, sería conveniente recordar que en poco tiempo España será un contribuyente neto de la UE, ya que en 2006 se superará la barrera del 90% de la media del PIB comunitario. Últimamente el tema europeo se ha concentrado en la ampliación a 25, en la inquietud en cómo ésta va a afectar a las relaciones

UE-América Latina y si España podrá o no seguir defendiendo los intereses de América Latina como en el pasado. Para primar a América Latina en la UE-25 sería necesario reforzar la cooperación con Portugal en esta materia.

Quizá la PAC sea una de las cuestiones más escandalosas, aunque finalmente parece que las cosas pueden estar cambiando en la buena dirección. Sin embargo, en la práctica la PAC supone la existencia de una especie de impuesto al consumo de un 100% sobre los productos de origen agrícola y ganadero, producto de los diferentes subsidios, contingentes, medidas parafiscales, etc. La existencia de la PAC implica destinar casi el 50% del presupuesto europeo a subvencionar a 870.000 agricultores (si sumamos sus familiares, nos encontramos que la PAC se dirige solamente al 4% o 5% de la población de la UE). Los agravios son todavía mayores si vemos que de esos 870.000 agricultores, entre 500.000 y 600.000 sólo cobran una cantidad que va de los 500 a los 1.000 euros anuales, mientras que 200 personas (algunas son empresas) cobran más de 400.000 euros al año.

El problema es que en los sistemas electorales europeos el campo está sobre representado y que en algunos sitios un voto rural equivale a 20 votos urbanos, lo que otorga más poder del que realmente tienen a las circunscripciones rurales. En algunos casos, incluida España, el voto rural puede terminar decidiendo una elección. En nuestro caso, el tema tiene peor solución porque las dos zonas que más claramente se benefician de la PAC son Andalucía y Castilla-León, una granero de votos del PSOE y la otra del PP, lo que hace más difícil su solución.

En relación con la PAC, en España, en vez de fomentarse la total apertura comercial y la libre importación de los productos agrícolas y ganaderos procedentes de América Latina, se apuesta por políticas que siguen beneficiando a grupos sociales claramente marginales. Esto ocurre con algunos cultivos tan connotados como el tabaco o el algodón, en torno a los cuales hay una dura pugna por mantener su explotación. En relación al algodón valdría la pena señalar que éste recibe más subvenciones que la totalidad de las destinadas a luchar contra el cáncer. Un estudio reciente de la OCDE, de junio de 2004, señalaba que en 2003 los países industrializados destinaron casi 350.000 millones de dólares a subsidiar la agricultura. Esta cifra contrasta con los 50.000 millones anuales que se requieren para reducir la pobreza a la mitad de acuerdo con las metas del Milenio.

En lo referente a la inmigración, está claro que se podría jugar un papel más activo en relación con los inmigrantes latinoamericanos, que no sólo resultan más valorados por la opinión pública española, sino que también son más fácilmente integrables en la sociedad española en virtud de su bagaje lingüístico, cultural y religioso. Esta perspectiva debería adoptarse tanto a la hora de desarrollar la legislación nacional como para negociar políticas europeas en las instituciones comunitarias. Para ello, podría abogarse por discriminar positivamente, bien en función de la educación (a mayor nivel educativo mayores facilidades de inmigración) o bien impulsando que la UE, al igual que otros países del mundo como Canadá, exija a sus inmigrantes el conocimiento de una de las lenguas habladas oficialmente en los países miembros.

La discriminación positiva para los latinoamericanos no debe equivaler a la exclusión de los otros grupos de inmigración, al ser causa potencial de nuevos conflictos, especialmente con Marruecos, un país muy sensibilizado por el tema inmigratorio. En esta materia, la cooperación española perseguirá, según el nuevo Plan Director, una mayor integración de los inmigrantes en España (mediante, por ejemplo, su participación en las estrategias de co-desarrollo), el diseño de un modelo de retorno digno o la racionalización en el envío de remesas, entre otras acciones.

El énfasis en lo bilateral

Si, como se ha planteado, las asociaciones estratégicas no se deben establecer con todos los países a la vez sino con casos específicos, y con cada uno por separado, esto implica definir claramente los objetivos de nuestra política exterior hacia el conjunto de la región, lo que sería de gran interés para elegir a nuestros interlocutores privilegiados. Por eso hay que profundizar en las agendas bilaterales con los principales países del área (como Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela), lo que no implica necesariamente firmar asociaciones estratégicas con cada uno de ellos.

Afortunadamente, la mayor parte del trabajo ya está hecho y no habría que partir de cero, como evidencian los 16 tratados bilaterales de Paz y Cooperación firmados con los países latinoamericanos entre 1988 y 1995.

De ahí la necesidad de elegir bien a nuestros principales socios o aliados hemisféricos, ya que no son ni representan lo mismo Chile, Colombia, México o Brasil que Cuba o Venezuela. Resulta notoria la escasa fiabilidad de estos dos

últimos países a la vista de su actitud en los foros internacionales y las posturas por ellos defendidas en relación a la línea de la diplomacia española y europea de respeto por la democracia y los derechos humanos y a su propia agenda "antiimperialista". El apoyo del presidente Chávez al desarrollo del programa nuclear iraní resulta totalmente contradictorio con el esfuerzo de la UE para reconducir el programa y evitar que Irán disponga de armas de destrucción masiva.

Esta actitud es claramente contrapuesta a la postura más confiable y, sobre todo, predecible, de los gobiernos de Chile, Colombia, México y Brasil. Las actitudes de los distintos gobiernos con la política española hacia el terrorismo de ETA y el compromiso de extraditar a los etarras presentes en su territorio son muy clarificadoras sobre lo sostenido en este punto. Al respecto basta ver las opiniones y la valoración que hacen ETA, Batasuna y su entorno sobre la realidad de los regímenes políticos y la política exterior de Cuba y Venezuela.

El *Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española* establece que México y Chile son "parejas ideales" para nuestras empresas, mientras que las inversiones en Argentina implican un mayor nivel de riesgo. Por su parte, la situación de Brasil ha mejorado considerablemente después del bajón previo a la elección de Lula como presidente de la República. Esta realidad se ve todavía más acrecentada en casos como los de Venezuela, razón por la cual la discriminación positiva es todavía más importante.

En una línea similar con este énfasis bilateral también se pronunció el ex ministro de Economía Carlos Solchaga, quien se mostró partidario de que el gobierno español, en su política regional, “discriminara” a los países que adoptaran políticas económicas erróneas. Se podría concluir este punto señalando que la seguridad jurídica, el respeto a las normas y los contratos y la valoración del papel que juega la inversión extranjera directa y la presencia de empresas españolas no son entendidas de la misma manera por todos los países de la región.

Tampoco hay que perder de vista los cambios que se están produciendo en la región y que podrían incidir, y de hecho ya inciden, en las relaciones con la Comunidad Iberoamericana, comenzando por la rivalidad entre México y Brasil, o al menos entre sus Ministerios de Exteriores, Tlatelolco e Itamaraty. Por un lado tenemos a México, centrado en sus relaciones con Estados Unidos y Canadá en torno al TLC (Tratado de Libre Comercio) y en su apuesta por América Central (Plan Puebla-Panamá), pese a sus recientes esfuerzos por reequilibrar su relación con América del Sur. La candidatura del canciller mexicano Luis Ernesto Derbez a la secretaría general de la OEA testimonia el deseo de México de potenciar sus relaciones con el resto de América Latina, pero también de las dificultades, internas e internacionales, que encuentra para materializar sus objetivos.

Por el otro lado está Brasil, que cada vez juega un papel más decidido en su liderazgo regional sudamericano y que simultáneamente se ha convertido en el principal destino de las inversiones españolas. Esto debe acrecentar nuestro interés en el gigante sudamericano y

transforma en muy relevante la pregunta de cómo pensamos a Brasil, un país que se ha convertido en un gran jugador internacional con un gran potencial de futuro. En estos momentos, Brasil se ve a sí mismo como una potencia emergente, al mismo nivel que China, India o Rusia. El impulso brasileño a su alianza estratégica con Venezuela, a la que quiere sumar a la Argentina, así como al proyecto de la Unión Sudamericana, lanzada en diciembre de 2004 en Cuzco, así lo evidencian, aunque este último proyecto fue visto con bastante escepticismo en algunos círculos mexicanos. Es evidente que en los planes de unos y otros una mayor presencia de España en la región o el apoyo español a medidas o proyectos concretos no son hechos irrelevantes y que tenderán a incidir cada vez más en las agendas bilaterales.

Esta preocupación por lo bilateral ha comenzado a afectar también la política latinoamericana de los Estados Unidos, mucho más cercano a México y a América Central que a América del Sur, dada la existencia de otras prioridades estratégicas vinculadas a la lucha contra el terrorismo y a su política de defensa de su propio territorio en base a la *Homeland Security Act*. Al mismo tiempo, el carácter cada vez más heterogéneo de América Latina complica la aplicación de políticas globales. La política de la administración Bush hacia América Latina ha decidido priorizar las relaciones bilaterales a las multilaterales, algo que ha comenzado a ser más evidente en su segundo mandato. Esto se ha podido observar tanto en los temas de seguridad y defensa y la lucha contra el narcotráfico como en las cuestiones comerciales. La nueva política de defensa anunciada por Washington en 2002 planteaba coaliciones tácticas de

acuerdo a las circunstancias con cuatro países (Brasil, México, Chile y Colombia), mientras que el freno puesto a las negociaciones del ALCA ha llevado a potenciar las negociaciones comerciales bilaterales en lugar de la negociación global en torno a los temas de libre comercio.

Pese a la dimensión de lo global, los problemas bilaterales comienzan a imponerse en la agenda por su propio peso. Sin embargo, vale la pena mencionar que hay problemas que sólo afectan a determinados países, como Cuba –la dictadura castrista y la política de derechos humanos–, Venezuela –las relaciones entre gobierno y oposición y las acusaciones sobre la emergencia de tendencias autoritarias dentro del régimen–, Argentina –la renegociación de los contratos de las empresas públicas y la deuda externa–, Bolivia –el referéndum sobre el gas y la ley de hidrocarburos–, Nicaragua –las maniobras de los dos grandes partidos en contra de las libertades políticas y a favor de la impunidad–, y tantos otros casos. Hay ciertos temas que son comunes a todos los países latinoamericanos, aunque su incidencia en la definición de las agendas bilaterales no es la misma. Esto ocurre con cuestiones tales como las Cumbres Iberoamericanas, la inmigración a España y las remesas de emigrantes, la convalidación de títulos universitarios (con sus diferencias entre los efectos profesionales y los académicos), el peso de la PAC y las negociaciones con la UE.

El caso de la inmigración es muy ilustrativo, comenzando por la existencia o no de un visado para viajar a España. Mientras que para la Argentina una de las cuestiones prioritarias es la concesión por parte del gobierno de España de un trato preferencial para sus “sin

papeles”, Ecuador y Colombia tienen problemas diferentes que surgen del gran tamaño de sus colonias de inmigrantes en España. Para ellos es más importante la cuestión de la integración, el trato recibido por sus ciudadanos, las condiciones de trabajo, la convalidación de títulos, las circunstancias en que se realizan las remesas, la posibilidad de alistarse en el ejército español y bajo qué circunstancias, etc.; cuestiones todas vinculadas con la vida cotidiana de los inmigrantes, que comienzan incluso a morir de forma trágica, y a veces heroica, en nuestro país. Un tema en el que se podría establecer una mayor coordinación con las autoridades diplomáticas latinoamericanas, como ya se hizo con las ecuatorianas, es el de agilizar los trámites para obtener permisos de residencia y la nacionalidad.

Hay un problema vinculado a la inmigración y que genera preocupación en las embajadas y consulados latinoamericanos con grandes colonias de nacionales en España, como es el de la delincuencia. Se trata de un problema que no sólo atrae la atención de las autoridades políticas y policiales, sino también ha creado, en determinadas oportunidades, una aguda alarma social. Es evidente que no todos tienen los mismos problemas, pero una fuerte incidencia de la criminalidad redonda negativamente en la imagen de un determinado colectivo migratorio, pese a su carácter marginal y a que no existe una relación causa-efecto entre migración y delincuencia. Esto ocurre con las bandas colombianas de narcotraficantes o con las bandas juveniles ecuatorianas, como los *Latin Kings* y los *Ñetas*, que también tienen un importante componente dominicano. Otra cuestión en la que habría que incidir es el de las remesas de inmigrantes que

día a día adquieren una importancia creciente para ciertos países de América Latina. En este sentido, el problema de las comisiones bancarias y las peticiones de un descenso de las mismas deben incluirse en las agendas bilaterales.

A medida que las colonias de inmigrantes latinoamericanos crezcan y se estabilicen y, especialmente, que aumente el número de colombianos, ecuatorianos o de otros orígenes que adquieran la nacionalidad española y puedan votar, la agenda latinoamericana se convertirá en un problema interno español y será parte del debate político cotidiano, algo similar a lo que ya ocurre con Cuba, aunque por motivaciones distintas.

El desarrollo de las agendas bilaterales también incide, paradójicamente, en la mejor gestión del Sistema de Cumbres y en la potenciación de la Secretaría General. Quizá las dos situaciones más claras sean las de Brasil y México, los dos mayores países de la región y piezas esenciales de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Brasil es quizá el caso más paradigmático, dado el protagonismo creciente que está adoptando en América del Sur.

¿Cómo se percibe la política española?

Dada la herencia de “relaciones igualitarias” que mantiene España con el conjunto de América Latina, cualquier movimiento en una dirección puede provocar reacciones en el sentido contrario, una serie de efectos no deseados o generar un sin número de agravios comparativos entre los gobiernos o las sociedades que puedan sentirse afectados. Esto ocurrió, por ejemplo, a fines de octubre de 2003, cuando el entonces presidente José María Aznar visitó en

Brasilia al presidente Luis Inácio “Lula” da Silva, para dejar constancia de la alianza estratégica que definiría a partir de entonces las relaciones hispano-brasileñas. El presidente Aznar aprovechó esa ocasión para mostrar la comprensión española con la tradicional reivindicación brasileña de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Más allá de la utilización de la noticia que pudo hacer el Ministerio brasileño de Asuntos Exteriores, que habló de apoyo a su reivindicación y no de comprensión, lo cierto es que la misma provocó desconcierto y algo de malestar en Argentina y en México, dos países que también aspiran a estar presentes en el Consejo de Seguridad en representación de América Latina y que se resintieron del abandono en que supuestamente los dejaba España tras establecer la alianza estratégica con Brasil.

La repercusión de los efectos no deseados se relaciona con la percepción existente en algunos países latinoamericanos acerca de la naturaleza de las relaciones que cada uno de ellos por separado mantiene con España, unas relaciones que podrían caracterizarse por la fórmula del “café para todos”. Una idea expresada con cierta frecuencia en determinados países de la región es que estas relaciones, signadas más por la globalidad que por la bilateralidad, estarían caracterizadas por su coste cero, ya que todo el esfuerzo, comenzando por el económico, debe recaer en las espaldas españolas. Ahora bien, esta idea no nace espontáneamente en las cancillerías de América Latina sino que suele estar apoyada en algunas manifestaciones españolas y en el predominio del liderazgo español para el funcionamiento de las Cumbres. El concepto preponderante es que España se

mueve con el ánimo de potenciar la Comunidad Iberoamericana. En numerosas ocasiones se ha señalado que las Cumbres Iberoamericanas son el instrumento privilegiado de articulación de nuestra relación con América Latina, lo que lleva a plantear la necesidad de impulsar las Cumbres a cualquier precio a la vez que se incrementa su visibilidad internacional.

Desde su punto de vista, al relacionarse con España de esta manera, algunos países nos estarían haciendo más un favor que cualquier otra cosa y piensan que de ese modo quedan totalmente excluidos de la necesidad de corresponder a las acciones españolas. Como es España la interesada en potenciar la Comunidad Iberoamericana, es ella la que está obligada a ganarse el favor de los países latinoamericanos, y muchas veces a pagar por él, y no al revés, como se desprende de las escasas aportaciones nacionales al financiamiento del presupuesto anual de la SECIB.

La política del “café para todos” ha servido para que desde algunos gobiernos latinoamericanos o desde algunos sectores políticos o sociales de los países de la región se articulen presiones o prácticas sumamente demandantes de la ayuda española, porque las expectativas son, y siempre han sido, altas e igualitarias. Resulta insólito que en el siglo XXI se mezclen permanentemente las alusiones al carácter fraternal de las relaciones con España mientras de forma simultánea se insiste en la rapacidad y el carácter genocida de la conquista, aunque se insista en que una cosa es la “hispanidad” y otra el “colonialismo”. Cada país espera tener relaciones privilegiadas, y estratégicas, con España. Así, por ejemplo, el presidente Chávez expresa su deseo de que “el nuevo

gobierno español reconoce en Venezuela uno de los países de mayor interés geopolítico, político, económico, etc.”. Sin embargo, no es posible ni conveniente para los intereses españoles mantener las mismas relaciones con todos los países de la región.

Teóricamente a España le interesan todos los países de América Latina, pero la duda es, más allá de la retórica, si a todos los países latinoamericanos les interesa España con la misma intensidad. Por eso, el planteamiento de nuestra política latinoamericana debería integrar mucho más las políticas bilaterales con el fin de articular mejor nuestra relación con los distintos países latinoamericanos, con Iberoamérica y también nuestra participación en las Cumbres. Una mejor definición de las agendas bilaterales, así como un más estrecho seguimiento de las mismas, comprometerían más a las partes implicadas y servirían para evitar problemas y efectos no deseados. Por su parte, la apuesta por lo multilateral debería llevar a una mayor coordinación entre España y los países latinoamericanos en los organismos internacionales, no limitándonos al Consejo de Seguridad.

Conclusiones: ¿Qué política queremos para América Latina?

Como se ha planteado reiteradamente a lo largo de este Informe, se hace necesario definir previamente una estrategia clara de nuestra política hacia América Latina, algo que viene faltando desde el inicio de la transición, al estar enmascarada en la política iberoamericanista y en la retórica de las relaciones privilegiadas. Profundizar en las agendas bilaterales y diferenciadas permitiría identificar aquellos elementos que marcan más claramente la diversidad de la región y que nos permitirían responder a una agenda cambiante, que incorpore el liderazgo brasileño, el creciente protagonismo de China y el creciente peso del factor energético. Pero esto debería hacerse de un modo simultáneo al desarrollo de una agenda latinoamericana que combine de forma flexible lo global y lo bilateral, aprovechando claramente la ventaja competitiva de la lengua y la cultura común y que también debería tener presentes algunos aspectos políticos vinculados a las Cumbres Iberoamericanas.

En la medida en que se quiera ser coherente con la prioridad latinoamericana es obvio que esto implica adquirir un protagonismo creciente en la región, algo que no se ha terminado de asumir, como evidencia el bajo perfil adoptado por nuestra diplomacia durante la crisis generada en Bolivia por la renuncia del presidente Mesa. El reconocimiento de ese protagonismo, que podría significar eventualmente la asunción de algún tipo de liderazgo, conduce irremediablemente a tomar decisiones, a elegir y a asumir los costes de ese liderazgo, que son muchos. Un ejemplo podría ser tener que influir en la elección del Secretario General de la OEA, apoyar a un determinado país en la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones

Unidas o en otra situación semejante, lo que lleva a preguntarse si España podrá mantener sine die la neutralidad, o se deberá apoyar a alguna postura concreta que implique optar entre dos países latinoamericanos. Por eso, porque en algún momento habrá que elegir, es necesario tener claro quiénes son más amigos que otros y para eso la definición de las agendas bilaterales es importante. ¿Cuánto acordamos con unos y desacordamos con otros? ¿Cuánto tenemos para ganar o perder en cada situación concreta?

Para ello resulta imprescindible despejar las dudas acerca de nuestra estrategia, lo que forzosamente implica tener presente los intereses españoles en la región. Es evidente que en los últimos tiempos hemos tenido aproximaciones diversas al problema. Durante el gobierno de José María Aznar fueron los intereses económicos, y especialmente los empresariales, los que determinaban la política exterior, mientras que la doctrina del actual gobierno manifiesta un cierto distanciamiento de la defensa cerrada de los puntos de vista de las grandes empresas privilegiando más los aspectos políticos y sociales de la relación. Por ello, y a la vista de lo conocido hasta ahora, se hace necesario buscar una cierta síntesis de ambas posturas, que pase por clarificar cuánto deben pesar los intereses y los puntos de vista de las empresas en la política española hacia América Latina y conviertan a nuestra política en algo previsible y coherente. De ese modo se evitarían los cambios bruscos, que terminan resultando contraproducentes.

La estrategia española también debe partir del análisis pormenorizado de lo que pretenden los latinoamericanos (aquí también hay diferencias naciona-

les importantes) de Europa en general y de España en particular. En este punto el sinceramiento de la importancia real de América Latina en el conjunto de la política exterior española no sería una mala cuestión. Éste comenzaría por señalar que, en efecto, América Latina es una prioridad, pero no la primera de nuestra diplomacia, lo que se resolvería hablando del carácter fundamental de las relaciones.

Teniendo presente las afirmaciones del presidente José Luis Rodríguez Zapatero de que las relaciones con América Latina no se deben limitar únicamente a las inversiones económicas, pero, como se acaba de señalar, ponderando su real importancia, se debe comenzar por enmarcar nuestra política hacia América Latina a partir de un claro y decidido apoyo a la democracia. Ahora bien, se debería señalar de forma clara que la democracia a defender es la democracia representativa. Sin embargo, el apoyo a los sistemas democráticos no debería centrarse en las reformas institucionales (governabilidad y crecimiento) y debería ir más allá, incluyendo en la agenda, entre otras cuestiones, la defensa de los derechos humanos. Si bien se trata de un tema que en el corto plazo debilita la autonomía del gobierno, al depender de las reacciones de los gobiernos denunciados, en el largo plazo tendría ventajas indudables centradas en una línea de acción coherente que gire en torno a los valores y que permita defender mejor los intereses de España. Cuba es un buen test y en este sentido no hay que dejar sólo que sea el gobierno cubano el que suba la apuesta. Se debe ser rotundo y señalar que sólo habrá mejoras si hay contrapartidas. Por ello, se debe poner un alto precio a las concesiones que se hagan.

Es indudable que la política exterior de un país supone asumir compromisos ineludibles con países o regímenes que poco tienen que ver con nuestra sensibilidad democrática. Sin embargo, existen otros instrumentos, como los partidos políticos, las fundaciones, ONG y otras asociaciones que pueden ir allí donde a los gobiernos no se les permite llegar. Por eso es importante que los principales partidos políticos españoles jueguen un papel esencial en la promoción de la democracia. Tanto el PSOE como el PP tienen una gran responsabilidad al orientar hacia la democracia a sus pares latinoamericanos, evitando, como ha ocurrido en el pasado, caer en tentaciones populistas, como muestran, por ejemplo, los devaneos que unos y otros han tenido con el peronismo, un partido que es coqueteado tanto por sus posiciones de izquierda como de derecha.

En un discurso pronunciado a mediados de septiembre de 2004, el presidente Rodríguez Zapatero resaltó la importancia que desde un punto de vista político tiene América Latina para el gobierno y anticipó la posibilidad de una "segunda oleada" de inversiones españolas en la región. Para el presidente, en "el ámbito empresarial se dan las condiciones para emprender una segunda oleada de inversiones, protagonizada ahora por las empresas de tamaño mediano o pequeño", después de la emprendida por la banca y las grandes empresas como Repsol, Endesa y Telefónica.

Este nuevo programa de inversiones requiere desarrollar "mecanismos de concertación para que las empresas realicen su actividad con un horizonte estable, seguridad jurídica y transparencia, y contribuyan a la modernización de los

distintos países". Para ello, el gobierno español está dispuesto a hacer importantes esfuerzos económicos, de cooperación y diplomáticos, reforzando las relaciones existentes y allanando el camino para que las pymes puedan emprender negocios en América Latina. Por eso, si se quiere apoyar una mayor y mejor presencia de las empresas españolas en la región, especialmente de las pymes, los mensajes de apoyo al sector empresarial deben ser muy claros, ya que de otro modo se prestan a malas interpretaciones que sólo perjudican la posición española en la relación bilateral.

También se insiste en la necesidad de la aumentar la "responsabilidad social corporativa" de las empresas españolas en América Latina. Si bien se trata de un concepto vistoso, en numerosas ocasiones estamos más frente a acciones cosméticas que a iniciativas de fondo, por lo que el principal interés del gobierno en esta materia debería ser que las empresas aumenten su compromiso con las sociedades y los países en los que participan. Si bien la trayectoria de cada empresa es distinta a las otras, encontramos en la década pasada muchos casos en los que se perdió un tiempo precioso para construir una imagen positiva en las sociedades en las que se actuaba. No se debió ir, como en algunos casos se fue, pensando que se iba a enseñar a los latinoamericanos "a hacer empresa" o con ideas semejantes que posibilitaron el desarrollo del estereotipo de "los nuevos conquistadores".

En este sentido, la constitución del Observatorio Empresarial de América Latina, a instancias de Presidencia del Gobierno, es un paso en la buena dirección que implica una mayor coordinación de los diversos departamentos de

la Administración concernidos en la política hacia América Latina. En el Observatorio participan las grandes empresas con intereses en la región, Presidencia y representantes de los Ministerios de Exteriores, Comercio y Economía, aunque debería estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Exteriores. Sin embargo, es mucho lo que queda por hacer a fin de que el sector público y el privado trabajen en la región de una forma más articulada y en beneficio del conjunto de los intereses españoles, lo que no implica que las empresas subordinen sus beneficios empresariales a una política determinada ni que el Gobierno limite su actuación al logro de beneficios empresariales. A fin de garantizar la seguridad de las inversiones, se podría sumar al observatorio una representación del CNI (Centro Nacional de Inteligencia), a fin de dotarla de contenidos similares al Overseas Security Advisory Council (OSAC), del Departamento de Estado.

La constitución del Observatorio ha puesto de manifiesto la necesidad perentoria de una mayor coordinación entre los distintos ministerios involucrados en la acción exterior española hacia América Latina, de forma que ésta se torne más eficaz y defienda mejor los intereses españoles. De ahí que la definición de nuestra política latinoamericana deba servir igualmente para determinar si los recursos puestos a disposición de la acción exterior española para la región y en la región son los más adecuados. En relación con los objetivos comúnmente manejados de ejercer una suerte de liderazgo regional, como se puso de manifiesto en el caso de Cuba, o al menos de tener una presencia relevante en el continente, es evidente que los recursos son claramente insuficientes, por más que en algunos casos la

percepción sea la contraria (véase el Cuadro 5).

La ventaja española frente a la mayor parte de los países de la UE es clara, con embajadas abiertas y funcionando en cada uno de los países americanos de lengua española más Brasil. Por el contrario, la visión cambia si en lugar de compararnos con nuestros socios europeos lo hacemos con Estados Unidos, especialmente con el tamaño de las embajadas en cada país latinoamericano. Bolivia y Colombia podrían ser dos casos extremos, aunque se podría argumentar que dada la importancia que recibe el combate contra el narcotráfico por parte de la administración norteamericana la comparación es irrelevante. Sin embargo, en cualquier otro país del área la diferencia en el número de funcionarios entre una y otra legación es sencillamente impresionante.

El tema de los recursos económicos y humanos no debe limitarse únicamente al tamaño y personal de nuestras embajadas sobre el terreno. También debe incluir a los organismos que en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se ocupan del tema. ¿Es adecuada la existencia de una Secretaría de Estado de Política Exterior e Iberoamérica o tendría que existir una Secretaría de América Latina cuyo germen podría ser la Dirección General de Iberoamérica? En la misma línea de renovación, y como la mejor prueba de que América Latina es realmente una prioridad para el nuevo gobierno, se debería impulsar el cambio de nombre de la Dirección General, que debería llamarse de América Latina. De este modo se mostraría el compromiso español con la región y, sobre todo, sería un gesto de respeto y de reconocimiento hacia los latinoamericanos, llamándolos

por el nombre que ellos utilizan para denominarse a sí mismos, algo que sería de mucha más importancia en el marco de las celebraciones de los bicentenarios. No se trata tanto de volver a entablar una vieja discusión terminológica y principista sino de establecer de qué forma se beneficia más claramente la presencia y la acción de España en la región.

El problema con el término Iberoamérica es que alude simultáneamente a dos realidades distintas, lo que es causa de mucha confusión. Por un lado, Iberoamérica es la suma de los países latinoamericanos lusohablantes e hispanohablantes más España y Portugal (de ahí las Cumbres Iberoamericanas) y, por el otro, es la expresión utilizada en España en lugar de América Latina. Es verdad que muchos latinoamericanos cuando llegan a España utilizan Iberoamérica, pero esto es básicamente una cuestión de educación en la casa del anfitrión. Se trata de un concepto, sin embargo, muy poco utilizado al otro lado del Atlántico, pese a la existencia de ciertas personas que sí apuestan por él. Al mismo tiempo, hay que tener presente a la hora de manejar los conceptos que el otro socio europeo del Sistema Iberoamericano utiliza sin ningún tipo de complejos el concepto de América Latina. En esta línea de consideración hacia el otro hay que señalar el empeño de numerosas instituciones públicas y empresas españolas que insisten en escribir "Méjico", pese a que pretenden tener relaciones o negocios, más o menos privilegiados, con México.

A fin de cumplir mejor con sus cometidos en América Latina, la cooperación española hacia la región debería plantear las limitaciones que las metas del

Milenio encuentran para ser aplicadas en América Latina. Por ello, hay que situarse entre ellas y los objetivos de Lisboa, vinculados a la sociedad del conocimiento y a la mejora de la productividad, lo cual también nos vuelve a hablar de la gran diversidad existente en América Latina. Sin embargo, la cooperación española perseguirá, en base al nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, el conjunto de los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio, por lo que quizá sea necesario plantearse para el futuro unos planes mucho más ambiciosos que contemplen la gran diversidad existente en América Latina. Por eso es importante seguir trabajando en la extensión de la cooperación a los llamados países de renta media, un campo en el que se deberían seguir potenciando las actuaciones conjuntas con el Reino Unido, por ejemplo.

De todas formas, tal como se ha hecho, es importante vincular la AOD española con los Objetivos del Milenio, y ahí está la decisión del presidente Rodríguez Zapatero de sumarse a la iniciativa brasileña de lucha contra el hambre. Por eso, hay que condicionar la AOD a la existencia de desigualdades y no a un mero cálculo de la renta media nacional. Según los Objetivos del Milenio los países donantes deberían concentrar sus esfuerzos en cuestiones como la lucha contra el hambre, las condiciones educativas (centradas en la educación primaria) y sanitarias (especialmente la salud materno-infantil y la erradicación de las enfermedades infecciosas), la situación medioambiental y la igualdad entre hombres y mujeres. Junto a estas iniciativas también se debe apostar por la cooperación institucional: justicia, seguridad, sanidad, educación y administración tributaria. En esta línea, se

podría pensar en algunos proyectos específicos de carácter general, que puedan ser medidos por sus resultados concretos, como reforzar las oficinas tributarias para mejorar la recaudación fiscal o combatir la informalidad laboral impulsando planes de empleo.

En la reciente Cumbre contra la Pobreza en la que participaron España y Francia junto a Brasil y Chile, se planteó la necesidad de aunar esfuerzos para combatir el hambre. En relación con lo que antes se sostenía sobre la PAC, una fuente para financiar la lucha contra el hambre y la pobreza podría ser reducir los subsidios agrícolas para aumentar el comercio en vez de apelar a impuestos difícilmente recaudables, como la tasa Tobin o el que pretende gravar el comercio de armamentos. De este modo, atendería simultáneamente a un doble objetivo al aportar recursos para los Objetivos del Milenio y al disminuir los subsidios agrícolas de los países más desarrollados.

Por otra parte, y dado que la cooperación internacional al desarrollo está tendiendo a fomentar la creación de bloques regionales de países en desarrollo, se debería plantear la reestructuración de la ayuda en base a dichos bloques. La cooperación es un terreno propicio para profundizar lazos con otros países latinoamericanos y la próxima celebración de los bicentenarios de la Independencia es una oportunidad sumamente adecuada. Algunos años atrás se consideró la posibilidad de plantear programas de actuación conjunta en América Central de la cooperación española con la cooperación chilena, que es muy eficiente, aunque estos planes quedaron finalmente en la nada y no estaría de más volver a estudiar posibles acciones comunes.

Ya se ha hablado de la densidad de nuestras relaciones con América Latina. Por eso, las herramientas disponibles para potenciar nuestra presencia en la región ni se limitan ni deben limitarse a la diplomacia o a las empresas. En los últimos años han proliferado asociaciones iberoamericanas de todo tipo, una práctica que debe ser respaldada sistemáticamente, como se puede observar en el mundo universitario. Menos atención se presta a los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, que emiten desde España para la región y en la creciente actividad de la industria del "entretenimiento". La crítica se suele centrar en Televisión Española (TVE), a través de su canal internacional, aunque Antena 3 también tiene su propia programación para América Latina. Sería importante adecuar algunos contenidos de la programación de TVE, en el marco de lo que debe ser una cadena de televisión que emite en abierto para el gran público, a los objetivos de la política española hacia América Latina. Tampoco hay que olvidar la presencia en el mundo editorial y en la prensa escrita y radiofónica. En este último caso menos se piensa, aunque sería importante profundizar en ello, en las enormes potencialidades que ofrece: Radio Exterior cumple un papel de gran trascendencia y de proyección de España en todos los países latinoamericanos.

El tema de las alianzas también afecta otras actividades y otras presencias españolas en el continente americano, comenzando por el Instituto Cervantes y su acertada medida de poner latinoamericanos al frente de algunos centros, teniendo presente su existencia entre el profesorado. En línea con la actividad del Cervantes podríamos preguntarnos cuánto nos interesa, por ejemplo, ir

junto a México en la difusión del español en los Estados Unidos, aunque en este punto sería conveniente reflexionar por el interés de México en la cuestión o por la existencia de intereses comunes de México y España en Estados Unidos, especialmente en temas tan sensibles como los hispanos. También se podría pensar en ir junto a Argentina con un objetivo similar en Brasil, ante la falta de profesores de español en este país. Es evidente que las alianzas no deberían limitarse al continente americano y que se podría ampliar la cooperación en materia lingüística y cultural en zonas donde no hay conflictos potenciales entre España y los países latinoamericanos, como puede ser Europa Oriental o Asia. Tampoco hay que perder de vista la estrategia desarrollada por Portugal para impulsar la lusofonía, un proyecto en el cual los intereses compartidos con Brasil son enormemente importantes.

Una vieja polémica académica plantea las divergencias existentes entre el panamericanismo y el hispanoamericanismo o iberoamericanismo. La gran diferencia entre ambos conceptos pasa por la presencia, o ausencia según se mire, de los Estados Unidos. En los últimos años, y en relación a la fuerte apuesta atlantista del gobierno Aznar, esta disputa se había trasladado a nuestro país, aunque en los últimos meses prácticamente ha desaparecido del frente mediático. En este caso, la cuestión de fondo era si el acercamiento a los Estados Unidos favorecía o no los intereses españoles en América Latina. Como en todas las cuestiones que de alguna manera se vinculan a Irak, las posturas posibles se resumían en dos y estaban claramente enfrentadas: sí o no.

Sin embargo, por detrás de esta cuestión radica un problema escasamente debatido entre nosotros sobre las posibles alianzas que se pueden establecer con países de fuera de la región para actuar en América Latina. Es obvio que es dentro de la UE por donde hay que comenzar a mirar, especialmente en torno a algunos países como Portugal, el Reino Unido, Alemania, Francia, Italia o, en menor medida, Polonia. Es en este contexto en el que se plantea europeizar la agenda de la UE hacia América Latina, sacándola del marco estricto de las políticas gubernamentales, aunque se trata de una operación complicada en el seno de la UE a 25 (o, muy pronto, a 27). También hay que contemplar la posibilidad de europeizar la política latinoamericana de España o al menos algún punto clave de la agenda, lo que, evidentemente, tiene sus pros y sus contras.

Entre los primeros destaca la mayor fuerza de la acción conjunta de la UE frente a la postura individual de España y el compromiso de actuación de los demás países miembros. Entre los segundos, el hecho de que los acuerdos alcanzados siempre serán producto de un compromiso a 25. Esto supone que al estar la postura media española algo más lejos de la postura media europea, necesariamente se tenderá a reducir nuestra propuesta inicial en aras del posible consenso y también que los posteriores cambios de orientación de la política comunitaria serán más lentos y medidos que los que puedan implicar aquellos impulsados por un cambio de gobierno en España. De todos modos, siempre es preferible europeizar la agenda que no hacerlo, aunque aquellos puntos que se quieran incluir deberían partir de un acuerdo previo entre las principales fuerzas políticas españo-

las a fin de limitar los efectos producidos por los cambios políticos.

Al mismo tiempo España debería intentar que la UE "bilateralizara" sus relaciones con América Latina en lugar de seguir apostando por relaciones regionales. Esto sería más conveniente que seguir insistiendo en la tradicional doctrina oficial de la UE, como se hizo durante la visita de Alejandro Toledo a Madrid, lo que implica abundar en la ficción de la unidad regional, algo complicado en la CAN, no sólo por la presencia de Hugo Chávez al frente del gobierno venezolano, y claramente opuesto a cualquier acuerdo de libre comercio, como prueba su apuesta por el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), sino también por la existencia de profundas contradicciones internas. Hay que reconocer que la CAN insiste en seguir negociando en conjunto, lo que habla del peso de la retórica también al otro lado del Atlántico.

Pero no sólo está en juego la europeización de la política española hacia América Latina. Tampoco hay que perder de vista la españolización de la política europea hacia la región, lo que será posible en la medida que quede más claro el liderazgo de nuestro país en la materia. La modificación de la postura común europea hacia Cuba y la forma en que fue recibido entre la mayor parte de los países miembros son un buen ejemplo. Sin embargo, una situación de este tipo en una Europa de 25 (o de 27) requiere varios prerequisites. En primer lugar, la vuelta al consenso de los dos grandes partidos nacionales, PSOE y PP, en lo relativo a la política latinoamericana. En segundo lugar, que ésta se maneje como una política de Estado y sin los movimientos espasmódicos que se producen tras los cambios

de gobierno. Y, en tercer lugar, que sea complementaria y no contradictoria con la política de los Estados Unidos. De este modo, y como ya se ha repetido, la política hacia América Latina serviría para reforzar nuestra posición en Europa y para fortalecer la relación transatlántica entre Europa y los Estados Unidos.

Un campo por el que apenas se ha transitado, y que permitiría emprender acciones conjuntas en América Latina con varios países miembros de la UE, comenzando por el Reino Unido, es el de la cooperación militar y en otros temas de seguridad y defensa. La lucha contra el narcotráfico y el blanqueo de capitales es otro frente en el cual la cooperación entre España y los Estados latinoamericanos puede rendir buenos frutos, como ya ha demostrado la cooperación policial con varios países de la región. En realidad, un programa iberoamericano de coordinación de acción diplomática multilateral podría tener mucho más éxito en algunos temas, como la lucha contra el crimen organizado, la protección del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento democrático, que en aquellos otros que terminan tratándose en el Consejo de Seguridad, como ocurrió con la guerra de Irak.

Estados Unidos es un probable, e inevitable, socio y es evidente que para muchas cuestiones se trata de una alianza provechosa, por más que los gobiernos latinoamericanos no necesitan de ningún intermediario para negociar con Washington. Pero Estados Unidos no es la única opción a tener en cuenta. Canadá es otra, y al igual que Estados Unidos, Canadá es un país miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la que España es

observador, y de las restantes instituciones panamericanas, por lo que sería importante reforzar la coordinación y cooperación con las autoridades canadienses. Es verdad que la OEA está muy desprestigiada ante la opinión pública regional, pero sigue siendo un espacio de negociación y concertación panamericana en el cual nos interesaría seguir estando presentes. Como no hay margen, ni tampoco actualmente existe espacio para ello, se debe huir de la tentación de convertir a las Cumbres Iberoamericanas en una especie de OEA paralela, con España y Portugal pero sin los Estados Unidos y Canadá.

El olvido de América Latina en la agenda de los Estados Unidos a partir del 11-S, pero también el de la UE, suponen una inmejorable oportunidad para que España mejore su presencia en la región. Para la administración Bush la importancia estratégica de América Latina es mínima y se está reduciendo cada vez más a México, América Central y el Caribe en detrimento de América del Sur, salvo los ya mencionados casos de Colombia y Venezuela. Por su parte, para algunos países europeos la prioridad son los países ACP (del África, del Caribe y del Pacífico), a través del convenio de Lomé y no América Latina. Por eso podría pensarse que una mayor presencia de España en la región no sería competitiva sino complementaria con los intereses de los Estados Unidos, que tienen muchos frentes abiertos en el resto del mundo. Esto le permitiría al gobierno incrementar la cooperación con los Estados Unidos, algo más difícil en otros aspectos de la compleja realidad internacional. Una mayor implicación en Haití podría haber sido un primer paso, aunque lamentablemente se trató de una oportunidad sólo aprovechada a medias.

Hay, y habrá, otros temas, como los derechos humanos en Cuba (la postura de Chile cuando la votación en Naciones Unidas en 2004 es digna de ser tenida en cuenta), las imperfecciones de la democracia en Venezuela y el proceso de rearme que está viviendo el país, la violencia en Colombia, la ingobernabilidad en algunos países andinos, el narcotráfico, las tensiones entre Chile y Bolivia, etc. En todos ellos, Estados Unidos vería con buenos ojos una mayor implicación de España en la medida en que hubiera un diálogo previo y una acción concertada. Es evidente, sin embargo, que esto no implica ir de la mano del gobierno de Washington para actuar en América

Latina, lo que no sería bien visto en la región.

China es otro país que no hay que perder de vista, ya que está desplegando una diplomacia muy activa en América del Sur y Cuba y que eventualmente podría sustituir a España como el actor extrarregional más importante. Sin embargo, China todavía significa para España más oportunidades que riesgos en América latina, y fuera de ella. La clara estrategia de China hacia la región pasa por su necesidad perentoria de materias primas, pero para España se plantea la posibilidad de entrar en Asia a través de América Latina.

Cuadro 5. Personal con rango diplomático acreditado en las Embajadas de España en América Latina

	Embajada	Consulados	Total
Argentina	19	13 (5)	32
Bolivia	9	—	9
Brasil	17	17 (4)	34
Colombia	12	2 (1)	14
Costa Rica	12	—	12
Cuba	11	3 (1)	14
Chile	8	2 (1)	10
Ecuador	10	3 (1)	13
El Salvador	8	—	8
Guatemala	10	—	10
Haití	3	—	3
Honduras	8	—	8
México	20	6 (3)	26
Nicaragua	8	—	8
Panamá	8	—	8
Paraguay	8	—	8
Perú	10	2 (1)	12
República Dominicana	8	2 (1)	10
Uruguay	6	4 (1)	10
Venezuela	12	4 (1)	14
Total	207	83 (20)	290

Nota: entre paréntesis el número de consulados generales de cada país.
Fuente: *Guía de las Representaciones de España en el extranjero*, octubre de 2004, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2004.

Los bicentenarios de la Independencia

Dentro de cinco años los distintos países latinoamericanos comenzarán a celebrar sus respectivos bicentenarios de la Independencia de las metrópolis ibéricas, algo que en el caso de los países hispanoamericanos nos concierne directamente. La independencia fue un momento muy especial en cada una de las historias republicanas, marcado por la separación de España en un proceso que resultó a la vez muy costoso y doloroso. En ese momento los latinoamericanos debieron arrancar el componente hispánico de su identidad para poder convertirse en otra cosa: peruanos, mexicanos, argentinos, guatemaltecos, ecuatorianos, salvadoreños, colombianos, etc. Sin embargo, esa operación no impidió que permanecieran los vínculos históricos, culturales y lingüísticos comunes superpuestos a una historia que comenzaba a satanizar lo español como parte de ese esfuerzo diferenciador.

La celebración en 1992 del V Centenario del Descubrimiento fue una oportunidad no totalmente aprovechada para comenzar a reescribir una historia que tuviera presente los puntos de encuentro así como las divergencias, una historia que no mitificara ni las raíces amerindias ni el componente civilizatorio y misional de la conquista española. Esto es algo que se puede comenzar a hacer en los próximos años, en un período prolongado que va de la independencia de Chile y Argentina hasta la de México y Perú, pasando por la constitución de Uruguay como país soberano.

Tenemos en nuestros países vecinos algunos precedentes importantes y que quizá valga la pena emular. En 1976, coincidiendo con el bicentenario de la independencia de las Trece Colonias, se

organizó en el National Maritime Museum, de Greenwich, en Londres, una magnífica exposición titulada *1776. The British Story of the American Revolution*, en que se presentaba, sin complejos y con una gran dosis de humor y de autocrítica el punto de vista metropolitano de la independencia de los Estados Unidos. Este año, 2005, en Bruselas se inauguró otra exposición en el Real Museo de África Central bajo la denominación de "Memoria del Congo: La era colonial", uno de cuyos objetivos era profundizar en el lado oscuro del mandato belga en el Congo, más allá del impulso de civilización y occidentalización que Bélgica había dado a la que había sido su colonia modelo en África.

Sin necesidad de autoflagelarnos se puede comenzar a pensar en dar una vuelta de tuerca a esa historia en común, que permita evitar de aquí en adelante que de vez en cuando salga el respondón de turno a recordar las miserias del "genocidio" y del "colonialismo". Estamos ante un momento ideal, por tanto, para sentar a historiadores españoles y latinoamericanos a discutir del pasado colonial sin complejos ni ataduras, pero también en otras cuestiones como el origen de la ciudadanía y de sus sistemas democráticos y representativos en relación a la independencia, con el trasfondo permanente de la Constitución de Cádiz. En esta línea, la biblioteca del Senado o la del Congreso podrían convertirse en el repositorio de los Diarios de Sesiones de todos los parlamentos latinoamericanos, bien digitalizando las colecciones existentes en cada país, bien adquiriendo colecciones completas cuando sea posible. Se trataría, sin duda, de un "envoltorio" adecuado para presentar una política hacia América Latina más respetuosa de las propias realidades locales y más distan-

ciada del complejo de Madre Patria que durante mucho tiempo ha guiado buena parte de nuestras respuestas en el subcontinente. Es evidente que la cuestión no es nada sencilla, dada la multiplicidad de puntos de vista existentes sobre estos temas a ambos lados del Atlántico.

Recomendaciones

En estas páginas se insiste en la necesidad de dar un giro a la política española hacia América Latina con el principal objetivo de reforzar nuestra presencia en la región y aumentar nuestra influencia. Para ello se trata de reforzar lo bilateral sobre lo global, lo cual no implica sacrificar lo uno en beneficio de lo otro sino de aumentar las sinergias entre ambas. Hasta ahora han primado las “cuestiones transversales” sobre las específicas y esto es algo que ha caracterizado tanto a las distintas administraciones que han gobernado España como al gobierno y a la oposición, con independencia del partido que esté a cargo de la administración, a tal punto que se puede afirmar que ha sido la política global hacia la región la que ha condicionado la agenda bilateral. La celebración de los bicentenarios de la Independencia es una excelente oportunidad para darle un nuevo enfoque a nuestra política hacia la región, a la vez que para discutir en profundidad el significado histórico de la conquista y la independencia de América.

1. Ante la creciente heterogeneidad latinoamericana

A fin de llevar adelante y de forma más eficaz esta política se deberían definir claramente los objetivos de nuestra política hacia América Latina, recomponer el consenso entre los grandes partidos y aumentar la coordinación entre los ministerios y agencias estatales que intervienen en la política regional.

Propuesta 1.1. Priorizar lo bilateral y discriminar positivamente a nuestros mejores amigos latinoamericanos.

Hay que priorizar más nuestras políticas bilaterales para que una vez sumadas y ajustados los posibles efectos no desea-

dos pudiéramos sacar un mejor partido de nuestra pertenencia a Iberoamérica y de nuestra participación en el sistema de Cumbres. La apuesta por lo bilateral implicaría privilegiar a unos países en relación a otros, o discriminar a aquellos más próximos o más alejados de nuestras posturas. Sin embargo, este paso no sería sencillo, dada la dinámica creada en los últimos treinta años, y a veces tendrá que producirse más a través de actos concretos y discretos que de declaraciones altisonantes. La apuesta por lo bilateral, por tanto, tendría costes que habría que evaluar y, sobre todo, exigiría un importante esfuerzo didáctico para convencer a nuestros amigos latinoamericanos de lo razonable de nuestras posturas. Los pasos a dar deberían ser medidos para no provocar efectos no deseados que pudieran generar daños irreparables. Para ello, se debe combinar adecuadamente la política bilateral con la multilateral como se hace cotidianamente en el seno de la UE.

La profundización de las políticas bilaterales debe hacerse a partir de una perspectiva de conjunto. Resulta muy fácil apoyar peticiones de cualquier país latinoamericano atendiendo al tradicional argumento de la hermandad entre las naciones. Pero algunas peticiones, aunque comprensibles, pueden resultar urticantes para terceros países. Esto ocurre, por ejemplo, con la intención de Brasil de integrarse como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, una petición no compartida por Argentina o México. La pertenencia al Consejo de Seguridad es un tema complicado para los países latinoamericanos en el que España, de momento, no debería entrar, salvo que los propios latinoamericanos lleguen a una posición de consenso, en cuyo caso, ésta debería ser claramente respaldada.

Propuesta 1.2. Adecuar el nivel de la representación española enviada a los actos de toma de posesión presidenciales a la importancia real del evento.

Cada vez que un nuevo presidente latinoamericano ha asumido su cargo la delegación española ha estado presidida por el Príncipe de Asturias y en ningún caso el presidente del Gobierno se ha desplazado. Es obvio que no todos los actos tienen la misma significación y habría que graduar la presencia española en función del momento. Por ejemplo, la asunción de los presidentes Lula y Fox, en México y Brasil respectivamente, tenían contenidos simbólicos y políticos suficientes como para que el presidente del Gobierno hubiera asistido.

Propuesta 1.3. Reconocer la realidad de la "prioridad latinoamericana".

Como en tantos otros aspectos de la política exterior española, en el campo específicamente latinoamericano se observa una gran contradicción entre los principios y los intereses. Si se mantiene sólo la retórica esencialista y prioritaria, que insiste en el hecho de que América Latina es fundamental y prioritaria para nuestra acción exterior, esto terminaría siendo totalmente contraproducente para los intereses españoles, se definan como se definan. Se insiste una y otra vez en el carácter prioritario de nuestra política hacia América Latina, pero lamentablemente los hechos no se corresponden con la realidad. No sería mala cosa reconocer que hay prioridades y prioridades y que si se hace un *ranking* de las mismas América Latina no estaría en primer lugar, teniendo en cuenta la significación de algunas áreas o países, como la UE, los Estados Unidos o el norte de África. Esto no significa que

América Latina deje de ser fundamental, o central, en nuestra política exterior. La claridad también es necesaria con los distintos actores españoles que tienen que convivir y beneficiarse de la política española hacia América Latina, comenzando por los empresarios, pero siguiendo con las universidades y las múltiples organizaciones del llamado "tercer sector" que están construyendo un intenso y activo tejido iberoamericano.

Propuesta 1.4. Dotar de contenidos concretos a las asociaciones estratégicas y elegir claramente a nuestros socios. Apostar por acuerdos con países y no con proyectos de integración subregionales.

Es necesario dotar a las alianzas estratégicas de contenidos concretos, eligiendo claramente a nuestros interlocutores en función de los intereses de España. Los nuevos tratados de "Paz y amistad" que se firmen deberían tener más en cuenta las agendas bilaterales y dejar de responder a un patrón común, como ha ocurrido hasta el presente.

No se debería seguir insistiendo en la necesidad de establecer una asociación estratégica entre la UE y América Latina, salvo que se dote a la idea de contenidos precisos y de plazos concretos. Se trata, evidentemente, de un objetivo de muy largo plazo que, hasta que se concrete, estaría destinado a desarrollarse país a país. Este sería el caso del Mercosur en el hipotético caso de que se termine firmando un acuerdo de integración y libre comercio con la UE. Durante bastante tiempo el acuerdo beneficiará a cada uno de los países del Mercosur por separado y no al conjunto, que no tiene entidad como tal. Mientras no avance la integración regional, y España y la UE sólo pueden apoyar el

proceso, hay que estar abiertos a negociaciones con países individuales. De otra manera se termina castigando a los “alumnos aventajados”, que reciben el mismo trato que los discolos que se niegan a avanzar en los procesos de integración o buscan soluciones atrabiliarias.

Propuesta 1.5. Aprovechar el giro a la izquierda sin caer en el apoyo al populismo.

El giro a la izquierda que se está produciendo en algunos países de América Latina y las relaciones privilegiadas que con algunos de ellos puede tener el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero deberían ser otro motivo para privilegiar las relaciones bilaterales. No todos los gobiernos que se reclaman de izquierda, por el hecho de serlos, son iguales. No se trata de que exista o no una mayor sintonía con la socialdemocracia europea, sino que algunos son más respetuosos de la democracia, de las leyes y de las reglas del juego que otros, o son más proclives al rigor y a la disciplina en la política económica frente al gasto improductivo y el despilfarro, o carecen de las pulsiones populistas y demagógicas que afloran en determinados casos. Sin embargo, la profundización de la política latinoamericana no puede depender del color político de los gobiernos existentes a ambos lados del Atlántico y requiere un gran consenso entre los dos grandes partidos nacionales, el PP y el PSOE, de modo que las acciones de nuestra política exterior en la región se mantengan al margen de la disputa política cotidiana, lo que sólo perjudica la eficiencia de las medidas adoptadas.

Es importante aprovechar en beneficio de la presencia española en América Latina la afinidad política o ideológica

con algunos gobiernos de la región. Sin embargo, no se debe hacer de esto el eje de la política española hacia América Latina, a la vista de lo que ocurre en otros países, como Colombia, México o la mayor parte de las naciones centroamericanas. Pensando en la globalidad de nuestras relaciones, éstas deben ser intensificadas en función de lo que dan, dicen y hacen sus gobiernos y no en razón de lo que piensan sus gobernantes.

Propuesta 1.6. Apoyar los procesos de integración sin entrar en las disputas regionales. La AOD debe tener en cuenta los procesos de regionalización en marcha.

Los procesos de integración regional deben ser apoyados por España, pero tomando las distancias oportunas a fin de no verse implicada en disputas regionales. No es lo mismo el Mercosur o la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que la Unión Sudamericana. Los dos primeros casos son ejemplo de procesos de integración subregional que no suelen presentarse como excluyentes. No ocurre lo mismo con la última, que deja afuera a los países centroamericanos y a México. Precisamente, medios académicos y diplomáticos mexicanos se mostraron muy críticos con el futuro de esta Unión. Se trata de un caso evidente en el cual España, en este momento incipiente de desarrollo del proceso, no puede, ni debe, tomar partido, ya que automáticamente el respaldo a este embrión de Unión Sudamericana, y al liderazgo sudamericano de Brasil, le enajenaría el apoyo de México. También es importante que la AOD tenga en cuenta los procesos de regionalización en marcha y se impulsen proyectos que a partir de esta realidad coordinen la actuación en distintos países.

Propuesta 1.7. Desarrollar una política beligerante en defensa de la democracia representativa y de los derechos humanos.

La política española hacia América Latina debe ser beligerante en la defensa de la democracia representativa y de los derechos humanos, no sólo por una cuestión de valores, sino también por los propios intereses de España. Sin embargo, es necesario aclarar de qué democracia estamos hablando, ya que de otra manera podríamos presenciar un estéril diálogo de sordos. Esto es importante por los ataques a la democracia representativa lanzados desde altas instancias de los gobiernos de Cuba y Venezuela.

2. Ante la reforma del sistema de Cumbres Iberoamericanas y la creación de la Secretaría General (SEGIB)

Propuesta 2.1. Limitar el protagonismo español en las Cumbres.

Aún reconociendo toda su importancia, las Cumbres Iberoamericanas deben dejar de tener el protagonismo absoluto de nuestra política hacia América Latina. El sistema de Cumbres no está agotado pero no es conveniente sobredimensionar el protagonismo español en las mismas, lo que implicaría aumentar las expectativas de los otros países. Por eso es necesario dotarlas de otros elementos y contenidos.

Propuesta 2.2. Lograr una mayor implicación en las Cumbres de los países latinoamericanos corresponsabilizándolos en la financiación de la SEGIB. Aumentar el aporte de Portugal.

Hay que lograr que los países latinoamericanos tengan un mayor protagonismo

en las Cumbres y que se corresponsabilicen con el sistema de forma creciente, ya que de otra manera el sistema se muestra inviable en el medio plazo. Carece totalmente de sentido y no resulta nada funcional para la defensa de los intereses españoles en América Latina un proyecto como éste que sólo sea visualizado como un instrumento de la diplomacia española. Para ello, hay que corresponsabilizar a los países latinoamericanos en la financiación de al menos el 50% del presupuesto, corriendo a cargo de España, Portugal y Andorra la otra mitad. Una manera podría ser que el país que accediera a organizar la Cumbre se hiciera cargo de un porcentaje fijo del presupuesto anual de la Secretaría General, que, por ejemplo, podría oscilar entre el 5% y el 10%. Si bien las Cumbres funcionan por consenso, resulta impresentable que países que no pagan bloqueen aquellas propuestas presentadas para mejorar el funcionamiento del sistema. Los países que no estén al corriente de las cuotas deberían ser penalizados con la no contratación de sus nacionales en las estructuras de la SEGIB.

3. Ante la política latinoamericana de la UE

Propuesta 3.1. Es necesario que converjan la política española y la europea hacia América Latina. Hay que europeizar más la política española hacia América Latina y españolizar más la política de la UE hacia la región. Europa debe dejar de ser una “coartada” en las relaciones con América Latina.

Es importante que la política europea y la latinoamericana tiendan a converger y para eso es necesario europeizar más la política española hacia la región a la vez

que se debe intentar españolizar más la política comunitaria, como ha ocurrido en el caso de Cuba. De otro modo, se estaría dotando a nuestra acción exterior de una fisonomía esquizofrénica poco acorde con nuestros objetivos y para ello Europa, o Bruselas, debe dejar de ser una "coartada" en las relaciones entre España y América Latina. Esto se ve, por ejemplo, con el apoyo a la Política Agraria Común (PAC) o a las políticas inmigratorias en el seno de la UE y con las explicaciones dadas a nuestros amigos latinoamericanos en las Cumbres o en otros foros, donde la única responsabilidad de lo que ocurre es de Europa, que no tiene en cuenta o no entiende a América Latina, y no de España.

Propuesta 3.2. Incorporar los temas latinoamericanos a las cumbres bilaterales con nuestros principales socios de la UE. Potenciar la formación de embajadas comunes y el intercambio de diplomáticos con responsabilidad sobre América Latina en los ministerios de Exteriores. Aumentar la coordinación entre las Cumbres UE-América Latina y Caribe y las Cumbres Iberoamericanas.

Con el propósito de potenciar el papel de España en la política europea hacia América Latina sería conveniente incorporar a la agenda de las Cumbres bilaterales con nuestros principales socios de la UE la problemática del subcontinente. También se debería analizar la posibilidad de marchar en la dirección de constituir embajadas conjuntas con uno o más países, así como intercambiar funcionarios en los departamentos centrales de los Ministerios de Exteriores responsables de los temas latinoamericanos. Para evitar la sensación de incompatibilidad entre las Cumbres UE-América Latina y el

Caribe y las Cumbres Iberoamericanas, que se respira en algunas capitales europeas, habría que aumentar la coordinación entre ambas instancias.

4. Ante los desafíos crecientes que tiene la diplomacia española en la región

Propuesta 4.1. Reforzar el tamaño de nuestras embajadas y de los servicios centrales.

La política española hacia América Latina no sólo se hace en España sino también sobre el terreno. En ese sentido resulta importante reforzar el tamaño de nuestras embajadas en la región a fin de que puedan cumplir eficazmente con los objetivos prioritarios que se supone deben tener, especialmente si se confía en jugar un papel protagónico en el área. Con todo, la labor de las embajadas no puede ser adecuada si no hay un refuerzo paralelo de los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores de los cuales depende el diseño y la implementación de las políticas latinoamericanas.

Propuesta 4.2. Adoptar para la Secretaría de Estado y la Dirección General la denominación de América Latina. Coordinar más eficazmente la acción exterior bajo la supervisión del Ministerio de Asuntos Exteriores.

De cara a tener más en cuenta las opiniones "del otro" se debería cambiar el nombre de la Dirección General para Iberoamérica por el de América Latina. A fin de dotarla de mayor contenido y protagonismo se debería crear una Secretaría de Estado para América Latina y las Cumbres Iberoamericanas, que debería responsabilizarse de coordinar

más eficazmente la acción de los distintos ministerios y agencias gubernamentales. Esta labor de coordinación debe ser ampliada a las comunidades autónomas y ayuntamientos.

Propuesta 4.3. Reforzar las herramientas de la “diplomacia pública”.

Es necesario coordinar de una forma eficiente las herramientas de la “diplomacia pública” en la región. Hay que reforzar la red del Instituto Cervantes en Brasil y en Canadá y los Estados Unidos y coordinar la actuación de los Centros Culturales en Hispanoamérica. Se debe potenciar tanto el programa de becas como el de visitas de la Fundación Carolina. En lo relativo a Radio Exterior y TVE Internacional se podría seguir el modelo de la BBC internacional, según el cual el presupuesto de estas dos organizaciones estaría controlado por el Ministerio de Exteriores, aunque su gestión estaría a cargo de una entidad independiente que podría denominarse “Radio y Televisión Internacional de España”, que seguiría vinculada al Ente Público. El principal objetivo sería convertir a Radio Exterior y TVE Internacional en uno de los principales referentes informativos europeos sobre América Latina, algo que hoy por hoy no es.

5. Ante la pérdida de interés estratégico de Estados Unidos en América Latina

Propuesta 5.1. Reforzar nuestra presencia en América Latina aprovechando el menor interés de los Estados Unidos, no confrontando sino concertando con la Administración norteamericana.

En estos momentos, España tiene una ventana de oportunidad para reforzar su presencia en América Latina. El olvido de la región por parte de los Estados Unidos

deja un vacío que llenar y esto se puede hacer en la medida en que se sea capaz de concertar metas políticas latinoamericanas con los Estados Unidos en determinadas cuestiones que pretenden ser de interés para los dos países, como pueden ser los casos de Venezuela y Colombia. En este sentido, no deja de ser relevante la importancia que ambos gobiernos conceden al liderazgo de México y Brasil.

Propuesta 5.2. Se debe aumentar la cooperación con otros aliados no latinoamericanos y se debe atender a los nuevos desafíos creados por la irrupción de China en América Latina.

Hay que reforzar la coordinación con otros actores no latinoamericanos. Canadá es una excelente opción, dada su pertenencia a la OEA y a otros organismos panamericanos, así como por su creciente interés en la región. En la UE hay opciones que explotar, más allá de Portugal, con quien compartimos la pertenencia a las Cumbres Iberoamericanas, destacando el caso del Reino Unido. No se puede perder de vista la fuerte entrada de China en el escenario latinoamericano, que eventualmente podría llegar a desplazar a España como primer actor extraregional en América Latina, aunque de momento el desembarco chino en la región presenta más oportunidades que problemas para los intereses españoles.

6. Ante los bicentenarios de la Independencia

Propuesta 6.1. Implicarse de forma abierta en la conmemoración de los diferentes bicentenarios, ya que una actitud generosa de España puede ser un mecanismo muy útil para potenciar las relaciones.

Nota metodológica

Este Informe es responsabilidad única del coordinador y los miembros del equipo de trabajo no se hacen necesariamente responsables del mismo, ni solidaria ni individualmente.

Miembros del grupo de trabajo que han participado en el proyecto

Celestino del Arenal Moyúa	Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.
Emilio Cassinello Aubán	Director General del Centro Internacional de Toledo para la Paz.
Maria Jesús Criado	Investigadora para el tema de los hispanos en Estados Unidos del Real Instituto Elcano.
Guillermo de la Dehesa	Presidente de Aviva Grupo Corporativo S.L.
Alvaro Durántez Prados	Director Adjunto de la Confederación Iberoamericana de Fundaciones.
Carlos Fernández-Lerga	Secretario General de la Sociedad General de Autores y Editores.
Luis Fraga Egusquiaguirre	Senador, Presidente de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado.
Christian L. Freres	Asesor de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional.
Fernando García Casas	Responsable de Planificación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).
Paul Isbell	Investigador Principal de Economía Internacional del Real Instituto Elcano.
Alejandro V. Lorca	Catedrático de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid
Tomás Mallo Gutiérrez	Coordinador de Programas de Estudios sobre América Latina de la Fundación Carolina.
Pilar Méndez Jiménez	Consejera de Cooperación de Unidad de Apoyo de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional.
Javier Noya	Investigador Principal de Imagen Exterior de España del Real Instituto Elcano.
Fernando Olivie	Asesor de la Presidencia para Asuntos Internacionales de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
Iliana Olivie	Investigadora Principal de Cooperación Internacional del Real Instituto Elcano.
Jaime Otero	Investigador Principal de Lengua y Cultura del Real Instituto Elcano.
Ludolfo Paramio Rodrigo	Director del Departamento de Análisis y Estudios de la Presidencia del Gobierno.
Yago Pico de Coaña	Embajador en Misión Especial para las Cumbres Iberoamericanas y Asuntos Multilaterales de Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Charles Powell	Subdirector del Área Análisis e Investigación del Real Instituto Elcano.
José Juan Ruiz	Director de Estrategia y Análisis de América Latina del Grupo Santander Central Hispano.
Rickard Sandell	Investigador Principal de Demografía y Población del Real Instituto Elcano.
Fidel Sendagorta	Director del Gabinete de Análisis y Previsión de la Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
Luis Yáñez-Barnuevo	Diputado del Parlamento Europeo

Este Trabajo también se ha beneficiado de los comentarios de Francisco Carrión Mena, Rosendo Fraga, Carola García-Calvo Rosell, Carlos Moreira García, Carlos Quijano, Jesús Rodríguez y Raúl Sanhuesa.

Contribuciones al proyecto

Celestino del Arenal	<i>"El papel de España en las Cumbres"</i> , DT del 28/VI/2004, en http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/124.asp
Celestino del Arenal	<i>"De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)"</i> , DT del 27/I/2005, en http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/169.asp
Emilio Casinello	<i>"España y los hispanos: Un proyecto estratégico"</i> , DT del 28/XII/2004, en http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/162.asp
Carlos Malamud y Tomás Mallo	<i>"La cumbre iberoamericana de Costa Rica: ¿El declive de las cumbres o una cumbre de transición?"</i> , ARI del 16/XII/2004, en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/643.asp
Carlos Malamud	<i>"España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral"</i> , DT del 23/XI/2004, en http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/150.asp
Javier Noya	<i>"La imagen de América Latina en España"</i> , DT del 12/VII/2004, en http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/127.asp
Javier Noya	<i>"La imagen de España en América Latina: Resultados del Latinobarómetro 2004"</i> , DT del 15/X/2004, en http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/145.asp
Iliana Olivie	<i>"La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: algunas sugerencias para la</i>

Jaime Otero

cooperación española", DT del 23/VII/2004, en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/129.asp>
"De Bogotá a Rosario. La lengua española y la política regional de España en América Latina", DT del 25/VI/2004, en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/123.asp>