

Las relaciones de España con América Latina entre la Cumbre Iberoamericana de Estoril y la ALCUE de Madrid

Carlos Malamud

Como no podía ser de otra manera, las relaciones entre España y América Latina acusan las fuertes divisiones que tienen lugar en el continente americano.¹ Esta cuestión fue puesta claramente de manifiesto en la Cumbre Iberoamericana de Estoril, donde la problemática causada por el golpe de estado en Honduras, un tema no previsto con anterioridad ni por los organizadores ni por los principales interesados en el éxito de la reunión, eclipsó el resto de la agenda. El temor de cara al futuro es que en la Cumbre ALCUE (América Latina, Caribe y Unión Europea) de Madrid, mayo de 2010, pueda repetirse algo similar, aunque evidentemente con unas características diferentes a lo ocurrido en Portugal, ya que todo indicaría que para esas fechas la cuestión hondureña ya esté solucionada o en vías de solución, como se ha visto por el acuerdo alcanzado entre el presidente de República Dominicana Leonel Fernández y Porfirio Lobo por el destino de Manuel Zelaya. En este sentido, las recientes acusaciones de Hugo Chávez contra Holanda y su presunto intento de invasión de Venezuela desde sus posesiones caribeñas, y por elevación contra la Unión Europea, hacen presagiar un fenómeno parecido.

España ha planteado tradicionalmente sus relaciones con América Latina de forma global e igualitaria.² De hecho, España es uno de los pocos países del mundo, junto con Estados Unidos, Canadá y quizás China, que tiene una política para el conjunto de la región, aunque tanto España como China puedan ser catalogados de actores extrarregionales. Por el contrario, tanto Estados Unidos como Canadá son parte del hemisferio americano y en esa condición son miembros de pleno derecho del sistema panamericano, comenzando por la Organización de Estados Americanos (OEA), de la que España es sólo observador.

¹ Una visión crítica de las relaciones entre España y América Latina y de la actuación del gobierno español en Susanne Gratius, “¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?”, FRIDE, Policy Brief N°24 (I/2010).

² Carlos Malamud, *La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia*, Informe del Real Instituto Elcano, Madrid, 2004.

Sin embargo, a diferencia de los países más arriba mencionados, el tratamiento igualitario que da España a sus pares latinoamericanos implica no establecer diferencias significativas en la relación bilateral entre los países grandes y pequeños, o entre los que tienen mayores y más estrechas relaciones económicas, políticas y culturales y los que no la tienen, o entre los que están más próximos o más alejados de España. En este sentido destaca, por ejemplo, el hecho de que en los últimos años el Príncipe de Asturias haya asistido hasta la fecha a la toma de posesión de prácticamente todos los mandatarios latinoamericanos con independencia de las circunstancias en que llegó al poder o de la coyuntura nacional en que se producía la llegada de los nuevos presidentes. En la misma línea, también fue importante en su momento la inclusión de Cuba en el sistema iberoamericano, con independencia de la falta de democracia en la isla y de que instituciones como el Mercosur se hayan dotado de cláusulas democráticas.

Sin embargo mucho han cambiado las cosas desde que comenzaron a reunirse las Cumbres Iberoamericanas en México en 1991. La caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría eran un marco propicio para iniciar aventuras multilaterales y para pensar en la posibilidad de convertir a Cuba en un país democrático. Así fue como España, acompañada por México y Argentina, emprendió el camino de organizar el sistema iberoamericano y sus Cumbres anuales.³ En la última década del siglo XX el diálogo fluido entre los distintos países latinoamericanos era la norma, a pesar de sus diferencias políticas o estilos de gobierno. Desde entonces, y especialmente desde comienzos del siglo XXI, las cosas han cambiado radicalmente. Hoy la región está profundamente dividida, no sólo en el modo de percibir y relacionarse con el mundo globalizado, sino también en la manera de entender las relaciones intrarregionales y las relaciones bilaterales dentro del continente, donde a diferencia del pasado es posible observar el desarrollo de proyectos hegemónicos, que enfrentan a unos presidentes con otros.

Pese a los constantes e intensos llamados a profundizar y avanzar en la integración regional, se observan en los últimos años la emergencia de un gran número de conflictos bilaterales, que ya no responden únicamente a la vieja dinámica de los problemas fronterizos y limítrofes, sino que tienen causas económicas y políticas. Sólo dos ejemplos que muestran la gravedad de los hechos. El contencioso entre Argentina y Uruguay por la construcción de una fábrica de pasta de celulosa en Fray Bentos, Uruguay, cuya solución final está pendiente del Tribunal de Justicia de La Haya; y el bombardeo en marzo de 2008 de un campamento de las FARC, instalado en suelo ecuatoriano, por parte de las fuerzas armadas colombianas, que estuvo a poco de degenerar en un conflicto

³ Carlos Malamud, "Las Cumbres Iberoamericanas en el actual escenario mundial", en Celestino del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos, Siglo XXI* y Fundación Carolina (Madrid, 2005), pp. 27-45.

armado regional. Ni Unasur (Unión de Naciones del Sur) ni su dependiente Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) han logrado desactivar el enfrentamiento de Venezuela con Colombia por el tema de las facilidades otorgadas a Estados Unidos en siete bases militares colombianas. En este punto resulta cada vez más preocupante la inexistencia de mecanismos adecuados de resolución pacífica de los conflictos dentro de los sistemas de integración regional (Mercosur, CAN, SICA), que de alguna manera intentan ser paliados por otros mecanismos (Unasur y CSD, Grupo de Río y más recientemente la Cumbre América Latina y Caribe).

Ante esta situación de creciente polarización y en escenarios donde los enfrentamientos bilaterales no deben ser excluidos a la diplomacia española no le quedará más remedio, más pronto o más tarde, y de perdurar las actuales circunstancias, que tomar partido entre las distintas posturas enfrentadas. La crisis hondureña ha sido un aviso serio acerca de las dificultades de seguir navegando a dos aguas y de mantener a ultranza posturas principistas. Las amenazas de guerra de Venezuela contra Colombia son otro recordatorio todavía más importante. ¿Por eso habría que preguntarse cuál es el límite de la neutralidad española? ¿O hasta cuándo y hasta dónde España podrá mantener una postura de no ingerencia, que a veces termina teniendo efectos no deseados que provocan la enajenación de la simpatía hacia España de algunos actores regionales?

Esto es algo que tendrá su reflejo durante la presidencia semestral española de la UE en la primera mitad de 2010. El propósito del gobierno de Madrid al respecto es relanzar las relaciones entre Europa y América Latina y fortalecerlas en la medida de lo posible, ya que el proceso de ampliación y el difícil trámite del Tratado de Lisboa las habían relegado bastante. Con este objetivo en mente, el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero ha tomado una serie de iniciativas, como la potenciación de las negociaciones para la firma de Tratados de Asociación con la UE, la modificación de la posición europea común hacia Cuba o la creación de una Fundación Eurolatinoamericana que permita un mejor conocimiento mutuo.

Desde la perspectiva española el principal objetivo de su gobierno de cara al semestre europeo es la firma de los Tratados de Asociación que se están negociando, o al menos de la mayor parte de ellos. La estrategia inicial pasaba por mantener tratativas con las instancias subregionales actualmente existentes, como son Mercosur, el SICA (Sistema de Integración Centroamericana) y la CAN (Comunidad Andina) y no con países individuales.

Por distintos motivos cada proceso negociador de escala subregional conlleva una dinámica propia y circunstancias especiales, que requieren un análisis más detallado. De los tres procesos, el que más adelantado estaba hasta mediados de 2009 era el que se negociaba con la SICA. Todas las previsiones llevaban a pensar que en mayo de 2010, durante la Cumbre ALCUE de Madrid, se iba a firmar el Tratado de Asociación correspondiente. Sin embargo, el golpe en Honduras y la dura postura asumida por España, en particular, y la Unión Europea, en gene-

ral, paralizaron las negociaciones. A fin de enero, cuando asuma el nuevo gobierno de Porfirio Lobo, será el momento de retomar las negociaciones y ver si hay tiempo para llevarlas a buen puerto. En este sentido, la paz del banano, es una señal esperanzadora, aunque todavía están pendientes de resolver los interrogantes planteados en su día por Nicaragua.

Si América Latina está profundamente dividida, estos problemas han quedado claramente reflejados en el seno de la CAN, especialmente tras el abandono de Venezuela de la organización en abril de 2006.⁴ Por un lado encontramos a Perú y Colombia, que han negociado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (el motivo de la ruptura venezolana), y por el otro a Bolivia y Ecuador, aunque la postura de éste último es menos beligerante que la del primero en lo relativo a su rechazo a cualquier forma de libre comercio. Esta situación se reflejó en la negociación del Tratado con la UE. Bolivia se negó de plano a negociar, salvo que la UE reconociera su “especificidad”, algo que se aceptó para evitar problemas de gobernabilidad en el país andino, aunque finalmente el gobierno de Evo Morales decidió no seguir adelante con las conversaciones en marcha. El presidente ecuatoriano Rafael Correa ha mantenido una postura más ambivalente al respecto, acercándose y alejándose de la negociación según la coyuntura, especialmente en función de los problemas internos que afronta. Habrá que ver en este punto cómo afecta la posición ecuatoriana la salida del gobierno del que fuera ministro de Exteriores, Fander Falconí, hasta ese momento uno de los principales ideólogos del movimiento popular que condujo a Correa a la presidencia.

En estos momentos, y como consecuencia del bloqueo al que se había llegado por la postura irreductible de Bolivia y la más contradictoria de Ecuador la UE se decidió a negociar bilateralmente con Perú y Colombia, países con los que probablemente se terminará llegando a un acuerdo. Lo interesante de esta situación es que ha llevado a modificar la doctrina de la UE en relación con América Latina. Tradicionalmente, y en su esfuerzo de impulsar la integración regional, la UE había mantenido la teoría de que sólo negociaba con instancias de integración subregional y se negaba a hacer lo propio con países individuales. Paradójicamente, los dos únicos Tratados de Asociación firmados son con México y Chile, lo que habla de una clara contradicción en el tema. Es más, el reconocimiento de Brasil como socio estratégico de la UE tiende a reafirmar esta contradicción. Sin embargo, a la vista de la ruptura producida en la CAN y del riesgo de perjudicar y marginar a aquellos países, como Colombia y Perú, que sí querían intensificar su relación con Europa, se ha decidido cambiar el criterio hasta ahora predominante y aceptar la existencia de relaciones bilaterales. Queda por ver, finalmente, qué actitud adoptará Ecuador, y más después de solucionados los conflictos con el banano, lo que, al menos en teoría, debería facilitar un nuevo acercamiento.

⁴ Carlos Malamud, “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional”, Real Instituto Elcano, ARI N°54, 63 y 81/2006.

Mercosur es un caso especial, dado el largo tiempo de estancamiento que llevan las negociaciones. Durante muchos años la firma de cualquier acuerdo fue prácticamente imposible. Por un lado, Brasil y Argentina insistían en reducir el impacto negativo de la PAC (Política Agraria Común) en el acceso de sus productos agrícolas y ganaderos a los mercados europeos, y, por el otro, la UE quería reducir el marcado proteccionismo de Mercosur en las áreas de bienes y servicios, especialmente en lo relativo a las compras públicas. Mientras estuvieron abiertas las negociaciones en torno a la Ronda de Doha, éstas sirvieron de coartada para no avanzar en la negociación y para postergarla indefinidamente hasta después de la firma de un acuerdo de la OMC. Este juego se ha acabado y España está intentando, por todos los medios a su alcance, relanzar la negociación. Sin embargo, dados los problemas preexistentes, el futuro es bastante incierto, pese a la voluntad de las partes de llegar a un acuerdo político. Al mismo tiempo, las crecientes dificultades del gobierno Kirchner no ayudan demasiado en este sentido. Al respecto basta ver las dificultades surgidas por la suspensión del viaje presidencial a China, en enero de 2010, con el único objetivo de impedir que el vicepresidente Cobos ocupara interinamente la presidencia del país.

El otro gran problema es el de la relación con Cuba y la propuesta española de modificar la posición común, ante el convencimiento de los dirigentes españoles de que la política de mano dura y enfrentamiento con el régimen castrista no ha dado los resultados esperados. Sabidas son las resistencias de algunos países europeos a emprender una medida semejante si previamente no hay pasos claros de las autoridades cubanas en lo referente al respeto de los derechos humanos y a favorecer una apertura democrática, respetando los derechos políticos de la oposición. Pero también hay otros países que mantienen posturas más o menos similares a lo planteado por España. Simultáneamente ha habido declaraciones contradictorias entre el presidente del gobierno español y su ministro de Exteriores, así como en las opiniones de Herman van Rompuy, el nuevo presidente de la UE. Si bien la búsqueda del consenso entre los 27 suena difícil, será interesante ver hasta dónde está dispuesta España a avanzar en la materia y cuál es su margen de negociación. En este punto incide considerablemente la postura latinoamericana de respaldar el reingreso de Cuba en el sistema panamericano, una postura, que a diferencia de la europea, no presenta exigencias de ningún tipo a las autoridades cubanas. Lo actuado desde las Cumbres de Costa do Saúpe, Brasil, en diciembre de 2008 hasta la Asamblea General de la OEA que decidió suspender la resolución de expulsión de Cuba del sistema panamericano, pasando por la V Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, así lo prueban.

En esta situación, tanto las declaraciones oficiales de la Comisión Europea, como la lógica al interpretar los hechos más arriba mencionados, indican que se pasará a una dinámica de mayor peso bilateral en las relaciones UE – AL, potenciando el trato con determinados países en detrimento de otros. El reconocimiento de Brasil como un aliado estratégico de la UE también lo con-

firma. Es indudable que estas cuestiones van a repercutir igualmente en las relaciones entre España y América Latina, que tenderán, de forma paralela, a una bilateralización creciente. La cuestión de fondo es saber si tanto España como la UE sabrán estar a la altura de las circunstancias.