

CAPÍTULO QUINTO

IBEROAMÉRICA

IBEROAMERICA

POR MANUEL LORENZO GARCÍA-ORMAECHEA

Iberoamérica es un concepto cultural y político que incluye, según definición de la cumbre Iberoamericana de Guadalajara (México) en 1991, a los “estados soberanos de América y Europa de lengua española o portuguesa”. España y Portugal son así países iberoamericanos, aunque el término Iberoamérica se suele utilizar también para aludir solamente a los 19 países americanos de habla española o portuguesa. América Latina o Latinoamérica es asimismo un concepto político en el que caben todos los países del continente americano, desde México a Tierra del Fuego, que no son de lengua sajona. América Latina, juntamente con los 17 países del Caribe, conforma al interlocutor de la Unión Europea en las cumbres UE-ALC, la última de las cuales se celebró en Madrid, en mayo del 2002, mientras que la próxima tendrá lugar en México, en junio del 2004.

En las páginas que siguen, utilizaré indistintamente los términos Iberoamérica y Latinoamérica para referirme al conjunto de países de América Central y del Sur, a no ser que haga alusión al concepto estricto de Iberoamérica y lo iberoamericano (incluyendo a España y Portugal), en cuyo caso lo advertiré al lector.

En el año 2003, que nos ocupa, se han confirmado en Latinoamérica las tendencias que ya comenzaron a manifestarse al final de los años 90, y que han ido adquiriendo una mayor definición y nitidez desde el comienzo del nuevo milenio. Este artículo tratará de identificar esas grandes tendencias a la luz de lo acontecido en 2003 en Latinoamérica. Creo que puede ser útil comenzar con un comentario general sobre los desafíos de la situación actual, para analizar después las circunstancias que han conducido hasta este punto. Ello nos dará perspectiva

suficiente para tratar de identificar las tendencias futuras y para analizar el probable desarrollo de las relaciones de Latinoamérica con los Estados Unidos y con Europa. Como es natural me referiré también con algún detalle al presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, tras las decisiones de la XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, los días 14 y 15 de noviembre del 2003.

EL PRESENTE DE AMÉRICA LATINA

En el año 2003 la economía en Latinoamérica sigue sin despegar y, en términos generales, puede decirse que la pobreza y el desempleo no han disminuido. Los índices de paro en la región han alcanzado los niveles más altos de las últimas dos décadas y también han crecido los de pobreza: casi 220 millones de personas (el 45% de la región) son pobres y el 20% de los latinoamericanos no disponen de lo suficiente para atender ni siquiera a su alimentación. Hoy hay en Latinoamérica 11 millones de personas más que en 1990 viviendo bajo el umbral de la pobreza.

Muy amplios sectores de la población se consideran al margen de los regímenes democráticos y no se sienten representados por el sistema político de su país: al contrario, se sienten excluidos. Por otra parte, la marginación de vastos sectores de la población es la base de apoyo de líderes populistas, algunos de los cuales se han convertido ya en Jefes de Estado poco proclives a continuar las reformas económicas de los 90 y dispuestos a adoptar políticas de corte más nacionalista.

El presidente Chávez de Venezuela es el ejemplo más extremo de esta tendencia, pero las elecciones recientes en Bolivia, Ecuador, Argentina, Brasil, Paraguay y El Salvador, han colocado en la escena política a nuevos líderes de corte populista, ya sea porque han ganado las elecciones o porque se han convertido en figuras imprescindibles de la oposición.

Hay quien considera, posiblemente con razón, que esta situación de debilidad en la región no es una novedad, sino que representa un nuevo ciclo en los bruscos altibajos —tradicionales y periódicos— en Latinoamérica, pero esta explicación no resulta del todo satisfactoria. En comparación con la década de los 90 estamos mas bien en presencia de un retroceso.

¿Qué ha fallado? Para entenderlo hace falta disponer cierta perspectiva histórica y buscar los antecedentes de la actual situación.

Los antecedentes

Tras la denominada “década perdida” de los años 80, los 90 comienzan como una década muy prometedora para Iberoamérica, marcada en lo económico por el denominado “Consenso de Washington”, que proponía una política económica vinculada al sistema norteamericano del libre mercado y, en lo político, por el final de la Guerra Fría y la desaparición de la bipolaridad.

Durante los años 90 se adoptaron decisiones económicas de gran calado para la reestructuración económica, que permitieron reducir fuertemente la inflación, aumentar las exportaciones y un acceso mucho más amplio a los capitales internacionales. El comercio experimentó un crecimiento medio anual del 11% y las inversiones directas extranjeras hacia Iberoamérica crecieron de un modo extraordinario: entre 1990 y 1995 Latinoamérica recibió el 29% de las inversiones extranjeras directas hacia países en desarrollo y este porcentaje alcanzó el 40% en la segunda parte de la década, lo que supuso el crecimiento más alto a nivel mundial en este campo.

En el terreno político, la región en su conjunto se embarcó en un profundo proceso de democratización, con elecciones libres y justas a lo largo y ancho de Iberoamérica. Todos los regímenes autocráticos —con la conocida excepción de Cuba— fueron reemplazados por gobiernos comprometidos con la democracia, el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. Surgieron además nuevas iniciativas de integración regional, la más importante de las cuales es, sin duda, MERCOSUR.

Aunque muchos de estos avances sobreviven, Latinoamérica ha atravesado, desde finales de los 90, unas crisis profundas, de distinta naturaleza pero de efectos devastadores sobre las economías y sobre las ilusiones y esperanzas de los ciudadanos, entre los que comienza a ser palpable una cierta desilusión y desencanto, junto con la percepción de que la democracia, la liberalización de los mercados, la globalización y el propio sistema político no funcionan en su beneficio.

Pero, como ya nos preguntábamos anteriormente ¿por qué no se ha alcanzado un crecimiento estable, ni se ha conseguido reducir la pobreza, ni las desigualdades, ni mejorar la calidad de vida en el conjunto de Iberoamérica, a pesar de haber adoptado medidas liberalizadoras, privatizaciones a granel y a una apertura comercial durante más de 10 años?

Una explicación comúnmente apuntada en Latinoamérica es la del entorno internacional adverso: la culpa sería exterior porque el sistema financiero internacional no ha sido capaz de preservar a la región de la inestabilidad de los mercados financieros, que la afecta terriblemente.

Pero es también un hecho que las medidas liberalizadoras de los 90 raramente fueron seguidas por reformas institucionales dirigidas a aumentar la inversión en capital humano, o a robustecer el marco legal y la regulación estricta de los mercados, ni tampoco a mejorar la calidad de la gobernabilidad o a desarrollar políticas fiscales justas. Todas estas reformas institucionales profundas son esenciales para proteger los volátiles flujos de capital: ello es particularmente cierto en Latinoamérica, que tiene muy bajas tasa de ahorro interno y una pesada carga con el servicio de su deuda y necesita mantener un acceso expedito al capital exterior.

Como ha dicho el ex presidente del Brasil, Fernando Enrique Cardoso, en el curso de una conferencia pronunciada en la Casa de América en Madrid en febrero de este año, el problema de Latinoamérica no es un problema de mala gestión económica —porque los economistas suramericanos han estudiado en las mejores universidades europeas y americanas y sus planteamientos son tan buenos como los de norteamericanos o europeos— sino de insuficiente fortaleza institucional.

Cardoso resume el actual estado de cosas afirmando que en los últimos 15 años la situación política ha mejorado en Latinoamérica, pero que las instituciones siguen sin ser suficientemente fuertes. Ahora, según Cardoso, nos encontramos en una “situación intermedia” en la que ya no se dan las condiciones para regímenes autoritarios, pero tampoco para la participación de toda la población en la vida política. En Iberoamérica —dice— se ha logrado en los últimos 13 años más libertad que democracia, que no es la misma cosa.

El diagnóstico de Jorge Castañeda, ex Canciller mexicano, también coincide con el de Cardoso y con el del Comisario de la UE Patten, en el sentido de que el fracaso de las recetas económicas no se arregla con nuevas recetas económicas, sino que es necesario cuestionar la

“calidad institucional de América Latina”. Castañeda cree que los malos resultados de las reformas económicas no residen probablemente en el ámbito macroeconómico, sino en los defectos institucionales de los regímenes políticos iberoamericanos, que han transitado durante decenios por la Historia con una institucionalidad que pudiera llamarse “disfrazada”: regímenes autoritarios disfrazados de presidenciales; Estados de orden disfrazados de Estados de Derecho; perpetuación de oligarquías en el poder disfrazadas de alternancias formales; derechos de propiedad y regímenes fiscales especiales disfrazados de justicia social; Parlamentos impotentes y Poderes Ejecutivos omnipotentes disfrazados de separación de poderes, etc.

Este “modus vivendi” fue funcional durante décadas, según Castañeda, en la mayor parte de los países iberoamericanos, pero es evidente que, en condiciones de democracia y en el mundo globalizado del siglo XXI, esta “Gran Simulación Latinoamericana” —como él la denomina— es insostenible, porque no sólo ha dejado de ser funcional, sino que además es contraproducente, porque el anhelado crecimiento económico, la creación y distribución de la riqueza, la generación de empleos, etc.. sólo serán posibles en un contexto de “calidad institucional superior”, en una estricta correlación entre la realidad y la Ley, entre lo que se dice y lo que se hace.

El resumen podría ser que, durante los años 90 Iberoamérica realizó las reformas pactadas en el “Consenso de Washington” con sinceridad, pero ha fallado en la reforma institucional.

Las tendencias

Como resultado de lo anterior, en la actualidad podrían identificarse —aún a riesgo de una simplificación excesiva— tres tendencias, ninguna de ellas positiva:

- Una debilidad de las instituciones, de la economía y un desencanto de la ciudadanía con el sistema (establishment) político, acompañado por el resurgir de líderes populistas.
- Tendencia a una mayor inestabilidad social y política en la región.
- Posibilidad de que la situación empeore.

Estas tendencias están tan relacionadas entre sí que casi podría hablarse de una sola, pero puede ser ilustrativo el detenerse en cada una de ellas.

- a).- El problema de la crisis institucional y económica radica probablemente en que el establishment político latinoamericano no entendió, o no quiso considerar en su día la profundidad de la crisis y siguió mirando para otro lado. Como dijo recientemente en Washington (Conferencia anual sobre Comercio e Inversión, organizada por la Corporación Andina de Comercio (CAF), el pasado mes de septiembre) el político y periodista venezolano Teodoro Petkoff, las circunstancias que llevaron, por ejemplo, a la elección de un “salvador” en la persona de Chávez conforman un fenómeno que no es solamente venezolano, sino que tiene que ver con una reacción populista frente al ineficiente sistema político liberal latinoamericano y frente a las medidas económicas vinculadas al “Consenso de Washington”. Si el Consenso de Washington nació como una reacción a décadas de populismo, ahora el populismo parece querer tomarse la revancha.

Esta interpretación evoca parecidos problemas y circunstancias en otros países de la región (Bolivia, Ecuador o Perú, por ejemplo) dónde, como ya se apuntó, hemos asistido a un aumento de políticas populistas, con marcados tintes nacionalistas, de líderes que desconfían de la globalización y que consiguientemente tienden a separar o desconectar a sus países de la comunidad global internacional, y a dividir a los votantes en grupos étnicos o de clase. De este modo, los cada vez más amplios sectores de la población que se sienten marginados y empobrecidos se han convertido en la base del apoyo de líderes populistas, que promueven y explotan la desestabilización política y social como el modo más rápido de alcanzar el poder. Estos líderes están más interesados en recurrir a la acción directa que a pactar una reforma genuina y sistemática que requeriría tiempo, tenacidad y sacrificios.

La crisis de las instituciones y de la economía, vinculada al fracaso de los políticos “convencionales”, está dando lugar a un desplazamiento de la clase política iberoamericana hacia la izquierda, al tiempo que la noción de un Estado más poderoso e intervencionista ha ganado algún terreno. Se podrá argüir que este cambio desde el pragmatismo al populismo no es nuevo en Latinoamérica pero, en todo caso, supone un paso atrás.

- b).- Una mayor inestabilidad social y política en la región. Es evidente que si los gobiernos no consiguen poner en pie unas políticas económicas y sociales que cuenten con una sólida base de apoyo popular para completar el necesario proceso de reformas, Latinoamérica no tendrá demasiadas posibilidades de romper el círculo vicioso de la deuda y la pobreza ni del consiguiente descontento social e inestabilidad política. Esta situación recurrente puede conducir a situaciones de violencia y disturbios —como de hecho ya está ocurriendo en algunos países de la región— y crear un terreno abonado para la criminalidad organizada, el tráfico de drogas o la actuación de grupos terroristas.
- c).- Tendencia al empeoramiento. El problema se agrava porque, aún en el caso de que se impusieran en la región un conjunto de políticas reformistas destinadas a remediar paulatinamente los problemas apuntados, sería necesario mantener esas políticas por espacio de una o varias generaciones hasta obtener resultados perdurables. Pero, como ya vimos, las tendencias actuales sugieren que, en vez de reformas destinadas a la creación de condiciones estables para el crecimiento económico, estamos asistiendo precisamente a un cambio en la región hacia políticas populistas. Una vez más el gobierno del presidente Chávez es un ejemplo, en la medida en que su política —al menos hasta la fecha— no parece que contribuya a superar las dificultades económicas del país, ni la división entre sus partidarios y detractores.

Las medidas necesarias

Estas tendencias negativas deben ser contrarrestadas mediante medidas adecuadas, que constituyen una especie de contrapunto en positivo a todo lo anterior:

- Hay que reducir las enormes bolsas de pobreza en Iberoamérica y promover la inclusión social, para lo que es indispensable una mejor distribución de la renta, mediante una política fiscal justa y eficaz, así como la mejora de los servicios de educación y salud: sin que se den estas condiciones no parece posible convertir el crecimiento económico en reducción de la pobreza.
- Es necesario además promover la participación de todos los sectores sociales en la vida política, incluyendo a los más pobres y a las minorías étnicas porque, de otro modo,

continuaría creciendo el descontento y el desorden. La correlación entre un medio transparente y abierto para los negocios y una sociedad “inclusiva”, abierta y democrática es evidente. Habría que añadir —y ello es mas actual que nunca en el año 2003— que ni la cooperación de la Unión Europea, ni la cooperación española, ni la de EEUU pueden suplir las deficiencias de sistemas fiscales ineficaces, o sustituir al esfuerzo individual de cada país por desarrollar sus propias instituciones o por crear una administración pública mas responsable y profesional. Los países “donantes” no deben ser parte en la perpetuación de la “Gran Simulación”, por utilizar la definición de Jorge Castañeda, allí donde ésta se produce.

- Relacionada con el punto anterior, se encuentra la impostergable necesidad de conseguir que Latinoamérica deje de ser exportador neto de capital, lo que requiere políticas destinadas a aumentar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos de forma que, quienes pueden hacerlo, no continúen con la práctica casi rutinaria de transferir capitales al extranjero, mientras sus gobiernos aumentan paralelamente el gasto público con nuevos préstamos. Si la región no es capaz de disminuir su dependencia del capital extranjero, continuará deslizándose de crisis en crisis.
- Es indispensable profundizar en la integración regional, Los beneficios de la integración son obvios y considerables: un mayor mercado atractivo para la inversión exterior, una mayor competitividad y un mayor peso negociador. Estos factores disminuyen además la dependencia y la vulnerabilidad frente a los golpes del exterior. Por lo demás, la integración regional robustece la estabilidad y ayuda a prevenir conflictos. Los europeos sabemos que esto es así, porque la prosperidad y la estabilidad de Europa no podrían entenderse sin el compromiso de todos los países miembros de la UE con la integración regional. En Iberoamérica, como es sabido, se han producido avances importantes en la integración sub-regional Centroamérica, Comunidad Andina, MERCOSUR y también en el terreno de la integración inter-regional con la UE y con los Estados Unidos.
- Para España, Iberoamérica es uno de los tres vértices, junto con Europa y los Estados Unidos, de lo que pudiéramos llamar “triángulo occidental” y, por consiguiente, la promoción de una integración plena de Iberoamérica en el mundo occidental —definido por un conjunto de principios y valores compartidos— es una de las prioridades fundamentales de nuestra política exterior.

Pero la situación concreta en 2003 de los distintos países en el contexto de los procesos regionales e interregionales en curso requiere un tratamiento aparte, como también lo requieren las relaciones de Iberoamérica con los Estados Unidos, con la Unión Europea y con España.

LA EVOLUCIÓN DE LOS PAÍSES Y DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN 2003

México

La relación de México con los Estados Unidos es una constante dialéctica de la identidad mexicana, a la que el país debe algunas características tan marcadas de su política exterior (la no intervención, el apoyo a la descolonización y autodeterminación), como desde la revolución mexicana lo han sido otras características en el ámbito interno: el control civil de las fuerzas armadas y la hegemonía de un solo partido.

México es un referente indispensable en Iberoamérica por su vocación y voluntad de liderazgo en la zona. Es una potencia cultural, con una presencia creciente en los Estados Unidos y con un papel muy relevante en la difusión de la lengua española y de la cultura en español en el mundo.

Es posible que México sea hoy ya la décima economía mundial. Es el país de habla española más poblado (100 millones) y ha conseguido multiplicar por 9 sus exportaciones en los últimos 10 años. Es el único país, junto con Israel y Chile, con relaciones especiales y privilegiadas con los dos mayores conjuntos económicos y comerciales del mundo, EEUU (mediante el NAFTA o Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, firmado en 1992) y la UE (con la que mantiene un Acuerdo de Asociación, que entró en vigor en el 2000).

En julio de 2000 comienza en México, con el triunfo electoral de Vicente Fox, un nuevo período de transición democrática, de gran importancia para el país y para la región. El presidente Fox propuso profundas reformas que van desde la lucha contra la pobreza y la reforma fiscal, a la reforma institucional, la democratización del Estado y la apertura económica. En política exterior, propuso un aumento de la presencia internacional de México, que inicia así,

de la mano del canciller Jorge Castañeda, un cambio copernicano en su proyección exterior mediante una aproximación decidida a los Estados Unidos, el apoyo a los derechos humanos en el mundo como eje principal de su política, y una presencia muy activa en todos los foros internacionales. México lanza también el “Plan Puebla-Panamá”, destinado a impulsar el desarrollo económico y las infraestructuras de Centroamérica y el sur mexicano, para promover la integración de la zona.

La posición del gobierno Fox —del que acaba saliendo Jorge Castañeda— ante la política de los Estados Unidos tras el 11-S y en torno a la guerra de Irak (momento en el que México ocupa un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU), producen un distanciamiento entre ambos países, al que contribuye también la insistencia mexicana y la negativa norteamericana a negociar el acuerdo de inmigración pendiente. Esta situación, acompañada de una menor pujanza de México en los foros internacionales y de ciertas dificultades de la Administración Fox para llevar adelante su importante programa de reformas en el Congreso, donde su partido —el PAN— no tiene mayoría suficiente, hacen que la percepción de México en el 2003 sea la de un gran país en transición hacia nuevas definiciones y que, en términos relativos, el liderazgo mexicano en Iberoamérica haya perdido algún lustre tras la elección de Lula y las propuestas e iniciativas de Brasil en MERCOSUR durante este año.

Hay que decir que las relaciones de España con México son excelentes y llenas de contenido. En 2002, con la visita de Estado de SSMM los Reyes a México (la quinta visita real) celebramos el XXV aniversario del restablecimiento de relaciones diplomáticas y hoy estamos consolidando conjuntamente una relación estratégica y una auténtica comunidad de intereses. México es, junto con Brasil, el principal destino de la inversión española, que en México se dirige además a los sectores estratégicos. Existe una intensa cooperación en materia antiterrorista entre los dos países. España y México siguen siendo dos motores fundamentales del sistema de cumbres Iberoamericanas.

Centroamérica

Los países centroamericanos han sido siempre los pioneros de la integración regional, aunque hasta ahora con poco éxito, porque la integración no se ha contemplado como un fin, sino como un instrumento para el desarrollo individual. Existe todavía una gran dispersión de

recursos (por ejemplo más de 100 bancos diferentes en la región) y disparidades en el desarrollo económico y monetario (Panamá y El Salvador tienen el dólar como moneda).

Como es sabido, en 1993 se inicia el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), con Salvador, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Nicaragua (en el 2000 se unen Belice y República Dominicana), que persigue la integración económica social, cultural y política. El sistema cuenta con una Secretaría Permanente, Cumbres de Presidentes, un Parlacén en Guatemala y una Corte Centroamericana en Managua, pero hasta ahora había faltado, tal vez, convicción y liderazgo. Sin embargo, en los últimos años y desde luego en 2003, se ha percibido un interesante aumento en los intercambios comerciales y un nuevo impulso integrador.

España concedió a Centroamérica una importancia estratégica fundamental como nexo de unión entre los Virreinos de México y Perú. Después, con nuestras intendencias en Centroamérica dependientes de Nueva Granada, se creó una homogeneidad política y económica en la región que ha pervivido hasta hoy. La importancia estratégica de la zona ha continuado siendo la constante en la relación de Centroamérica con los Estados Unidos. Tal vez ninguna otra área del mundo esté más integrada en el sistema económico de los EEUU ni sea más vital para la seguridad de Norteamérica que Centroamérica, como se puso de manifiesto durante el largo periodo de la Guerra Fría.

En los últimos años se ha ido avanzando poco a poco en el proceso de modernización institucional: judicial, de policía, de las administraciones públicas... Centroamérica es además una de las áreas prioritarias de la cooperación española y de la cooperación de la Unión Europea. También los Estados Unidos se están implicando de forma más intensa en el desarrollo y en el fortalecimiento institucional de la zona, con la que celebran regularmente Cumbres presidenciales (de las que se auto-excluye Panamá) y con la que se han propuesto firmar un Acuerdo de Libre Comercio a finales de 2004.

La Unión Europea, como se recoge en el párrafo 17 de la declaración surgida de la Cumbre ALC-UE en Madrid, en mayo del 2002, estaba comprometida con la negociación de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con las Repúblicas Centroamericanas, como paso previo a la negociación de un Acuerdo de Asociación con la zona. Lo que se perseguía —y se ha logrado concluir y rubricar en el pasado mes de octubre— era alcanzar el Acuerdo Político y de Cooperación antes de fin de este año 2003, de forma que en la próxima Cumbre ALC-UE en

México en 2004, se disponga ya de un mandato para comenzar a negociar un Acuerdo de Asociación, similar a los ya existentes con México y Chile y al que todavía negocia la UE con MERCOSUR.

En el 2003, después de décadas de convulsión y tras los terribles desastres naturales de años muy recientes Centroamérica es, en términos relativos y en comparación con fechas recientes, la región de Latinoamérica con perspectivas inmediatas más halagüeñas de recuperación y de crecimiento económico, así como de avances en su integración regional y en las negociaciones con los EEUU y con la UE.

En cuanto a las relaciones con España, baste decir que Centroamérica es el área preferente de la cooperación española en el mundo. 2003 ha sido además un año en el que se ha puesto de manifiesto nuestra sintonía política con los países de la zona en la reunión que Aznar mantuvo en El Salvador con los presidentes centroamericanos el 9 de junio y en la más reciente del mismo formato mantenida el pasado 15 de noviembre al margen de la cumbre Iberoamericana en Santa Cruz de la Sierra, y que es la quinta de este tipo de cumbres España-Centroamérica celebradas en esta legislatura. Un paso importante en la profundización de nuestras relaciones es sin duda la participación de Fuerzas Armadas de Honduras, El Salvador, República Dominicana y un contingente médico de Nicaragua, junto con tropas españolas, integradas en la brigada “Plus Ultra”, en Irak.

Cuba

La relación de la comunidad internacional con Cuba se ve enormemente dificultada por la existencia en La Habana del único régimen dictatorial en el continente americano. El régimen de Castro fue expulsado de la OEA en 1962, pero ha resistido la ola de democratización en Iberoamérica y permanece hoy como un extraño anacronismo en el mundo occidental. Extraño y cruel, porque los últimos años del dictador, lejos de facilitar la inevitable transición posterior hacia un sistema democrático, se están caracterizando por una durísima represión de los disidentes, como la desatada a partir del 17 de marzo de este año, con un saldo de 75 detenidos y condenados sin las mínimas garantías procesales, y la ejecución el 11 de abril de tres cubanos que habían secuestrado un barco para huir a los EEUU.

La democratización de la isla sigue siendo el objetivo que Washington desea alcanzar con el bloqueo económico a Cuba. Por lo que hace a la UE, las relaciones de los países miembros (incluida naturalmente España) se rigen desde 1996 por la posición común de la Unión Europea que condiciona la intensificación del diálogo político y la cooperación a los avances que se produzcan en Cuba hacia la democracia. Tras los acontecimientos de marzo y abril, la UE hizo pública el 5 de junio una declaración a la que el gobierno cubano reaccionó de forma virulenta, acusando a España de ser la instigadora de medidas restrictivas en las relaciones de la UE hacia Cuba. La reacción cubana no tiene seguramente precedentes en los anales diplomáticos, pues el propio Jefe del Estado cubano, acompañado de los mas conspicuos miembros de su gobierno, encabezó una manifestación de cientos de miles de cubanos frente a la Embajada de España en La Habana, en la que se profirieron insultos contra miembros del Gobierno español. Otra manifestación similar tuvo lugar frente a la Embajada de Italia. Pocos días después Cuba denunció el Acuerdo con España para el funcionamiento del centro cultural de La Habana, que ha sido cerrado.

Lo ocurrido en 2003 demuestra una vez mas que, a pesar de nuestra vinculación casi de familia con Cuba que permitió mantener la intensidad de nuestras relaciones incluso en época de Franco, estas relaciones no podrán normalizarse hasta que no exista en Cuba un régimen político democrático en el que se garanticen los derechos fundamentales de las personas. Entre tanto nos oponemos a medidas coercitivas o a sanciones de tipo económico o comercial contra Cuba, por entender que perjudican sobre todo al pueblo cubano. Pero entendemos necesario que la UE mantenga una actitud muy clara e inflexible frente a la actual postura represiva y absoluta falta de respeto a los derechos humanos del régimen cubano. El régimen de Castro se halla hoy mas aislado y desprestigiado que nunca, incluso entre quienes fueron alguna vez sus hagiógrafos, y sólo encuentra ya algunas simpatías entre algunos líderes populistas iberoamericanos.

MERCOSUR y Chile

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay conforman la zona meridional del continente americano, juntamente con Chile. Son países con numerosos puntos en común, como la ausencia de grandes comunidades indígenas y el desarrollo cultural y económico, aunque actualmente atraviesen una crisis en sus economías. Sus similitudes son indudablemente un elemento que facilita su integración. Existe además entre ellos un cierto paralelismo histórico reciente, en la

medida en que las actuales democracias del Cono Sur renacieron tras largos períodos de regímenes militares.

Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil son miembros del Tratado de Asunción de 1991 por el que se crea MERCOSUR, del que tanto Chile como Bolivia son miembros asociados. Bolivia es también miembro de la Comunidad andina (CAN).

Argentina está atravesando la que posiblemente sea la mas grave crisis de su historia. De 61.000 millones de dólares de deuda en 1991, el país pasó a 146.000 millones en 2001. La renta per cápita cayó de 7.200 dólares en 2001 a 2.750 en 2002. Hoy el 40% de los argentinos se encuentra al borde de la pobreza (con lo que el país se incorpora a la media iberoamericana, a lo que no estaba acostumbrado). La pérdida de credibilidad de la clase política es, en general, abismal debido a su mala gestión, a la percepción de corrupción y a los escándalos financieros. En esta situación, el presidente Nestor Kirchner llegó a la Casa Rosada el pasado mes de mayo con tan solo el 22 % de los votos, pero desde entonces se ha esforzado por fortalecer su posición y su gobierno con medidas destinadas a subrayar el comienzo de un nuevo período, como la destitución del Presidente de la Corte Suprema y la resurrección de casos de groseras violaciones de derechos humanos por parte de miembros de las Fuerzas Armadas durante la dictadura de los años 70. En septiembre consiguió un acuerdo favorable con el FMI —para lo que España prestó su apoyo— que podría ayudar a Argentina a salir del agujero en el que cayó tras la crisis de sus finanzas en el 2001. El presidente Kirchner mantiene hoy muy altos índices de popularidad, basados en su imagen reformista, que espera seguramente le sean útiles para hacerse con el liderazgo del peronismo y para proseguir con su política de cambios. La economía parece estar creciendo a un ritmo cercano al 7%.

Brasil constituye una unidad geopolítica de enormes dimensiones, que contrasta con la fragmentada geografía política de la América hispana. El providencial desplazamiento de la corte portuguesa desde la península a Brasil tras la invasión napoleónica de Portugal y la continuación del régimen presidencialista brasileño es la principal causa histórica de la unidad política y territorial del país, que con 170 millones de habitantes constituye entre el 36 y el 40% de la media ponderada étnica, económica, demográfica y territorial del subcontinente. Brasil, sin serlo todavía del todo, tiene vocación de gran potencia y persigue con ahínco una estrategia integracionista suramericana.

En las elecciones legislativas de noviembre del 2002 se produjo la victoria histórica de Luis Ignacio Lula da Silva, antiguo líder sindical y contumaz candidato a la presidencia del país. Su elección ha sido vista generalmente como un punto de inflexión política, porque se le concede la inteligencia, el carácter y la tenacidad suficientes para iniciar un camino político nuevo, alejado de las políticas “convencionales” seguidas hasta ahora por los líderes iberoamericanos elegidos democráticamente. El presidente Lula ha actuado con gran prudencia y moderación en los primeros meses de su mandato tanto en su aproximación a los problemas internos como en política exterior.

En el interior, el presidente Lula, que en septiembre pasado mantenía un alto índice de apoyo popular en las encuestas (el 46% de los brasileños pensaba que lo estaba haciendo bien o muy bien) se ha embarcado en un programa de reformas de la seguridad social y tributaria, sobre la base de evitar en lo posible la confrontación e ir ganando los apoyos necesarios. En lo económico, las relaciones del Brasil de Lula con el FMI son ejemplares y el pasado 11 de septiembre el Ministro de Economía, Sr. Palocci, recibió la luz verde de su Presidente para negociar un nuevo acuerdo con el FMI destinado a sustituir al actual que caduca a finales del 2003. Aunque el presupuesto previsto para el 2004 continúa sin ofrecer el giro social que demanda un sector importante del Partido de los Trabajadores en el Gobierno, se considera un presupuesto realista y restrictivo que pretende controlar la inflación y promover el comienzo del crecimiento económico, tras los meses de recesión ocasionados por el ajuste aplicado por el nuevo gobierno.

En política exterior, el presidente Lula ha visitado los países vecinos —para promover el relanzamiento del MERCOSUR— y otros países iberoamericanos, además de Europa y los EEUU y ha participado en la reunión del G-8 en Evian (Francia). El Brasil de Lula busca no sólo el liderazgo del MERCOSUR, sino que además quiere encarnar, en la figura del actual Presidente, una nueva forma de hacer política en Iberoamérica, donde Lula es ya un referente obligado.

Las relaciones con España siempre han sido buenas, pero atraviesan un momento muy positivo tras la visita de Estado de Lula a España el pasado mes de julio. El presidente del gobierno español visitó a finales de octubre Brasil, y el pasado día 14 de noviembre se firmó en Santa Cruz de la Sierra un documento denominado “Plan estratégico España-Brasil”, para

desarrollar al máximo las potencialidades de colaboración y concertación en las relaciones entre nuestros dos países.

Uruguay consiguió en 2003 reprogramar su deuda con éxito, lo que podría confirmar los —todavía débiles— signos de recuperación de su economía para el 2004, después de casi 4 años de caída de la actividad económica. El Banco Mundial otorgó un préstamo de 250 millones de dólares al país para fortalecer el proceso de reformas estructurales. En el exterior, Uruguay mantuvo una posición ecléctica en el conflicto de Irak, lo que le valió al Gobierno del presidente Batlle las críticas de la izquierda uruguaya y cierta indiferencia de Washington, que no apreció el no alineamiento de Montevideo. Uruguay tampoco ha aceptado la inmunidad de los ciudadanos norteamericanos ante la Corte Penal Internacional. Con todo, las relaciones Uruguay-EEUU son fluidas y Washington ha ofrecido a Uruguay negociar un acuerdo de inversiones similar al negociado con Chile.

En MERCOSUR, Uruguay se muestra poco receptivo a la idea de un predominio excesivo del eje Brasilia-Buenos Aires e insiste en que las decisiones se adopten a cuatro y no a dos. Además ha solicitado un trato preferencial para las economías de los socios pequeños del bloque, con una reducción del Arancel Externo común.

Paraguay, que ha experimentado una notable caída de la actividad económica y fuertes tensiones políticas en los últimos años, ha comenzado una nueva andadura con el gobierno del presidente, Nicanor Duarte Frutos, quien tomó posesión de su cargo a mediados del pasado mes de agosto de 2003. Duarte se esfuerza desde entonces por llevar a cabo una reforma que contribuya al saneamiento moral de las instituciones, mediante la lucha contra la corrupción, la mejora en la educación y un renacimiento ético del país. En política exterior desea romper el aislacionismo paraguayo de épocas pretéritas. Su política en MERCOSUR es similar a la uruguaya, en el sentido que busca también un trato preferencial para la economía de su país y el reconocimiento de las asimetrías entre los países miembros.

El año 2003 ha sido importante para Chile, porque en él concluye el proceso de ratificación del Acuerdo de Asociación con la UE y a partir del 1º de febrero entra en vigor su parte comercial. El 6 de junio se firmó en Miami el Tratado de Libre Comercio entre los EEUU y Chile, a pesar de las previas dificultades en las relaciones bilaterales producidas por la negativa chilena a apoyar a los EEUU en la crisis de Irak. El Acuerdo ha pasado después por la

aprobación del congreso norteamericano. Además, Chile ha firmado en febrero un Tratado de Libre Comercio con Corea del Sur y ha concluido la negociación con la EFTA para un acuerdo similar. Chile ha sabido llevar a cabo una política de apertura económica, de sesgo claramente occidental y muy cuidadosa de sus relaciones con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Su relación con Argentina es de carácter estratégico; con Perú mantiene unas relaciones complejas, y siguen rotas las relaciones diplomáticas con Bolivia, aunque ambos países negocian un Tratado de Libre Comercio entre sí y existe un gran interés chileno por lograr que el gobierno de La Paz elija un puerto del Pacífico chileno para la exportación de sus inmensas reservas de gas natural a los Estados Unidos.

Chile es miembro asociado de MERCOSUR, mantiene una gran actividad en el seno del Grupo de Río y fue elegido miembro del Consejo de Seguridad de la ONU para los años 2003 y 2004. Chile tiene, con diferencia, la renta per capita más alta de la región (en torno a los 5.000 dólares) y su economía ha mejorado sus expectativas para este año 2003 y para el 2004.

MERCOSUR y la Unión Europea

El Acuerdo Marco UE-MERCOSUR fue firmado el 15 de diciembre de 1995. Este Acuerdo estaba destinado a preparar en el futuro una Asociación, que debería incluir una zona de libre cambio. Con vistas a asegurar el paso a la nueva etapa de Asociación, la Comisión Europea presentó al Consejo un proyecto de mandato para negociar un Acuerdo de Asociación Interregional entre la UE y sus Estados miembros, por un lado y MERCOSUR y sus Estados partes, por otro. El objetivo del Acuerdo en materia comercial era una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios. Hasta el momento se han celebrado diez rondas de negociación en el seno del Comité Birregional de Negociaciones UE-MERCOSUR, la décima de las cuales en Asunción entre el 23 y 27 de junio pasados.

Las sesiones de negociación abarcan tres sectores: el diálogo político, las cuestiones comerciales y la cooperación. En la séptima ronda quedaron cerrados prácticamente las cuestiones comerciales y la cooperación. El “road map” de las negociaciones ha sido básicamente respetado hasta la fecha, aunque con algunos problemas en la X Ronda. Son problemas debidos fundamentalmente a la no presentación por MERCOSUR de la oferta de compras públicas y disparidades de principio en cuanto a las ofertas de desarme arancelario. Pese

a ello, la Comisión ha calificado los resultados de la X Ronda como “razonables”. Tras el fracaso de la reunión de la OMC en Cancún, la UE y MERCOSUR decidieron reflexionar sobre la medida en que esta falta de resultados afectará a sus negociaciones. De todos modos, en la segunda reunión ministerial para las negociaciones UE-MERCOSUR que tuvo lugar en Bruselas el 12 de noviembre pasado, se produjo un importante avance al acordar los ministros un calendario firme para las futuras negociaciones. Las perspectivas para la XI Ronda negociadora son ahora mas halagüeñas.

España siempre ha apoyado a MERCOSUR. El Acuerdo Marco Interregional entre la UE y MERCOSUR se firmó durante la presidencia española en la UE en 1995. España desea que las negociaciones con la UE concluyan tan pronto como sea razonablemente posible para que pueda firmarse el Acuerdo de Asociación Interregional entre ambas partes, previsiblemente en 2005.

La Comunidad Andina

Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú, que constituyen el CAN, son países con un complejo marco regional con los siguientes elementos comunes:

- 1).- la situación en Colombia, con un incremento del terrorismo y la violencia, que tiene un efecto desestabilizador para los países fronterizos;
- 2).- el narcotráfico, que mantiene su tejido poderoso ante la debilidad de las instituciones gubernamentales y la falta de recursos alternativos viables para el campesinado;
- 3).- Instituciones democráticas débiles que son caldo de cultivo del populismo y
- 4).- unos sectores sociales y políticos con un fuerte componente indígena, proclives a un discurso radical trasnochado, pero adaptado a los tiempos modernos (anti-globalización, proteccionista-nacionalista y anti-sistema).

Los propios actores andinos han sido tradicionalmente escépticos sobre las perspectivas integradoras del CAN, debido a las dificultades derivadas de conceptos muy arraigados en los

países, como el de soberanía y al recelo de los vecinos. Pese a esta situación, la comunidad Andina parece estar despertando de un largo letargo.

Colombia es la democracia mas antigua de Latinoamérica, pero hoy el estado colombiano tiene que hacer frente al narcotráfico y a varias guerrillas que atacan sus cimientos cada día. Sin embargo Colombia sigue siendo el primer productor editorial de Iberoamérica, es fuente inagotable de inspiración y creación intelectual, y el país, aunque su imagen se ha deteriorado, consigue mantener un perfil civilista y democrático.

El presidente Uribe sigue gozando desde su toma de posesión el 7 de agosto de 2002 de un amplio respaldo popular, y aplica una política de firmeza ante los grupos armados ilegales a la vez que muestra su disposición a abrir vías de negociación siempre y cuando dichos grupos abandonen el terrorismo e inicien una tregua o cese del fuego y de las hostilidades. Está impulsando una gran reforma política, económica y social que ha sido sometida, en parte, a consulta popular mediante un complicado referéndum el pasado mes de octubre, pero sin alcanzar el numero de votos necesarios para su aprobación.

Los principios de la política de seguridad democrática del presidente Uribe consisten en mantener en todo momento las puertas abiertas a una solución negociada mediante la persuasión y un diálogo abierto, pero desde el reconocimiento de que Colombia es una democracia establecida y que los grupos armados deben renunciar al terrorismo para poder iniciar la vía negociada. Su tratamiento del conflicto es diferente al de anteriores gobiernos al no reconocer status político a los grupos armados y al señalar el cese de hostilidades como requisito para el inicio de las negociaciones.

En política exterior la prioridad del gobierno Uribe es la de recabar apoyos, tanto de los países vecinos como de la comunidad internacional para combatir los desafíos a los que se enfrenta y salvaguardar la democracia colombiana. Esta política ha llevado a Colombia a acercarse a Naciones Unidas, a los países vecinos y al conjunto de Iberoamérica. En este sentido, Colombia ha conseguido en 2003 importantes compromisos regionales, el mas importante de los cuales es probablemente la declaración del Grupo de Río, en Cuzco, el pasado mes de mayo, sobre la situación en Colombia. El 10 de julio se celebró en Londres una reunión de apoyo internacional al país, que puede interpretarse como la consolidación del respaldo internacional al gobierno del presidente Uribe en su lucha contra los desafíos a la democracia en el país. Al

término de la reunión se aprobó una declaración que constituye, a partir de ahora, el marco de referencia obligado de la comunidad internacional cuando se aborden los problemas de Colombia. España apoyó constantemente a Colombia para que la Conferencia de Londres resultara un éxito y continuará en la vanguardia del esfuerzo internacional para la futura conferencia de coordinación de donantes, fruto de la reunión de Londres.

Venezuela es la avanzada de Suramérica en el Caribe, como decía Uslar Petri. El país se integró tardíamente (fue aquí donde se buscó El Dorado), pero la guerra de la Independencia creó un fuerte sentimiento nacional de unidad (Bolívar, Miranda, Bello). En el siglo XIII alcanza, gracias al cacao y a la agricultura, un grado interesante de desarrollo y en el siglo XX aparece el petróleo que transforma la economía. Puede afirmarse que el mal empleo de la riqueza ha llevado —en parte— a la actual situación del país y que lo que se consideraba una isla de estabilidad democrática en América del Sur hace 20 años es hoy un país inestable y dividido entre los seguidores de un “salvador” con tendencias autoritarias y una oposición sin demasiados escrúpulos a la hora de echarle. La economía, estancada desde hace años, está ahora al borde del colapso.

Ya se han hecho numerosas referencias a la Venezuela del presidente Chávez en párrafos anteriores, pero en el 2003 la situación continúa siendo preocupante ante las posturas inflexibles del gobierno y la oposición. El Grupo de Amigos del Secretario General de la OEA (Brasil, Chile, España, EEUU, México y Portugal) busca una salida democrática, constitucional, pacífica y electoral a la situación venezolana, que parece haber encontrado un atisbo de salida el 23 de septiembre con la aprobación, por parte de los cinco componentes de Consejo Nacional Electoral, del reglamento regulador de los referendos revocatorios de los mandatos de cargos de elección popular, incluido el del propio Presidente. Las disposiciones aprobadas permitirían un referéndum revocatorio a partir de marzo del 2004.

En política exterior, las relaciones entre Colombia y Venezuela siguen siendo tensas, porque desde la llegada del presidente Chávez al poder las acusaciones de simpatía, ambigüedad, y a veces incluso de apoyo a las FARC, han ido incrementándose. Las relaciones con Estados Unidos son de cautela, como se demostró durante la crisis de Irak. Las autoridades venezolanas han evitado cuidadosamente, desde el frustrado golpe del 11 de abril de 2002, declaraciones o actos contrarios a los intereses de EEUU. Por lo demás, Chávez se ha mostrado crítico con el sistema de Cumbres Iberoamericanas y, en general, poco entusiasta con los foros multilaterales.

La actitud del actual Gobierno venezolano no ha permitido que las relaciones bilaterales con España se encuentren al nivel adecuado, por una serie de desencuentros y declaraciones que han lesionado nuestra imagen en Venezuela.

En Ecuador, el presidente Lucio Gutiérrez, un ex-coronel del Ejército con un perfil biográfico bastante similar al de Chávez, se enfrenta a protestas desestabilizadoras y a una oposición de carácter social y étnico de amplios sectores de la población que no se identifican con las instituciones del Estado ni con los partidos políticos (2,5% de confianza), y a una crisis económica galopante. En los últimos años ha emigrado el 15% de la población. Ecuador tiene que pagar el 40% del PIB a sus deudores, con lo el país sigue obligado a una permanente renegociación de su deuda y a buscar nuevos créditos y ayudas en el exterior.

La economía de Bolivia atraviesa también momentos muy difíciles. Desde hace cinco años entró en recesión, con un creciente índice de paro. Bolivia ha presentado ante el Grupo Consultivo de Donantes en París un programa estratégico contra la pobreza, que requiere aportes externos directos de fondos, al menos durante los próximos cuatro años. El desarrollo de la capacidad exportadora de las enormes reservas de gas boliviano a México y a EEUU es una decisión estratégica irrenunciable del país y el único camino, a medio y largo plazo, para superar las dificultades económicas. Pero es un asunto de alta sensibilidad política, dada la existencia de grupos indigenistas opuestos a cualquier exportación del gas boliviano y también de una mayoría de la población que es contraria a la salida del gas por puertos chilenos. La situación interna se complicó sobremanera tras los violentos sucesos del pasado febrero que produjeron 33 muertos, y tras la ocupación del altiplano por grupos de campesinos e indios, en el mes de octubre que dejaron bloqueada la capital del país con un terrible saldo de muertos (cercano al centenar) en enfrentamientos entre el Ejército, la Policía de un lado y los manifestantes del otro.

La situación en el país alcanzó niveles de altísima tensión ante la total falta de diálogo entre los líderes populistas indígenas o sindicalistas (como Evo Morales, del Movimiento al Socialismo o Felipe Quispe) y el Gobierno del presidente Sánchez de Lozada, quien se vio obligado a dimitir. El Parlamento nombró entonces a su vicepresidente, Carlos Mesa, como nuevo presidente de la nación. El gobierno Mesa ha negociado una tregua con los organizadores del “octubre negro” y se esfuerza por alcanzar con ellos consensos dentro del marco constitucional para garantizar la viabilidad democrática y económica del país.

España ha apoyado sin fisuras al nuevo gobierno de Carlos Mesa en el que ve al garante del orden constitucional en Bolivia, país donde se concentra el mayor nivel de cooperación española en Iberoamérica. Además España ha respaldado con entusiasmo a Bolivia en sus trabajos para conseguir el éxito de la XIII Cumbre Iberoamericana en Santa Cruz de la Sierra, el 14 y 15 de noviembre.

En Perú, la situación a lo largo del 2003 ha estado marcada por los conflictos sociales y los desordenes públicos, y por los esfuerzos del presidente Toledo por paliar la crisis social y política aguda a la que se enfrenta. El pasado 28 de junio el Gabinete Ministerial experimentó una amplia remodelación y Beatriz Merino aceptó convertirse en la primera mujer que asume la tarea de presidir un Gobierno en Perú. Con la remodelación cambió también el presidente Toledo su anterior enfoque político y asumió sus errores, y se propuso iniciar una nueva andadura. Por lo demás, en el 2003 hemos asistido a un preocupante aumento de la actividad de Sendero Luminoso, vinculado a una asociación de narcotráfico.

La situación económica y social del Perú continúa siendo complicada y el principal reto del Gobierno consiste en mejorar el nivel de vida del 54,8% de la población, que vive en niveles de pobreza, y del 24,4% que padece la extrema pobreza. En política exterior, Toledo tiene como objetivo principal reintegrar a Perú en la comunidad internacional y estrechar las relaciones con sus vecinos, apoyando al mismo tiempo a la Comunidad Andina. El gobierno del presidente Toledo ha contado desde sus comienzos con un enorme respaldo de España, porque se considera a Perú como un ejemplo potencial positivo de transición y de liberalización económica para el resto de países andinos. España seguirá apoyando las medidas reformistas del gobierno peruano.

La Unión Europea y la Comunidad Andina

La presidencia española de la UE en el segundo semestre del 2002 logró superar la fuerte renuencia de la mayoría de los socios europeos y se estableció entonces un nuevo marco negociador con los andinos, cuyo objetivo último es el de alcanzar en el futuro un Acuerdo de Asociación UE-CAN. En la actualidad la Unión Europea y la Comunidad Andina han rubricado en Quito (octubre del 2003) un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, destinado a fortalecer la democracia, el buen gobierno, los derechos humanos, impulsar la integración del CAN, y promover el desarrollo económico.

La Unión es el donante líder en la región de los Andes. Los países andinos mantienen su decisión de alcanzar un mercado común para 2005, completando así su Unión Aduanera, lo que sería un paso fundamental para negociar más adelante, una vez vigente el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, un Acuerdo de Asociación con la UE que incluya un área de libre comercio.

LA UNIÓN EUROPEA E IBEROAMÉRICA

Ya nos hemos referido a la situación de las negociaciones entre la UE y los diferentes Grupos de integración subregional en Iberoamérica y al proceso UE-ALC, pero parece útil detenerse en el impulso político que anima el acercamiento UE-Latinoamérica.

La presencia política de la Unión Europea en el Continente americano experimenta un declive progresivo prácticamente desde la emancipación de Hispanoamérica de la Corona española, a principios del XIX. Esta retirada paulatina coincide con el auge de los Estados Unidos y su afirmación como potencia regional, primero, y mundial después. A lo largo del siglo XIX se producen manifestaciones numerosas de este proceso, una de las cuales es el crucial episodio de la Guerra Hispano-norteamericana en 1898, que significa la consagración definitiva de la hegemonía norteamericana en el Caribe y la práctica desaparición de Europa en Latinoamérica. Sin embargo, pese a esa ausencia política en la región, Europa sigue presente en el plano cultural y en el devenir político y social latinoamericano merced a las importantes oleadas de inmigración.

Desde su fundación en 1957 hasta los años 80, la Unión Europea (entonces Comunidad Económica Europea) desconoce prácticamente a Latinoamérica, con la que mantiene relaciones solamente en el plano comercial, como correspondía a la naturaleza de la CEE, con la excepción de “Diálogo de San José” con Centroamérica. A partir de 1985, las relaciones experimentan un gran salto adelante gracias al ingreso de España y Portugal, que supone el punto de partida de un mayor interés comunitario por los temas iberoamericanos. También ayuda el cambio de la situación internacional tras la guerra fría que posibilita una proyección mayor de Europa hacia otras partes del mundo, particularmente en los países de economía emergente. Por último, la evolución de la propia UE va a permitir un relanzamiento de diálogos políticos con países y

agrupaciones regionales y subregionales con las cuales existía una relación menos intensa en años anteriores a la entrada en vigor del Acta Única. El Tratado de Maastricht supone un nuevo impulso gracias a la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Al Diálogo de San José se añaden entonces otros diálogos políticos con Latinoamérica, primero con el Grupo de Río y mas tarde con otras agrupaciones subregionales como MERCOSUR, Comunidad Andina , etc.

La presidencia española de la UE en el segundo semestre de 1995 fue trascendental para el relanzamiento de las relaciones entre la UE y Latinoamérica: se firma el Acuerdo Marco Interregional con MERCOSUR al margen del Consejo Europeo en Madrid, se discuten los mandatos de negociación a la Comisión de sendos Acuerdos de Asociación con México y Chile y se aprueba un programa estratégico hacia Latinoamérica hasta el año 2000. Comienza, a iniciativa de España y Francia, el proceso UE-ALC, destinado a lograr una “relación estratégica” entre ambas regiones y se celebran las importantes cumbres UE-ALC, de Río (1999) y Madrid (2002). En el 2000 entra en vigor el Acuerdo de Asociación con México y en 2003 el de Asociación con Chile; en 2004 se celebrará una nueva cumbre UE-ALC en México.

Latinoamérica y Europa han creado un entramado de relaciones muy estrechas, que se ajustan mucho mas al perfil de los países y las regiones de Iberoamérica que la aproximación norteamericana, mas centrada en los asuntos de seguridad y comerciales y menos adaptada al nivel de desarrollo de cada país.

Si bien el objetivo de la UE es, como ya se dijo, la consecución de un Acuerdo Global de Asociación UE-ALC, hoy por hoy las relaciones entre Europa y Latinoamérica se basan en diferentes patrones de cooperación a los que ya hemos aludido (Chile y México, MERCOSUR, Centroamérica y CAN) con velocidades diferentes, por encima de los cuales existe la superestructura institucional birregional constituida por las conferencias de ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la UE, y por las cumbres bienales UE-ALC.

Pero hay que decir que, si bien el compromiso de la Unión con el subcontinente es firme, no puede afirmarse —salvo en el caso de España— que Latinoamérica constituya una prioridad para todos sus miembros. Ahora bien, disponemos de un marco bien establecido dentro del cual se avanza con pequeños pasos de acuerdo con las circunstancias, que en estos momentos no son fáciles: a las crisis económicas en algunos países Iberoamericanos (Argentina, Colombia,

Andinos; Venezuela, etc.), se unen hoy los enormes desafíos internos de la Unión Europea (Ampliación, CIG y Constitución, etc.), y los malos resultados de Cancún . Por otra parte, los atentados del 11-S desplazaron también en Europa —en parte al menos— algunos temas de cooperación, que se consideraban prioritarios, a favor de los de seguridad y la lucha antiterrorista.

La cooperación UE-Latinoamérica es extraordinariamente compleja: 15 países europeos (mas los 10 de la ampliación) y 33 de América Latina y Caribe; 2 actores supranacionales (Parlamento y Comisión) y representantes del sector privado y la sociedad civil en ambos lados. Por lo demás, la UE negocia siempre sobre la base de un paquete que incluye diálogo político, consultas a distintos niveles, fortalecimiento institucional, promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos, inclusión social, desarrollo económico, fomento de la investigación, cooperación cultural, etc. Todo ello forma parte del “modus essendi” europeo y es irrenunciable, pero dificulta la consecución rápida de acuerdos, aunque es un método que permite contemplar todos los aspectos e intereses. El método norteamericano, basado en la herramienta del libre comercio, es mas directo y expeditivo.

ESTADOS UNIDOS E IBEROAMÉRICA. EL ALCA

La llegada del presidente George Bush a la Casa Blanca venía precedida por el anuncio del relanzamiento de la política norteamericana hacia Latinoamérica, que la nueva Administración republicana deseaba convertir en uno de los ejes prioritarios de su acción exterior. Pero esos buenos deseos no aguantaron el terrible zarpazo del 11-S, que colocó la lucha contra el terrorismo en la primera línea de los intereses de seguridad norteamericanos y reordenó las prioridades y los deseos iniciales de aproximación hacia los vecinos del sur.

Estos objetivos y prioridades fueron reiterados, con precisión y algunos matices novedosos, en el discurso que el Secretario de Estado, Colin Powell, pronunció el pasado 9 de septiembre del 2003 en la ceremonia de toma de posesión de Roger Noriega como “Assistant Secretary” para asuntos hemisféricos. En esta ocasión, Powell insistió en que la situación en todo el subcontinente americano es prioritaria para los Estados Unidos, porque es clave para la democracia, la seguridad y la prosperidad de su país. En cuanto a las principales líneas de acción de la política norteamericana en Iberoamérica, mencionó en un destacado primer lugar la lucha

contra el terrorismo, junto con el combate contra el tráfico de drogas y de armas y contra la inmigración ilegal. En segundo lugar, citó Powell al “gran objetivo” de promover la democracia, y aquí mencionó a Cuba y al compromiso del Presidente Bush con un cambio en la isla y, en tercer lugar, hizo referencia a la importancia que la Administración norteamericana concede al ALCA, el Acuerdo destinado a crear un Área Hemisférica de Libre Comercio antes del final del 2005.

Por último, Colin Powell hizo una interesante referencia a la frustración política en Iberoamérica, al reconocer que los esfuerzos democratizadores de los países del continente no se han traducido en una mejora del nivel de vida de los latinoamericanos, e hizo un llamamiento a los gobiernos para que atiendan las aspiraciones de sus pueblos mediante administraciones más eficaces, transparentes y respetuosas de la ley.

En medios académicos y periodísticos de los Estados Unidos comienza efectivamente a extenderse el discurso según el cual EEUU debe buscar un enfoque más global y cooperativo en sus relaciones e implicarse más con Latinoamérica. Se critica que Washington, que es el actor indispensable en el sistema interamericano y en la OEA, mantenga una agenda hemisférica muy selectiva, pero no directamente vinculada con los asuntos que constituyen hoy la principal preocupación de los iberoamericanos, como la pobreza y las crecientes tensiones sociales. Otros insisten en que EEUU debería ofrecer una cooperación todavía más sustantiva que la que mantienen en la región como mejor manera de salvaguardar sus propios intereses, porque si algunas economías de mercado y algunos gobiernos democráticos colapsan en Iberoamérica, el orden mundial preconizado por Washington experimentaría un importante retroceso: lo que EEUU pretende hacer en Irak carecería de sentido si el subcontinente americano titubea en la aplicación de los principios y valores comunes.

Pero a pesar de éstas críticas y de las preocupaciones por el deterioro de la situación, la política norteamericana continua hoy basándose en la búsqueda de una mayor cooperación de los gobiernos regionales en la lucha contra el narcotráfico y en la voluntad de Washington de garantizar su acceso a los mercados de la región, mediante la negociación de un Acuerdo Hemisférico de Libre Comercio, ALCA, (lo que no excluye la negociación de acuerdos individuales: México, Chile y otros países). Además mantienen una importante política de cooperación para el refuerzo institucional y formación de elites y, tanto bilateralmente como a

través de las organizaciones financieras internacionales, continúan promoviendo políticas ortodoxas en el manejo de la economía, la apertura de mercados y el libre comercio.

Pero la promoción del libre comercio pasa por detrás de otras preocupaciones estratégicas de Washington, que son las de la seguridad y la energía y ambas preocupaciones coinciden precisamente en los países con mayores reservas de energía (Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Perú), que son también los de mayor potencial de inestabilidad en estos momentos y en los que está aumentando la presencia o los intereses norteamericanos.

Por su parte Brasil, con su vocación de liderazgo, ve probablemente con algún recelo una presencia y unos intereses norteamericanos crecientes en la zona, lo que seguramente reafirma la prioridad del Gobierno brasileño en torno al MERCOSUR, así como en la firma de un Acuerdo MERCOSUR-Comunidad Andina, y la celebración de cumbres anuales y estrategias comunes para negociar en bloque con los Estados Unidos en el marco del ALCA.

Sin embargo, algunos analistas se muestran escépticos sobre las posibilidades de éxito a corto o medio plazo a una integración política eficaz de países latinoamericanos en torno al liderazgo brasileño. El problema no se debe tanto a que probablemente Brasil no dispone todavía de la fortaleza económica o institucional para promover aceleradamente esa integración regional (ni tampoco México: véanse los lentos avances del plan Puebla-Panamá), como al hecho de que los países individuales, que atraviesan situaciones difíciles, no parecen dispuestos a sacrificar determinadas políticas nacionales (o nacionalistas) para promover el éxito de una integración supranacional. Habría pues que concluir que, hoy por hoy, no se vislumbra una alternativa concreta a la influencia y liderazgo de EEUU en el hemisferio.

En última instancia, o los ahorradores de la región comienzan —lo que parece poco probable— a repatriar sus capitales situados en bancos fuera de la región, que algunos analistas calculan en mas de 700 mil millones de dólares, o muchos gobiernos de América Latina continuarán esperando nuevos créditos de los países industrializados y de las instituciones financieras internacionales, donde pesa particularmente la opinión de Washington.

En estas circunstancias, la insistencia norteamericana en el ALCA tiene sentido porque puede ser un instrumento mas rápido y eficaz para promover el desarrollo económico y la integración. Para comprender la importancia del ALCA conviene recordar que, cuando se

constituya, se convertirá en el área de libre comercio mas extensa del mundo, con un mercado potencial de 800 millones de personas y donde se generaría un PIB equivalente al 40% del PIB mundial y el 20% del comercio internacional. A ello se añade que los Estados Unidos son el principal inversor directo y el socio comercial mas poderoso de la región, a la que exportó por valor de 360 mil millones de dólares en el 2002. Bastan algunos datos: el 40% de las importaciones y exportaciones totales de Iberoamérica se generan hoy en la relación comercial con EEUU; las exportaciones norteamericanas a Latinoamérica (antes del ALCA) han crecido un 137% en la última década (al resto del mundo un 96%); las exportaciones norteamericanas a América Central duplicaron el pasado año a las exportaciones a toda Europa del Este; solamente el volumen de intercambio comercial con México alcanzó el pasado año 233 mil millones de dólares.

La octava ronda de negociaciones del ALCA, que se celebró en Miami el día 20 de noviembre, significó un avance importante en la medida en que se adoptó por unanimidad un sistema flexible para que cada país pueda elegir “a la carta” las áreas de compromiso mas acordadas con sus intereses a la hora de negociar el Acuerdo base. El acuerdo alcanzado en Miami contempla la posibilidad de negociar simultáneamente acuerdos bilaterales y regionales, pero mantiene el objetivo de firmar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas antes del final del 2005. La próxima ronda negociadora tendrá lugar en México en el 2005.

En los próximos años —si la situación política y económica de la región se recupera— Iberoamérica podría superar a la UE y se convertiría en el principal mercado para los productos estadounidenses y en la región mas importante para las inversiones directas norteamericanas. EEUU tiene en Latinoamérica, en comparación con Europa, la ventaja de la proximidad geográfica, la relación estratégica, las preocupaciones comunes de seguridad —sobre todo tras el 11-S— la interdependencia económica masiva y los flujos migratorios: en este punto hay que señalar que el aumento de la influencia de los sectores latinos en los Estados Unidos es tal, que si se proyectan hacia el futuro las actuales cifras de crecimiento de la población en EEUU en 2050 la mayoría de los norteamericanos sería de origen hispano.

IBEROAMÉRICA Y ESPAÑA. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

Un sentimiento de pertenencia a algo común es sin duda la columna vertebral de las relaciones entre España e Iberoamérica. Razones históricas, culturales, de lengua y unos recientes flujos migratorios han seguido conformando unas relaciones casi familiares, vinculadas a nuestra identidad nacional y con una cercanía que, en muchos casos, es incluso sentimental.

Sobre este permanente sustrato cultural e histórico surge, a lo largo de los años 80, una nueva relación y una nueva política hacia Iberoamérica cada vez mas sustentada en el apoyo a la democratización, la ayuda al desarrollo, el fomento de los derechos humanos, la búsqueda de nuevos lazos económicos, las inversiones, etc. El nuevo enfoque no es casual, sino fruto de una clara voluntad política de acercamiento por parte española que se ve facilitada por una mezcla de factores (afinidad cultural a la que se hizo referencia, posibilidades de proyección de la Comunidad Iberoamericana en el mundo, confianza en el futuro de la región) y de circunstancias favorables (cierto paralelismo en la democratización y en la apertura económica de Iberoamérica y España, ingreso de España y Portugal en la CEE).

El ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986 constituye un momento clave en la transformación de nuestra política exterior hacia Latinoamérica, porque nos obliga a armonizar el alma europea y el alma americana de España. Nuestro país consideró desde entonces que su misión consistía en convencer a Europa que una cultura común la vinculaba inexorablemente a Latinoamérica, lo que se logró con éxito notable, porque es indudable que el ingreso español en la UE ha contribuido de forma decisiva a una nueva fase de activismo europeo hacia el subcontinente americano, como ya se apuntó.

Nuestras relaciones bilaterales con cada uno de los países iberoamericanos son muy intensas, porque nuestra Comunidad Iberoamericana es hoy también una Comunidad de intereses. A través de la inversión, por ejemplo, la economía española ha quedado vinculada a la Iberoamericana. En lo político las diferencias —que existen, como es natural— no son de tal naturaleza que afecten a la solidez de nuestros lazos comunes. Para entender mejor la intensidad de nuestras relaciones bilaterales basta con repasar el intercambio de visitas al mas alto nivel, (las ministeriales son innumerables): sólo en 2003, SSMM los Reyes viajaron a Argentina y Bolivia; el presidente del Gobierno lo hizo a El Salvador, México, Brasil, Bolivia y Chile; SAR el Príncipe de Asturias acudió a las tomas de posesión de los Presidentes de Brasil, Ecuador, Argentina y Paraguay; y viajaron a España, en visita de Estado u oficial, los presidentes de Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, República Dominicana, El Salvador y Bolivia.

El Sistema de Cumbres Iberoamericanas

En cuanto a la política iberoamérica, que es una prioridad absoluta de la acción exterior de España y cuenta tradicionalmente con el apoyo de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, se concreta hoy en el objetivo de conseguir, conjuntamente con los demás países de Iberoamérica, una mayor cohesión de la Comunidad Iberoamericana y un mayor desarrollo de nuestras sociedades sobre unos mismos principios y valores, que son también los de las demás naciones occidentales. Las Cumbres Iberoamericanas han demostrado ser un sistema muy eficaz para avanzar hacia ese objetivo común.

Las cumbres son efectivamente un sistema, en la medida en que gracias a su impulso político ha nacido una nueva agenda iberoamericana repleta de reuniones anuales a distintos niveles: reuniones sectoriales de los ministros de Iberoamérica (14 este año: de Economía, Salud, Trabajo, Ciencia y Tecnología, etc.); reuniones anuales de Instituciones públicas nacionales de los 21 países iberoamericanos (academias de la lengua, presidentes de Tribunales Supremos, Ombudsman, agencias de protección de datos, ministerios públicos, directores de archivos, de universidades, etc); reuniones anuales de asociaciones civiles que se han unido en una “Asociación Iberoamericana” (son innumerables: asociaciones de abogados, médicos, arquitectos, periodistas, etc). Las cumbres cuentan además con un mecanismo para la Cooperación Iberoamericana (basado en el Convenio de Bariloche de 1995) y con una Secretaría de Cooperación (SECIB, creada en 1999 en La Habana) que mantiene hoy 16 programas en funcionamiento.

Las cumbres nacieron como un sistema de concertación y cooperación singular que ha ido evolucionando desde la primera cumbre de Guadalajara (México) en 1991. Las 13 cumbres celebradas hasta la fecha han puesto en marcha “lo iberoamericano”, entendido como adjetivo que identifica “lo nuestro”, en todos los ámbitos de la sociedad y de la vida de nuestras naciones, en las que ya no resulta fácil encontrar un sector de actividad donde la dimensión iberoamericana no esté presente. Hoy existe una tupida red de contactos entre los gobiernos y las sociedades de los 21 países que conformamos la Comunidad Iberoamericana. Lo iberoamericano constituye una realidad pujante en la vida de nuestras naciones.

En realidad, podría afirmarse que el impulso político original que dio origen a las cumbres ha sido sobrepasado por los resultados. Nuestra Comunidad está muy estructurada, pero el traje político se le ha quedado algo estrecho. Parecía pues necesario proceder a darles un nuevo impulso político.

Ese es el sentido del “Mandato de Bávaro”, por el que los Jefes de Estado y Gobierno de Iberoamérica encargaron en la pasada XII Cumbre de República Dominicana del 2002, al ex presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, que estudiara y propusiera las medidas necesarias para lograr una mayor coherencia interna y hacia el exterior de nuestra Comunidad.

El presidente Cardoso presentó su propuesta de crear una Secretaría General Iberoamericana de carácter permanente en la XIII cumbre celebrada los pasados días 14 y 15 de noviembre de este año en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Con esta Secretaría General se pretende poner en pié la estructura administrativa imprescindible para dar un nuevo impulso a la Cooperación Iberoamericana, dotándola de las responsabilidades y competencias necesarias para coordinar y dar continuidad y seguimiento a las decisiones de los Jefes de Estado en las Cumbres Iberoamericanas. La Secretaría General estará a cargo de un Secretario General, responsable de la misma.

Los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la XIII cumbre Iberoamericana, decidieron aprobar la Secretaría General Iberoamericana mediante el “Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra”, que firmaron el día 15 de noviembre en la ceremonia de clausura. La aprobación de los estatutos que regirán el funcionamiento de la Secretaría, así como el nombramiento del Secretario General se producirán en la XIV cumbre de San José de Costa Rica en el 2004. La XV cumbre Iberoamericana se celebrará en Madrid en el 2005.

La decisión adoptada en Santa Cruz supone una institucionalización del sistema de cumbres Iberoamericanas, que entran así en una nueva dimensión cualitativa y constituye un paso muy importante para avanzar hacia una Comunidad Iberoamericana de Naciones más cohesionada, con una voz propia en el escenario internacional.