

¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?

Susanne Gratius

»» Durante su Presidencia, España quiere recolocar América Latina en la agenda exterior de la UE. España se percibe como país europeo e iberoamericano, y el ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos califica a América Latina como “el ámbito natural de nuestra política exterior”. Al no constituir una prioridad para la UE, la región ofrece a España una excelente plataforma para desarrollar una política independiente e influir en la agenda europea. Pero, de igual forma que su predecesor, este gobierno no ha traducido la retórica en sustancia. La región concentra más de un tercio de su cooperación y una cuarta parte de sus inversiones. Paradójicamente, al percibir a América Latina como algo propio, España ejerce influencia en pocos temas de la agenda europea con la región. Tampoco ha asumido un papel de puente entre Europa y América Latina. El gobierno no aprovechó estas oportunidades sino que optó por seguir profundizando los debates políticos sobre determinados países que ni siquiera son prioritarios para España. Hay una serie de razones que lo explican.

IDENTIDAD IBEROAMERICANA

“Creo en una política vocacionalmente iberoamericana, que contribuya a la consolidación democrática, al progreso y a la institucionalización regional de la Comunidad de países iberoamericanos” dijo el presidente del gobierno José Luis Rodríguez Zapatero en septiembre de 2008. No obstante, en vez de desarrollar una política para alcanzar estos objetivos, continúa la tradición de identificación de sus antecesores. Este gobierno ha definido un “Plan África” y un “Plan Asia”, lo cual refleja una loable “globalización y europeización” de su política exterior, pero carece de una estrategia hacia su principal socio fuera de Europa, América Latina.

CLAVES

- De igual forma que su predecesor, este gobierno no ha articulado una política hacia América Latina que concentre su cooperación y sus inversiones.
- Si antes Cuba y Venezuela eran asuntos polémicos entre los dos principales partidos políticos, ahora Bolivia, Ecuador y Honduras también los son.
- La rivalidad entre España y Brasil ha socavado el impacto de la actuación de España en la región.
- Durante la Presidencia española de la UE, el gobierno de Zapatero tiene la oportunidad, probablemente la última, de traducir la difusa afinidad con América Latina en una política más allá de la retórica iberoamericana.

»»»»» En primer lugar, España no tiene un Plan América Latina porque se siente parte de la región. Por razones histórico-culturales, España mantiene una relación más sentimental que racional con esa región. La percepción de formar parte de un colectivo creado en la memoria histórica española ha impedido desarrollar una política hacia el área. Sin duda, Iberoamérica es una construcción española. Fue Felipe González quien, en 1991, plasmó el pensamiento iberoamericano en la celebración de Cumbres anuales.

Estos casi veinte años no bastaron para crear una identidad común. Ningún ciudadano latinoamericano diría que se siente “iberoamericano” sino que percibe a España como un país europeo. La ausencia de una identidad colectiva más allá del bagaje histórico se refleja en la escasa definición de la Comunidad Iberoamericana: ¿Es un club cultural, un fondo de desarrollo, un foro de concertación política o simplemente una plataforma internacional de España? Mientras tanto, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) creada en 2005 por el actual gobierno monitorea y prepara las Cumbres, desde Madrid.

La constante alusión a América Latina en España no se debe tanto a su lugar en la política exterior, sino más bien a la auto-percepción de España como potencia iberoamericana. España tiende a definir su política exterior en consenso con algunos países iberoamericanos y a comprender sus problemas como algo propio. Más que una prioridad externa, América Latina tiene tanto peso en la política interior como en la exterior. Esta visión se ha plasmado, durante el franquismo en el concepto post-colonial de la Hispanidad y, después de la transición democrática, en la idea de una “Iberoamérica” unida. Ambos son términos usados exclusivamente por los españoles para aludir a una identidad seriamente cuestionada al otro lado del Atlántico.

ESPAÑA NO ASUME UNA FUNCIÓN DE PUENTE

En segundo lugar, al percibir a América Latina como parte de su propio juego político, España no ejerce una función de intermediario entre Europa y

América Latina ni tampoco construye puentes entre los actores enfrentados en Cuba, Bolivia, Ecuador, Honduras o Venezuela. Al igual que la de su antecesor, la política latinoamericana de Zapatero se interpreta en clave ideológica.

Desde 2004, España ha visto disminuida su influencia en la política latinoamericana de la UE. Ello se debe, por un lado, a la ampliación, que ha reducido su espacio en la política exterior de la UE. Pero, se debe también a la (no) actuación del gobierno. No fue España sino Portugal el que promovió, en 2007, la asociación estratégica de la UE con Brasil. En contraste con su retórica de integración, España tampoco ha logrado avances en las negociaciones entre la UE con la Comunidad Andina y con el MERCOSUR. Ante las debilidades de ambos procesos, es probable que se suscriban sólo acuerdos bilaterales. Incluso la destacable iniciativa de Zapatero de crear una Fundación Europa-América Latina-Caribe fue una propuesta unilateral, lo cual dificultó el debate en la UE y la Comunidad Iberoamericana.

La falta de distancia política se ha reflejado en la actuación frente a algunos países con gobiernos de orientación izquierdista. Si antes Cuba y Venezuela eran asuntos polémicos entre los dos principales partidos políticos, ahora también lo son la relación de España con Bolivia, Ecuador y Honduras. El Gobierno no midió su vinculación con estos países desde la óptica de un Estado sino desde la perspectiva socialista, lo cual ha impedido una política de compromiso crítico y una actuación conjunta de la UE:

Cuba. La influencia de España en la política de la UE hacia América Latina es menor de lo que se piensa, pero sin duda constituye la clave para comprender los constantes altibajos en las relaciones europeo-cubanas en los últimos quince años. Una de las improntas que dejará el Gobierno de Zapatero a la UE es el cambio de su política del “compromiso condicionado” al “compromiso incondicionado”. Es un juego de suma cero: si Moratinos logra, en el primer semestre de 2010, eliminar la Posición Común de la UE hacia Cuba que en 1996 había promovido José María Aznar,

todo quedará como antes. Con ello, se abriría nuevamente una ventana hacia un acuerdo de cooperación bilateral. Pero incluso sin Posición Común es improbable que las diferentes visiones en la UE y la inmovilidad del régimen cubano confluyan, en el corto plazo, en un acuerdo de cooperación al que aspira el gobierno. En vez de intermediar entre la UE y Cuba, España sigue imponiendo su política hacia los demás Estados miembros.

Honduras. Ocurrió algo similar cuando el ministro Moratinos reclamó, desde Venezuela, el retorno inmediato del Presidente electo Manuel Zelaya y anunció, sin previa consulta con los Estados miembros, que la UE iba a retirar sus embajadores, siguiendo los pasos de Estados Unidos. Aunque la conclusión de que en Honduras había tenido lugar un golpe de Estado injustificable era correcta, precipitarse no ayudó a tender puentes. Si España hubiese considerado definir una posición común, retomando el espíritu del Proceso de San José de los años

ochenta, cuando Alemania y Francia contribuyeron a la pacificación de América Central, la UE podría haber ejercido alguna influencia para resolver el conflicto político en Honduras. De este modo, España también hubiera evitado verse involucrado en la división hemisférica al apoyar el bloque encabezado por Brasil y Venezue-

la, que no reconoció las elecciones del 30 de noviembre de 2009 contra el que, liderado por Estados Unidos, optó por reconocerlas. En la Cumbre de Estoril celebrada simultáneamente, la Comunidad Iberoamericana reveló una vez más ser un foro deliberativo incapaz de actuar conjuntamente en crisis políticas como la de Honduras.

Venezuela. La UE carece de una política común hacia Venezuela, entre otras causas, porque España tiene una relación muy volátil con el Gobierno de

Hugo Chávez que sólo se puede comprender en clave de política interna, marcada por la polarización entre el PSOE y el PP. Mientras que su antecesor apoyó un golpe de Estado, lo cual no fue óbice para que tuvieran lugar varios encuentros entre Aznar y Chávez, el actual gobierno optó por crear una alianza con Venezuela para preservar la interlocución, sin criticar ni la concentración de poder ni la corrupción o los crecientes abusos de los derechos humanos. Aparte de posibles afinidades ideológicas, ello se debe a sus intereses económico-energéticos y la (errónea) percepción de un trade-off entre presencia y crítica. En un contexto político diferente, algo similar ocurre en la relación de España con Bolivia o Ecuador donde la polarización política amenaza la democracia.

Al comienzo de su mandato, el Presidente del Gobierno prometió “consolidar las democracias” a lo largo de América Latina. Este objetivo entra en conflicto con la formulación favorecida por el ministro Moratinos a cuyo juicio “la igualdad soberana debe ser la clave de las relaciones con los países iberoamericanos”. La política de Canadá hacia Cuba y Venezuela demuestra que los compromisos económicos y democráticos son perfectamente compatibles. Y ni siquiera las tensiones políticas entre Estados Unidos y Venezuela durante la administración Bush afectaron sus fluidas relaciones económicas. Ser puente o interlocutor requiere de una cierta imparcialidad, aparte de la capacidad de crear medidas de confianza que permitan iniciar un diálogo.

RIVALIDAD CON BRASIL

En tercer lugar, la rivalidad entre España y Brasil ha minado el impacto de su actuación en la región. Aunque Brasil es el mayor destino latinoamericano de las inversiones españolas, México como principal país hispanoparlante sigue siendo el aliado estratégico de España. “Desespañolizar las Cumbres” –como lo reclama Celestino del Arenal– y aumentar su impacto requieren ante todo un mayor compromiso de Brasil.

Durante la última presidencia de Lula, Brasil ha asumido un liderazgo importante en Sudamérica

Mediante un Plan América Latina, España debería revisar su concepto iberoamericano y su relación con Brasil

que, debido a su papel en Haití y Honduras, se empieza a extender a Centroamérica y al Caribe. De forma similar al Gobierno de Zapatero, en su relación con Bolivia, Ecuador, Honduras y Venezuela, Brasil valora más la presencia que la crítica. Sin embargo, ni este consenso político ni la nueva relación de fuerzas entre Brasil (en auge) y México (en declive) han tenido repercusiones visibles en las políticas españolas.

En este caso tampoco cuentan las afinidades políticas. Fue José María Aznar quien intensificó las relaciones con Brasil, a través de una alianza estratégica bilateral firmada en 2003 que, hasta ahora, ha tenido tan poca visibilidad como contenido. El Gobierno de Zapatero no ha aprovechado sus afinidades políticas con el Presidente Lula para forjar una alianza bilateral con vistas a la estabilización de Sudamérica, lanzar propuestas conjuntas y desarrollar posiciones comunes en el escenario global. La crisis en Honduras ofreció una excelente oportunidad para consensuar políticas con Brasil y traducir la visión común en un papel más activo en vez de delegar la mediación en Estados Unidos y la OEA.

La rivalidad entre Madrid y Río de Janeiro por conseguir los juegos olímpicos de 2016 fue un símbolo de la relación entre Brasil y España que compiten por ser la octava economía del mundo, luchando por una mayor presencia económica en América Latina y protagonizando espacios colectivos diferentes (Brasil la UNASUR y España la Comunidad Iberoamericana). Esta rivalidad también ha impedido un empuje más creíble hacia la firma de un acuerdo de asociación UE-MERCOSUR que España quiere relanzar durante su Presidencia de la UE en el primer semestre de 2010. La apertura de un diálogo estructurado entre Brasil y España podría contribuir a relanzar este proyecto y diseñar otros.

INTERESES DIVERGENTES

Asimismo, una serie de conflictos de intereses entre los espacios iberoamericanos y europeos dificultan el avance de las relaciones. Durante el Gobierno de Zapatero se percibió un debate entre “latinoameri-

canistas”, que perciben a la región como un socio global, e “iberoamericanistas”, que insisten en la visión comunitaria. De cara al futuro, el primer grupo pretende elevar la posición de América Latina en las prioridades de la UE y sustituir el tradicional prisma norte-sur, siguiendo la visión de Zapatero de que “Europa y América Latina juntos son una gran potencia que está fundada en valores de orden internacional”.

En esta nueva perspectiva, el gobierno sugiere globalizar las Cumbres Euro-Latinoamericanas, cuyo enfoque inter-regional ya no corresponde al perfil preeminentemente bilateral de las relaciones. Utilizar estas Cumbres para concertar posiciones en la agenda internacional tiene mucho más sentido que convocar a los jefes de Estado y de Gobierno para firmar programas regionales de poca envergadura, acuerdos bilaterales o lanzar otra gran declaración sobre un sinnúmero de temas imposibles de traducir en iniciativas concretas.

En la misma línea, los “latinoamericanistas” también promueven la idea de coordinar los tres espacios iberoamericano, euro-latinoamericano e interamericano. Pero, antes de coordinarse con Estados Unidos y la UE, España tendría que definir qué pesa más: ¿su identidad iberoamericana o europea? Es cierto que España es el único país europeo con fuertes interdependencias culturales, demográficas y económicas con América Latina que tiene que preservar. Pero no es menos cierto que España es un Estado miembro de la UE que determina su política y actuación exterior y que exige mayores compromisos en otras regiones y países del mundo.

Las dos identidades de España entran en conflicto cuando hay que contrarrestar la Política Agrícola Común (PAC) con las negociaciones de libre comercio entre la UE y socios latinoamericanos. Al desarrollar más de un 60 por ciento de su comercio con la UE (frente al 5 por ciento con América Latina), España quiere mantener los subsidios agrícolas, lo cual es incompatible con la suscripción de un acuerdo de asociación con el MERCOSUR. Otro ejemplo similar es el “conflicto del banano”, donde España defendió a sus agricultores contra los intereses de América Latina.

Por todo ello, los objetivos y prioridades de España en su relación con América Latina quedan un tanto opacos: por momentos, preservar los intereses iberoamericanos (y los económicos propios) entra en colisión con los principios democráticos europeos; la identidad iberoamericana con la política migratoria de la UE; la defensa de la política agrícola común con el afán de firmar un acuerdo de asociación con el MERCOSUR; y la promoción de la integración con el trato bilateral que tanto España como la UE dan a Brasil, Chile, México o Venezuela. Conciliar estos intereses mediante una estrategia ibero o latinoamericana sigue siendo una tarea pendiente.

LA ÚLTIMA OPORTUNIDAD

En seis años de gobierno, Zapatero ha logrado dos avances en el seno de la UE: el giro hacia el compromiso incondicional en la política europea hacia Cuba y la creación de una fundación interregional. A nivel bilateral, duplicó la cooperación al desarrollo destinada a América Latina que situó a España como principal donante junto a Estados Unidos. Aunque la región concentra un 37,5 por ciento de los fondos, esta cifra ha disminuido del 50 por ciento recibido por parte de España en 2003. La nueva cooperación se ha centrado en los países más pobres del África Subsahariana. En el ámbito político, cabe destacar la creación de la SEGIB y la firma de asociaciones estratégicas con Argentina, Chile Colombia y Perú. Menos favorables son las relaciones económicas: las inversiones españolas cayeron entre 2004 y 2008 a la mitad comparadas con el cuatrienio anterior, a la vez que disminuyeron las remesas y el comercio.

Ante el gran potencial que ofrece América Latina a España, el balance es mixto. La polarización entre gobierno y oposición ha sido el principal impedimento de una política de Estado hacia América Latina. En un país tan polarizado como España, cualquier sugerencia o crítica es interpretada como parte de la batalla política interna. Aparte de la actitud nada constructiva de la oposición, el gobierno tampoco ha podido “recuperar el consenso” tal y como lo prometió el Presidente Zapatero en su dis-

curso de inauguración. La polémica interna sobre teoría y práctica de los valores políticos compartidos ha impedido crear compromisos conjuntos:

- Es difícil entender por qué el Mercosur tiene una cláusula democrática y la Comunidad Iberoamericana, no.
- Si Iberoamérica se fundamenta en los valores comunes, ¿por qué no existe al menos una Carta Iberoamericana de Derechos Humanos?

Durante esta última Presidencia española de la UE, el Gobierno de Zapatero tiene la oportunidad, probablemente la última, de traducir la difusa afinidad con América Latina en una política que supere la retórica iberoamericana. Sería deseable que los “globalistas” predominaran ante los “iberoamericanistas”: percibir a América Latina como un socio externo en vez de algo propio ayudaría a desarrollar una política de Estado y a ocupar el lugar que España podría tener en la agenda europeo-latinoamericana. Ello implicaría una revisión de fondo del concepto Iberoamérica y de su relación con Brasil.

Susanne Gratius es investigadora de FRIDE

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**