

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones

Luis Verdesoto Custode (Coord.)

Francisco Carrión Mena

Almudena Cortés Maisonave

Francisco Rojas Aravena

José Antonio Sanahuja



FLACSO
ECUADOR

Seminario Internacional "La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones (2010 : mar. 3 y 4 : Quito)

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones / coordinado por Luis Verdesoto Custode. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

208 p. : gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-340-9

COOPERACIÓN ECONÓMICA : AMÉRICA LATINA : PAÍSES ANDINOS : ESPAÑA :
AYUDA AL DESARROLLO : MIGRACIÓN : POLÍTICAS MIGRATORIAS : POLÍTICA
EXTERIOR : RELACIONES INTERNACIONALES.

337.1 - CDD

BIBLIOTECA - FLACSO - EC	
Fecha:	30 de Mayo 2012
.....	10 \$
Proveedor:	
Canje:	
Donación:	Flacso:

N°	0047188
N°	38995
BIBLIOTECA - FLACSO	

237.1
6535

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-340-9
Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imagen de portada: ©Jorge Peugachy, 2011
Serie Mujeres Andina
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: marzo de 2012

Índice

Presentación	7
Estudio introductorio: el Estado democrático en el centro de la cooperación	9
Luis Verdesoto Custode	
El diálogo político en época de cambio	53
Francisco Carrión Mena	
La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España	71
Almudena Cortés Maisonave	
Diálogo político entre España y América Latina	95
Francisco Rojas Aravena	
Iberoamérica y los países andinos en la cooperación española al desarrollo: identidades, valores e intereses	107
José Antonio Sanahuja	
Epílogo	149
Luis Verdesoto Custode	

Diálogo político entre España y América Latina

Francisco Rojas Aravena

La relación entre España y América Latina, y entre España y cada uno de nuestros países es amplia, compleja y multidimensional. Es difícil señalar un solo foco, las relaciones se desarrollan desde lo político internacional a las actividades de los gobiernos locales, pasando por los temas de seguridad, cooperación cultural, vínculos militares, inversiones y otros.

Es una relación multinivel que se expresa desde el diálogo que promueve España con el conjunto de los países a través del instrumento desarrollado de las Cumbres Iberoamericanas, que conllevan un liderazgo español muy importante. Junto a ello también se desarrolla un diálogo a nivel municipal, aun en los municipios más pequeños. Las relaciones se desarrollan desde lo global a lo subnacional. Ello se realiza por el Estado español y también por parte de sus comunidades autónomas.

Una primera constatación importante es la privación de una estrategia sudamericana o latinoamericana, y estimo que en casi la totalidad de los países existe una ausencia de estrategia hacia España. No hay una visión nacional y mucho menos una mirada compartida en la región hacia el Reino de España. Se constata una carencia y una forma de entender las relaciones; falta una mirada de carácter estratégico de estas relaciones en el contexto, principalmente de los vínculos con la Unión Europea. Algunos colegas españoles señalan lo mismo para España, ya que esta tiene un plan para África, pero no tiene un plan para Latinoamérica. Esta es una de las observaciones críticas que se suele hacer en la península ibérica (Gratius, 2010).

Se requiere avanzar en la construcción de esta estrategia y esta reunión que, apoyada por el gobierno español y por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), apunta de manera privilegiada en ese sentido. Se puede aportar al diseño de un plan estratégico de acción, ya que al no contar con este, no tendremos una asociación efectiva. Para poder abordar el tema principal desde esta perspectiva, he organizado el análisis en seis puntos.

Un aspecto principal es cómo se mira el mundo desde España y desde América Latina. ¿Cómo interpretamos la realidad que percibimos, cuáles son los valores con los que se interpreta esa realidad y cómo, a partir de esa percepción y mirada, construimos intereses compartidos? ¿Qué es lo que queremos cambiar y qué instrumentos tenemos para cambiar esa realidad? ¿Cuáles son las acciones que queremos desarrollar? ¿Cuáles son los actores que participan en ello y cuál es la visión que tiene la opinión pública? Y finalmente, quisiera referirme a algunas ideas específicas que pudieran ser desarrolladas.

El mundo visto desde América Latina

Sobre cómo miramos el mundo, es necesario constatar que ambas partes poseen visiones de la globalización donde hay aspectos similares y diversos. Como ha señalado el ministro Moratinos en distintas intervenciones, América Latina está un poco alejada en el nuevo concepto de 'occidente'. Muchas veces los latinoamericanos no nos sentimos parte de occidente o nos sentimos discriminados por este. Somos parte de la realidad de occidente, incluso podemos ser el 'tercer mundo de occidente'. Mas, por ello, deberíamos trabajar de una manera mucho más acuciosa sobre qué significa este concepto. Existen aspectos que nos unen y nos vinculan, en particular el peso que tiene la democracia en el marco occidental y la forma de visualizar el mundo, y en especial, el rol del multilateralismo.

El vínculo con la 'madre patria'

Un segundo aspecto, luego de la globalización y cómo nos miramos, es la realidad de la identificación y de la identidad compartida entre España y América Latina. Esta identidad va más allá de nuestra lengua común, también inciden el peso y el influjo que tienen en ambas regiones la Iglesia y los valores cristianos como una cuestión esencial y compartida en las sociedades. La ruptura de la relación colonial no generó divisiones insuperables. En la actualidad existe un sentimiento de acercamiento y una afinidad que se siente cuando se mira desde acá a la madre patria, o desde allá, la relación privilegiada con América Latina y el Caribe. Es necesario darle mayor peso al primero de estos aspectos, porque el español es la tercera lengua en el mundo. Debe afincarse y desarrollarse, y debe transformarse en un instrumento para lograr cambios en el mundo y el rol de América Latina en él.

La cooperación para el desarrollo ocupa un lugar privilegiado en cómo miramos el mundo. España es el mayor donante en nuestra región y busca cumplir con la meta que se ha propuesto: alcanzar el 0,7% del PIB destinado a cooperación (FIIAPP, 2008). América Latina es un receptor privilegiado de esa ayuda española. El peso de la cultura es esencial, pues es la vía que nos permitirá conocernos mejor para alcanzar la paz y de allí la importancia del diálogo entre civilizaciones. Esto parece una idea lejana en América Latina porque tenemos una civilización común en la cual se han incorporado otras. La mirada precolombina, la de los pueblos originarios y de los componentes de origen afro-americano se han 'asimilado' en el marco de una relación originaria fundada en la herencia cultural de España. Y, además, dos elementos que se afincan desde esta misma dimensión cultural: uno de componentes económicos y otro referido al tema de la migración (Del Arrenal, 2009).

La migración no sólo cambia a Latinoamérica, sino también al país receptor. Sin embargo, nos cambia más a nosotros, por los que se van y por las remesas que llegan, que son parte esencial de nuestras economías; en muchos países, una parte sustancial del PIB son las remesas, y con ellas viene la posibilidad de tener estabilidad económica. La migración también transforma los lugares de recepción, al llevar el aporte cultural y la

energía que contribuye con la economía del país de destino, ya sea en España o en otros lugares adonde se dirigen los migrantes.

Valores compartidos

¿Cómo interpretamos esta realidad? El prisma con el que la miramos son los valores compartidos, afincados en ambos lados. La paz, la democracia, el Estado de Derecho, el valor de los Derechos Humanos, la igualdad de derechos económicos, sociales, culturales y jurídicos, la solución pacífica de controversias, la pluralidad, la solidaridad y el multilateralismo son algunos de ellos. Estos valores permiten mirar de determinada forma la construcción del nuevo occidente, las perspectivas identitarias y de otros. Por tanto, desde estos valores, nos preguntamos qué queremos cambiar, qué aspectos deseamos mantener. ¿Qué continuidades y qué variaciones? A partir de esto debemos ser capaces de construir intereses compartidos, los mismos que se expresarían de manera muy concreta en, al menos, cuatro áreas:

- El desarrollo y fortalecimiento de la democracia en la región y en el mundo.
- El multilateralismo como forma de entendimiento a nivel global.
- La cooperación como un elemento esencial para poder generar las condiciones para el desarrollo en los países; en especial aquellos en desarrollo, para alcanzar un diálogo multilateral efectivo que logre afianzar su propia democracia.
- La cohesión social como cemento básico que posibilita la democracia en las diferentes naciones. Los sistemas políticos democráticos afianzan la perspectiva de diálogo global que la cooperación fomenta de una manera importante y ello es lo que permite la estabilidad en nuestros países y en la región.

De igual forma en que nos preguntamos cómo entender esta realidad, debemos interrogarnos sobre dónde y cómo se coordinan los actores. Claramente, los ministerios de relaciones exteriores no tienen la primacía,

pero deberían tener un rol mucho más importante en la coordinación, en el acopio de información, para poder actuar de mejor manera en estos procesos y estas vinculaciones. ¿Cuándo y cómo se definen las áreas que se quieren cambiar en nuestros países? Las prioridades son la pobreza y la inequidad, así como, en muchos casos, la débil institucionalidad democrática que posibilita la emergencia de la violencia. Las prácticas políticas que surgen de los desafíos no resueltos tienen graves consecuencias sobre la gobernabilidad y generan inestabilidad, todo lo que se manifestará en la polarización y ausencia de convivencia democrática, en un contexto de cada vez más fragmentación (Altmann y Rojas Aravena, 2009).

Instrumentos de cambio

El cuarto aspecto sobre el que debemos preguntarnos es cómo cambiar lo que deseamos transformar. Esto se refiere a los instrumentos. En primer término, ¿cuál es el rol del Estado que se percibe desde los distintos países latinoamericanos, desde las distintas instituciones de América Latina, y cómo se concibe el rol del Estado y se visibiliza en España?

En ambas partes hay cambios en la visión que se tiene del Estado. Esta tiene que ver con las coaliciones políticas que desarrollan acciones y promueven visiones y referencias en ambas partes. Cabe destacar que el rol del Estado, aun en las versiones más neoliberales –si pudiéramos llamarlas así–, en España es relacionado con una acción mucho más significativa de la que se percibe, en general, en nuestros países.

En la actualidad, España ocupa un concepto que probablemente es lejano en América Latina, pero es común para especialistas en Relaciones Internacionales: el concepto del poder blando. Se discute el tema del poder inteligente como forma de generar capacidades para enfrentar su relación con Europa, con las instituciones globales y con América Latina como socios privilegiados. A pesar de que este es un concepto poco utilizado y desarrollado en América Latina, la región tiene una capacidad de poder blando importante, ya que posee una incidencia a través de las migraciones, y también por el peso intelectual de nuestra región en el contexto cultural hispano y por el número de hablantes de español.

Los instrumentos para este cambio tienen relación con las áreas de interés y de acción más efectiva. A lo largo de los años, en España se han desarrollado capacidades e instrumentos específicos: a nivel subnacional, a nivel de gobierno local, y a nivel de municipalidades. El tema municipal como instrumento para el cambio democrático ocupa un lugar privilegiado en la AECID para generar políticas que conlleven la cohesión social y desarrollen y fortalezcan prácticas de buen gobierno a nivel local.

También, España ha tenido un rol importante en el impulso de la integración regional mirada hacia el conjunto de América Latina a través de diferentes instrumentos de cooperación. Desde una perspectiva más general, y mirada la relación con la Unión Europea, todavía es necesario encontrar más sustancia para muchos de los instrumentos que están presentes (De Laiglesia, 2010; Gratius, 2010). ¿Cuáles son las acciones que podemos desarrollar? Pienso que necesitamos afinar en ambos lados más políticas de Estado y más políticas societales. Es decir, políticas que sean capaces de abarcar al conjunto de la sociedad. Una mayor concertación cultural directa a la que queremos hacer en cada parte. Hay experiencias positivas de triangulación, de intercambio y de interconexión de experiencias. Por ejemplo, acciones desarrolladas con relación a México y Centroamérica, y España (Caldentey y Romero, 2010), o los países del Cono Sur con Bolivia o Paraguay, con el apoyo español. En términos de las acciones, es necesario mirar desde los intereses inmediatos hacia nociones globales. Asimismo, y en forma paralela, visualizar los retos transnacionales compartidos. Esto permitirá desarrollar de mejor manera los intereses comunes, y distinguir los riesgos compartidos y las formas de enfrentarlos (Altmann y Rojas Aravena, 2008).

Opinión pública española y latinoamericana

La relación conlleva un fuerte peso de los diferentes actores, quizás cuenta con una demasía de intergubernamentalidad. Deberían estatizarse más las relaciones, incorporar de mejor manera a los parlamentos, a las instituciones de la justicia. También, ir más allá e incorporar a la sociedad civil. En esto, la cooperación juega un rol fundamental. Esta, en el marco

de las Cumbres Iberoamericanas, es central en diferentes ámbitos como, por ejemplo, Ibermedia, cooperación educativa, ciencia y tecnología (Del Arenal, 2005).

Las visiones de la opinión pública adquieren cada vez más primacía. Los informes sobre América Latina y España, a partir de la encuesta de opinión pública que regularmente hace la Fundación Carolina, muestran cambios importantes. Consultados los españoles sobre el interés con que miran las noticias sobre la Unión Europea, los Estados Unidos, Latinoamérica, Norteamérica, el Norte de África, Rusia, China y otros, señalan que, en el año 2009, la UE ocupó el primer lugar de interés con un 60%, seguida de Estados Unidos con un 54%, y América Latina ocupó un tercer lugar con el 46%. Si se mira esto desde un período más largo, desde el año 2005, que es cuando se empezaron a hacer estas entrevistas, y si se compara con la del año 2009, América Latina cayó del 54% al 46%. Es decir, el interés de la sociedad española respecto a América Latina bajó en ocho puntos porcentuales (Fundación Carolina/CIS, 2009).

Mirando sobre cuáles son los objetivos y cuál debería ser el objetivo más importante para España, la UE tiende a concentrar cada vez más el foco de atención: un 70% de los consultados señala que la UE debería ocupar el primer lugar de interés y atención de España. En segundo lugar se encuentra Estados Unidos, con el 42%; seguido de las relaciones con América Latina, con un 24%. También en este ámbito América Latina, desde el año 2005 al 2009, muestra un retroceso. Hace cuatro años representaba el 33% y en 2009 un 24%, lo que expresa una caída de nueve puntos porcentuales (Fundación Carolina/CIS, 2009).

Si bien América Latina ocupa el tercer lugar, con el 24%, esto cada vez la acerca más a los países en vías de desarrollo, que tienen un 20%. La evolución de la imagen de América Latina ha decaído. La buena percepción que podría tener la región en España ha ido perdiendo peso. En el año 2004 la opinión favorable fue del 66%, mientras que en 2009 bajó al 45%. Estos son aspectos preocupantes que deben abordarse en el diálogo político entre España y América Latina (Fundación Carolina/CIS, 2009).

Con relación a los vínculos con América Latina y cuáles son los aspectos que tienen mayor primacía, se muestra que los económicos y culturales ocupan el primer lugar y, en general, el 51% de los entrevistados seña-

la que este es el tema privilegiado. El segundo lugar lo ocupan los aspectos deportivos, mientras que los aspectos políticos se encuentran en un lugar inferior. Los temas científicos y técnicos están muy abajo: alcanzan apenas un 20%. Con respecto a los objetivos que España debería promover con América Latina, se señala que, en primer lugar, se debe luchar contra la pobreza y la desigualdad; lo segundo sería apoyar la inversión española (con un 44%); y en tercer término, la necesidad de regularizar las migraciones (con un 42%) (Fundación Carolina/CIS, 2009).

Cuando se mira esto desde la perspectiva latinoamericana, como en la encuesta que realiza el CIDE de México sobre “Las Américas y el mundo”, al menos en el caso de cuatro países, las opiniones son favorables. Colombia es el país que tiene la opinión más favorable sobre España, que la ubica en segundo lugar, con el 68%; luego de Estados Unidos, con un 70%. También según las opiniones de México, España ocupa el segundo lugar, con el 66%, donde Canadá ocupa el primer lugar, con el 71%. En Chile se encuentra en el cuarto lugar, después de China, Canadá y Australia, compartiendo puesto con Alemania. Y, en el caso de Perú, tiene una posición un poco más baja, al ocupar, apenas, el décimo lugar; los primeros puestos los ocupan Japón, China y Brasil. En la mirada de la opinión pública, que refleja de alguna manera la visión de los medios de comunicación, el impacto de las migraciones y de las políticas harán necesario que se consideren y se tomen acciones efectivas (González González et al., 2009).

Diálogo estratégico bilateral y cooperación multilateral

Cualquier plan de acción que pensemos deberá considerar esta perspectiva multinivel de la relación entre España y América Latina. Es imposible que España pueda tener una relación, una visión y una posición estratégicas que determinen acciones con todos y cada uno de los países de América Latina y el Caribe. Reconocer esta realidad contribuirá a una menor retórica de ambas partes. Por lo tanto, es necesario visualizar que, en algunos casos, la prioridad estará en lo bilateral. No obstante, el centro de los cursos de acción debería estar enfocado en lo subregional. Es decir, las acciones deberían, y podrían, desarrollarse y expandirse con UNASUR,

con SICA (Sistema de la Integración Centroamericana), AEC (Asociación de Estados del Caribe), o CARICOM (Caribbean Community and Common Market), así como con otras entidades regionales. Esto posibilitará un diálogo estratégico, y el desarrollo de una visión más amplia, incluida la que se quiere constituir como la nueva entidad Latinoamericana y Caribeña. Esta proyección puede servir de plataforma común en el diálogo con Europa.

Es necesario consolidar el esfuerzo bilateral en el contexto subnacional, porque es en el gobierno municipal donde las autoridades de las comunidades autónomas españolas tienen un rol fundamental y desarrollan un trabajo importante. Esto permite pensar en los temas de la cohesión social y, desde allí, en otros importantes, como la migración. La primera permite pasar al segundo nivel, donde la bilateralidad se mantendrá por los vínculos de apoyo al fortalecimiento institucional. Esto significa soporte a la democracia, al buen gobierno y al Estado de Derecho. Al reforzar esta perspectiva institucional a nivel sub-regional se contribuye en un aspecto fundamental: la convivencia democrática.

En la actualidad, el Estado de Derecho, la democracia y el buen gobierno no se logran sobre la base de las acciones de un solo Estado. Ningún gobierno logrará el éxito por sí solo, aunque la acción de cada Estado es central para ello. Sólo la cooperación en el contexto de un multilateralismo efectivo permitirá resultados satisfactorios. Será necesario mirar los retos transnacionales que marcarán la relación estratégica que se requiere emprender. Los desafíos transnacionales incluyen el cambio climático, el crimen organizado, la seguridad global, la crisis financiera, pandemias, desastres y muchos otros. Es preciso mirar la acción mancomunada que será necesaria y posible emprender sobre la base de la cooperación de los Estados (Altmann y Rojas Aravena, 2009).

Lo regional es un foco importante, ya que sí es posible concretar una coordinación estratégica de carácter efectivo. Para este último instrumento, el debate de las miradas regionales, hemisféricas y globales, así como las Cumbres Presidenciales tienen un rol muy importante.

Las Cumbres Iberoamericanas se han institucionalizado desde el año 2005, y cumplen un papel central en la perspectiva de afianzar un multilateralismo efectivo y cooperativo que busca ocupar un lugar cada vez más

importante en el diseño de la arquitectura global. Por lo tanto, para poder alcanzar un plan de acción efectivo se requiere de liderazgo. En la capacidad de un proyecto asociativo y en la efectivización de la democracia –donde tanto España como América Latina fallaron con Honduras–, el liderazgo es decisivo y fundamental. En el caso del país centroamericano, no fuimos capaces de tener una mirada compartida suficientemente coherente y fuerte para retrotraer el golpe de Estado en su momento, y hoy se tiene un presidente elegido bajo formas que corresponden a un proceso democrático, pero que refleja una transición muy compleja en el contexto de esta región, hecho que tiene repercusiones para todo el conjunto de países de la Centroamérica.

España es un donante ejemplar. Miradas compartidas permitirían buscar nuevas ideas sobre multilateralismo cooperativo y afianzarlo, ya que la cooperación subnacional permite avanzar en la cohesión social y la convivencia democrática. De allí que la relación entre universidad, centros de pensamientos e instituciones como FLACSO, y entidades españolas debe ser reforzada. Los espacios de encuentro son débiles, existen vínculos limitados que no nos permiten intercambiar ideas de forma efectiva ni generar recomendaciones de política. Es necesario reforzar la unión y el diálogo entre las comunidades españolas y los municipios de distintas partes de nuestra región. Afianzar la vinculación y desarrollar espacios, arenas y foros posibilita aumentar la capacidad para mirar nuestro peso en el mundo, sobre la base de una proyección estratégica que pueda efectivizar una asociación para el provecho de ambas regiones. Si logramos esto, se ampliarán las oportunidades de acción concertadas y de reforzamiento de los vínculos con los principales actores internacionales. El resultado será una reafirmación de los valores de la paz, la democracia, los Derechos Humanos, la pluralidad, la igualdad y la resolución pacífica de las controversias, en un mundo cada vez más multilateral.

Bibliografía

- Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (Eds.) (2008). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina.
- (2009). *Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo. San José: FLACSO-Secretaría General.
- Caldentey del Pozo, Pedro y José Juan Romero (Eds.) (2010). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- De Laiglesia, Juan Pablo (2010). “Relaciones de la UE y América Latina”. *La Nación*, febrero 11: 25.
- Del Arenal, Celestino (Coord.) (2005). *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*. Madrid: Fundación Carolina.
- (2009). *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Real Instituto El Cano.
- FIIAPP (2008). *Documentos de gobernanza y globalización. España en un mundo globalizado. Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad: construyendo gobernanza democrática*. España: CYAN.
- Fundación Carolina / CIS (2009). “Barómetro 2009. Fundación Carolina”. En *América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*. Documento de trabajo. Madrid.
- González González, Guadalupe et al. (2009). *Las Américas y el mundo. Política exterior y opinión pública en Colombia, Chile, México y Perú 2008*. México DF: CIDE.
- Gratius, Susanne (2010). “¿Por qué España no tiene política hacia América Latina?”. *Policy Brief* N° 24: 1-5.