

# 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

---

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - EC</b>	
Fecha:	30 de Mayo 2012
	10 \$
Proveedor:	
Canje:	
Donación:	Flacso

	237.1
N° 1007188	6535
N° 38995	
BIBLIOTECA - FLACSO	

© 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](http://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

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

# El diálogo político en época de cambio<sup>1</sup>

Francisco Carrión Mena

## El contexto internacional

En la actualidad, la relación entre Estados se da en un proceso de transición histórica marcada por cuatro factores: la globalización, la creación o consolidación de bloques, el surgimiento de nuevos actores en el escenario internacional, y el cuestionamiento del orden mundial y el consiguiente surgimiento de otro. Por lo tanto, el diálogo político, como elemento vertebrador de esas relaciones y motivo de estas reflexiones, no puede estar exento de la influencia que ejercen (Carrión Mena, 2010).

Al primero, la globalización, debe entenderse en varias dimensiones y no solamente en el ámbito económico y financiero, que es el más conocido. Es aplicable a prácticamente todos los órdenes del relacionamiento internacional, ya sea tecnológico, cultural, informativo, medio ambiental, político e, inclusive, en los ámbitos que son parte de la ‘agenda negativa’: las llamadas amenazas, como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, entre otros. Con la globalización, el mundo se ha transformado, efectivamente, en una verdadera “aldea global” (McLuhan, 1992), donde cualquier acontecimiento no solamente es conocido en todas partes, sino que sus consecuencias, positivas o perniciosas, pueden percibirse e influir en varios lugares del planeta.

---

1 Para efectos de este trabajo, por Región Andina se entiende a los países de la CAN –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– más Chile y Venezuela. Es decir, una porción importante de América Latina en términos demográficos, económicos y políticos, así como con particularidades diferenciadas en términos de desarrollo económico, identidad cultural y especificidades en su relación con España.

Claro está, la globalización tiene diferentes niveles de desarrollo, según el ámbito al que esté referida: la más avanzada es la globalización financiera –hay autores que sostienen que es la única que existe–; la comercial es parcial e incompleta; la globalización política es reducida; y luego está la que se refiere a los derechos sociales, en la que se incluyen los derechos humanos, la justicia, el desarrollo sustentable, el medio ambiente, entre otros (Held et al., 2000; Dicken, 2009).

Como factor que caracteriza el comienzo del siglo, la globalización marca en profundidad este nuevo orden internacional en ciernes y tiene necesariamente que ser considerada para efectos de cualquier análisis de política exterior que se pretenda hacer, no solamente de un país como Ecuador o grupo de países como los andinos, sino de cualquier Estado.

El segundo factor se refiere a la creciente tendencia a la formación de bloques o a la consolidación de los ya existentes. Estos bloques pueden ser políticos, comerciales, financieros, monetarios, estratégicos y hasta militares, y se constituyen como mecanismos para buscar un incremento del poder de negociación de los países que los integran, aumentar su ascendencia política, ampliar sus mercados, potenciar su fuerza militar y, en algunos casos, políticas y formas de dominación económica, o contrarrestar la influencia de otros bloques (Söderbaum, 2005).

Esta formación de bloques guarda vinculación, igualmente, con el fenómeno globalizador. Es una manifestación concreta y adicional de la voluntad que se advierte entre los actores de la comunidad internacional –no solamente los Estados, sino también empresas transnacionales, ONG, foros, *think tanks*, entre otros– de fortalecerse a través de la unión de sus intereses y sus objetivos, unas veces simplemente comerciales y económicos, y otras, geopolíticos.

En el ámbito regional han aparecido nuevas agrupaciones de países que corroboran esta apreciación y configuran un nuevo escenario. UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y su sistema de consejos sectoriales, el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y el Banco del Sur son, entre otros, algunos ejemplos significativos de nuevos bloques o mecanismos de influencia y presión internacional, resultantes de diferentes visiones del mundo, de la política, del desarrollo y de la economía.

El tercer factor de esta histórica transición que vivimos es, precisamente, el apareamiento de nuevos actores en el escenario internacional, que adquieren cada vez mayor influencia. Las transnacionales, las ONG, las organizaciones empresariales, los *think tanks*, los sindicatos, las fundaciones corporativas y otras entidades de diversos tipos que no son parte de los Estados juegan un papel cada vez más preponderante. Algunas son creadoras de ideas, otras simples cajas de resonancia, las de más allá son operativas, pero todas tienen capacidad de influir en las políticas y en las definiciones que asumen los Estados en sus comportamientos internacionales<sup>2</sup>.

Todos estos elementos nos llevan a pensar que vivimos un proceso de profundo cuestionamiento del orden internacional existente y probablemente la constitución de uno nuevo. Este es el cuarto factor, y quizás el más determinante de la transición por la incertidumbre del destino al que nos lleva. Parecería que el mundo unipolar cede espacio a uno multipolar, a una interdependencia de grandes potencias tradicionales y al crecimiento de otras emergentes que lo cuestionan y, a su vez, buscan mayor protagonismo (Walton, 2007).

Aquí, cabe una reflexión necesaria. Los parámetros para establecer un nuevo orden internacional han cambiado radicalmente y los tradicionales, sustentados en los intereses de los Estados-Nación, están dando paso a otros de carácter transversal basados, en buena medida, en la seguridad —y en su distorsionada doctrina de la securitización del relacionamiento internacional—, para hacer frente a las nuevas amenazas globales, como el terrorismo, el cambio climático, el narcotráfico, la escasez de energía y el crimen organizado (Buzan et al., 1998). Esta circunstancia ha relegado, equivocadamente, otros criterios relevantes como el desarrollo y la atención a las necesidades básicas del ser humano. Parecería que se ha dejado de lado el atraso y la carencia de satisfacción de esas necesidades para dar paso a preocupaciones primarias como la seguridad, cuando en realidad las primeras podrían ser las causantes de la segunda.

---

2 Ya se piensa, en términos jurídicos, que estamos en una transición de la clásica teoría del Estado-Nación, donde el tradicional sujeto del derecho es el Estado, y ahora nos encontramos con una multiplicidad de sujetos, en particular el ser humano, que buscan ser el embrión de un sistema jurídico igualmente global (Domingo, 2009).

## El contexto interno

Así como hay un contexto internacional global con características generales, existe también un contexto interno con rasgos particulares, para lo que corresponde a este ensayo, constituido por la Región Andina y por España, que incide en el relacionamiento de las partes y en el diálogo político propuesto.

Para empezar, entre los países andinos hay marcadas diferencias en sus modelos económicos y en sus concepciones político-ideológicas, por lo que constituyen un grupo altamente heterogéneo. Bolivia, Ecuador y Venezuela, para hacer una división arbitraria, han emprendido un proyecto político socialista, de corte nacionalista, con liderazgos fuertes y de ruptura del sistema liberal tradicional que había imperado hasta la llegada al poder de los presidentes Morales, Correa y Chávez, respectivamente. Se han inclinado por constituir economías cerradas y han buscado abrir espacios no tradicionales para sus exportaciones y para la captación de inversiones. China, Rusia e Irán han sido escogidos como nuevos socios, aunque con distinta suerte. Por lo demás, este primer grupo de países ha renegado de los organismos financieros internacionales y se ha propuesto construir un nuevo esquema financiero regional, más equitativo y ágil. Bolivia y Ecuador han tenido índices de crecimiento aceptables a pesar de la crisis financiera mundial, mas no así Venezuela. Mientras que el crecimiento del PIB en 2010 de los dos primeros fue de 4,5% y 2,5%, respectivamente, el de Venezuela fue de -3% (CEPAL, 2010: 16).

De su lado, Chile, Colombia y Perú han mantenido un sistema político liberal con economías abiertas al exterior, sustentadas en el intercambio comercial y en la exportación tanto de bienes primarios como de productos con componente añadido. Han mantenido sus mercados tradicionales e incursionado con éxito en nuevos a través de la suscripción de los TLC, y han captado significativas inversiones, logrando crecimientos económicos sustantivos. Salvo Chile, que sí ha disminuido los índices de pobreza, Colombia y Perú no han alcanzado a distribuir de manera equitativa la riqueza. Por el contrario, estas tasas de desigualdad se han profundizado, generando una mayor y peligrosa inequidad social y económica. Por otra parte, el crecimiento económico de estos países ha estado

recogido más en las cifras que en la realidad. En 2010, el crecimiento del PIB en Colombia y Perú correspondió al 3,7% y al 6,7% respectivamente; y Chile experimentó un crecimiento del 4,3% (CEPAL, 2010: 16).

En cuanto a España, se puede decir que ha vivido una admirable consolidación democrática en los últimos treinta años, después de la dictadura franquista. La alternabilidad en el poder de los principales partidos ha fortalecido la institucionalidad y, hasta 2008, cuando se inició la crisis financiera, ha tenido un crecimiento económico sorprendente y sólido. España es ya un país con una presencia relevante en el concierto internacional y pretende ser un actor global como pieza clave en Europa. Los últimos seis años, con el PSOE en el poder, ha seguido en esta línea, aunque con un brusco frenazo en 2008 a causa del fenómeno mencionado, que impactó fuertemente a importantes sectores de su economía, particularmente aquellos más creadores de empleo. La coyuntura actual es poco propicia para un continuo crecimiento, pero, a pesar de ella, España es un actor internacional y su proyección a consolidarse como protagonista en el escenario global es innegable.

### **La política exterior de España con América Latina y la Región Andina**

A pesar de los múltiples vínculos que las unen y de sus repetidos pronunciamientos y actitudes bien intencionadas, independientemente del partido que esté en el gobierno, España no ha llegado a definir, menos aún implementar, desde su retorno a la vida democrática, una política exterior clara, efectiva y continuada respecto de América Latina y, dentro de ella, con los países andinos (Malamud, 2004).

España vive en una tricotomía que no ha sido resuelta del todo en materia de política exterior. Es europeísta por su cercanía geográfica, sus intereses coincidentes y, en algunos casos, por sus afinidades históricas y culturales. Es latinoamericanista por razones históricas y culturales y, naturalmente, por interés. Y, de alguna manera, es también mediterránea por sus intereses compartidos y por su antigua e histórica vinculación con los países musulmanes del norte de África, particularmente con Marruecos.



En esta línea, España ha definido ya su pertenencia a la Unión Europea (UE) en términos institucionales y formales a partir de 1986, cuando se incorporó como miembro pleno. Reconoció y se volcó hacia su natural vocación europeísta; profundizó sus mecanismos de integración en todos los ámbitos, políticos, comerciales, monetarios y de defensa; y se benefició de la cooperación regional y de los mecanismos para fortalecer su economía. Es decir, no solamente definió, sino que implementó –haciendo un buen uso– su condición de miembro pleno de Europa, de la cual se había mantenido distante a causa de su situación política –la dictadura franquista– y de su retraso económico. Ha sacado provecho de su pertenencia a la Europa unida y lo seguirá haciendo en la medida en que participa plenamente del proceso. Ahora ejerce esa membresía como parte fundamental de su política exterior.

Sin embargo, hay que señalar que, en los últimos años, España, al igual que Portugal, ha visto reducida su capacidad de influencia en el contexto europeo, con la ampliación de la UE a 27 miembros. Este hecho ha implicado también un movimiento del centro regional europeo del Mediterráneo hacia el Este, en razón de que muchos de los Estados recientemente incorporados provienen de la antigua órbita soviética. Así, Alemania y sus vecinos han reforzado su preponderancia regional en desmedro de los países mediterráneos del Sur: Francia, Italia, Grecia y España.

Respecto de América Latina, la definición española de pertenencia regional iberoamericana se ha formulado en numerosas ocasiones pero, por diversos motivos, no ha sido llevada a la práctica. Es verdad que se han institucionalizado las Cumbres Iberoamericanas, promovidas inicialmente por México con el acompañamiento de España en 1991<sup>3</sup>, pero muchas de ellas han caído en la conocida retórica y otras han servido para intentar resolver desavenencias coyunturales entre miembros, algunas de estas bilaterales. De las cumbres nació la Secretaría Iberoamericana (SEGIB) en 2003, en la reunión de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, que ha servido para tratar de hilvanar y cohesionar en algo las propuestas y disímiles planteamientos que de ellas han salido. Pero aún no hay una

---

3 La I Cumbre Iberoamericana se realizó en Guadalajara, México, en julio de 1991 (Del Arenal, 1995; Rojas Aravena, 2000).

articulación político-estratégica que identifique a la región como tal o caracterice la llamada ‘birregionalidad’.

En términos de cooperación para el desarrollo, hay que reconocer que España ha buscado, en los últimos cinco años, priorizar a América Latina, y en particular a algunos países andinos, como es el caso de Bolivia, Colombia y Ecuador (Sanahuja, en este volumen). Sin embargo, la dispersión geográfica en la que ha caído la cooperación al incluir otros países de regiones ajenas a sus intereses inmediatos y a lo que podría llamarse su zona de influencia, probablemente como consecuencia de su pertenencia a la UE, ha impedido que esta tenga el impacto significativo que podría haber tenido si se hubiera concentrado exclusivamente en Latinoamérica, y en particular en algunos países de la Región Andina. Planteada así la cooperación, da la impresión de hallarse desvinculada de la política exterior integral de España, en la cual pueda jugar un papel preponderante junto con otros factores como el comercio, la inversión y el diálogo político.

Por ello, suena paradójico que España haya definido un Plan África y un Plan Asia para aproximarse en términos de cooperación con esas regiones, pero, que no lo haya hecho con América Latina, “el ámbito natural de nuestra política exterior”, en palabras de Miguel Ángel Moratinos, su ministro de Asuntos Exteriores por más de seis años (Gratius, 2010: 1). La explicación para no hacerlo, se dice, es que España forma parte de Iberoamérica y que, por tanto, no cabe un plan específico para una región de la que es miembro. Sin embargo, este hecho no explica, menos justifica, la inexistencia de una política exterior definida y continuada hacia Latinoamérica. Por el contrario, debería ser motivo para que haya una estrategia más consistente desde Madrid, si se considera que esta pertenencia a la región le puede significar beneficios concretos en Europa, teniendo como uno de sus pilares a la cooperación.

En cuanto al comercio, la relación con América Latina ha estado condicionada por los compromisos impuestos por su calidad de miembro de la UE. La Política Agraria Común (PAC), por ejemplo, obliga a España a implementar decisiones que se contraponen con sus afanes de liberalizar y profundizar su comercio con algunos países de América Latina. Las políticas de subsidios en ese sector son las más dañinas para promover el intercambio con nuestra región, cuyos productos de exportación son, en buena

parte, agrícolas. Más del 50% de su comercio es con la UE, y el 5% es con nuestra región (Hay, 2003: 261). Un caso emblemático de la relación comercial de España con Ecuador ha sido, precisamente, el del banano, ya que no solamente defendía la posición europea en contra de un país latinoamericano, sino sus propios intereses como productor de banano en Canarias.

La tercera preocupación de esta tricotomía ha sido el mundo árabe. España ha buscado, no sin razón, por causas históricas, aunque con un sobre-dimensionamiento de su rol, definir una política protagonista respecto de los países musulmanes mediterráneos. No es que España deba abstenerse de actuar en asuntos vinculados con países vecinos por el sur, sobre todo en el Magreb, y en particular Marruecos, con el cual ha tenido relaciones estrechas e intereses compartidos –fundamentalmente en lo que respecta al comercio y a la migración–, así como contenciosos territoriales, pero sí debe tener presente que su rol se ve sobrepasado por los intereses de las principales potencias del mundo, principalmente de Estados Unidos, Rusia y las antiguas metrópolis europeas con influencia en la región. El caso del conflicto en Oriente Medio es ilustrativo. A pesar de sus vinculaciones históricas y de su voluntad política, España no ha podido hacer mucho, pero se ha empeñado en estar presente, con cierto desgaste y sin mayor éxito, en algunos esfuerzos que se han emprendido.

Esta suerte de tricotomía en la que está embarcada España ha dificultado, junto con otros factores, que Madrid defina e implemente una verdadera política exterior hacia América Latina y, dentro de ella, promueva un diálogo político con nuestra región. España busca participar más activamente en Europa, se involucra en Oriente Medio y con los países del norte de África, y no consigue definir con pragmatismo una relación con América Latina y, menos, con los países andinos. Esta aparente confusión o excesiva ambición le lleva a indefiniciones o a diluir su impacto e influencia.

Aquí, se presenta un concepto clave que debe ser clarificado. Los miembros de la comunidad iberoamericana, en particular España y Portugal, como parte de la Unión Europea, deberán definir un punto esencial, que es el del carácter regional o birregional de la comunidad iberoamericana a la que pertenecen. En otras palabras, ¿forman parte de una

organización con fines, propósitos y políticas comunes como la Unión Europea, o se consideran parte de una entidad birregional con representantes de una Europa consolidada y una América Latina dispersa y heterogénea?

### **España y los países andinos**

España no ha tenido una política exterior definida con América Latina, por lo tanto, tampoco con la Región Andina. Y ello no solamente porque le falte voluntad y por las razones ya anotadas, sino por la complejidad y heterogeneidad de los países que las componen. Los seis países integrantes tienen muchas similitudes, pero, al mismo tiempo, una evidente diversidad. Como ya lo advertiera párrafos atrás, hay países con una marcada tendencia socialista y nacionalista en su modelo político y económico, y hay otros con un sistema político liberal y una economía aperturista. Esta circunstancia obliga a España a definir una política exterior bilateral diferenciada con cada país de la región y no con ella como bloque.

Los países andinos y España han mantenido tradicionalmente, y en términos generales, buenas relaciones por las vinculaciones históricas que les unen después de la independencia. El idioma, la religión, la cultura y buena parte de las costumbres, como resultado de la imposición colonial, los han mantenido cercanos a través de los años. Los episodios de confrontación no han sido relativamente mayores tras las luchas libertarias.

Desde mediados del siglo XX hasta fines de los noventa, su vinculación se había concentrado en el ámbito cultural, la cooperación técnica y el intercambio comercial pero no especialmente relevante debido al insuficiente desarrollo económico y político de España que, hasta fines de los setenta no había consolidado interna e internacionalmente su economía ni su capacidad institucional, con lo cual tampoco había incrementado su influencia política. Estas buenas relaciones existentes no se habían traducido en una verdadera profundización de los lazos que debían unir a las partes, teniendo en cuenta la relevancia de sus antecedentes históricos.

A partir de los años noventa y 2000, hasta la fecha, las relaciones de los países andinos con España han entrado, por varias causas, en una nue-

va y dinámica etapa que exige una reflexión a profundidad y una necesaria reformulación. Definitivamente ya no es la España de hace treinta años ni son los países andinos de hace diez.

La política exterior de España hacia la Región Andina, como cualquier política exterior, ha estado concebida en función de sus intereses económicos y geopolíticos. Pero, en este caso, ha tenido más en cuenta la relación bilateral y no al bloque en su conjunto. La razón tiene que ver con las especificidades y diferencias que caracterizan a cada uno de sus miembros. En el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, aunque en diferente medida, por la migración de ciudadanos andinos desde sus países de origen para aliviar sus necesidades y fortalecer la economía española. Con aquellos países de vertiente socialista, como el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela, España, y el gobierno del PSOE en particular, ha intentado priorizar su relación, sin mucho éxito, buscando una aproximación en términos de afinidad ideológica. Casos más llamativos son los de Bolivia y Venezuela, cuyos gobiernos, considerados de izquierda y, por tanto, cercanos ideológicamente, han llegado a confrontaciones con empresas españolas con intereses hidrocarbúricos, provocando crisis políticas que, por el momento, y después de negociaciones diplomáticas, parecerían solventadas<sup>4</sup>. Con Chile, Colombia y Perú las condiciones atractivas para la inversión han guiado la política española para favorecer a sus grandes empresas con afanes de diversificación. No ha primado, pues, la afinidad ideológica sino los intereses.

En definitiva, la política exterior española hacia la Región Andina ha estado definida, inevitablemente, en función del país del que se trate y no en función de un bloque. Esta tampoco ha estado articulada en términos de una estrategia a largo o mediano plazo ni con una proyección que vaya más allá de los intereses coyunturales bilaterales. No siempre ha tenido en cuenta otros elementos, nuevos la mayoría, que han modificado, enriquecido y profundizado esa relación. Y esa es una importante debilidad.

Pero, en sentido inverso, no cabe exigir solamente de España una formulación e implementación unilateral de una política exterior hacia Amé-

---

4 Cabe hacer referencia a la "guerra del agua" que se desató en Bolivia a principios del año 2000, debido a la ley promulgada por el Congreso boliviano que pretendía privatizar el abastecimiento municipal de agua potable.

rica Latina y los países andinos. Estos, a su vez, individualmente o como región, deben hacerlo en función de sus respectivos intereses, realidades y afinidades. Se impone también una reflexión desde la región hacia España y no sólo en el sentido inverso. Ecuador, por ejemplo, debería definir con mayor decisión y con propuestas una política exterior estratégica con Madrid. El factor humano que representa la migración, que hasta hace solamente diez años no existía, obliga a las partes a abordarla en su multidimensionalidad, en su riqueza y en su problemática.

La migración es, precisamente, un hecho fundamental en la reciente historia de las relaciones andino-españolas que merece un análisis más detenido (Ayusso y Pinyol, 2010). El fenómeno migratorio ha marcado, en profundidad, esta vinculación, sobre todo a partir de fines de los noventa (Carrión Mena, 2006). Ha producido una aproximación humana entre las partes, que ha ahondado y diversificado las relaciones de los países emisores con el receptor por las connotaciones que caracterizan a la migración en los distintos ámbitos que abarca: comerciales, financieros, culturales, turísticos, sociales, educativos. Este factor es el que más ha influido en la vinculación birregional y es el que ha exigido y aún exige una verdadera reformulación de sus políticas.

Si sumamos el número de inmigrantes provenientes de países andinos en España, llegaremos a una cifra que supera los dos millones de ciudadanos (Herrera, 2006). El impacto humano, en todas sus dimensiones, que este hecho y este número significan es, por sí solo, un factor primordial que implica responsabilidades compartidas entre los Estados emisores y el receptor. Es, en suma, un factor transversal y multidimensional indispensable a tener en cuenta para la definición de la política exterior de las partes y, por supuesto, del diálogo político.

En esta última década, a la masiva emigración a España, particularmente colombiana, boliviana y, sobre todo, ecuatoriana, se ha añadido el aumento de la cooperación española a la región, el significativo incremento del intercambio comercial, y la mayor presencia de empresas españolas en la economía andina. Este fenómeno se ha constituido en un factor preponderante y debe ser promotor del relacionamiento de las partes que obliga a darle nuevos enfoques y hasta a repensar la globalidad de su política exterior.

Pero no solamente el fenómeno migratorio obliga a replantearse las relaciones andino-españolas, sino otros factores resultantes del complejo contexto internacional cambiante y convulsionado en que se desarrollan, y en el cual cada país debe actuar buscando el fortalecimiento de sus intereses.

En primer lugar, para España, su ubicación en Europa, ya lo hemos advertido, es sin duda su prioridad y a lo que otorga su mayor atención. No obstante, la ampliación reciente ha hecho que el centro de la UE se aleje del Mediterráneo y se desplace al Este (Sanahuja, 2006). Tanto España como Portugal están viendo menguada su influencia en la región y requieren, de alguna manera, revertir o atenuar esta situación. Con tal propósito, su relación con América Latina es clave. A España le conviene reforzar su vinculación con América Latina para incrementar su presencia en Europa, en tanto es el interlocutor y el canal adecuado y natural para llevar a ella las aspiraciones de la región. España llevará hacia esa nueva Europa una importante 'representación' de América Latina, lo que le podría conceder un mayor peso en la UE.

Del mismo modo, el puente natural de América Latina y de los andinos en Europa es España. Particularmente para países medianos o pequeños, con menor capacidad de negociación, como Ecuador, es altamente conveniente aproximarse a España para contar con su apoyo ante la UE, sobre todo cuando esta se amplía y se distancia de la región latinoamericana.

En segundo lugar, el significativo crecimiento de la economía española ha determinado que sus empresas inicien, desde hace más de diez años, agresivas inversiones en algunos países de América Latina en el ámbito financiero, de las telecomunicaciones, infraestructuras, hidrocarburos, entre otros (Chislett, 2003). Precisamente por las razones citadas de inestabilidad y por la crisis que ha atravesado Ecuador, esas inversiones privadas españolas no llegaron en la magnitud deseada. Pero superadas estas, conviene repensar la política exterior bilateral para recuperar la confianza y alentar la inversión española, ofreciendo las seguridades y garantías que la hagan atractiva.

Asimismo, ha habido un importante crecimiento de la cooperación internacional a la región y en particular a países de menor desarrollo relativo, como en el caso del Ecuador. Tampoco ha sido, hasta el momento y

dadas sus limitaciones, una cooperación que tenga un impacto efectivo en el desarrollo del país. Sin embargo, hay que reconocer que España, en su Plan Director de Cooperación ha reconocido al Ecuador, entre otros, como país prioritario en la recepción de cooperación.

Casos de países andinos que merecen comentarios individualizados son los de Colombia y Venezuela. En el primero, la situación de violencia generada por grupos irregulares por la que ha atravesado desde hace décadas ha promovido una actitud de solidaridad por parte de España, cuya política de combate al fanatismo terrorista de grupos separatistas, especialmente en el País Vasco, es coincidente con la del gobierno colombiano. En este campo los dos países han mantenido firmes y similares posiciones de rechazo, sin importar cuál haya sido el gobierno en España. Se ha tratado de una política de Estado donde el apoyo a Colombia ha sido claro. Los dos países han afinado sus posturas en este campo y España ha sido particularmente solidaria en su política con Bogotá.

El otro caso es el de Venezuela. La cercanía histórica no solamente es antigua, como con todos los países latinoamericanos, sino recientemente motivada por la migración de españoles, particularmente canarios y gallegos, a ese país, por razones económicas y políticas, y a las importantes inversiones de empresas españolas. La existencia de una comunidad migrante española relativamente reciente en Venezuela ha hecho que España preste especial atención a su relación con Caracas, además de las particularidades que revisten la política y el liderazgo confrontacional del presidente Chávez.

En consecuencia, casi resulta una obviedad poner de relieve la utilidad para España y los países andinos de sacar provecho de esta nueva realidad que, bien entendida y canalizada, puede ser de beneficio bilateral y hasta regional. Es necesario reformular la política exterior entre los países andinos y España a la luz de estas nuevas circunstancias, de tal manera que las partes se actualicen, fortalezcan y beneficien.

La gran enemiga de la relación de España con Latinoamérica, y dentro de ella con los países andinos, ha sido la retórica. Porque la voluntad constantemente anunciada no ha sido llevada a la práctica; porque ha estado sustentada solamente en la visión histórica, cultural, religiosa y de lenguaje; y porque no ha llegado a implementarse una relación basada en



intereses estratégicos coincidentes, sino en meros enunciados bienintencionados. A esta retórica no la ha acompañado una verdadera vocación política ni una estrategia para la implementación de sus objetivos.

### La implementación del diálogo político

El diálogo político tiene sentido siempre que se dé en un contexto adecuado y tenga como propósito la aproximación de intereses de las partes, e incluya sus afinidades para fortalecerlas y sus diferencias para solucionarlas. Tiene utilidad, además, cuando permite potenciar las capacidades de negociación internacional de las partes involucradas en el diálogo. En la actual coyuntura internacional, el diálogo político es especialmente necesario pues previene controversias y fortalece posiciones individuales y de bloque.

Hay, en consecuencia, que empezar por cuestionarse la propia necesidad de un diálogo; su conveniencia y su sentido, cuando es indudable que si bien existen afinidades, complementariedades e intereses compartidos, también hay diferencias de aproximación y hasta rivalidades<sup>5</sup> (Freres et al., 2006).

¿Bajo qué condiciones y con qué mecanismos se puede implementar el diálogo político, hacerlo viable, útil y mutuamente beneficioso? Para empezar, resulta imperativo definir claramente los intereses de las partes y los temas; señalar los que son coincidentes y aquellos en los que hay divergencias. Las coincidencias y las complementariedades permitirán definir políticas comunes que fortalezcan las posiciones de ambas partes. Demás está decir que el éxito o fracaso del diálogo dependerá de la voluntad política de llevarlo a cabo. Sin ella, cualquier esfuerzo será nuevamente retórico y sin resultados pragmáticos por más que los temas y los intereses sean coincidentes. La temática del diálogo político debe estar definida y previamente consensuada.

---

5 Tal como advierte Gratius (2010), hay una visible rivalidad entre España y Brasil en lo que respecta a la aspiración de liderar el proceso de vinculación, no solamente política sino económica, de los socios europeos y América Latina en el ámbito iberoamericano.

Las prioridades necesariamente son:

- Democracia, institucionalidad y derechos humanos
- Paz y seguridad
- Asuntos sociales y migración
- Medio ambiente y cambio climático
- Cooperación para el desarrollo
- Cultura e identidad compartida
- Agenda negativa: narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, etc.

En esta propuesta se recogen todos los asuntos que preocupan no solamente a las partes, sino a la comunidad internacional en su conjunto.

En cuanto a los mecanismos, no es necesario establecer procedimientos institucionales nuevos. Los ya existentes pueden ser replanteados y potenciados a fin de que los resultados sean mutuamente beneficiosos. El peso de nuevas institucionalidades y burocracias desgasta los afanes y no da siempre los resultados esperados. En el ámbito bilateral ya hay mecanismos periódicos de consulta y comisiones mixtas entre España y los distintos países de la región que permiten abordar los temas que son de mutuo interés. De lo que se trata es de darles vigencia, respaldo político y seguimiento.

En términos multilaterales existe un marco referencial importante en el ámbito birregional. La declaración llamada “La Unión Europea y América Latina—Una asociación de actores globales”, formulada en 2009 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009), precisa y pone en perspectiva, a su vez, la declaración “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”, de 2005 (Comisión Europea, 2006). Ambas declaraciones fijan los parámetros del diálogo entre las dos regiones e identifican los temas que deben profundizarse: estructura macroeconómica y financiera, medio ambiente, cambio climático y energía, ciencia, investigación y tecnología, migración, empleo y asuntos sociales.

Por lo demás, la SEGIB, que involucra a toda América Latina, España y Portugal, y sus instrumentos operativos, que abarcan una amplia gama de temas y, sobre todo, las cumbres anuales que tiene a su cargo, son suficientes si tienen el respaldo de los miembros para la implementación,

tanto del diálogo político como de otros ámbitos de acción de la comunidad iberoamericana, en particular la cooperación para el desarrollo.

Solamente con la Región Andina, la propuesta de negociar un acuerdo de asociación entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se vio lamentablemente frustrada por las divergentes concepciones de políticas económicas entre los países andinos, y por las exigencias e imposiciones de Bruselas. El acuerdo de asociación prevé una visión amplia de la relación entre Europa y la CAN, la cual se sustenta en tres pilares básicos: intercambio comercial, cooperación para el desarrollo y diálogo político. Cuando en 2008 se rompieron las negociaciones bajo este formato, se redefinieron los procedimientos a través de una separación temática y geográfica. El intercambio comercial se hará con múltiples partes con los países andinos que deseen participar en ellas de manera comprensible, compatible con la Organización Mundial de Comercio. Solamente Perú, Colombia –que están por terminar– y, recientemente, Ecuador han retomado negociaciones sobre la materia.

En lo que corresponde a diálogo político y cooperación para el desarrollo, la UE resolvió que la CAN sea interlocutor único para promover el entendimiento entre bloques. Estos ámbitos fundamentales lamentablemente no han tenido avances sustanciales, entre ellos el diálogo político. España puede avanzar individualmente en este tema, sin necesidad de enmarcarse en lo establecido en la UE. Sus intereses y sus antecedentes históricos bilaterales deben primar, tal como lo hace Francia con la Organización de la Francofonía, o el Reino Unido con la *Commonwealth* británica.

Formal e institucionalmente, el diálogo político entre la CAN y la UE quedó consagrado con la Declaración de Roma de 1996, pero el marco para que este diálogo entre en vigor está recogido en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2003 (Observatorio Social de las Relaciones América Latina-Unión Europea, 2010). Sin embargo, en este contexto, en términos de bloques, poco o nada se ha conseguido. Probablemente ese diálogo solamente entre España y los andinos, ya sea en bloque o bilateralmente, pueda dar resultados para construir una alianza estratégica de provecho mutuo.

## Bibliografía

- Ayuso, Ana y Gemma Pinyol (Eds.) (2010). *Inmigración latinoamericana en España: el estado de la investigación*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Buzan, Barry et al. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Carrión Mena, Francisco (2006). “El fenómeno migratorio”. En *Ecuador en el Mundo 1830-2006*, Pablo Cuvi (ed.): 222-231. Quito: AFESE.
- (2010). “América Latina y el Caribe en el sistema de Naciones Unidas”. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México.
- CEPAL (2010). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chislett, William (2003). *La inversión española directa en América Latina: retos y oportunidades*. Madrid: Instituto Real Elcano.
- Comisión Europea (2006). *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. Visita 20 de abril de 2011 [http://eeas.europa.eu/la/docs/com05\\_636\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/la/docs/com05_636_es.pdf)
- Comisión de las Comunidades Europeas (2009). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*. Visita 20 de abril de 2011 [http://www.eeas.europa.eu/la/docs/com09\\_495\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf)
- Del Arenal, Celestino (1995). “Balance y perspectivas de cuatro Cumbres Iberoamericanas”. *Revista de Estudios Políticos* Nº 89: 35-60.
- Dicken, Peter (2009). *Global shift. Mapping the changing contours of the world economy*. Londres: Sage.
- Domingo, Rafael (2009). “The crisis of international law”. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* Vol. 42 Issue 5: 1543-1551.
- Freres, Cristian et al. (2006). *¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Madrid: Casa de América/FRIDE/Fundación Carolina.
- Gratius, Susanne (2010). “¿Por qué España no tiene política hacia América Latina?”. *Policy Brief* Nº 24: 1-5.

- Hay, Jorge (Coord.) (2003). *Desafíos: la Unión Europea ante su ampliación*. Madrid: Siddharth Mehta Ediciones.
- Held, David et al. (2000). *Global transformation. Politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press.
- Herrera, Gioconda (Coord.) (2006). *Ecuador: las cifras de la migración internacional*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Malamud, Carlos (2004). “España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral”. Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano.
- McLuhan, Marshall (1992). *The global village: transformations in world life and media in the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Observatorio Social de las Relaciones América Latina-Unión Europea (2010). *UE-CAN/Diálogo Político*. Visita 20 de febrero de 2010 [www.observatorioucal-lop.eu](http://www.observatorioucal-lop.eu)
- Rojas Aravena, Francisco (Ed.) (2000). *Las Cumbres Iberoamericanas: una mirada global*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Sanahuja, José Antonio (2006). “El viraje *neoon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina”. *Pensamiento Propio* Nº 23: 9-36.
- Söderbaum, F. (2005). “The international political economy of regionalism”. En *Globalizing international political economy*, N. Phillips (Coord.): 221-245. Londres: Palgrave Macmillan.
- Walton, Dale C. (2007). *Geopolitics and the great powers in the 21st century: multipolarity and the revolution in strategic perspective*. Londres: Routledge.