

**LA POLITICA IBEROAMERICANA  
DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS**

por **CELESTINO DEL ARENAL**



## SUMARIO

- I. INTRODUCCION
  - II. IBEROAMERICA Y ESPAÑA: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS
    - 1. **El Hispanoamericanismo**
    - 2. **La Hispanidad y el franquismo**
  - III. LA ESPAÑA DEMOCRATICA E IBEROAMERICA
    - 1. **La transición democrática**
    - 2. **El papel de la Corona**
    - 3. **La política de los Gobiernos centristas**
  - IV. LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS Y LA POLITICA IBEROAMERICANA (1982-1992)
    - 1. **Características generales**
    - 2. **Los grandes temas de la política iberoamericana**
      - A) *Democracia y defensa de los derechos humanos*
      - B) *Desarrollo y cooperación*
      - C) *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*
      - D) *La política de la Comunidad Europea hacia América Latina*
  - V. LA CUMBRE IBEROAMERICANA DE GUADALAJARA, MEXICO (1991) Y LA CUMBRE IBEROAMERICANA DE MADRID (1992)
- ANEXOS



## I. INTRODUCCION

Desde el siglo XVI América se ha transformado para España en un constante punto de referencia, sin el cual no sólo no es posible entender su proyección exterior, sino tampoco, sobre todo en determinados momentos, su vida interior. Los casi cuatro siglos de convivencia común, de mestizaje, unidos a los profundos lazos que perduran, e incluso se intensifican, después de la Emancipación, han pesado y pesan en el devenir de España. En este sentido, América o, mejor, Iberoamérica, está sólidamente anclada, consciente o inconscientemente, no sólo en el sentir colectivo de los españoles, sino igualmente en la política exterior de España, constituyendo una de las dimensiones claves de su proyección exterior (1).

En última instancia, lo que explica este hecho profundo es la conciencia de la existencia de una «comunidad» espontánea, de facto, entre los pueblos de habla hispana y portuguesa de las dos orillas del Atlántico, que genera corrientes de simpatía y de solidaridad, por encima de las barreras de todo tipo que nos separan. Desde el momento mismo en que raíz del proceso de Emancipación se van rompiendo los lazos políticos entre España y América, la idea de la existencia de una comunidad de cultura, lengua y valores entre España y las Repúblicas americanas, que está por encima de las contingencias y avatares políticos, se transformara en una constante inspiradora, en mayor o menor medida según los momentos, tanto del pensamiento español como de la propia política exterior de España. La importancia que tendrá en algún momento esa idea de comunidad será tal que marcará decisivamente toda la política exterior de España hacia América, incidiendo incluso de forma directa en la política interna española.

---

(1) El presente estudio constituye una nueva y ampliada versión del publicado por la Fundación CEDEAL con el título *Balace de una década de política iberoamericana de España* (Madrid, 1992). Para un estudio más general, amplio y detallado de la política exterior de España hacia Iberoamérica, vid.: Celestino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de España. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1992.

Sin embargo, el hecho dramático es que desde la Emancipación hasta 1976 la política iberoamericana de España, como la política exterior española en general, no han estado a la altura de esas realidades, de ese entramado de intereses, caracterizándose siempre por la discontinuidad, casi siempre por su irrealismo o su pretensión paternalista y en numerosas ocasiones por su instrumentalización en favor de intereses ideológicos, partidistas o de régimen político.

El restablecimiento de la democracia en España, bajo la forma de una Monarquía constitucional, ha traído consigo, entre otros cambios decisivos, un replanteamiento de la política exterior y con ello de la propia política iberoamericana y, en consecuencia, una renovación de la idea y la realidad de la existencia de una Comunidad Iberoamericana.

Desde 1976 y con la mirada puesta en la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América-Encuentro de Dos Mundos, en 1992, al lado de la afirmación de la dimensión europea de España, que culmina en 1986 con el ingreso en la Comunidad Europea, y como complementaria de la misma, los distintos gobiernos democráticos han afirmado reiteradamente la dimensión iberoamericana de España, como una de las coordinadas claves que definen a España en el mundo. Paralelamente han ido normalizando la política iberoamericana y dotándola de una continuidad y una profundidad desconocidas anteriormente.

En esta dinámica, el triunfo socialista en las elecciones generales de octubre de 1982 supuso no sólo un importante paso en la afirmación y consolidación de la democracia en España, sino también una aceleración del proceso de cambio que con relación al franquismo se había abierto en 1976 en materia de política exterior. Cambio general en la política exterior que, como es lógico, afectará de manera decisiva a una política iberoamericana, que había estado instrumentalizada en favor de los intereses del Régimen y marcada profunda e ideológicamente por la idea de la Hispanidad.

La celebración en julio de 1992, coincidiendo con el V Centenario del Descubrimiento de América-Encuentro de Dos Mundos, de una Cumbre Iberoamericana en Madrid, continuación de la que tuvo lugar en Guadalajara (México), en julio de 1991, constituye, sin lugar a dudas un hito importante en el nuevo camino emprendido por la política iberoamericana de España desde 1976, por cuanto representa la materialización en la práctica de un proyecto político y de una política puestos en marcha de una forma muy especial a partir de 1982 por los Gobiernos socialistas.

De esta forma, partiendo de los importantes cambios que se inician a partir de 1976, los diez años transcurridos entre 1982 y 1992 constituyen un período especialmente significativo de la política exterior española en general y de la política iberoamericana en particular. A lo largo de esa década, que se inicia con el triunfo socialista en las elecciones de octubre de 1982 y termina con los actos del Quinto Centenario, no sólo se ha cerrado lo que hemos denominado la transición en materia de política exterior iniciada en 1976, apareciendo España, por primera vez en muchas décadas, con un modelo definido, coherente y realista en materia de acción exterior, sino que se ha ido haciendo realidad un nuevo pro-

yecto de política iberoamericana, muy diferente del modelo del franquismo, inspirado en la solidaridad y en el nuevo papel de España en el mundo y basado en los principios de democracia y desarrollo.

Son diez años en los que las relaciones en España e Iberoamérica han conocido un nuevo sentido y alcance, avanzándose realistamente en el camino de la concertación y la cooperación y sentándose las bases para un futuro en el que la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones ha salido del campo de la utopía y la retórica para entrar en el de la realidad. Lo realizado en este período, por su magnitud e importancia, dado el contexto y el reto de 1992, marcará decisivamente lo que serán las relaciones entre España e Iberoamérica no sólo en los años noventa sino también a principios del siglo XXI.

## II. IBEROAMERICA Y ESPAÑA: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

### 1. El Hispanoamericanismo

La idea de Comunidad Iberoamericana, como acabamos de apuntar, hunde sus raíces en los cuatrocientos años de historia común antes de la independencia de la América española, por lo que no es necesario esperar a la crisis del 98, ni siquiera a la Emancipación, para encontrar referencias a los vínculos especiales que unen a España con el continente iberoamericano o incluso a la misma idea comunitaria.

Sin embargo, más allá de esas inquietudes e ideales americanistas, la España del siglo XIX no tendrá realmente una política iberoamericana que merezca tal nombre, caracterizándose en ese período la acción exterior hacia Iberoamérica por el irrealismo, la discontinuidad y la desidia (2). Habrá que esperar al «desastre» del 98, con todo lo que supone de revulsivo en la vida interna e internacional española, para que se plantee de forma pública la necesidad de un cambio de rumbo en las relaciones entre España e Iberoamérica. Los españoles de 1898 tienen verdaderamente el sentimiento de encontrarse en el apogeo de una crisis histórica sin precedentes. Esta crisis sirvió para sacudir la conciencia de muchos españoles sobre el sentido de España, su identidad nacional, su futuro y su inserción internacional.

La pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas significó el fin de la presencia territorial española en América, el desvanecimiento del sueño imperial ultramarino y la constatación de lo que había quedado claro desde el Congreso de Viena de 1815, que España era una potencia aislada internacionalmente y de rango secundario en el concierto internacional.

En este ambiente de ofuscación, desánimo y reflexión que vive la España de finales del siglo XIX y principios del XX, aparece el regeneracionismo, como

---

(2) Para las relaciones entre España e Iberoamérica a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX, *vid.* entre otros: Juan Carlos PEREIRA y Ángel CERVANTES, *Relaciones diplomáticas entre España y América*, Madrid, Mapfre, 1992.

movimiento de superación de la decadencia de España, propiciando la modernización del país en todos los campos.

Como fenómeno de introspección, el regeneracionismo recuperaba del pasado los fundamentos de la identidad nacional y, como portador del espíritu de resurgimiento, se proyectada hacia el futuro, buscando el progreso y la regeneración de España. Regeneración que pasaba, entre otros elementos, por la proyección exterior de España. Africa, en unos casos, e Iberoamérica, en otros, cuando no al mismo tiempo, recuperaban, aunque con distintos alcances y proyectos, un sentido que se estimaba se había perdido en el pasado.

La América hispánica adquiriría, así, un papel esencial, originando una corriente, sobre todo de pensamiento, pero también de acción, que recibirá el nombre de «hispanoamericanismo» o «americanismo» (3).

Perdidos los últimos reductos del Imperio americano, era necesario recuperar y fomentar los elementos profundos de unión tejidos durante cuatro siglos, en busca del propio sentido nacional y del prestigio internacional. Terminado el modelo colonial o imperial aparecía la posibilidad de poner en pie un modelo de relación nuevo y distinto, una Comunidad de naciones mutuamente beneficiosa para los participantes, que hiciese sonar su voz en un mundo de potencias hegemónicas. La idea se pone en marcha a ambos lados del Atlántico, pero, como es lógico, encontrará en el contexto regeneracionista español su mayor y más continuado desarrollo.

El hispanoamericanismo, a pesar de desarrollarse en sectores significativos e influyentes del pensamiento español, no tuvo, sin embargo, incidencia práctica en la política exterior de España hasta la Dictadura de Primo de Rivera, y entonces ya con dominio de los planteamientos tradicional-conservadores.

Este hispanoamericanismo, de difícil aprehensión por lo dispar de sentimientos e intereses que abarca, estará en la base de todos los movimientos, que, desde muy diferentes posiciones ideológicas y desde muy distintas ópticas, preconizarán una intensificación de las relaciones con la América hispánica, llegando a formular modelos concretos de comunidad.

## 2. La Hispanidad y el franquismo

Sin embargo, el hispanoamericanismo, que se desarrolla inicialmente de la mano de los regeneracionistas, en seguida comienza a ser minado por interpretaciones conservadoras y ultranacionalistas. La Dictadura de Primo de Rivera, al facilitar un contexto político favorable, de un lado, y la aparición y paulatino

---

(3) Vid. entre otros: Celestino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA, *op. cit.*, pp. 48-78; Frederick B. PIKE, «Hispanismo», 1898-1936: *Spanish Conservatives and Liberals and their Relations with Spanish America*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dema Press, 1971; J. C. MAINER, «Un capítulo regeneracionista: el hispanoamericanismo», en AA.VV., *De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo*, VII Coloquio de Pau, Madrid, Educisa, 1977; Casilda MARTÍN MONTALVO, María Rosa MARTÍN DE VEGA y María Teresa SOLANO SOBRADO, «El hispanoamericanismo, 1880-1930», *Quinto Centenario*, n.º 8 (1985); y Antonio NIÑO RODRÍGUEZ, «L'expansion culturelle espagnole en Amerique Hispanique (1898-1936)», *Relations Internationales*, n.º 50 (1987).

fortalecimiento de movimientos ideológicos de tipo fascista en Europa y en España, al ofrecer la apoyatura ideológica y la vocación hacia la acción, de otro, contribuirán decisivamente al desarrollo de esos nuevos planteamientos.

El concepto y la idea de la Hispanidad, desarrollada y popularizada por Ramiro de Maeztu en 1934 (4), se transformará en el eje nuclear sobre el que descansará toda la nueva filosofía de las relaciones con Iberoamérica y el nuevo proyecto de la comunidad que la acompaña. La atención que la Dictadura de Primo de Rivera presta a la política iberoamericana no será ajena a estos planteamientos tradicional-conservadores y al deseo de reforzar la posición de España a nivel internacional y concretamente en el seno de la Sociedad de las Naciones (5).

En cualquier caso, no se puede desconocer el hecho de que en sus orígenes el término «Hispanidad» tuvo un significado ideológico liberal, muy distinto al que se impondría en los años veinte y treinta. Miguel de Unamuno fue probablemente el primero que utilizó ese término, en 1909, para referirse a la comunidad de pueblos que hablan español y a sus rasgos distintivos, dando al mismo un sentido liberal, alejado del sentido con que pronto le daría la derecha española (6).

Lo que sucede es que ese término, convenientemente reinterpretado y redefinido desde posiciones, primero, tradicional-conservadoras y, en seguida, fascistas y asumido como propio por esos mismos grupos políticos, pasará a transformarse en patrimonio exclusivo de una determinada manera de entender la historia de España y de proyectar la acción española en el mundo. De esta forma, la Hispanidad, conjunción de los conceptos de «Cristiandad» y «Humanidad», pretendía expresar el rasgo más característico de la identidad española, así como la misión histórica y espiritual de una España universal (7).

Se abrirá paso una concepción mesiánica de España en el mundo, en la que la obra de España en América aparece como un hecho sustancial, que posibilita el que España pueda jugar un papel decisivo a nivel mundial. Aunque se es consciente de que no es posible volver al Imperio territorial se sueña y se trabaja por un Imperio espiritual, en el que el papel tutelar y el liderazgo de España se considera incuestionable.

Este concepto y esa filosofía enlaza en seguida de lleno con las corrientes fascistas, especialmente la Falange Española, que en esos mismos años treinta se está gestando en España, entrando en relación directa con la idea y el concepto

(4) Ramiro DE MAEZTU, *Defensa de la Hispanidad*, Madrid, 1934.

(5) *Vid.* entre otros: Angel MARTÍNEZ DE VELASCO, «Política exterior del gobierno de Primo de Rivera con Iberoamérica», *Revista de Indias*, n.º 140-150 (1977), «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», *Revista Internacional de Sociología*, vol. XXXV (1980), «España e Iberoamérica (1900-1931)», *Proserpina*, n.º 1 (1984); y Juan Carlos PEREIRA, «Primo de Rivera y la diplomacia española en Hispanoamérica: el instrumento de un objetivo», *Quinto Centenario*, n.º 10 (1986).

(6) José Luis ABELLÁN, «Introducción general», en J. L. ABELLÁN y A. MOCLUS (coords.), *El pensamiento español contemporáneo y la idea de América, I: El pensamiento en España desde 1939*, Barcelona, Anthropos, 1989, pp. 21-22.

(7) Para un estudio detallado del contenido de la idea de «Hispanidad», *vid.*: Celestino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA *op. cit.*, pp. 90-114.

de «Imperio». Durante la Segunda República, la Hispanidad pasará a expresar un fascista, radical y combatiente, que se identificará políticamente con un proyecto fascista de Comunidad Iberoamericana.

Durante la Guerra Civil, estos presupuestos se transforman en parte sustancial de la ideología y el proyecto político del Movimiento Nacional, convirtiéndose la idea de Hispanidad en uno de los objetivos y valores fundamentales de la ideología del Régimen franquista. La Hispanidad y la política iberoamericana del naciente régimen franquista jugaban un doble papel. en el orden interno constituían un instrumento propagandístico a través del cual legitimar el sistema dictatorial al entroncarlo con la «España imperial y eterna» y proporcionar unas señas de identidad que facilitaban la cohesión interna. En el orden internacional era una carta propagandística a través de la cual ganar adeptos para la causa «nacional», reforzando su posición exterior (8).

En la primera parte de la Segunda Guerra Mundial, en los momentos en que, coincidiendo con el avance de los ejércitos del Eje en todos los frentes, la influencia falangista fue más palpable en la dirección de la política exterior, el hispanismo del régimen tendrá un carácter agresivo y una intencionalidad política, pro-eje y antinorteamericana, clara.

La política iberoamericana en este período se convierte en expresión de un nacionalismo expansionista, que, emulando a la Alemania nazi y a la Italia fascista, pretende afirmar la presencia e influencia española en Iberoamérica, propugnando la sustitución del panamericanismo, encabezado por los Estados Unidos, por el hispanismo capitaneado por España. En el plano internacional con esta política iberoamericana el Régimen franquista sólo aspiraba a afirmar sus derechos a un área de influencia en el nuevo orden internacional que se preveía tras la victoria del Eje. América se presentaba como el terreno más propicio para ampliar la esfera de influencia española, pues en él los intereses franquistas era complementarios con los de las potencias del Eje, cosa que no sucedía en el continente africano. El franquismo convertirá la Hispanidad en instrumento de combate y de acción política.

El cambio de signo de la Segunda Guerra Mundial, con el paulatino hundimiento de las potencias del Eje y la cada vez más evidente victoria aliada, no sólo supuso la progresiva disminución del influjo falangista en la política exterior española, sino que dio progresivamente al traste también con la línea política que se seguía respecto de Iberoamérica. En este punto tuvo una especial incidencia la entrada de los Estados Unidos en el conflicto, que, además de poner de manifiesto el futuro papel de ese país en el orden internacional de la postguerra,

---

(8) Para la política iberoamericana del régimen franquista hasta 1945, *vid.*, entre otros: Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, Madrid, CSIC, 1988, e *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992; Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA y Fredes LIMÓN NEVADO, *La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e Imperio en la prensa franquista durante la Guerra Civil española*, Madrid, CSIC, 1988.

acentuó el alineamiento casi total de los países iberoamericanos con dicho país, con lo que se desvanecía las esperanzas falangistas, no ya de sustitución de los Estados Unidos, sino incluso de penetración ideológica y política en Iberoamérica.

Con todo, este proceso de cambio sólo cuaja realmente a raíz de la victoria aliada en mayo de 1945 y el posterior aislamiento internacional de España. Es entonces cuando se manifiesta claramente que la moderación toma el lugar de la agresividad, la crítica contra la hegemonía norteamericana desaparece, afirmándose la compatibilidad del panamericanismo con el hispanismo, y las veleidades imperialista dejan paso a planteamientos mucho más matizados. A partir de ese momento, la política iberoamericana se transformará en un instrumento importante para combatir el aislamiento internacional del régimen y abrir esferas de acción internacional que suplan las lagunas y carencias que se producen en otros ámbitos de la política exterior.

De esta forma, la idea de Hispanidad será sustituida oficialmente por la de Comunidad Hispánica de Naciones (9). Este proyecto tiene un alcance diferente a la versión propuesta entre 1939 y 1943. Se trata de una versión contemporizadora y compatible con el reparto de poder que se ha producido a raíz de la Segunda Guerra Mundial. No se trata de un nuevo modelo de relaciones, pues no cambia su inspiración ideológica, ni sus postulados fundamentales, ni sus objetivos al servicio exclusivo del Régimen, sino que se trata de una nueva versión moderada y adaptada al difícil contexto internacional de la postguerra mundial del modelo de la Hispanidad. Esta nueva versión de la Hispanidad perdurará, con distintos ajustes, hasta el fin del régimen franquista.

En resumen, el franquismo institucionalizará y oficializará la idea de Hispanidad, asumiendo esta interpretación reaccionaria como parte fundamental del acervo doctrinal del nacional-catolicismo que inspirará al régimen y como una forma de legitimarse hacia el interior y de proyectarse hacia el exterior, afirmando su protagonismo internacional. La dictadura franquista adaptará a sus propios intereses, tanto internos como internacionales, los presupuestos reaccionarios sobre los que se había construido la idea de Hispanidad a lo largo de los años treinta, formulando un modelo de relaciones variable en función de los distintos contextos internacionales en los que tendrá que moverse a partir de 1939.

De esta forma, durante el franquismo la política iberoamericana y, con ella, el proyecto de Hispanidad y de Comunidad Hispánica de Naciones, tuvieron siempre un carácter irrealista, discontinuo y casi siempre subordinado a la defensa de los intereses propios del franquismo. De ahí, la consideración de esa política como una política de «sustitución» dirigida a suplir las carencia propias de la política exterior franquista en otros ámbitos, como el occidental y europeo,

---

(9) Para un estudio detallado de la idea de Comunidad Hispánica de Naciones y de la política iberoamericana del régimen franquista hasta 1975, *vid.*: Celestino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA *op. cit.*, pp. 114-169. Para la política iberoamericana en este período, *vid.* también: Silvia ENRICH, *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1989.

como una política de «presión» a efectos de lograr otros objetivos en otros aspectos de la acción exterior y como una política de «legitimación», cuando a nivel interno no existía legitimidad y cuando a nivel internacional España no podía desarrollar la política exterior que de acuerdo a sus intereses nacionales le correspondía.

### III. LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA E IBEROAMÉRICA

#### 1. La transición democrática

A partir de 1976, con el inicio del establecimiento de la democracia en España, la política exterior y, con ella, la política iberoamericana, tanto en el talante como en su formulación y en los hechos, se han planteado en términos diferentes a como lo había hecho el franquismo. Al igual que sucede a nivel de política interna, pero en un período de transición mucho más largo, a nivel de política exterior se inicia un proceso de cambio que sólo culminará realmente en el período 1986-1988, con la adhesión de España a la Comunidad Europea, el replanteamiento y clarificación de las relaciones con los Estados Unidos y la fijación de los términos de la contribución española a la Alianza Atlántica (10). Una nueva voluntad política y un nuevo escenario, muy diferentes, servirán de acicate para el desarrollo de esa nueva política exterior y de ese nuevo modelo de relaciones con los países iberoamericanos.

Paralelamente a ello, y como parte de esa nueva política iberoamericana, se ha ido perfilando igualmente un nuevo modelo de Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En el caso concreto de la política iberoamericana, la democratización que se produce en España, junto a los propios procesos de democratización que se experimentan en Iberoamérica, favorecerán un creciente acercamiento entre ambos lados del Atlántico. La democracia, tanto en cuanto realidad como en cuanto esperanza, constituirá, de esta forma, un elemento fundamental no sólo en la formulación y ejecución de una nueva política, sino también en el cambio de

---

(10) *Vid.*: Celestino DEL ARENAL, «Democracia y política exterior: El largo camino hacia el cambio», en J. Vidal-Beneyto (ed.), *España a debate, I, La política*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 45-65, y «La posición exterior de España», en R. COTARELO (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992, pp. 389-428. Para la transición en materia de política exterior, *vid.*, también entre otros: FRANCISCO ALDECOA, «La política exterior de España perspectiva histórica, 1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho», *Sistema*, n.º 63 (1984); Benny POLLACK, *The Paradox of Spanish Foreign Policy, Spain's International Relations from Franco to Democracy*, Londres, Pinter, 1987; Emilio MENÉNDEZ DEL VALLE, «Política exterior y transición democrática en España», en J. F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Ed. Sistema, 1989, pp. 715-755; Roberto MESA, *Democracia y política exterior*, Madrid, Eudema, 1988, y «La normalización exterior de España», en R. COTARELO (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

sentido que experimentan en sí mismas las relaciones entre España e Iberoamérica. El nuevo clima democrático favorecerá la aproximación y el entendimiento.

En este contexto, la política iberoamericana se replantea y redefine en base a una filosofía, unos postulados y unos objetivos nuevos y diferentes a los que habían inspirado otros proyectos del pasado y en consonancia con ello se configura un nuevo modelo de Comunidad Iberoamericana. Hay un cambio radical no sólo en la terminología, que acuña oficialmente la expresión Comunidad Iberoamericana de Naciones frente a las expresiones de Hispanidad y Comunidad Hispánica de Naciones, sino igualmente en la idea, en la filosofía y en la articulación concreta de todo ese proyecto. Hay una depuración no sólo conceptual y terminológica de la política iberoamericana de España, sino también una depuración ideológica y política, que se manifiesta en todos los ámbitos de esa política (11).

Por primera vez en muchas décadas, la política iberoamericana está en condiciones de desarrollarse de forma realista y solidaria, sin sombras que oculten sus objetivos finales. De la Hispanidad, con toda la carga ideológica y connotaciones políticas que tiene esta idea, se pasa a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, de base claramente democrática. De un modelo que, desde la afirmación de una posición «preeminente» de España, buscaba exclusivamente el reforzamiento, interno e internacional, de la posición del régimen franquista se pasa a un nuevo modelo de relaciones, construidas sobre bases de igualdad, mutuo respeto e independencia. De la oratoria y de la lírica, de las declaraciones grandilocuentes y vacías de contenido se pasa a la puesta en práctica de acciones y proyectos concretos y concertación y cooperación (12).

La base, los pilares, los nexos históricos, culturales y lingüísticos, sobre los que se asienta la nueva política iberoamericana y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones no han variado sustancialmente respecto del pasado, en cuanto constantes que permanecen a través de la historia más próxima. Lo que varía es su interpretación desde un nuevo y diferente contexto político y desde una nueva filosofía; lo que varía igualmente es su proyección operativa en el presente y en el futuro. No podía ser de otra forma, dadas las profundas transformaciones acaecidas en España y en Iberoamérica, que inevitablemente tenían que arrumbar la instrumentalizada política iberoamericana del franquismo y el trasnochado corsé de la Hispanidad.

En suma, los gobiernos democráticos, partiendo del hecho de que España y los países iberoamericanos constituyen una comunidad de hecho, espontánea, tratarán de avanzar con un nuevo modelo de relaciones con Iberoamérica por un camino de cooperación y concertación que vaya articulando y cohesio-

---

(11) *Véase*: Celestino DEL ARENAL, «Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España», *Leviatán*, n.º 39 (1990).

(12) Para el pase de un modelo tradicional conservador a un modelo democrático de relaciones con Iberoamérica, *vid.*: Celestino DEL ARENAL, con la colaboración de Alfonso NÁJERA, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989.

nando una comunidad de intereses, mutuamente beneficiosa para todos los integrantes.

Esta nueva política iberoamericana que se inicia en 1976 con características de política de Estado no es una simple reacción mecánica a los estímulos o problemas procedentes del exterior, como en el caso, por ejemplo, de la política subsahariana de España en los años de la transición política, sino que ha respondido a un proyecto más o menos acabado y claro de política iberoamericana. Un proyecto contradictorio y en ocasiones poco realista con Adolfo Suárez, y más estructurado y medido con Felipe González.

En este sentido, la política iberoamericana de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático y del Partido Socialista Obrero Español tienen significativas diferencias, tanto a nivel de acentos y de diseño en su formulación, como a nivel de eficacia y acción práctica de cooperación y concertación. Ello se ha reflejado en la articulación del propio modelo democrático de Comunidad Iberoamericana de Naciones. De una cierta falta de coherencia y de globalidad de la política iberoamericana centrista y del énfasis puestos por los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático en el diseño de su filosofía y características formales se ha pasado a una política más coherente y realista que, al mismo tiempo que reforzaba las señas de identidad democráticas del modelo, se orientaba hacia acciones de puesta en práctica de líneas de concertación y cooperación concretas y crecientes, de intensificación y ampliación de las relaciones de todo tipo, como base sobre la que ese modelo de Comunidad Iberoamericana de Naciones puede ir tomando cuerpo.

En la reorientación y ejecución de la proyección exterior de la España democrática van a desempeñar un papel importante los sucesivos Presidentes del Gobierno. En España, a partir de 1976, la figura del Presidente de Gobierno va a ser un elemento decisivo en la formulación, orientación y ejecución de la política exterior, sobre todo en lo referente a Iberoamérica, produciéndose una personalización del poder exterior. En este punto, no sólo actúan las lógicas influencias derivadas de la personalidad respectiva de los Jefes de Gobierno y de las percepciones que los mismos tienen respecto de determinados problemas, sino que interviene la propia situación de transición política que vive España y la necesidad de insuflar nuevas orientaciones a la política exterior respecto del pasado.

Sólo a raíz de la definición global y precisa de la posición de España en el escenario internacional, que se produce en el período 1985-1988, con el ingreso de la Comunidad Europea, el replanteamiento de la relación defensiva con los Estados Unidos y la fijación de los términos de la participación de España en la Alianza Atlántica, el modelo de política exterior española y, con él, la política iberoamericana han pasado progresivamente a encuadrarse en lo que se denomina modelo «burocrático» de política exterior, que es el modelo imperante en Europa occidental. Este hecho vendrá a ser la expresión más evidente de que España ha normalizado y definido con claridad su posición internacional y, en consecuencia, su política exterior.

## 2. El papel de la Corona

En la tarea de reformular y reorientar la política iberoamericana de España corresponde un papel destacado, en cuanto definidor de una política de Estado respecto de Iberoamérica, al Rey de España, Juan Carlos I.

Desde ese punto de partida, la primera característica de la política iberoamericana de España y del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones es que se conciben como una política de Estado, como una política que responde a los intereses nacionales de España. Como una política, inspirada en principios democráticos, que está por encima de los cambios coyunturales de Gobierno, de las ideologías que los inspiran y de los programas de gobierno, para insertarse en las líneas maestras de la acción exterior del Estado. En este sentido, la realidad demuestra que tanto los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático como los Gobiernos del Partido Socialista Obrero Español, por encima de las diferencias y matices lógicos en la formulación concreta, teórica y práctica, de la política iberoamericana, se han atendido a unas líneas de actuación básicas y constantes, propias de una política de Estado.

El hecho de que sea precisamente la Corona, que está por encima de los cambios gubernamentales y representa el elemento de continuidad, la principal valedora e impulsora del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones ratifica plenamente esta característica de política de Estado.

De esta forma, por encima de las diferencias lógicas que existen entre la política iberoamericana desarrollada por los Gobiernos centristas y socialistas, es posible establecer la existencia de unos principios básicos, de unas grandes líneas maestras, ratificadas por la Corona, a partir de 1976 y asumidas por los distintos Gobiernos, que caracterizan una política de Estado (13). Ello se debe al carácter esencial, que como hemos visto, se atribuye por todos los gobiernos democráticos a la proyección iberoamericana de España y, en consecuencia, a la política iberoamericana en el contexto general de la política exterior española.

Lo anterior explica, en consecuencia, el destacado papel jugado por la Corona y, en concreto, por el Rey Juan Carlos I en el impulso que conoce la política iberoamericana desde 1976 y en la propia definición de la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones. Papel que reconoce la propia Constitución española de 1978 en su artículo 56.1, cuando establece: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en sus relaciones internacionales, *especialmente con las naciones de comunidad histórica*, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes» (14).

Además, es un hecho evidente que la Corona ha asumido un especial compromiso en el fomento de las relaciones entre España e Iberoamérica y en el for-

---

(13) Vid.: Celestino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, op. cit., pp. 333-352. Vid. también: Victoria GALVANI, *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis del iberoamericanismo de España en el Reinado de Juan Carlos I*, Madrid, CIPIE, 1987.

(14) El subrayado es nuestro.

talecimiento de los lazos en los que se basa la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Su protagonismo como embajador de la España democrática en Iberoamérica se hará patente desde los primeros momentos, lo mismo que su papel como motor y expresión de la nueva idea democrática de Comunidad Iberoamericana de Naciones. No es casualidad, sino expresión de una voluntad querida por la Corona, que el primer viaje al extranjero de Juan Carlos I, como Rey de España, se hiciera a Iberoamérica, en concreto a la República Dominicana, a finales de mayo de 1976, y que desde entonces haya visitado todos los países iberoamericanos con la excepción de Cuba.

El papel relevante que la Corona desempeña en las relaciones con Iberoamérica tiene igualmente traducción en el protagonismo que, a partir de 1991, ha empezado a asumir el Príncipe de Asturias, Felipe de Borbón, en cuanto futuro Rey de España.

En 1991, por primera vez, el Príncipe de Asturias ha realizado sus dos primeros viajes oficiales al continente americano, visitando en setiembre Argentina y Bolivia y en noviembre Uruguay y México. Este hecho tiene un especial significado por cuanto intensifica la presencia y la acción de España en Iberoamérica y garantiza la cotinuidad del carácter de política de Estado con que se concibe la política iberoamericana de España (15).

### 3. La política de los Gobiernos centristas

El cambio y reorientación que a partir de 1976 se inicia por los Gobiernos centristas en la política exterior española, en el sentido de normalizar las relaciones internacionales de España y de incorporar a España plenamente al escenario internacional que le era propio, redefiniendo al mismo tiempo algunas de las proyecciones tradicionales de la acción exterior española, tiene, como ya se ha señalado, una plasmación concreta en la política que se pone en marcha respecto de Iberoamérica. Junto a la plena incorporación de España a Europa, Iberoamérica era el área que ofrecía mayores posibilidades de desarrollar una política que permitiese la recuperación del protagonismo internacional y la puesta en acción de la España democrática (16).

---

(15) Para este punto, *vid.*: Celestino DEL ARENAL, «Las relaciones España-Iberoamérica 1991», *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, CIDOB, 1992.

(16) Para la política iberoamericana de los Gobiernos centristas en general, *vid.* entre otros: Joan PIÑOL, «España y Latinoamérica: el período Suárez (1975-1980)», *Afers Internacionals*, n.º 0 (1982); Eusebio MUJAL-LEÓN, «Iberoamérica en la nueva política exterior de España», en AA.VV., *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1986, y «Spain and Latin America: The Quest for Partnership», en H. J. Wiarda (ed.), *The Iberian-Latin American Connection. Implications for U.S. Foreign Policy*, Boulder, Col./Washington, Westview Press/American Enterprise Institute, 1986, pp. 375-407; Francesc BAYO, «Las relaciones entre España y América Central (1976-1982)», en AA.VV. *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, CIDOB/AIETI, 1989 y Celestino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA, *La comunidad Iberoamericana de Naciones*, *op. cit.*, pp. 183-211. *Vid.* también, aunque con un planteamiento que incluye la política de los Gobiernos socialistas: Joan PIÑOL, «Los condicionantes de la acción exterior de España respecto a Latinoamérica», *Afers Internacionals*, n.ºs 23-24 (1992).

El objetivo de normalizar en todos los aspectos las relaciones exteriores de España se evidencia desde los primeros momentos, dándose importantes pasos en el proceso general de redefinición de la política exterior y de afirmación de la presencia de España en el mundo y en el desarrollo de una nueva acción exterior respecto de los países iberoamericanos.

Sin embargo, los Gobiernos de Adolfo Suárez, en razón de la todavía difícil y complicada transición democrática, de las urgencias existentes en materia exterior y de la inercia franquista en la acción exterior, a las que hay que añadir la debilidad y crisis casi permanente del propio partido de la Unión de Centro Democrático, caracterizado por ser un producto nacido en gran medida desde el mismo franquismo y, en consecuencia, por su heterogeneidad política, su escasa definición ideológica y la falta de coincidencia en cuanto a las grandes opciones de la política exterior, no llegaron a definir con claridad la posición exterior de España, ni a formular un modelo de política exterior global, coherente y realista.

Respecto de Iberoamérica los Gobiernos de Adolfo Suárez tratarán de reformular las tradicionales relaciones, en el sentido de eliminar la retórica y la imagen del pasado y de avanzar por vías reales de cooperación, en función de los nuevos presupuestos democráticos. En este contexto, se diseñará un nuevo modelo de Comunidad Iberoamericana de Naciones, alejado del nuevo modelo de Comunidad Iberoamericana de Naciones, alejado del modelo de la Hispanidad.

Un pilar fundamental para la credibilidad de la nueva política iberoamericana, que el Gobierno centrista trataba de poner en marcha, fue la política de cooperación para el desarrollo. En este punto, a pesar de los fallos y lagunas, de la inexistencia de principios inspiradores y de la descoordinación, el Gobierno de Adolfo Suárez tiene en su haber el haber dado los primeros pasos conducentes a la puesta en marcha de una política de cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, el objetivo de desarrollar realmente una política nueva hacia Iberoamérica requería cambios importantes en la ideología, en las formas y en las acciones, capaces de superar los planteamientos que había dominado las relaciones del pasado, y ello era difícil, como ya se ha apuntado, con un partido heterogéneo y de aluvión, necesitado de legitimación democrática, y sin un modelo global y definido de política exterior, lo que se tradujo en las contradicciones y ausencia de coherencia con que se desarrolló la acción exterior en Iberoamérica.

En esta ausencia de coherencia y continuidad que caracterizó la política iberoamericana de los Gobiernos centristas influyó, también, sin olvidar el propio consenso existente en materia de política exterior entre las principales fuerzas parlamentarias hasta 1980, que impidió que los Gobiernos de Adolfo Suárez pudiesen definir con claridad su posición ante ciertas cuestiones claves de la política exterior de ese período, por un lado, la falta de una información correcta y precisa sobre la enorme diversidad y complejidad de la problemática y dinámicas políticas, sociales y económicas de Iberoamérica, sobre la que sustentar la acción exterior, y, por otro, la falta de experiencia en cuanto a lo que es la política exterior de un Estado democrático. En el fondo de todo ello estaba el hecho de que el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Servicio Exterior eran los mis-

mos que con el franquismo, es decir, que sus estructuras, dinámicas de funcionamientos, criterios de actuación y de información, simpatías y afinidades seguían siendo las que se habían forjado con la política exterior del régimen franquista.

Se explica, así, en función de estos hechos, que la política iberoamericana de los Gobiernos centristas fuese, en concreto durante el período de Adolfo Suárez, una política de múltiples usos, tanto a nivel de percepción de los intereses nacionales como a nivel de intereses partidistas, con todo lo contradictorio y, en ocasiones, incoherente, que puede ser una política de esta naturaleza. No es que fuese una política en la que estuviese ausente el interés nacional, pues con la política iberoamericana los Gobiernos centristas trataron de recuperar el protagonismo activo de España y normalizar sus relaciones internacionales. Lo que sucedió es que no se otorgó a esa política, o no se pudo otorgar por lo difícil de la propia situación interna, la coherencia y continuidad que exige una eficaz acción exterior.

De esta forma, la política iberoamericana, con todo lo que tenía de retórica e imagen, en ocasiones se usó como una política de «sustitución», al estilo de la política franquista, aunque con distinto acento, que tendía a llenar el eventual vacío que se podía producir en la afirmación de la dimensión europea de España, mediante la apertura de una tercera vía. Otras veces, se utilizó como una política de «presión», dirigida a reforzar la posición negociadora de España frente a la Comunidad Europea y frente a los Estados Unidos. Finalmente, se usó como política de «legitimación» de la propia Unión de Centro Democrático a nivel interno, buscando a través de un pretendido «progresismo» lavar la herencia franquista que caracterizaba a una parte significativa de sus miembros (17).

Si la política de derechos humanos de la Administración Carter había supuesto para América Latina una menor presión tutelar por parte de los Estados Unidos, facilitando ciertas iniciativas de Estados extrarregionales, como era el caso de España, la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca supuso un cambio importante de ese contexto, pues desde el primer momento la nueva Administración manifestó su voluntad de poner término a la que se calificaba como política «blanda» en la zona. Ello supuso una reducción del margen de maniobra en el continente de los Estados extrarregionales.

Lo anterior, con ser importante, para explicar la pérdida de profundidad y de rumbo que, con relación a los Gobiernos de Adolfo Suárez, experimenta la política iberoamericana de España durante la presidencia de Leopoldo Calvo-Sotelo, fue, sin embargo, menos determinante que otros factores que se hicieron presentes a nivel interno e internacional.

A nivel interno hay que señalar, entre otros, la aceleración del proceso de desintegración de la Unión de Centro Democrático y el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que pesó fuertemente en las acciones gubernamentales del ejecutivo presidido por Calvo-Sotelo.

---

(17) Celestino DEL ARENAL, «Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España», *op. cit.*, p. 36-37.

El tratamiento específico que el Gobierno de Calvo-Sotelo da a la acción exterior española era expresión de un proyecto de política exterior diferente a la de su antecesor. Un proyecto que perseguía ajustar hasta sus últimas consecuencias la ideología y los planteamientos conservadores que caracterizaban al partido centrista con la ideología y los planteamientos de una política exterior que hasta entonces no había tenido un rumbo ideológico claro y preciso. Calvo-Sotelo lo que hace es dar coherencia al proyecto conservador en materia de política exterior, tratando de eliminar las contradicciones anteriores. Pero lo hace mal, improvisadamente, con prisas, en un momento inoportuno desde el punto de vista político y sin tener un diseño global, realista y coherente de lo que debería ser desde un planteamiento conservador la política exterior de España.

La política exterior de Calvo-Sotelo, salvo en lo relativo a la aceleración del ingreso en la Alianza Atlántica y el abandono de cualquier veleidad «tercermundista», no supuso, en consecuencia, una reorientación global y meditada de la política seguida hasta entonces por los Gobiernos centristas con el fin de dotarla de una mayor realismo y consistencia. La política exterior de Calvo-Sotelo se había transformado casi exclusivamente en política de seguridad y defensa, entrando en una fase de «encogimiento» (18).

Por lo que respecta a Iberoamérica la actitud fue en general de acentuación de las respuestas reactivas y coyunturales a los acontecimientos que se iban produciendo, sin que se esbozara una política definida hacia el continente. El plegamiento a la política de los Estados Unidos en la región fue absoluto, debilitándose de foma notable el perfil político de la política iberoamericana en relación a los Gobiernos de Adolfo Suárez.

#### IV. LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS Y LA POLÍTICA IBEROAMERICANA (1982-1992)

##### 1. Características generales

La victoria socialista en las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 y el subsiguiente Gobierno de Felipe González, supusieron un importante paso en el proceso de democratización español, siendo un signo evidente de la consolidación de ese proceso, ya que, entre otras cosas, además de evidenciar la posibilidad de una alternancia en el Gobierno, un Partido que siete años antes era clandestino pasaba a gobernar España, con el respaldo de una mayoría absoluta.

Como consecuencia de ello, sin olvidar los importantes cambios que se producen a nivel interno, en el plano de las relaciones exteriores se introduce una importante novedad. Si los planteamientos de política exterior de los Gobiernos centristas no tenían más tradición en que basarse que la proveniente del régimen

---

(18) Vid.: FRANCISCO ALDECOA, «Las constantes de la política exterior española», *Política y Sociedad*, invierno 1989, pp. 72-73.

franquista y de la experiencia que pudieran aportar en esta materia las diversas formaciones políticas que, justa antes de la elecciones de junio de 1977, formaron un nuevo partido, no se puede decir lo mismo del Partido Socialista, que llegaba al Gobierno con nuevas ideas y diferentes experiencia en cuestiones internacionales, adquiridas primero en la clandestinidad y después desde la oposición.

Todo ello determinó que los socialistas asumieran la tarea de gobernar con una experiencia, un prestigio y una imagen ya acuñadas en el plano internacional y, lo que es más importante, con un proyecto de política exterior que, aunque no excesivamente definido y contrastado, partía de unos planteamientos más globales, coherentes y democráticos que los que había inspirado a los Gobiernos centristas.

Un proyecto de política exterior que había ido perfilándose progresivamente, sobre todo a partir de 1976. Por un lado, en paralelo a la propia evolución ideológica que desde el Congreso de Suresnes venía experimentando el Partido Socialista, con el fin, primero, de adaptarlo en la clandestinidad a la situación real española y, después, ya en la oposición democrática, de situarlo en condiciones de ser alternativa de poder, y, por otro lado, en consonancia con la propia evolución y cambio de los acontecimientos en los ámbitos interno e internaciona (19). En este sentido, se producirá el proceso lógico de atemperación y moderación en las posiciones, en base a un planteamiento realista y posibilista, que acompaña al ascenso al poder y que deriva de la toma de conciencia de la magnitud de los intereses de todo tipo en juego y de la responsabilidad de gobernar. Este proceso de evolución del Partido Socialista se sintetiza en lo interno con el paso de la ruptura a la reforma y en lo internacional con el paso del radicalismo al posibilismo.

Si desde 1976 a 1982 los Gobiernos centristas había tratado de superar las lagunas y carencias de la política exterior del franquismo, normalizando la presencia internacional de España y completando su indispensable proceso de incorporación a la sociedad internacional, a partir de octubre de 1982 el Gobierno socialista tenía ante sí el reto de hacer plenamente realidad el cambio en una política exterior que todavía seguía marcada por estructuras y hábitos provenientes del franquismo y que continuaba sumida en contradicciones y caracterizada por la ausencia de una definición global y precisa del papel internacional de España. El reto del cambio no consistía en la adopción de nuevas dimensiones en la acción exterior, sino en lograr una proyección plenamente democrática, realista, eficaz y coherente en las mismas (20).

---

(19) Para la política exterior del PSOE hasta 1978, *vid.*: Caterina GARCÍA SEGURA, «La política exterior del PSOE durant la transició política española. De la clandestinitat a la Constitució (1974-1978)», *Afers Internacionals*, n.º 7 (1985), n.º 8 (1986), y n.º 9 (1986).

(20) Para la nueva política exterior de los Gobiernos socialistas, *vid.* entre otros: Celestino DEL ARENAL, «Democracia y política exterior: El largo camio hacia el cambio», en J. Vidal-Beneyto (ed.), *España a debate, I. La Política*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 45-65, y «La posición exterior de España», en R. COTARELO (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1992, pp. 389-428; Roberto Mesa, *Democracia y política exterior*, Madrid, Eudema, 1988; y Fernando MORÁN, *España en su sitio*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990.

Cambio y realismo se transformarán, así, en los dos referentes que caracterizan toda la política exterior socialista. El cambio exigía un replanteamiento en materia de política exterior. El realismo exigía no olvidar que un cambio de régimen político, por importante que sea, y aún menos un cambio de mayoría parlamentaria, no son suficientes para alterar los intereses y datos constantes de la política exterior de un país, ni tampoco pueden provocar una ruptura con los compromisos anteriormente contraídos y todavía vigentes.

Las líneas de acción que inspirarán el proyecto de política exterior del Gobierno socialista vendrán marcadas por el objetivo de recuperación del protagonismo activo de España en las relaciones internacionales, ejercitado ya, con otras formas e ideas, por el Gobierno de Suárez, y se dirigirán a obtener, de acuerdo con los intereses nacionales, el máximo aprovechamiento del margen de autonomía que España tiene en el sistema internacional, sobre la base de un planteamiento realista de las posibilidades existentes.

Es, en consecuencia, a partir de ese momento cuando realmente se materializa el debate en torno a los grandes opciones de la política exterior española y cuando se plantea, en toda su extensión y con todas sus consecuencias, la necesidad de articular un proyecto y una estrategia global de política exterior, que defina con precisión las líneas maestras de la misma y la posición de España en el mundo.

En el plano de los principios el Gobierno socialista procede a formular, acentuando su vigencia y validez respecto de los Gobiernos anteriores, los principios inspiradores de su política exterior. Estos serán el respeto del Derecho internacional, la paz, el desarme y la distensión, la búsqueda de un orden internacional basado en la justicia, la defensa de los derechos humanos y la cooperación y solidaridad internacional.

A nivel concreto, la acción exterior tenía que dar respuesta a toda una serie de retos, que permanecían abiertos. En primer lugar, era necesario encauzar y culminar adecuadamente toda una serie de cuestiones que, como las relaciones de vecindad con Francia y Marruecos, las relaciones con los Estados Unidos y, sobre todo, la incorporación de España al sistema defensivo occidental y la entrada en la Comunidad Europea, venía arrastrándose desde épocas anteriores, sin permitir que la política exterior española pudiera desplegarse plenamente. Junto a ello había que establecer sobre bases sólidas, no exclusivamente retóricas, las tradicionales relaciones con Iberoamérica, ya reformuladas por los Gobiernos de Adolfo Suárez, y diseñar la proyección en el mundo mediterráneo abordando realísticamente la cuestión pendiente del reconocimiento de Israel. Igualmente era necesario definir coherentemente la posición de España ante los grandes problemas y cuestiones internacionales. Al mismo tiempo era ineludible la reorganización de las estructuras del Servicio Exterior, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades internacionales en las que España estaba inmersa.

Se abre, en consecuencia, un período que podemos llamar constituyente en materia de política exterior que sólo se cerrará en el período 1986-1988, con la adhesión a España a la Comunidad Europea, la fijación de los términos de la contribución española a la Alianza Atlántica y la firma de un nuevo Convenio de

Defensa con los Estados Unidos, que establece una nueva relación y clarifica los intereses respectivos. Con ello terminaba la etapa de transición en materia de política exterior, quedando definido y concretado de forma global, realista y coherente el modelo de política exterior española y la inserción de España en el escenario internacional.

Como acabamos de ver, la intensificación y fortalecimiento de las relaciones con los países iberoamericanos constituía una de las prioridades de la política exterior que formula el Gobierno socialista. Al mismo tiempo, desde el primer momento se dejaba claro que la realidad de la que se partía exigía una actitud realista, acorde con las posibilidades españolas (21).

De esta forma, la política iberoamericana de los Gobiernos socialista tratará de huir de las simples buenas intenciones, para buscar en los hechos y en la acción las bases de las relaciones con los países iberoamericanos. En este sentido, aceptando el carácter de política de Estado que, en su formulación por la Corona, tiene el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, se tratará de avanzar en su realización, no tanto a través de las meras declaraciones al uso, sino mediante la puesta en marcha de acciones y programas concretos de cooperación y concertación, que pongan de manifiesto los intereses comunes y compartidos. El deseo de huir de los planteamientos retóricos y vacíos de contenido, que había caracterizado las relaciones del pasado, y de pasar a la acción solidaria, concreta y realista será uno de los rasgos dominantes en la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas.

Esta actitud hacia Iberoamérica pasaba necesariamente por la formulación de un diseño claro y realista de la política iberoamericana. En este sentido, la primera legislatura del Gobierno socialista estuvo centrada principalmente en la formulación, en el marco del modelo global de la política exterior española, de un proyecto coherente de política iberoamericana y en la afirmación sobre bases realista de la vocación iberoamericana de España, mientras que las siguientes legislaturas se caracterizan, una vez definida la posición internacional de España, por una acelerada puesta en práctica y ejecución de esa política iberoamericana. Expresión significativa de este proceso lo constituye la creación en 1988 de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

La política iberoamericana de los Gobiernos socialistas, que se desarrolla en los primeros tiempos con Ronald Reagan como Presidente de los Estados Unidos, en momentos de reafirmación hegemónica de ese país en América Latina, tendrá que moverse, sobre todo en Centroamérica, en un escenario complejo y difícil, en el que jugaban intereses de la más variada naturaleza y fuerza y en el que se había reducido el margen de maniobra de los Estado extrarregionales. En este sentido, esa política tratará de compaginar, en un difícil equilibrio, la actuación autónoma de España, en función de los intereses nacionales, del propio

---

(21) Para una consideración más detallada de la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas, *vid.*: Celestino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, *op. cit.*, pp. 211-333.

proyecto de política exterior y de su interpretación de la problemática iberoamericana, con los intereses norteamericanos en la región, sin dejar, sin embargo, que éstos se impongan (22).

Esta búsqueda de equilibrio, como forma de mantener buenas relaciones con los Estados Unidos y de afirmar el margen de autonomía de la política española, tendrá, sin embargo, diferentes énfasis a medida que se vaya concretando y definiendo la política exterior de los Gobiernos socialistas, vaya cambiando el contexto internacional en el que se mueve América Latina y evolucionen política e ideológicamente ciertos países de la zona. Así, mientras en los dos primeros años de la primera legislatura socialista, cuando se abre el debate sobre las líneas básicas del modelo de política exterior y de la posición de España en el mundo, que coincide con la etapa más agresiva de los Estados Unidos, la política iberoamericana, sobre todo en Centroamérica, chocará en ocasiones frontalmente con la estrategia norteamericana en la zona, pero sin que en ningún momento se llegue a romper el equilibrio señalado, posteriormente, una vez definida con claridad la posición internacional de España, iniciada la presencia activa de la Comunidad Europea como tal en la región y puesta de manifiesto la evolución que han experimentado ciertos países de esa región, la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas podrá mantener sin excesivas tensiones ese equilibrio.

Este realismo en el planteamiento de las relaciones con Iberoamérica, junto a esa afirmación constante del margen y campo de autonomía de España en la esfera internacional y al acentuado matiz democrático y solidario con que se encararan las relaciones internacionales, marcará, sin lugar a dudas, las diferencias de la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas con relación a los gobiernos anteriores.

Los principios de democracia y desarrollo, considerados como inseparables, animados por el principio de solidaridad, pasarán a constituir los ejes centrales inspiradores de esa política y del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Desde esta perspectiva general, esquemáticamente, el proyecto de política iberoamericana que ponen en marcha los Gobiernos socialistas se articula de la siguiente forma:

1. La base de partida que justifica esa política es un compromiso de presencia y de actuación solidaria en el continente iberoamericano, en razón de los vínculos de todo tipo y del entramado de intereses que existen entre España e Iberoamérica.
2. Las relaciones con los países iberoamericanos se regirán por el principio de indiscriminación, que se traduce en el mantenimiento de relaciones con todos los países con independencia del carácter de sus Gobiernos, lo que no supone, sin embargo, la igualdad de trato y de intensidad en las

---

(22) Celestino DEL ARENAL, «Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España», *op. cit.*, pp. 43-44.

- relaciones, de acuerdo con el principio de democracia que inspira la política iberoamericana.
3. En consecuencia, desarrollo de una política de apoyo a los derechos humanos.
  4. Por lo mismo, apoyo a los procesos de democratización.
  5. Rechazo claro de cualquier pretensión de actuar como «puente» entre Iberoamérica y Europa y afirmación paralela de la existencia de una doble dimensión europea e iberoamericana, en la política exterior española, que se interpreta con complementaria.
  6. En consonancia con lo anterior, afirmación de la voluntad española de actuar desde dentro de la Comunidad Europea en favor de los intereses iberoamericanos y de una intensificación de las relaciones entre ambas regiones.
  7. No a la retórica y sí a la acción.
  8. La cooperación, en todos los terrenos, económico, cultural, educativo, sanitario y científico-técnico, como elemento decisivo y central en las relaciones con los países iberoamericanos, siempre conscientes de las limitaciones en materia de recursos que tiene España.
  9. Una meta inmediata, la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América-Encuentro de Dos Mundos desde una base real y con perspectiva de futuro.
  10. Una meta final, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, construida sobre la base de una voluntad libremente manifestada de participar y de la existencia de unos valores y de unos intereses comunes compartidos, a los que hay que dar respuesta mediante la cooperación y concertación, planteada en términos de igualdad y respeto a la independencia, soberanía y peculiaridades de los Estados y pueblos participantes.

Este proyecto de política iberoamericana, cuyos planteamientos generales acabamos de resumir, ha ido adaptándose, como es lógico, en sus manifestaciones concretas a lo largo de los diez años transcurridos desde 1982, a medida que se sucedían los acontecimientos y variaba el escenario internacional, en Iberoamérica y a nivel mundial, así como a medida que, en función de los anterior, se incrementaba la presencia activa de España en Iberoamérica y variaba la propia percepción del papel que se podía jugar en la problemática iberoamericana y se iba tomando un conocimiento cada vez más exacto de esa misma problemática.

## 2. Los grandes temas de la política iberoamericana

### A) *Democracia y defensa de los derechos humanos*

Como acabamos de señalar, la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas ha tenido como uno de sus puntos claves el apoyo a los procesos de democratización que de una u otra forma han venido produciéndose en Iberoamérica a lo largo de la década de los ochenta y la defensa de los derechos humanos. La democracia, tanto en cuanto realidad consolidada en algunos países como en

cuanto proceso sujeto a amenazas y ataques, ha sido un elemento continuamente presente en las relaciones que se han ido desarrollando entre España y los países iberoamericanos desde 1976 y especialmente desde 1982, influyendo en el nivel de compromiso y en el perfil político de esas relaciones bilaterales. La defensa de la democracia ha sido en este sentido, junto con la política de desarrollo, una de las marcas con la que los Gobiernos socialistas han querido subrayar el sentido de la nueva política iberoamericana de España.

De esta forma, el principio de indiscriminación en las relaciones se ha visto matizado por una clara diferenciación en el trato y en la intensidad de las relaciones según se tratase de regímenes democráticos o autoritarios, así como según se violasen o no los derechos humanos.

Esto se ha puesto especialmente de manifiesto en la política desarrollada respecto de aquellas zonas, como es el caso de Centroamérica y el Cono Sur, en las que la democracia estaba en cuestión o débilmente asentada.

En el caso centroamericano que es donde España ha desarrollado una política más comprometida y activa desde el punto de vista político, en función de la situación de crisis política y económica o conflicto abierto en que se encontraban algunos países, la democracia y los derechos humanos han estado constantemente presentes en la acción exterior española. Centroamérica, en razón de su especial problemática, expresión de los problemas derivados del subdesarrollo y de la necesidad de democratización, en los que interfería la política de los Estados Unidos con una interpretación de los mismos que obviaba la democracia y la defensa de los derechos humanos, va a constituir, más que cualquier otra región iberoamericana, el reto y el elemento definidor de la política socialista (23).

Los puntos principales que caracterizan la interpretación y posición española de la crisis y el conflicto centroamericano se resumen en la consideración de que los mismos responden a causas estructurales, derivadas del subdesarrollo y de la ausencia de democracia, que no responden directamente a la dialéctica Este-Oeste, como pretendía entonces los Estados Unidos, lo que exige que la solución del conflicto pase por una solución negociada, sobre parámetros políticos y económicos, y, en última instancia, por una solución de los problemas derivados de la ausencia de democracia y del subdesarrollo. Los problemas de fondo no son otros que la situación de injusticia social y la falta de oportunidades políticas existentes en esos países. Al mismo tiempo se estimaba que cualquier solución

---

(23) Para la política centroamericana de los Gobiernos socialistas, *vid.*: Celestino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, *op. cit.*, pp. 237-255. *Vid.* también, entre otros: Miguel Angel MARTÍNEZ, «Occidente y América Central», *Leviatán*, n.º 16 (1984); Fernando MORÁN, «El papel de España en Centroamérica», *Tiempo de Paz*, n.º 7 (1985); Jean GRUGEL, «Spain's Socialist government and Central American Dilemmas», *International Affairs*, vol. 63 (1987); Joan PIÑOL, «La política española hacia Centroamérica, 1976-1987: consideraciones globales», *Afers Internacionals*, n.º 12-13 (1988), «Las relaciones españolas con Centroamérica: el período de los Gobiernos socialistas (1982-1988)», *Afers Internacionals*, n.º 14-15 (1988), y «Las relaciones españolas con Centroamérica: el período de los Gobiernos socialistas (1982-1989)», en AA.VV., *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, CIDOB/AIETI, 1989.

duradera de la crisis debía partir de la situación establecida y que no se podía pretender introducir cambios políticos radicales en los países de la zona sin afectar aún más a la crítica situación en que éstos se encontraban. Se rechazan, en consecuencia, las soluciones militares y la intervención e injerencias extranjeras, así como todo tipo de presiones y acciones encubiertas, por considerarse que lo que hacen es incrementar la crisis y el conflicto y alejar las posibilidades de solución.

Tanto en la política bilateral del día a día, como en las constantes iniciativas y acciones puntuales, los Gobiernos socialistas desarrollarán, en consecuencia, una política marcada por el apoyo a los procesos de democratización, la defensa de los derechos humanos y la búsqueda y apoyo a las vías de solución pacífica y negociada de la crisis.

A nivel bilateral, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, cada uno con sus peculiares problemas en el campo de la democratización y el respeto de los derechos humanos, van a ser especialmente los referentes de esa política activa. A nivel regional y multilateral, primero con iniciativas individuales y después sobre todo con el apoyo activo y decidido a los procesos de negociación y solución pacífica que surgen en la región bien a nivel de apoyo individual, bien con otros países iberoamericanos, bien a través de la Comunidad Europea, Contadora, y la dinámica de solución regional que se abre, y Esquipulas II, con lo que supone de paso trascendental y definitivo en el camino de la democracia y la paz, marcarán los hitos en torno a los cuales se moverá la acción y el protagonismo español en la zona.

En relación con Nicaragua, el Gobierno socialista se ha mostrado desde siempre contrario a la estrategia norteamericana de acoso y derribo del régimen sandinista, criticando o condenando públicamente los actos de presión militar y económica e, incluso, de intervención directa, de los Estados Unidos contra Nicaragua (minado de puertos, bloqueo económico, «irangate», ayuda militar a la contra). Ya en septiembre de 1983, con ocasión de la reunión interministerial de San José I, España participó en la negativa a aceptar la presión norteamericana para aislar a Nicaragua y excluirla de la política de cooperación de la Comunidad Europea con Centroamérica. Además hizo saber su decepción por la interrupción, a finales de 1984, de las conversaciones de Manzanillo entre representantes sandinistas y de la Administración norteamericana.

Posteriormente, en octubre de 1986, España votaría en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a favor de un proyecto de Resolución sobre la ejecución de la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia, que condenaba a los Estados Unidos por sus actividades de agresión contra Nicaragua. Postura que se volvería a repetir en noviembre de ese mismo año en la Asamblea General.

Estas tomas de posición claras del ejecutivo socialista en relación con la política de los Estados Unidos fueron unidas a un progresivo cambio en la actitud mantenida respecto del proceso revolucionario de Nicaragua. De la inicial actitud favorable al mismo se fue evolucionando, a medida que se entendía que se estaba produciendo un alejamiento respecto del proyecto democrático inicial sandinista, hacia posiciones cada vez más críticas. En este sentido, el Gobierno socialista no se recató en las críticas a la trayectoria que iba tomando el proceso

revolucionario nicaragüense y en las llamadas a la recuperación del proyecto original, basado en el pluralismo político, la economía mixta y el no alineamiento.

Sin embargo, paralelamente al cambio de actitud política respecto de Nicaragua, que no influyó en la fluidez de esas relaciones y en el contenido económico de las mismas, y a las diferencias evidentes con la estrategia de los Estados Unidos en la región, el Gobierno socialista no cesó en sus intentos de encontrar o abrir vías de solución democrática a la situación nicaragüense, a través de las más diversas gestiones, como los sondeos en la visita de Ronald Reagan a Madrid, en mayo de 1985, para la reapertura de las conversaciones de Manzanillo, las reuniones conjuntas, celebradas en Madrid, entre dirigentes sandinistas y representantes de la Internacional Socialista, los encuentros entre sandinistas y la oposición interna en la Embajada de España en Managua, en septiembre y noviembre de 1985, y los continuos contactos y visitas entre ambos países, tanto a nivel gubernamental como partidista.

La apertura de vías de solución pacífica al conflicto centroamericano, a raíz del acuerdo de paz de Esquipulas II y las medidas que en ese contexto fue adoptando el Gobierno sandinista en el camino de la democracia y la reconciliación nacional, contribuyeron a amortiguar progresivamente las críticas del Gobierno socialista, que ayudó activamente a la organización de las elecciones presidenciales nicaragüenses de febrero de 1990.

La participación activa de militares españoles en la Fuerza de Paz para Centroamérica (ONUCA), a cuyo frente está un general español, aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en noviembre de 1989, siguiendo los compromisos asumidos en Esquipulas II, cuya misión principal ha sido verificar la no utilización del territorio de un país para atacar al país vecino y el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares, controlando la desmovilización de la «contra», constituye una prueba más del protagonismo activo español en la salida negociada del conflicto centroamericano.

En el caso de El Salvador, sin existir inicialmente ningún contencioso en las relaciones mutuas, las relaciones han tenido en general, hasta la reciente firma, en enero de 1992, del Acuerdo de Paz, un bajo perfil político, no exento de alguna tensión, debido principalmente a la postura crítica que los Gobiernos socialistas han mantenido respecto a la política de derechos humanos seguida por los Gobiernos de Napoleón Duarte y Alfredo Cristiani.

Aunque el nombramiento del demócrata cristiano Fernando Alvarez de Miranda, como Embajador de España en ese país, sirvió para mejorar las relaciones, sobre todo a partir de 1986, éstas, sin embargo, nunca han sido plenamente fluidas e intensas, debido tanto a los recelos de Napoleón Duarte y de Alfredo Cristiani respecto de la política centroamericana de los Gobiernos socialistas y de sus contactos con el FMLN, como a la posición crítica mantenido por el Gobierno español en relación con la política del Gobierno salvadoreño.

El mejoramiento paulatino de las relaciones con El Salvador a partir de 1986, se ha visto enturbiado a raíz del asesinato de seis jesuitas españoles por grupos uniformados del ejército salvadoreño a raíz de la ofensiva guerrillera del

FMLN en noviembre de 1989. El Gobierno español, además de condenar enérgicamente el hecho y de enviar un avión especial, en el que viajaba el subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Inocencio Arias, exigió al Gobierno salvadoreño una investigación exhaustiva de los asesinatos, no dándose por satisfecho con el procesamiento de algunos de los militares responsables.

La firma, en enero de 1992, en México, del acuerdo de paz de El Salvador entre el Gobierno y el FMLN, en cuya gestación y éxito ha participado activamente el llamado «grupo de amigos» del Secretario General de las Naciones Unidas, integrado por cuatro países, entre los que estaba España, lo que ha dado lugar a que el Presidente del Gobierno español, Felipe González estuviese presente en el acto, firmando como testigo de la paz y felicitando al Presidente Alfredo Cristiani, ha abierto una nueva dinámica en las relaciones entre los dos países, planteándose España una política mucho más activa y protagonista en relación con el proceso que se abre en El Salvador de reconstrucción y reconciliación nacional.

La aprobación por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en enero de 1992, del envío de una misión militar a El Salvador (ONUSAL), al mando de un general de brigada español, para verificar el acuerdo de paz, de conformidad con lo establecido en el propio acuerdo, en la que participan además un importante contingente de policías y militares españoles, pone de manifiesto igualmente la reafirmación del protagonismo español en la solución de la problemática centroamericana y la clara opuesta que el Gobierno socialista ha realizado en favor de la democracia y la paz en ese país y en la región.

Con Guatemala, una vez, en septiembre de 1984, se restablecen las relaciones suspendidas a raíz del asalto a la Embajada de España por las Fuerzas Armadas guatemaltecas, las relaciones han transcurrido por un camino de concertación y cooperación creciente, facilitado por el entendimiento existente entre Vinicio Cerezo y Felipe González. Posteriormente las relaciones con el Gobierno de Jorge Serrano Elías, aunque no tan intensas como con su predecesor, han continuado por esa vía de entendimiento.

La comprensión que el Gobierno socialista ha demostrado hacia las dificultades del Gobierno guatemalteco en su marcha hacia la democracia y hacia una efectiva política de defensa de los derechos humanos, cuya violación por grupos paramilitares o militares, que el Gobierno no acaba de poder controlar, continua siendo una constante en ese país, no ha impedido, por un lado, una reiterada presión por parte española para acabar con la actuación de esos grupos y, por otro, una callada pero constante labor para facilitar una salida negociada al enfrentamiento armado entre la guerrilla y el Gobierno guatemalteco.

Especialmente durante el Gobierno de Vinicio Cerezo, España desempeñó un significativo papel en las negociaciones entre el Gobierno, las Fuerzas Armadas guatemaltecas, los partidos políticos guatemaltecos y la Unión revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), emprendidas a raíz de los acuerdos de Esquipulas II. Esas negociaciones todavía abiertas, que se inician en Madrid en octubre de 1987 y que tendrán también a España como lugar de encuentro posteriormente, encontrarán hasta nuestros días el pleno apoyo del Gobierno socialista.

La política seguida por España respecto de Centroamérica, apoyada evidentemente en las posiciones similares de otros países iberoamericanos y europeos, y en la propia política de la Comunidad Europea hacia la subregión, ha contribuido, por lo tanto, decisivamente a la afirmación de la democracia, la defensa de los derechos humanos y el avance en los procesos de paz en la región, al mismo tiempo que ha servido para moderar la política norteamericana hacia la zona y alejar el riesgo de una intervención directa de los Estados Unidos de Nicaragua, con consecuencias desastrosas y desestabilizadores para toda América Latina.

Como ya se ha apuntado, junto a Centroamérica, ha sido en los países del Cono Sur, sometidos a dictaduras militares, donde el principio de democracia que inspira la política iberoamericana de España ha aparecido con mayor claridad.

En cualquier caso, han existido significativas diferencias entre ambos casos, en razón de la diferente situación en que se ha movido la política iberoamericana.

En el caso de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay se trata de Estados que, a pesar de sus graves problemas, tienen mucho mayor peso a nivel internacional y regional, así como una política interior y exterior, al menos teóricamente, mucho más activa. Esto limita indudablemente las posibilidades de actuación y de protagonismo de las potencias medias y extrarregionales como España en relación con los países centroamericanos.

Por otro lado, salvo excepciones, los países mencionados no se encuentran en una situación de crisis, política y económica, tan crítica como la de Centroamérica, lo que no permite una presencia y una acción tan activa como en esa región.

De esta forma, en estos países las posibilidades de la acción española y su resonancia han sido mucho más limitadas y cualquier posicionamiento en cuestiones relativas a su política, fuese interna o internacional, resultaba mucho más comprometida para los intereses españoles.

En consecuencia, la política exterior española hacia los mismos, sobre la base de la defensa de los derechos humanos y apoyo a los procesos democráticos, se ha movido con coordenadas más convencionales y de menor protagonismo activo que en el caso de Centroamérica. Esta actitud no ha impedido una diferencia notable en los perfiles políticos de las relaciones bilaterales de España con cada uno de esos países en función de su diferente situación política.

Los primeros pasos del Gobierno socialista coinciden con el inicio de la decantación democrática de los procesos de cambio iniciados en Brasil, Argentina y Uruguay, que se apoyarán decididamente desde el primer momento, manifestando la solidaridad con las fuerzas democráticas y el apoyo a los procesos de democratización, en concordancia con la posición mantenida anteriormente por el Partido Socialista desde la oposición. Esta política que se verá favorecida por la influencia que el propio proceso de transición política española tiene en los países del Cono Sur. En ese contexto de pleno apoyo, las relaciones con estos países se intensificarán a todos los niveles, alcanzando sobre todo a nivel político un gran desarrollo y un elevado perfil.

En el caso concreto de Argentina, los intentos de golpe de Estado o cuarte-lazos que ha vivido ese país sirvieron para poner de manifiesto de forma mucho

más activa la solidaridad española con el Gobierno democrático de Raúl Alfonsín. A esta línea de apoyo a la democracia Argentina respondió la visita que realizó a Buenos Aires, en mayo de 1987, tras el cuartelazo de abril de ese mismo año, el entonces Vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra. También en el importante Tratado General de Cooperación y Amistad suscrito en junio de 1988 por Raúl Alfonsín y Felipe González se consagra expresamente la unión indisoluble de la democracia y el desarrollo.

Este pleno apoyo a los países con procesos democráticos de los Gobiernos socialistas fue acompañado al mismo tiempo de una crítica de las dictaduras todavía en el poder y de reiteradas condenas de sus violaciones de los derechos humanos, caso Paraguay y de Chile, con los que se mantuvo conscientemente hasta el inicio de sus procesos democráticos un muy bajo perfil en las relaciones políticas. Paralelamente a esta política se mantuvieron constantes y fluidos contactos y apoyos con los diferentes grupos, partidos políticos y sindicatos que luchaban por el restablecimiento democrático.

En el caso concreto de Chile, el apoyo español a la recuperación democrática se puso especialmente de manifiesto en la visita que Felipe González realizó a ese país, en marzo de 1990, para asistir a la toma de posesión del Presidente Patricio Aylwin y en el hecho de que firmase con el nuevo Presidente chileno una carta de intenciones que preveía la conclusión de un Tratado General de Cooperación y Amistad, que sería efectivamente suscrito a raíz de la importante visita, por su alto contenido político, realizada a Chile por los Reyes de España en octubre de 1990.

Fuera del Cono Sur, al margen de la constante presencia del principio de democracia en las relaciones bilaterales con todos los países iberoamericanos, el apoyo del Gobierno socialista a los procesos democráticos se ha puesto también de manifiesto de forma muy concreta en el caso de Colombia, mediante las gestiones realizadas por el Gobierno socialista para facilitar las negociaciones entre el Gobierno colombiano, especialmente durante el período de Belisario Betancur, y la guerrilla colombiana del M-19, siendo Madrid uno de los lugares de encuentro. Igualmente se puso de manifiesto en el caso del intento de golpe de Estado que se produjo, en febrero de 1992, así como en los conatos posteriores en Venezuela, con el inmediato apoyo al régimen constitucional del Presidente Carlos Andrés Pérez, y en el golpe de Estado que tuvo lugar en Perú, en abril de 1992, que además de las inmediatas llamadas al restablecimiento de la democracia, tanto por parte del Rey como por parte del Presidente del Gobierno, ha provocado la suspensión de la ayuda económica que se otorgaba a ese país excepto la ayuda humanitaria.

Un caso especial en este tema lo ha constituido Cuba, país con el que los Gobiernos socialistas, siguiendo una línea ya inaugurada por los Gobiernos centristas, han venido manteniendo en general unas relaciones fluidas y de cooperación, aunque no exentas de tirantezas político-diplomáticas, sobre todo en los últimos tiempos en que la afirmación de los procesos democráticos en todo Iberoamérica y el derrumbamiento de los regímenes comunistas la Unión Soviética y de la Europa central y del Este han puesto especialmente de manifiesto lo anómalo del régimen cubano en el contexto iberoamericano.

Las razones que explican este especial tratamiento que ha merecido Cuba en relación con el recibido por otros regímenes dictatoriales iberoamericanos hay que buscarlas, más allá de factores psicológicos y de opinión pública que harían referencia a la simpatía con que se ha vivido durante bastante tiempo en España la revolución cubana y su enfrentamiento con los Estados Unidos, en lo singular de los intereses de todo tipo que España tiene en ese país. Intereses de todo tipo que nacen de la importantísima presencia española en la isla derivada de la gran corriente migratoria que se asentó en ese país hasta mediados del siglo xx y de su condición de última colonia americana.

Intereses muy importantes también a nivel económico, como consecuencia de lo anteriormente señalado y del hecho de que las relaciones con Cuba conocieron un importante desarrollo durante el régimen franquista. En este sentido, Cuba constituye para España uno de los principales puntos de interés económico de toda Iberoamérica, siendo su primer cliente en la región y siendo tradicionalmente España el primer cliente de Cuba entre los países de economía de mercado. Hoy, una vez desaparecidos los países comunistas europeos, España ha pasado a ser el primer cliente comercial de Cuba.

Sin embargo, como ya se ha apuntado, las relaciones políticas, que en general se han mantenido en términos de amistad y cooperación, no han estado exentas de situaciones difíciles e, incluso, críticas, como consecuencia de las características no democráticas del régimen castrista y de la peculiar manera cubana de entender las relaciones internacionales.

Las tiranteces políticas que han caracterizado las relaciones hispano-cubanas han tenido en general carácter coyuntural, si bien han existido algunos contenciosos de carácter permanente. Los contenciosos permanentes han girado principalmente en torno al «asunto Gutiérrez Menoyo» y a otros presos políticos con algún tipo de vinculación especial con España, cuya liberación ha venido reclamando insistentemente España, y, sobre todo, en torno a la cuestión pendiente de la indemnización por la nacionalización de bienes de españoles. Las tiranteces coyunturales se han originado por algunas actitudes extemporáneas del régimen cubano que el gobierno español ha considerado inaceptables. Entre éstas se encuentran las declaraciones de Fidel Castro, en enero de 1984, desaconsejando la permanencia de España en la Alianza Atlántica; algunas manifestaciones del líder cubano, en julio y septiembre de 1985, contra la celebración del Quinto Centenario y contra la obra de España en América; el intento de secuestro en Madrid, en diciembre de 1985, de ex-viceministro cubano por funcionarios de aquel país; los insultos de Fidel Castro al Presidente del Congreso, Félix Pons, por la exclusión de Cuba, junto con Chile y Paraguay, de la IV Reunión de Presidentes de Parlamentos Iberoamericanos, celebrada en Madrid, en diciembre de 1986, y la expulsión de la isla caribeña, en noviembre de 1988, de cinco ciudadanos españoles, dos de ellos senadores de Alianza Popular.

Las últimas tiranteces político-diplomáticas con Cuba se han producido, en julio-septiembre de 1990, a raíz de la llamada crisis de las embajadas, y en enero

y febrero de 1992, como consecuencia de la condena a muerte y ejecución de varios cubanos acusados de actividades subversivas.

La crisis de las embajadas, que afectó a varias embajadas occidentales en La Habana, estalló en el caso español cuando varios cubanos se refugiaron en la Embajada española, interviniendo en la misma las fuerzas de seguridad cubanas, tanto directamente como indirectamente mediante la infiltración de nuevos supuestos refugiados que pretendía actuar desde dentro de la misma embajada, en flagrante violación del derecho internacional. Estos graves hechos, unidos a las insistentes declaraciones de uno de los máximos responsables cubanos en aquel momento, Carlos Aldana, hacia el Ministro de Asuntos Exteriores español, provocaron la protesta diplomática española y, por primera vez en las relaciones hispano-cubanas, la suspensión por parte española de la cooperación económica que se venía manteniendo con ese país, tanto a nivel bilateral, que es de las más importantes que se mantienen con los países iberoamericanos, como a nivel de la Comunidad Europea.

La condena a muerte y ejecución en enero y febrero de 1992 de varios cubanos acusados de actividades subversivas provocó no sólo las gestiones españolas en favor de la conmutación de las penas de muerte, sino igualmente las protestas oficiales por las ejecuciones.

En este contexto, en los últimos tiempos el Gobierno socialista ha venido manifestando públicamente su preocupación por el progresivo empeoramiento de la situación de los derechos humanos en Cuba.

Particularmente expresivo de que las relaciones hispano-cubanas, más allá de estas tiranteces político-diplomáticas, no se mueven en la misma onda que las relaciones con los países iberoamericanos democráticos lo constituye el hecho de Cuba sea el único país iberoamericano que todavía no ha visitado el Rey de España, a pesar de haber sido invitado, y que Fidel Castro pese a su interés, sólo haya visitado oficialmente España en julio de 1992, con ocasión de la II Cumbre Iberoamericana celebrada en Madrid. Anteriormente, sólo pudo hacer una escala técnica en Madrid, en febrero de 1984. Felipe González, tras múltiples aplazamientos, viajó a Cuba e noviembre de 1986. A pesar de las críticas de la derecha española, el viaje, cuidadosamente preparado, tuvo sus frutos, ya que permitió dar solución a los contenciosos que anteriormente calificábamos de permanentes. En este sentido, a raíz de dicho viaje, se llegó a un acuerdo sobre las indemnizaciones a españoles por la nacionalización cubana de sus bienes, por una cantidad de 5.416 millones de pesetas, lo que representa el 55% de su valor, y en relación con el otro contencioso de carácter más político, Gutiérrez Menoyo fue liberado en diciembre de 1986.

Recientemente, ante el hecho de que prácticamente todos los países iberoamericanos tienen regímenes democráticos y a raíz de los cambios en la Europa del Este y en la Unión Soviética, el Gobierno español, siguiendo el principio democrático que inspira su política iberoamericana, ha planteado al régimen cubano, en distintas ocasiones, con la delicadeza que impone el caso, la necesidad de que Cuba se incorpore a la corriente democrática que se extiende por Iberoamé-

rica. En esta iniciativa, que podríamos calificar de «tanteo» o «sugerencia», el Gobierno español mantuvo contactos e intercambio de criterio con los Gobiernos de México y Venezuela.

La acción más directa en este punto la protagonizó el propio Presidente del Gobierno, Felipe González, quien, acompañado por el Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, se entrevistó con Fidel Castro, en marzo de 1990, con ocasión de la toma de posesión del Presidente de Brasil, Collor de Melo. En esa ocasión, el dirigente cubano rechazó públicamente la sugerencia de reforma democrática, preguntando si las elecciones en España eran libres cuando existe un Rey que no ha sido elegido por nadie. Estas afirmaciones causaron el lógico malestar en España, viéndose obligado el propio Castro a matizar el sentido de las mismas y afirmando que no había intención de ofender al Rey ni a las instituciones españolas. También, con ocasión de las entrevistas mantenidas por el Rey de España y por el Presidente del Gobierno español con Fidel Castro en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara (México), celebrada los días 18 y 19 de julio de 1991, se volvió a plantear el tema de la necesidad de que Cuba inicie un proceso de reforma democrática.

En este contexto, marcado por la cerrazón cubana a abrir un proceso democrático y por el endurecimiento de las medidas represivas del régimen lo más probable es que las relaciones hispano-cubanas continúen en la línea de progresivo deterioro político-diplomático que se viene produciendo en los tres últimos años.

## B) *Desarrollo y cooperación*

Como se ha señalado, la política de desarrollo ha sido, junto con la defensa de la democracia y los derechos humanos, una de las marcas con la que los Gobiernos socialistas han querido subrayar el sentido de la nueva política iberoamericana de España. El deseo de pasar de la retórica a la acción requería la puesta en marcha de acciones solidarias no sólo en el plano político, sino igualmente en el plano económico, como forma de facilitar la solución los graves problemas de subdesarrollo existentes en los países iberoamericanos y en última instancia asegurar la propia democracia y la paz. En este sentido, democracia y desarrollo aparecen en la política iberoamericana de España como dos principios inseparables, que se apoyan mutuamente.

La política de desarrollo que se pone en marcha tendrá como uno de sus componentes fundamentales la intensificación de la cooperación al desarrollo en todos los terrenos, económico, cultural, educativo, sanitario, científico-técnico (24).

---

(24) Para la política de cooperación al desarrollo que España realiza con Iberoamérica, además de los *Planes Anuales de Cooperación Internacional* (PACI), que publica anualmente la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), *vid.* entre otros: Celéstino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones, op. cit.* pp. 318-332; Manuel IGLESIA-CARUNCHO, «La cooperación española con América Central, 1976-1989», en AA.VV., *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, CIDOB/AIETE, 1989; Ministerio

Sin embargo, no hay que olvidar que España es todavía un recién llegado a la cooperación al desarrollo. Hasta 1980 España fue considerada por el Fondo Monetario Internacional como país en vías de desarrollo y sólo en 1977 pasó a engrosar la lista de países donantes de ayuda.

Desde el inicio mismo de la transición política española la política de cooperación al desarrollo se empezó a tomar en consideración como un factor importante de la nueva política exterior española y como una forma de incrementar la presencia solidaria de España en los países en vías de desarrollo.

Esta política, sin embargo, se enfrentó en sus primeros pasos con los Gobiernos centristas a toda una serie de dificultades y problemas que impedían su eficacia y coherencia. Desde la multiplicidad de centros dedicados a actividades de cooperación entre los que no existía coordinación y la ausencia de instituciones encargadas específicamente de la organización, planificación, coordinación, control y evaluación de los programas puestos en marcha, pasando por la inexistencia de una norma legal adecuada que definiese esa política, hasta la escasez de recursos.

Ante esta situación, a la que se unían la cercana conmemoración del V Centenario del Descubrimiento-Encuentro de Dos Mundos (25), la integración en la Comunidad Europea, que exigía hacer frente a nuevos retos en la cooperación al desarrollo, y la participación en la práctica totalidad de los organismos multilaterales de cooperación, los Gobiernos socialistas tratarán de racionalizar y dar coherencia a la política de cooperación española.

Dos eran las cuestiones claves a las que había que dar respuesta. Una, la correspondiente a la organización, principios y objetivos de la cooperación; otra, la que se refería a dotaciones y recursos presupuestarios.

Respecto de la primera cuestión, sólo en el tema de la aprobación de una Ley de Cooperación Internacional, prevista ya desde los tiempos de los Gobiernos centristas, no se ha avanzado. Aunque la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional preparó en 1984 un anteproyecto de Ley de Cooperación, éste no llegó ni siquiera a pasar del umbral de la puerta del Consejo de Ministros. En los demás temas el camino recorrido ha sido, sin embargo, notable.

Una primera iniciativa en el campo de la programación, coordinación, ejecución y seguimiento, que servirá de referencia para ulteriores desarrollos, fue el Plan Integral de Cooperación con Centroamérica, elaborado en 1984, en línea

---

de Economía y Hacienda/AECI, *El vínculo Iberoamérica Comunidad Europea. Planes, políticas y estrategias de desarrollo*, VIII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Madrid 22-26 marzo 1992, Madrid MEH/AECI, 1992. A nivel más general, *vid.* entre otros: Félix JUÁREZ, *La cooperación internacional española*, Madrid, SECIPI, 1988; Fernando VALENZUELA, «Presente y futuro de la cooperación internacional al desarrollo de España», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Univ. del País Vasco, 1989; Luis YAÑEZ-BARNUEVO, «La participación de España en la cooperación internacional para el desarrollo», *Documentación Administrativa*, n.º 227 (1991); y Francisco ALBUQUERQUE, «La cooperación oficial de España al desarrollo», *Información Comercial Española*, n.º 702 (1992).

(25) *Vid.*: Pina LÓPEZ-GAY, «La cooperación exterior en el marco de la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América», *Documentación Administrativa*, n.º 227 (1991).

con el espíritu de Contadora. Este plan sirvió de base para irradiar, con nuevos parámetros, la acción del Instituto de Cooperación Iberoamericana a toda Iberoamérica.

Con todo, el Plan Integral de Cooperación con Centroamérica, por su especificidad en el marco de actuación y contenido, tenía un alcance limitado. Seguía faltando un órgano adecuado de coordinación y un núcleo conceptual y programático de referencia que estableciese los principios, objetivos, mecanismo y medios de la política española de cooperación al desarrollo. Al primer reto respondió la creación, en 1985, de la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y al segundo la elaboración, en 1986, del Plan Anual de Cooperación Internacional para 1987, al que seguirían nuevos planes todos los años.

La creación de la SECIPI, por el Real Decreto 1.458/85, de 28 de agosto (BOE de 28 de agosto de 1985), que determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, va a suponer un impulso decisivo en orden a la coordinación y racionalización de la cooperación al desarrollo. Esta Secretaria de Estado, que será reestructurada posteriormente, aparece como el órgano encargado de la coordinación de las actividades de la cooperación internacional y de la formulación de la política global de cooperación. Agrupa bajo su competencia todas las unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores que actúan en el campo de la cooperación, como son la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional y la Dirección General de Relaciones Culturales, así como los organismos autónomos existentes en ese momento, como el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto Hispano-Arabe de Cultura. Dependen también de la misma la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial y la Comisión Nacional para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América.

Sin embargo, la estructura puesta en pie por dicho Real Decreto, al no deslindar con precisión las funciones que deberían cumplir las unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores que actúan en el campo de la cooperación, ni integrarlas en un marco unitario de competencias, tenía todavía un cierto carácter provisional. Su objetivo principal era establecer políticamente dentro del organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores la esfera de la cooperación internacional.

Esta estructura orgánica de la cooperación al desarrollo española se completó, en 1986, con la creación, por Real Decreto 451/86, de 21 de febrero (BOE de 4 de marzo de 1986), de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, como órgano de apoyo a la coordinación de la Administración en materia de cooperación internacional y de la que forman parte los Ministerios que ejecutan proyectos y programas de cooperación y la propia SECIPI. Entre sus funciones más relevantes está la elaboración del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), que integra todos los programas que lleva a cabo la Administración y que ha de someter a la aprobación del Gobierno, previamente a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

El Primer PACI se elaboró en 1986 para su puesta en práctica en 1987. En él aparecen reflejadas no solamente las dotaciones presupuestarias —previsiones— por cada centro de la Administración y su distribución geográfica, sino también las «Líneas Directrices de la Política de Cooperación al Desarrollo». El Consejo de Ministros, por acuerdo de 18 de diciembre de 1987, aprobó estas líneas con la denominación de «Líneas Directrices de la Política Española para la Cooperación al Desarrollo».

En las mismas se señala que la cooperación internacional para el desarrollo responde, más allá de las rentabilidades de distinto orden que de la misma puedan derivarse para España, a un deber ético de solidaridad, estableciéndose que se concederá atención prioritaria no sólo a las necesidades básicas y al crecimiento económico, sino también a la redistribución de la renta, la justicia social, la extensión cultural y el desarrollo institucional, de forma que se favorezca el sistema de libertades, el progreso y la justicia social en los países beneficiarios.

Este proceso de racionalización y reorganización de la cooperación al desarrollo ha culminado de momento con el Real Decreto 1.527/1988, de 11 de noviembre (BOE de 23 de diciembre de 1988), por el que se reestructura la SECIPI, con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma. La reorganización de los instrumentos orgánicos de la SECIPI responde a la necesidad de atender adecuadamente a los objetivos de la cooperación española y, en especial al deseo de potenciar la cooperación con Iberoamérica, así como a la necesidad de incorporación a los programas de la Comunidad Europea de ayuda a los países en vías de desarrollo.

Lo más novedoso de esta reestructuración es la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), como organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la SECIPI. La AECI se estructura, de acuerdo con un criterio de especialización geográfica, en tres centros directivos, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA) e Instituto de Cooperación para el Desarrollo (ICD) (26).

Este proceso de desarrollo en un marco institucional integrado que de eficacia y coherencia a la cooperación internacional española se ha visto complementado en el caso de Iberoamérica con la apertura a lo largo del último lustro de una densa red institucional de Oficinas Técnicas de Cooperación en los distintos países iberoamericanos cuyo objetivo es garantizar una más estable y directa presencia en los países receptores de ayuda. Finalmente, en este proceso de reorganización y racionalización de la cooperación internacional se inserta el nuevo marco convencional que España está poniendo en marcha desde 1988 especialmente con distintos países iberoamericanos. Se trata de los llamados Tratados Generales de Cooperación y Amistad, suscritos ya con Argentina, Colombia, Chile, México, Uruguay, y Venezuela, y en fase avanzada de negociación con

---

(26) Vid.: Fernando VALENZUELA, «La Agencia Española de Cooperación Internacional. Una experiencia del gestión», *Documentación Administrativa*, n.º 227 (1991).

Brasil, y de los denominados Programas Globales de Cooperación o Protocolos Económicos, suscritos con Bolivia, Ecuador y Honduras, que constituyen la columna vertebral de la nueva cooperación española con Iberoamérica.

Estos acuerdos, además de suponer un notable esfuerzo financiero para España, ya que los Tratados Generales suscritos hasta ahora superan los 6.000 millones de dólares en créditos disponibles en condiciones concesionales y una previsión global de movilización de fondos destinados a inversiones del orden de 8.500 millones de dólares adicionales, comportan una concepción integradora de los diversos mecanismos e instrumentos de la cooperación española en un horizonte de medio plazo. En ellos se combina la coordinación institucional y el respaldo financiero, integrando la cooperación en los ámbitos político, técnico, cultural y económico.

En lo que respecta a las dotaciones y recursos empleados en la cooperación al desarrollo los Gobiernos socialistas también han avanzado notablemente, a pesar de algunas vacilaciones. Aunque a lo largo de los años ochenta ha habido oscilaciones de año en año, no habiéndose logrado una progresión sostenida en los recursos ni un avance claro en la relación AOD/PIB, a partir de 1989, como se acaba de apuntar, se ha producido un incremento notable en el volumen de la cooperación internacional. La crisis económica a la que se ha enfrentado España a principios de los años ochenta, unido a la necesidad de llevar adelante una política económica dura, explican, al menos parcialmente, las oscilaciones señaladas (ver Anexos).

El crecimiento cuantitativo que los gastos de cooperación han conocido en los últimos años alcanza unas previsiones para 1993 del orden de 306.873 millones de pesetas, con un incremento del 70% respecto de 1992, que a su vez experimentó un incremento notable respecto de 1989. Esta evolución positiva se refleja igualmente en los gastos de cooperación que por sus condiciones se consideran Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que se situó en 1993 en torno a los 156.816 millones de pesetas equivalente al 0,24% del PNB.

La voluntad de incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo se ha puesto también de manifiesto en el ingreso de España, el 3 de diciembre de 1991, en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Aunque la AOD española en términos del PNB está aún por debajo de la media de los países del CAD, que alcanza un 0,36%, siendo esa media un objetivo que el Gobierno se ha propuesto alcanzar a corto plazo, la situación actual debe ser matizada en función del nivel relativo de renta de España respecto al de los países del CAD.

El análisis de la distribución geográfica de la cooperación bilateral española pone de manifiesto su preferente orientación hacia Iberoamérica, donde se concentra de forma directa, según datos de 1993, un 44% del total, porcentaje que es superior si se consideran los gastos de AOD no adscritos a ningún área geográfica, en los que Iberoamérica participa especialmente. Por subregiones, según las previsiones de 1993, dentro de Iberoamérica, Centroamérica y los países del Pacto Andino aparecen como las zonas más beneficiadas. Relativizando estos datos en términos de PIB, Centroamérica se sitúa en primer lugar.

En el plano de cooperación científica-tecnológica las relaciones entre Iberoamérica y España se han desarrollado en tres campos interrelacionados. En primer lugar, se han generado lazos bilaterales a través de instrumentos de cooperación específica, como los que se establecen en los Tratados Generales de Cooperación y Amistad, ya mencionados. Estos proyectos se relacionan principalmente con acciones de formación, asistencia técnica, cooperación empresarial y cooperación científico-técnica. En segundo lugar, se ha producido una participación de los países iberoamericanos en los Programas de la Comunidad Europea de Ciencia y Tecnología al servicio del desarrollo, en los que están involucrados algunos centros españoles como contraparte europea. Finalmente, como una forma particular e importante de cooperación multilateral iberoamericana, existen otras iniciativas de interés desarrolladas principalmente en el marco de la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales Quinto Centenario, disuelta en mayo de 1992, que ha asumido la II Cumbre Iberoamericana celebrada en julio de 1992 en Madrid, entre las que cabe destacar el Programa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Quinto Centenario (CYTED-D), la Televisión Educativa Iberoamericana, desarrollada a través de Hispasat y el Programa Centro Internacional de Documentación de Patentes en Lengua Castellana (CIDPLC). Además de lo anterior, hay otros Programas de más larga tradición, como los desarrollados en el marco de la Organización de Estados Iberoamericanos.

En el ámbito de la promoción tecnológica se están desarrollando diversas iniciativas encaminadas a ampliar la cooperación en materia de transferencia de tecnología. Una es la creación de una red con Iberoamérica (IBERTEC), siguiendo el procedimiento comunitario EUROTECH, que persigue la difusión efectiva y la explotación ágil de tecnologías innovadoras. Otra iniciativa es la dirigida a dar a conocer a los países iberoamericanos diversas políticas, como el Plan de Diseño Industrial, el Plan Nacional de Calidad Industrial y el Plan de Actuación Tecnológico Industrial.

En materia de cooperación agrícola se ha dado prioridad a la formación de recursos humanos, mediante la realización de cursos dirigidos a los países iberoamericanos por parte del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias y el propio Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. También destaca el apoyo prestado al Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola sobre información y análisis de políticas agropecuarias. De forma paralela, el Instituto de Cooperación Iberoamericana ha centrado su actuación en la ejecución de proyectos de Desarrollo Rural integral en varios países iberoamericanos. Por último, cabe destacar el programa subregional de seguridad alimentaria, dirigido al Istmo Centroamericano y auspiciado por la Comunidad Europea.

En el campo pesquero existe un programa dirigido a la promoción pesquera en Centroamérica y el Cono Sur, así como algunos proyectos productivos de acuicultura en Panamá y Uruguay.

En el área económico-financiera destacan los instrumentos contenidos en los Tratados de Amistad y Cooperación y en los Acuerdos de Cooperación, ya mencionados, que establecen canales de financiación bilateral de un impacto potencial

importante en los países receptores. Sobresale también la creación, en 1988, de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDES), constituida para la promoción de las inversiones españolas en el exterior y dotada con 2.000 millones de pesetas.

Además España se ha comprometido en dos importantes iniciativas de carácter multilateral, como son el Fondo V Centenario y la participación en el Fondo Multilateral de Inversiones.

Con el propósito de contribuir a la financiación de proyectos de desarrollo económico y social en Iberoamérica, España y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han convenido la creación de un mecanismo financiero dotado por España y administrado por España. Sus recursos provienen del Fondo V Centenario, dotado con aportaciones de España al BID por valor de 500 millones de dólares a ser prestados en un período inicial de 5 años, y de la Cuenta de Compensación, dotada por valor de 150 millones de dólares y los ingresos que la inversión de esta dotación genere. Junto a lo anterior, el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) de España asigna la cantidad de 25 millones de dólares para financiar asistencia técnica no reembolsable para la preparación de proyectos susceptibles de ser financiados por el fondo. Las condiciones financieras se establecen en función del nivel de renta de los países.

El Fondo Multilateral de Inversiones es, junto a la propuesta de liberalización comercial hemisférica y reducción de parte de la deuda oficial, el tercer pilar de la iniciativa para las Américas propuesta por el Presidente Bush en 1990. El Convenio Constitutivo del Fondo, firmado en febrero de 1992 en Washington, con una dotación final de 1.256 millones de dólares, cuenta de momento con las contribuciones, entre otros países, de Estados Unidos y Japón, con 500 millones cada uno, y de España, con 50 millones, que destaca en relación a las aportaciones de otros países europeos como Alemania (30 millones), Italia (30 millones) y Francia (15 millones). La Administración del Fondo estará a cargo del BID.

En este mismo campo, y como medida que incide positivamente en aligerar el peso de las necesidades financieras impuestas por la deuda externa, hay que indicar el apoyo español al proceso de renegociación de la deuda oficial en el Club de París durante el período 1985-1991. El volumen de créditos españoles reestructurados asciende al cambio actual a 251.200 millones de pesetas. En este período se han realizado 25 operaciones de renegociación con Iberoamérica, que afectan a 13 países del área.

A nivel institucional, la cooperación española se ha orientado preferentemente a facilitar la reforma y modernización del Estado y la mejora de la capacidad técnica y de gestión de la Administración Pública de los países iberoamericanos. Además de los cursos que tradicionalmente viene impartiendo el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se ha puesto en marcha un convenio para la constitución de una «Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación Gerencial Pública». Además, se ha suscrito un convenio entre el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para el desarrollo de actividades de formación a alto nivel.

En el área educativa destaca el «Programa de Cooperación con Iberoamérica», dotado con 180 millones de pesetas y un Programa General de Becas de la AECI, con una dotación de 819 millones de pesetas.

Por último, no debe olvidarse que la cooperación española se ha dirigido también hacia el desarrollo y defensa de los pueblos indígenas iberoamericanos, a través de programas de desarrollo en el ámbito rural y en campo de la salud, así como de comercialización de artesanías y capacitación general en este terreno.

Particularmente importante es en este ámbito que se haya llevado a la práctica ya, con una importante contribución por parte de España, la idea, contenida en la Declaración de Guadalajara, aprobada en la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara (México), celebrada en julio de 1991, y llevada a la práctica a raíz de la II Cumbre Iberoamericana, celebrada en julio de 1992, de crear un Fondo Iberoamericano para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

### C) *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*

La idea de Comunidad Iberoamericana, como ya se señaló en la Introducción, hunde sus raíces en los cuatrocientos años de historia común antes de la independencia de la América española y en las especiales relaciones de todo tipo que se mantienen entre España y los países iberoamericanos a partir de ese momento hasta nuestros días.

En consecuencia, la afirmación histórica actual de esa Comunidad y de la política que la sustenta se ha apoyado y se apoya en la existencia de una serie de realidades, como, entre otros, la historia, la lengua y la cultura, que unen o aproximan de alguna forma a España y a los Estados iberoamericanos. Estas realidades comunes han configurado y configuran un entramado de vínculos, intereses y relaciones comunes y específicas entre esos Estados y pueblos, que permiten considerar la existencia de una Comunidad espontánea y de facto, en el sentido sociológico del término, y que son punto de partida y posibilitan una profundización de las relaciones existentes entre Iberoamérica y España, que puede materializarse bajo formas de cooperación y concertación específica de la más variada naturaleza.

Durante muchas décadas, el problema de fondo para la realización práctica de esta idea ha sido la existencia de un escenario internacional, iberoamericano y español, que no favorecía en nada la aproximación.

En el caso español ha influido decisivamente, como es lógico, no sólo el carácter inestable de la vida política española y en general la ausencia de legitimidad democrática del régimen político de turno, sino también la pésima inserción y posición de España en el escenario internacional a consecuencia de esas características internas. El carácter autoritario del régimen político y, con ello, el carácter instrumental con que se concebía la política exterior, han sido elementos fundamentales a la hora de explicar los avatares históricos y el escaso éxito, que hasta el establecimiento de la democracia en España ha tenido la idea de Comunidad Iberoamericana y la política iberoamericana que la sustentaba.

Con el final del franquismo y la afirmación de la democracia en España, como ya se ha apuntado, la idea de la Comunidad Iberoamericana se va a replantear y redefinir en base a una filosofía, unos postulados y unos objetivos nuevos y diferentes a los que habían inspirado otros proyectos del pasado, en consonancia, como hemos visto, con el diseño de una nueva y distinta política iberoamericana.

Los Gobiernos democráticos, partiendo del hecho de que España y los países iberoamericanos constituyen una comunidad de hecho, espontánea, tratarán de avanzar con un nuevo modelo de relaciones con Iberoamérica, basadas en la democracia y el desarrollo, por un camino de cooperación y concertación que vaya articulando y cohesionando una comunidad de intereses, mutuamente beneficiosa para todos los integrantes (27).

Ya se ha puesto de manifiesto que la política iberoamericana de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático y del Partido Socialista Obrero Español tiene significativas diferencias, tanto a nivel de acentos y de diseño en su formulación, como a nivel de acción práctica de cooperación y concertación. Ello se ha reflejado en la articulación concreta del propio modelo democrático de Comunidad Iberoamericana de Naciones. Del énfasis puesto por los gobiernos de la Unión de Centro Democrático en el diseño de su filosofía y características formales se ha pasado a una política, que al mismo tiempo que reforzaba las señas de identidad democráticas del modelo, se orientaba hacia la puesta en práctica de líneas de concertación y cooperación concretas y crecientes y de intensificación y ampliación de las relaciones de todo tipo, como base sobre la que la Comunidad Iberoamericana de Naciones puede ir tomando cuerpo.

Con todo, por encima de esas diferencias lógicas, el hecho evidente es que es posible establecer la existencia de unos principios básicos, de unas grandes líneas maestras, ratificadas por la Corona, a partir de 1976 y asumidas por los distintos gobiernos, que caracterizan una política de Estado.

Lo anterior explica el destacado papel jugado por la Corona y, en concreto, por el Rey Juan Carlos I en la definición de la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones, que ya ha sido puesto anteriormente de manifiesto.

Desde esta perspectiva, trataremos de establecer, de acuerdo con las declaraciones oficiales, tanto a nivel de la Corona como a nivel gubernamental, centrista y socialista, el sentido y los caracteres de esa política de Estado, que inspira el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones.

La idea y la realidad de la Comunidad Iberoamericana de Naciones descansa, como ya se señaló, en unas bases socio-históricas comunes constituidas princi-

---

(27) Para un estudio más detallado del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones desarrollado a partir de 1976, *vid.*: Celestino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, *op. cit.*, pp. 333-393. *Vid.* también: Celestino DEL ARENAL, «La Comunidad Iberoamericana de Naciones: entre la utopía y la realidad», *Revista de Occidente*, n.º 131 (1992), y «La Comunidad Iberoamericana de Naciones y 1992: un reto para la política iberoamericana de España», en Agencia EFE, *Anuario Iberoamericano '92*, Madrid, 1992.

palmente por la historia, la lengua y la cultura, que han ido tejiendo un entramado de intereses, lazos y relaciones de todo tipo. La Comunidad Iberoamericana de Naciones, desde la perspectiva de la política española, no es, por lo tanto, algo etéreo, algo inexistente, sino que es una realidad concreta que tiene unas raíces históricas, un contenido sociológico, unas señas de identidad propias, a las que hay que dar dimensión práctica y efectiva desde perspectivas democráticas. La Comunidad Iberoamericana de Naciones aparecía, así, al mismo tiempo como una realidad dormida y como un proyecto de futuro, que pasa por el despertar de esa realidad en base a la realización de los ideales de libertad, justicia y paz.

Ante todo se ha de señalar que lo que caracteriza por parte española el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones es una gran prudencia. Aún están recientes otras formulaciones en torno a esa Comunidad, cargadas de paternalismo, de afanes ideologizadores y de un protagonismo no aceptado, que suscitaron recelos y rechazos en Iberoamérica. Lo que se intenta por parte de la Corona y del Gobierno español es que se la propia dinámica de intensificación y profundización de las relaciones e intercambios la que vaya, con la participación libre y querida de todos, dibujando y concretando en la realidad ese proyecto.

Desde ese punto de partida, la primera característica del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, que ya hemos apuntado, es que se concibe como una política de Estado, como una política que responde a los intereses nacionales de España. Como una política, inspirada en principios democráticos, que está por encima de los cambios coyunturales de Gobierno, de las ideologías que los inspiran y de los programas de Gobierno, para insertarse en las líneas maestras de la acción exterior del Estado.

Pero al mismo tiempo que se concibe como una política de Estado, también se plantea como una política de pueblos. Por política de pueblos se ha de entender, ante todo, una política hecha con la mirada puesta en los pueblos, por encima de los gobiernos; una política hecha con, desde y hacia los pueblos iberoamericanos y español, que, en consecuencia tome en consideración sus necesidades y anhelos y aborde la solución de sus problemas políticos, económicos y culturales. Este carácter descansa en los especiales vínculos que unen a España e Iberoamérica y explica el sentido y alcance del propio proyecto de Comunidad Iberoamericana.

De acuerdo con ello el proyecto de Comunidad Iberoamericana presenta dos dimensiones que, aunque a primera vista puedan parecer contradictorias, son complementarias. Por un lado, la política de pueblos, en cuanto que es política de Estado, no puede discriminar en las relaciones que se mantienen entre Estados y Gobiernos, por razones políticas o ideológicas, pues ello iría en detrimento de los pueblos sometidos a esos regímenes políticos discriminados. Por otro la política de pueblos para ser realmente tal debe dirigirse a favorecer la realización de los principios de libertad, justicia, desarrollo y paz, es decir, debe favorecer los procesos de democratización y el respeto de los derechos humanos. En esta materia no cabe la argumentación de que se trata de situaciones internas, pues estamos ante unos valores y normas aceptados por la comunidad internacio-

nal y ratificados por las Naciones Unidas, que tienen la condición de *ius cogens*, de derecho imperativo, que los Estados no pueden ignorar, ni incumplir.

El carácter de política de Estado y de pueblos ha sido precisamente desarrollado, en sus principios inspiradores, por el Rey desde el mismo año 1976. Sobre la base de la existencia de tres raíces comunes con Iberoamérica, historia, lengua y cultura, y de la afirmación de los ideales de libertad, justicia y paz, el Rey ha ido esbozando toda una concepción del orden internacional en la que inserta el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Estos principios, sobre los que se edifica todo el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, son el principio de interdependencia, el principio de credibilidad, el principio de continuidad, el principio de indiscriminación y el principio de comunidad. A ellos hay que añadir, por su trascendencia de cara a la realización del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, en cuanto que define su dinámica política, un principio que está implícito en el principio de indiscriminación, pero, sobre todo, en el de comunidad, que es el principio de unidad en la diversidad, de unidad dentro del respeto a la soberanía, personalidad e intereses de cada Estado.

El principio de interdependencia, que está en la base de la política de pueblos, que hemos visto, significa que la política iberoamericana de España se concibe de una forma global, integrada y solidaria, por cuanto la realidad y los problemas, por encima de su materialización cotidiana y sectorial, son globales e interdependientes y por cuanto no se rige por planteamientos coyunturales y egoístas, que podrían llevar a privilegiar con exclusividad determinados aspectos o campos de las relaciones con Iberoamérica. Dicho principio traduce, así, la necesidad de atender armónica y globalmente a la cooperación en todos los campos con Iberoamérica, pues, en última instancia, lo que inspira esa política, más allá de los intereses inmediatos y coyunturales, es la solidaridad.

El principio de credibilidad quiera expresar el cambio de actitud que se ha producido en la política iberoamericana de España y significa el compromiso público de que se pasa de una política de intenciones a una política realista de hecho y programas concretos de cooperación y concertación. Este principio marca las diferencias frente a anteriores proyectos y supone un replanteamiento radical de la acción exterior y de la cooperación de España en Iberoamérica.

El principio de continuidad es una consecuencia del anterior y responde al carácter de política de Estado que tiene la política iberoamericana de España. Al mismo tiempo pone también de manifiesto las carencias que han caracterizado las políticas anteriores. Frente a la discontinuidad, la improvisación y la atención a los intereses inmediatos se establecen los imperativos de continuidad y perseverancia en la acción. Ello supone la existencia de un diseño global en la política iberoamericana, que sirva de guía para una acción práctica y sostenida.

El principio de indiscriminación es la consecuencia lógica del carácter de política de Estado que tiene la política iberoamericana de España y que hace que la misma trascienda las diferencias ideológicas y políticas. Además se inscribe en el principio de universalización de sus relaciones internacionales que preconiza

España en su política exterior. Es el corolario del principio de no injerencia en los asuntos internos, que, en el caso de las relaciones con Iberoamérica, responde además al hecho de que, entre pueblos unidos por lazos profundos, los posicionamientos políticos, cualesquiera que sean las diferencias existentes, no deben empañar el mantenimiento de las relaciones. Este principio encuentra su fundamento en la Doctrina Estrada, que tradicionalmente España ha venido aplicando en sus relaciones con Iberoamérica.

Pero ello no significa, como ya vimos en concreto al analizar el importante papel que la defensa de democracia y de los derechos humanos tienen en la política iberoamericana de España, indiferencia respecto de la realización de unos valores universalmente reconocidos, como son la libertad, la justicia y la paz, que se traducen en los derechos humanos y en la democracia como forma de organización política. El principio de no intervención en los asuntos internos tiene unos límites internacionalmente establecidos, que se hacen más evidentes aún cuando se trata de relaciones entre pueblos unidos por lazos profundos.

El principio de comunidad es, quizá, el que mejor expresa el sentido y dinámica del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, pues es el que está en la base de ese proyecto, el que lo hace posible y el que define el objetivo último del mismo. En la caracterización de este principio se encuentran los principales elementos que configuran dicho proyecto. Por un lado, el principio de comunidad hace referencia y se asienta en las realidades históricas, lingüísticas y culturales que unen de hecho a España e Iberoamérica. Por otro, el principio de comunidad es el que expresa un objetivo de solidaridad, de concurrencia última de intereses compartidos, propio de una voluntad de cohesión, de unión, que es la que permitirá avanzar, superando las lógicas tensiones y fricciones nacidas de los intereses circunstanciales contrapuestos, hacia el futuro.

Lo que da vida a ese principio es, así, la identidad de realidades y, sobre todo, la identidad de intereses, materializada en acciones de cooperación y concertación, que a su vez generan nuevos intereses compartidos, que son los que dan sentido y van haciendo realidad el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones.

El último principio inspirador del proyecto de Comunidad Iberoamericana, aunque no formulado expresamente como tal, pero implícito en el principio de indiscriminación, y sobre todo, en el principio de comunidad, es el principio de unidad en la diversidad, de unidad dentro del respeto a la soberanía, personalidad e intereses de cada Estado. La diversidad, la heterogeneidad, la pluralidad de los países iberoamericanos no obstaculiza, sino que enriquece la unidad fundamental de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La formulación de este principio quiere marcar también diferencia clara con otros proyectos de comunidad con Iberoamérica, planteados por España en el pasado desde posiciones paternalistas, hegemónicas y de protagonismo no querido ni pedido.

Este principio afirma con decisión el sentido y la dinámica con que se concibe el proyecto actual de Comunidad Iberoamericana de Naciones. Un sentido igualitario y basado en la soberanía y personalidad de cada participante y una dinámica hacia el futuro, que descansa en el compromiso voluntario y libre de los

pueblos y Estados iberoamericanos y español. El proyecto de Comunidad sólo se concibe como realizable si, a medida que se hacen patentes los intereses comunes, se genera en los participantes una voluntad soberana de avanzar hacia formas de unidad de acción y concertación.

Está claro, en consecuencia, cual es el punto de partida del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones: la existencia de una comunidad de hecho, espontánea, basada en unas realidades y en unos intereses comunes. Está clara la filosofía que inspira el proyecto y los principios que lo animan y lo guían. Está claro el camino y la dinámica: la profundización y desarrollo de la cooperación y de la concertación en el marco de una concurrencia de intereses que se hará más intensa a medida que se avance. Sin embargo, a tenor de las declaraciones oficiales, y a pesar de los pasos dados en orden a su institucionalización en las Cumbres Iberoamericanas de Guadalajara y Madrid, no está todavía claramente definida cuál es el tipo organizativo final de este proyecto de Comunidad en marcha.

Ya apuntábamos que por parte española razones de prudencia política y un expreso deseo de no interferir en la común definición del proyecto de Comunidad Iberoamericana han influido sin duda en esta indefinición. Ya ha quedado de manifiesto que lo que se persigue es que sea la propia dinámica de cooperación y concertación desarrollada, la que vaya alumbrando y posibilitando la puesta en práctica de una estructura de acción, que se consolide y amplíe a través de esa misma dinámica. De esta forma, el objetivo final del proyecto queda abierto, buscándose que sean todos y cada uno de los participantes los que, en plano de igualdad y voluntariamente, perfilando las formas concretas de acción común.

No tiene, así, nada de extraño que una evidente imprecisión o indefinición caracterice la forma concreta de unidad de acción y concertación a que aspira el proyecto. Por otro lado, desde el momento mismo en que éste se concibe como algo dinámico, abierto al futuro, a un futuro al que no se quieren poner barreras, ni límites difícilmente se podría adelantar una forma organizativa, que lo único que haría sería coartar sus posibilidades y hacerlo estático. Es por ello que no hay, hasta el presente, más allá de los pasos dados en las Cumbres Iberoamericanas, que analizaremos posteriormente, un diseño político global claro y preciso de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que se pretende.

Lo que está más claro es lo que no es, o no se quiere que sea, la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

La Comunidad Iberoamericana de Naciones no se concibe ni como una nación, ni como una alianza, ni siquiera, como un sistema económico, que sin lugar a dudas podría entrar en colisión con la pertenencia de España a la Comunidad Europea y con la pertenencia de los países iberoamericanos a otros mecanismos de integración. Tampoco se aspira ni se pretende desarrollar un entramado formal al estilo de la «Commonwealth» británica o de la «Communauté» francesa. Estas experiencias se consideran únicamente como simples puntos de referencia, que demuestran la posibilidad de realización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y su compatibilidad con la pertenencia a la Comunidad Europea.

Ante todo, la Comunidad Iberoamericana de Naciones se concibe como un «mundo», en razón de las múltiples dimensiones, cultural, lingüística, científico-técnica, económica, etc., que le son inherentes; como una idea-fuerza, generadora de una dinámica capaz de articular, sobre unas realidades comunes ya existentes, un espacio voluntariamente integrado. El proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones se presenta como una llamada a realizar una tarea común que aúne los esfuerzos de todos para no perder el tren de la historia y responder con eficacia al reto del futuro.

Al mismo tiempo, la Comunidad Iberoamericana de Naciones se concibe como una red, como un entramado de relaciones de la más variada naturaleza, susceptible de articularse de alguna forma como unidad de acción. Aparece, así, la idea de un espacio social voluntariamente integrado, de un polo autónomo en la vida internacional, llamado a cumplir una función propia y de defensa de unos intereses y valores. Existe la voluntad de aprovechar todos los foros, encuentros y marcos posibles para articular una voz común iberoamericana.

El proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, con las características que hemos visto, ha encontrado precisamente en el hito de la celebración, en 1992, del V Centenario del Descubrimiento de América-Encuentro de Dos Mundos, un punto de referencia clave y un reto en orden a su progresiva materialización, como forma de contribuir al desarrollo político, económico y social de los pueblos iberoamericanos y a la paz y convivencia internacional.

La Comunidad Iberoamericana de Naciones tiene, así, como proyecto, en consonancia con la propia política iberoamericana de España, unos valores y objetivos, que son la libertad, el respeto de los derechos humanos, la paz, el desarrollo, la cooperación y la solidaridad. Los ideales democráticos son un elemento sustancial en el proyecto de Comunidad.

El proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones no se concibe, pues, como algo abstracto, sin incidencia en la realidad, sino que se concibe con una función transformadora de la realidad interna de los países que forman parte de él y de la realidad internacional. Se presenta como objetivamente necesario y beneficioso para todos, sobre todo para los pueblos iberoamericanos. Su punto de partida y su motor es la solidaridad.

¿Cuáles son las dinámicas que permitirán la progresiva realización de ese proyecto? A nivel general éstas serían las siguientes (28).

En primer lugar, ese proyecto sólo se puede realizarse sobre la base de un acrecentamiento del conocimiento mutuo, de forma que se superen las imágenes distorsionadas que tenemos de nuestras historias, las reticencias y prejuicios nacidos del pasado y que se proyectan sobre el presente, el alejamiento en que durante siglo y medio han estado España e Iberoamérica, que nos ha hecho ignorar

---

(28) Para un estudio más detallado de este punto, *vid.*: Celestino DEL ARENAL, «El futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la política exterior de España», *América Latina, hoy. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 4 (1992).

nuestros vínculos y desconocer las potencialidades beneficiosas para todos que tienen la cooperación y la concertación en común. Conocimiento que abarca, en consecuencia, tanto las realidades y problemas que nos unen y nos separan como el propio proyecto de Comunidad, con las virtualidades que tiene.

En segundo lugar, el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, si quiere avanzar hacia su realización, debe basarse en la puesta en común de las realidades, problemas y retos a los que podemos hacer frente, dando una respuesta conjunta a los mismos, a través de la cooperación y la concertación. Desde el momento en que se comparten realidades comunes, la puesta en común de las mismas, mediante los oportunos programas y acciones, se traduce en la materialización de forma concreta y práctica de lo común, con lo que se materializa la propia idea de Comunidad.

La identidad de intereses, la existencia y generación de intereses comunes están, pues, en la base del proyecto de Comunidad. Los intereses nos deben unir tanto como las ideas.

La cooperación aparece, así, como el principal instrumento para dar vida a ese proyecto. Un instrumento de cuya importancia y carácter prioritario se tomará conciencia desde el primer Gobierno centrista, si bien, como ya se ha visto, serán los Gobiernos socialistas los que acometerán la tarea decisiva de reorganizar las estructuras y racionalizar la cooperación internacional española, como forma de hacer la eficaz.

En tercer lugar, el proyecto de Comunidad Iberoamericana se concibe como una empresa global, en la que participan no sólo los Gobiernos sino igualmente el resto de la sociedad, los intelectuales, los educadores, los científicos e investigadores, en suma, la iniciativa privada. Ello se corresponde con el carácter, ya señalado, de política de pueblos, que tiene la política iberoamericana de España y el propio proyecto de Comunidad.

Finalmente, el proyecto se concibe como plenamente compatible con los distintos procesos de integración en los que cada uno de los Estados, a las dos orillas del Atlántico, están inmersos. Desde esta perspectiva, la posición de España, en cuanto país miembro de la Comunidad Europea, es de pleno apoyo a los procesos de integración política y económica es una condición muy favorable para el éxito de la Comunidad Iberoamericana. De hecho, España participa ya, como es conocido, sobre todo a nivel de observador, en algunas organizaciones regionales americanas.

De todo lo anterior se deduce lógicamente que por parte española no existe un diseño global terminado de articulación jurídico-formal del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Su plasmación jurídico-formal, en función, como ya se ha señalado de la prudencia y el escrupuloso respeto a la independencia y soberanía de los Estados, queda, de esta forma, abierta, lo que no significa que se descarte, si así voluntariamente se quiere por los participantes, su progresiva institucionalización.

Precisamente, las Cumbres Iberoamericanas, celebradas en Guadalajara (México), en julio de 1991, y en Madrid, en julio de 1992, han dado ya los pri-

meros pasos en la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, mediante la creación de una Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobiernos, que tiene previsto reunirse en principio anualmente (29).

Lo anterior no significa en ningún momento, como ya hemos tenido ocasión de señalar, que, sobre todo en los últimos años, más allá de lo acordado en las cumbres de Guadalajara y Madrid, no se haya avanzado en la implementación de la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones, a través de declaraciones oficiales, concertación a nivel diplomático y, sobre todo, puesta en marcha de programas específicos de cooperación y concertación. Esta dinámica, cada vez más importante cualitativa y cuantitativamente, responde a la idea, inspiradora del proyecto, de que éste sólo se realizará realmente, e incluso se irá perfilando en sus aspectos institucionales, a través de la práctica diaria y continua y la materialización de la puesta en común de los intereses que unen a los países iberoamericanos y a España, es decir, que antes que de su presentación externa, formal, lo que hay que hacer es preocuparse de su contenido.

Esta idea, de que lo prioritario es ir robusteciendo a través de la cooperación una comunidad de hecho, pues la comunidad de derecho vendrá después, de que lo prioritario no es tanto la institucionalización como el fomento y la ampliación del sentimiento de comunidad y la creación de un entramado de relaciones que atiendan a los intereses mutuos, es fundamental para comprender el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, que España viene manteniendo desde 1976.

#### D) *La política de la Comunidad Europea hacia América Latina*

La adhesión de España a la Comunidad Europea ha supuesto la aparición de una nueva dimensión en la política iberoamericana española, con consecuencias importantes en cuanto a las relaciones bilaterales con los países iberoamericanos. No va a suponer, por lo tanto, una pérdida de la prioridad e importancia que se atribuye a la política iberoamericana. Más bien va a constituir un elemento impulsor y clarificador de la vocación iberoamericana que tradicionalmente se ha venido afirmando, además de ampliar sustancialmente las dimensiones y posibilidades de la propia proyección iberoamericana de España. Va a representar igualmente la convergencia de las dos dimensiones prioritarias de la política exterior española, como son la europea y la iberoamericana (30).

Pero esa adhesión ha supuesto igualmente una ampliación de la proyección internacional de la Comunidad Europea, que ha incorporado a su acción exterior un escenario internacional que hasta ese momento había sido escasamente considerado, pues las relaciones entre la Comunidad Europea y los países de América

---

(29) Vid.: Celestino DEL ARENAL, «Las Cumbres Iberoamericanas y la Comunidad Iberoamericana de Naciones», *Tiempo de Paz*, n.ºs 24-25 (1992).

(30) Celestino DEL ARENAL, «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, n.º 2 (1990).

Latina se habían mantenido hasta entonces a un nivel bajo y muy secundario en relación con el nivel que tenían otras relaciones exteriores comunitarias.

Todas las ampliaciones comunitarias han traído consigo nuevos escenarios internacionales a la Comunidad, aportados por los nuevos países miembros. Desde el momento en que se acuerda el ingreso de España y Portugal, la Comunidad Europea era consciente de la necesidad de incluir a América Latina en su acción exterior. Al mismo tiempo, España en su ingreso en la Comunidad Europea no podía olvidar esa dimensión clave de su política exterior que era Iberoamérica.

En concreto, los Gobiernos socialistas españoles han llevado adelante en el seno de la Comunidad una política decidida de desarrollo e intensificación de las relaciones con América Latina a todos los niveles, con resultados finales, que, si no están a la altura de las pretensiones españolas, si son, sin lugar a dudas, altamente positivos. Es verdad que el proceso de reforzamiento de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina estaba ya en marcha antes del ingreso de España, pero también lo es que dicho ingreso ha servido para acelerar y profundizar decisivamente ese proceso (31).

En orden a valorar adecuadamente lo que ha supuesto la adhesión de España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina, es necesario distinguir dos fases, que se corresponden con el período de negociaciones para la adhesión comunitaria y con el posterior ingreso en la Comunidad Europea.

En la primera fase, durante las negociaciones para la adhesión, España puso sobre la mesa la dimensión iberoamericana de su política exterior y sus especiales lazos con Iberoamérica, tratando de que su adhesión supusiese una atención creciente de la Comunidad Europea hacia América Latina. En el ámbito comunitario se asumió positivamente desde el principio que el ingreso de España traía consigo necesariamente una mayor sensibilidad europea hacia América Latina.

De esta forma, en el marco de las negociaciones, la delegación española presentó varias declaraciones en las que solicitaba se tuvieran en cuenta los especiales vínculos de España con Iberoamérica, apuntando toda una serie de medidas favorables a los países de la región, tendentes a evitar, o al menos a paliar,

---

(31) Para una consideración de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina y el papel jugado por España en las mismas, *vid.* entre otros: Celestino DEL ARENAL, «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *op. cit.*; Celestino DEL ARENAL y Alfonso NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, *op. cit.*, pp. 274-308; FRANCISCO ALDECOA y Alfonso NÁJERA, «España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina», *Afers Internacionals*, n.º 10 (1986); Grabiél ROSENZWEIG, *España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina*, Madrid, IRELA, 1987; Juan Pablo LAIGLESIA, «Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 13 (1988); Albert GALINSOGA, «Entropía y coalescencia en las relaciones CE-América Latina», *Afers Internacionals*, n.º 14-15 (1988), y *España y la política centroamericana de la Comunidad Europea*, Madrid, IRELA, 1991; José Angel SOTILLO, Alfonso NÁJERA y María MUÑIZ, «Europa-España-América Latina: un encuentro pendiente», *Política y Sociedad*, n.º 4 (1989); Ángel VIÑAS, «La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio», *Información Comercial Española*, n.º 690 (1991).

los efectos negativos que en el terreno comercial y de cooperación podía tener la adhesión para los mismos.

Este objetivo chocó, sin embargo, con dos importantes obstáculos. En primer lugar las especiales relaciones entre España e Iberoamérica carecían de un importante contenido económico. En consecuencia, en el plano económico, principal preocupación iberoamericana, era difícil alegar la existencia de relaciones especiales, dado su relativamente escasa importancia.

En segundo lugar, el grado de desarrollo de los países iberoamericanos, bastante desigual entre sí y en algunos casos relativamente elevado en comparación con los países con los que la Comunidad Europea mantenía relaciones privilegiadas, hacía que fuese difícil que se diera a América Latina un trato de favor semejante al recibido por esos países.

A pesar de estas dificultades, España consiguió que la especial relación con Iberoamérica se plasmase en dos declaraciones anexas al Tratado y al Acta de Adhesión, firmados el 12 de junio de 1985: la «Declaración Común de Intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina», común a los diez Estados miembros de las Comunidades Europeas, a España y a Portugal, y la «Declaración del Reino de España sobre América Latina».

En el plano de las relaciones políticas, durante el período negociador, España influyó también para que la Comunidad Europea prestase una atención creciente a los problemas de América Latina, sobre todo en el caso centroamericano.

Una vez se produce, el 1 de enero de 1986, el ingreso de España en la Comunidad Europea, la acción española respecto de Iberoamérica en el marco comunitario cobra nueva fuerza, orientándose de forma decidida a potenciar las relaciones con esa región, tanto en el plano político, donde el éxito es evidente, como en el plano económico, donde los resultados no han sido tan positivos.

Con la adhesión de España, la Comunidad Europea procederá a elaborar un nuevo marco conceptual de las relaciones con América Latina, que permitirá un reforzamiento de las mismas.

El punto de partida ha sido la «Declaración común de Intenciones», ya mencionada. Esta «Declaración» es ante todo una manifestación de voluntad política, en la que se confirma la importancia que se atribuye a los lazos que se mantienen con los países de América Latina, se reafirma la voluntad de reforzar las relaciones económicas, comerciales y de cooperación, se apuntan algunos mecanismos de cooperación y se señalan una serie de sectores económicos y comerciales en los que existen posibilidades de intensificar y replantear las relaciones.

Su importancia hay que buscarla, sobre todo, en el plano político, por cuanto es reflejo de la voluntad comunitaria de reorientar su política hacia América Latina. Supone una ruptura pública y solemne con una etapa anterior en la que la Comunidad Europea había vivido de espaldas a América Latina y la afirmación del deseo y voluntad de cambio. Su alto rango formal va a posibilitar la apertura de un proceso de reflexión de las instituciones comunitarias en la búsqueda de nuevas líneas de acción.

Precisamente, apoyándose en esa «Declaración Común de Intenciones», Felipe González logró que el Consejo Europeo de La Haya, celebrado los días 26 y 27 de junio de 1986, se ocupara expresamente de la situación de las relaciones con América Latina y que se encargara al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Europea un estudio en sus respectivos ámbitos sobre la forma en que podrían incrementarse las relaciones políticas, económicas y de cooperación con América Latina.

El resultado fue la adopción por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea, celebrado el 22 de junio de 1987, del documento titulado «Nuevas Orientaciones de la Comunidad europea para las relaciones con América Latina». Se trataba del primer documento que emitía el Consejo de la Comunidad Europea sobre América Latina.

Las «Nuevas Orientaciones», a pesar de sus lagunas y desequilibrios, marcan un hito en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, abriendo una nueva etapa en las mismas. Establecen un nuevo marco conceptual en las relaciones entre las dos regiones y fijan los mecanismos mediante los que se procederá al reforzamiento de esas relaciones. Sin embargo, adolecen de un importante desequilibrio en el tratamiento de los aspectos políticos respecto de los económicos. No existe congruencia entre la importancia que se concede a la relación política y las respuestas que se avanzan a los problemas económicos.

En todo caso, las «Nuevas Orientaciones» sientan las bases de una relación nueva, igualitaria y de socios naturales, afirman la existencia de valores, objetivos e intereses comunes, suponen el reconocimiento de la necesidad de un cambio y abren un camino de posibilidades de cara al futuro.

En esta línea, la Comisión presentará, en mayo de 1989, un informe decenal sobre trece años de la cooperación al desarrollo con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (1976-1988), que servirá de base para la aprobación por la misma, en junio de 1990, de las «Nuevas Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90».

El 18 de diciembre de 1990, el Consejo de Ministros de la Comunidad aprueba esas «Nuevas Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90», que tratan de responder al nuevo escenario internacional y a los nuevos retos de la democracia y el desarrollo y suponen un avance significativo en las relaciones con estas dos regiones.

Como novedad conceptual se incluyen referencias expresas a la democracia, los derechos humanos, el desarrollo humano y la protección del medio ambiente, que pasa a ser una dimensión ineludible en cualquier proyecto de ayuda, como elementos inseparables del propio concepto de desarrollo sostenible. Se establece con carácter general la llamada «cláusula democrática», que consagra la posibilidad de que la Comunidad limite su cooperación al campo humanitario en el caso de que un país no respete la democracia o los derechos humanos, y se fija el medio ambiente como objetivo en las acciones de cooperación.

La cooperación con dichos países se articula sobre dos ejes principales. De un lado, se mantienen la ayuda al desarrollo para las capas de población más

desfavorecidas y para los países más pobres, haciéndose hincapié en el sector rural, los aspectos humanos y estructurales del desarrollo, la cooperación regional, la ayuda a la reconstrucción y la asistencia medioambiental. De otro, se impulsa la cooperación económica y científico-técnica, concebida en términos de reciprocidad e incluso de mercado, y el desarrollo de la regulación medioambiental, con los países o regiones de renta media y con mayor potencial de crecimiento.

Pero la novedad más importante de esta nueva política es el establecimiento de objetivos financieros plurianuales, contando con un volumen global de 2.750 millones de ecus para la cooperación financiera y técnica con ambas regiones durante el período 1991-1995, de los que entre el 35 y 40% correspondrán a América Latina, a los que se sumarán otros 1.500 millones de ecus en acciones de carácter horizontal (ayuda alimentaria, programas para refugiados, medio ambiente, lucha contra la droga, ONG, etc.). Todo ello sin contar con la cooperación bilateral de los distintos Estados miembros. Esto permitirá dar una mayor continuidad y previsibilidad a la cooperación, ya que será posible programar las acciones de cooperación con carácter quinquenal, así como establecer la programación por países y a nivel regional, como se hace con los países ACP y mediterráneos, y duplicar los fondos destinados a América Latina.

Estudiada la institucionalización de un nuevo marco conceptual en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, en cuya afirmación el papel de España ha sido a todas luces decisivo, procederemos a continuación a considerar algunas manifestaciones específicas de ese desarrollo e intensificación desde la perspectiva de la actuación española. En concreto, nos fijaremos, primero, en las relaciones entre la Comunidad Europea y Centroamérica a través de las reuniones denominadas de San José y, después, en las reuniones de los Doce con el llamado Grupo de Río. No entramos a considerar específicamente las relaciones de la Comunidad europea con el Grupo Andino, por cuanto que la culminación de las mismas, materializada, el 17 de diciembre de 1983, con la firma de un Acuerdo de Cooperación, primero de este género de los realizados por la Comunidad Europea con un grupo subregional de América Latina, se produjo sin intervención directa española.

Donde los esfuerzos e iniciativas españolas han tenido resultados más favorables ha sido en Centroamérica, en concreto a través del pleno apoyo prestado a la institucionalización y desarrollo de las sucesivas conferencias Ministeriales sobre el Diálogo Político y la Cooperación Económica entre la Comunidad Europea y los países del Istmo Centroamericano, también llamadas reuniones o proceso de San José.

Aunque la puesta en marcha de las reuniones de San José es anterior a la entrada española en la Comunidad Europea, España, como país aspirante al ingreso en pleno proceso negociador, jugó desde el primer momento un papel impulsor de primer plano en la apertura de ese foro de diálogo y cooperación. Se explica, así, la participación de España y Portugal en la Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea con los de los países centroamericanos y los del Grupo de Contadora, celebrado en San José, el 28 y 29 de septiembre de 1984, conocida como San José I.

El objetivo que se perseguía era establecer una nueva estructura de diálogo político y cooperación económica entre Europa y Centroamérica, que facilitase una solución pacífica y negociada al conflicto centroamericano y sirviese para promover la justicia social, el desarrollo económico, el respeto de los derechos humanos y la democracia en la región.

Este encuentro significó un punto crucial en el compromiso de Europa con América Latina, en una zona caracterizada precisamente por su problemática y tensión, y, por otro lado, una toma de posición autónoma de la Comunidad Europea frente a una región que los Estados Unidos consideraban como propia.

La segunda reunión, celebrada en Luxemburgo, el 11 y 12 de noviembre de 1985, conocida como San José II reafirmaría el éxito anterior, consagrando definitivamente el compromiso de Europa con Centroamérica, mediante la institucionalización del diálogo político y la firma de un Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) más Panamá, en vigor desde el 1 de marzo de 1987, que suponía un primer paso en el establecimiento de un nuevo marco de cooperación entre Europa y América Latina.

Desde entonces, dentro del proceso de San José, se han celebrado seis conferencias más a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores con importantes avances en materia de cooperación política y económica.

San José V, se celebró, bajo la presidencia española de la Comunidad Europea, los días 27 y 28 de febrero de 1989, en San Pedro de Sula en Honduras. En esta reunión la Comunidad Económica se comprometió por primera vez en Centroamérica a apoyar un plan plurianual que permitiese la reestructuración, reactivación y fortalecimiento del procedimiento de integración económica de la región.

En la reunión de San José VIII, celebrada en Lisboa, el 24 y 25 de febrero de 1992, la Comunidad Europea, además de comprometerse en la consolidación de la paz y la reconstrucción económica de El Salvador, ha accedido, según acuerdo del Consejo de Asuntos Generales de 16 de diciembre de 1991, a conceder a los países centroamericanos y Panamá un trato comercial preferencial para sus productos agrícolas. Esta importante medida, adoptada ya en 1990 para cuatro países del Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), había venido siendo insistentemente defendida por España desde el momento mismo de su adhesión a la Comunidad Europea.

Paralelamente a este proceso de San José, y además del Grupo Andino, se ha configurado un nuevo interlocutor político a nivel regional, el Grupo de Río, integrado inicialmente por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Posteriormente, como consecuencia de su situación política, primero Panamá y después Perú, han quedado fuera del Grupo. Al mismo tiempo, se han incorporado nuevos miembros, como Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay, configurando en la actualidad un grupo de diez países.

El Grupo de Río, nacido a partir de la tendencia del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo a ampliar el ámbito de la cooperación y concertación regio-

nal a los demás graves problemas que caracterizan a América Latina, superando el marco reducido de la crisis centroamericana, sentó sus bases, en diciembre de 1986, en la reunión de Río de Janeiro, al poner en pie el llamado «Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política». Con él se pretendía dar una respuesta concertada, a través de un mecanismo más flexible y operativo que los tradicionales esquemas de integración, a la problemática de la región, desde la deuda externa hasta los procesos de democratización.

Inicialmente, este nuevo foro de diálogo interregional entre los Ministros de Asuntos Exteriores de los países comunitarios y de los países del Grupo de Río, que se inaugura en 1987, en Nueva York, aprovechando la celebración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se diferenciará del foro de San José en su carácter informal y en el hecho de que ese diálogo se produce entre el Grupo de Río y los doce Estados miembros de la Comunidad Europea, sin que ésta intervenga como tal.

En todas sus reuniones se han tratado tanto los problemas más específicos de América Latina, sobre todo la deuda externa, la crisis centroamericana, los procesos de democratización y el narcotráfico, como los problemas internacionales más generales que afectan a ambas regiones. La consecuencia fue el establecimiento de un procedimiento informal de consulta e intercambio de opiniones desconocido hasta entonces en las relaciones entre Europa y América Latina.

España desde el primer momento apostó decididamente por la intensificación de estos contactos. La IV Reunión Ministerial, celebrada bajo la Presidencia española, el 15 de abril de 1989, en Granada entre el Grupo de Río y los Doce, fue calificada por los participantes como la más fructífera de las realizadas hasta ese momento. Con la reunión de Granada se logró un avance sustancial en el diálogo sobre los problemas claves de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, así como un mayor entendimiento y aproximación entre los puntos de vista de ambas regiones y una consolidación dentro del calendario comunitario de la celebración de dos reuniones anuales de esta naturaleza.

En ese contexto, especial importancia tuvo que, por primera vez, se abordase en profundidad el tema de la deuda externa y su influencia en el proceso de desarrollo económico y democrático en América Latina.

La institucionalización formal de estas reuniones se decidió en Roma, el 20 de diciembre de 1990, mediante la firma de un Acta que oficializa ese foro y fija el nuevo mecanismo de diálogo y cooperación entre la Comunidad Europea y América Latina. Desde entonces se han celebrado dos Conferencias Interministeriales, el 26 y 27 de abril de 1991, en Luxemburgo, y el 28 y 29 de mayo de 1992 en Santiago de Chile.

Esta decidida apuesta española por América Latina encontró un importante foro en el Consejo Europeo celebrado en Madrid, los días 26 y 27 de junio de 1989, que ponía fin a la presidencia española, cuyas conclusiones contienen importantes referencias al futuro de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina.

En el tema de la deuda externa se reafirmaron las ideas planteadas en la reunión de Granada, siendo la primera vez que el Consejo trata en profundidad esta cuestión, que a partir de ahora queda consagrado en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina. En concreto, el Consejo reconoce que la democracia está amenazada en América Latina por la difícil situación económica y financiera en que se encuentran esos países, de la que la deuda es una de los principales elementos. En consonancia, el Consejo confirma la responsabilidad que tienen los países miembros de la Comunidad de jugar un papel activo en los foros apropiados para la búsqueda de soluciones realistas, señalando la disposición de los países miembros a tomar en consideración soluciones que supongan reducciones voluntarias de la deuda y del servicio de la misma, basadas en un enfoque que considere cada caso individualmente. Se subraya que no es posible aplazar por más tiempo la solución del problema de la deuda y se toma nota de la propuesta española de crear un Fondo Europeo de Garantía, cuyo objetivo sería asegurar una contribución europea especial al fortalecimiento y al equilibrio del esfuerzo internacional en este campo. Hay que reconocer, sin embargo, que, a pesar de la insistencia española, en el tema de la deuda todavía no se ha producido ningún tipo de avance práctico.

El Consejo Europeo se pronunció también en favor de continuar los contactos políticos y la cooperación económica, técnica comercial y financiera entre ambas regiones e invitó a la Comisión a que prosiguiese sus esfuerzos en orden a lograr el desarrollo de políticas diferenciadas y cada vez más eficaces entre la Comunidad y América Latina.

Junto a lo anterior, España ha desarrollado y apoyado otras iniciativas en el marco comunitario tendentes a que los países iberoamericanos disfruten de un mejor trato en sus relaciones con la Comunidad Europea. Entre estas cabe destacar las siguientes.

La cuestión de la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) a los países latinoamericanos, más allá de los avances que se han producido, constituye uno de los puntos de debate entre ambas regiones. Desde mediados de 1990, la Comisión mediante la adopción de una Comunicación al Consejo relativa a las orientaciones para un nuevo esquema del SPG, que se aplicaría a partir de 1992 y hasta el año 2000, trabaja en la elaboración de un nuevo esquema del SPG, en orden a simplificarlo, sobre todo mediante la supresión de las limitaciones cuantitativas, que restringen su utilización, y mejorar la utilización del sistema por parte de los países menos desarrollados. Sin embargo, la extensión del SPG a los países de la Europa del Central y del Este, así como los problemas que presenta la Ronda Uruguay, han impedido que hasta el momento culmine ese proceso.

Especial significado ha tenido en cuanto avance en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina la separación de los fondos comunitarios destinados a la cooperación con América Latina y con Asia, agrupados hasta 1988 en una sola línea presupuestaria, la 930, que era objeto de un reparto porcentual, en el que a América Latina correspondía el 25% y a Asia el 75%. Desde

entonces ha sido ya posible aumentar las ayudas comunitarias a América Latina sin tener para ello que disminuir las destinadas a Asia, articulándose un reparto de recursos del 65% para los países asiáticos y del 35% para América Latina.

La aprobación por la Comunidad Europea del Programa de Cooperación con los países no asociados de América Latina y Asia para el período 1991-1995, que supone un volumen de 2.750 millones de ecus, con un incremento del 70% respecto al programa anterior, dotado con 1.580 millones de ecus para el período 1976-1990, constituye una clara expresión de la voluntad de la Comunidad de aumentar la cooperación al desarrollo con América Latina. De esa cantidad América Latina percibirá alrededor de 1.000 millones de ecus. Aunque dicha cantidad está todavía alejada de las destinadas por la Comunidad Europea a otras regiones y países en vías de desarrollo, considerados prioritarios, los incrementos señalados ponen de manifiesto lo avanzado en los últimos años.

En lo relativo a la cooperación al desarrollo hay que señalar, como indicativo de la importancia de la ayuda europea a América Latina, el hecho de que ésta, sumadas la bilateral y la comunitaria, representa el 46% del total de la ayuda a la región, frente a un 25% de los Estados Unidos y un 9% de Japón, según cifras de la OCDE para 1988-1989, lo que supone que Europa es el mayor donante en la región. Con todo, no se puede olvidar que ese montante sólo supone el 15% de los recursos que aportan la Comunidad y sus Estados miembros a los países en vías de desarrollo.

Mención especial merece, también, el decisivo impulso que durante la Presidencia española recibieron las candidaturas de Haití y la República Dominicana para su incorporación al IV Convenio ACP-Comunidad Económica Europea, cuya firma tuvo lugar en Lomé, el 15 de diciembre de 1989, con la inclusión de esos dos nuevos países ACP del Caribe juntos, se beneficiarán del libre acceso casi total de sus exportaciones a la Comunidad Europea, de unas subvenciones comunitarias superiores a los 200 millones de ecus para los años 1991-1995 y de los préstamos con cargo al Banco Europeo de Inversiones.

A nivel de la Comisión Europea se ha procedido a la apertura de delegaciones en Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Guatemala, Lima, México, San José de Costa Rica, Santo Domingo y Montevideo, que se suman a las ya existentes en Caracas y Santiago de Chile.

En la misma línea que venimos comentando hay que señalar, así mismo, el hecho de que tras siete años de interrupción, el 3 de abril de 1989, gracias a las gestiones del Gobierno español, se reanudaron las reuniones entre representantes del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), representantes de la Comisión y los Jefes de Misión del Grupo Latinoamericano (GRULA), acreditados en Bruselas, que estaban suspendidas desde la guerra de las Malvinas.

Con la inclusión en 1990 de Paraguay entre los beneficiarios de la ayuda comunitaria al desarrollo y la firma, a partir de 1990, de los nuevos Acuerdos de Cooperación, llamados de «nueva generación», con Argentina, Chile y México, que se suman a los ya rubricados con Uruguay y Paraguay, se ha conseguido que la Comunidad Europea complete su red de Acuerdos de Cooperación con todos

los países de Iberoamérica, a excepción de Cuba. Además de los citados hay Acuerdos de Cooperación con Brasil, Centroamérica y el Pacto Andino, así como otros acuerdos bilaterales de carácter sectorial.

Los aspectos más singulares de estos acuerdos de tercera generación, que ponen de manifiesto el avance y novedad que suponen respecto de los anteriores, son los siguientes: a) El fundamento democrático de la cooperación, que supedita la ejecución del acuerdo al mantenimiento del régimen democrático; b) El mayor relieve y amplitud que se da a la cooperación industrial, científica y tecnológica, impulsando la cooperación entre las empresas de ambas partes; c) La idea de que el acuerdo debe servir para articular una estrategia global de desarrollo; y d) La «cláusula evolutiva», que sirve de cierre al articulado y según la cual, ambas partes y por mutuo consentimiento, podrán ampliar y completar los niveles de cooperación establecidos en el acuerdo.

En los últimos tiempos se ha avanzado en la discusión de los términos en que deben producirse las actuaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en América Latina y Asia, insistiendo España en que es necesario arbitrar los mecanismos técnicos para autorizar de forma global las actuaciones del BEI en América Latina. Este tema se planteó en la reunión de la Comunidad Europea con el Grupo de Río, celebrada en Roma, en diciembre de 1990, reiterándose el tema, a finales de abril de 1991, en la reunión de Luxemburgo entre ambas partes. En el Consejo de Asuntos Generales de 13 y 14 de mayo de 1991, se acordó una orientación favorable para una ampliación limitada de las actividades exteriores del BEI a América Latina, sobre la base de autorizaciones caso por caso y con relación a proyectos determinados.

A lo anterior hay que añadir la aprobación del Reglamento CEE n.º 319/92 del Consejo, relativo a la aplicación, durante un período experimental, del instrumento financiero «EC Internacional Investment Partners» (ECIIP), destinado a los países de América Latina, Asia y el Mediterráneo, que constituye un elemento clave de la cooperación económica, destinado a favorecer el establecimiento de empresas mixtas entre la Comunidad Europea y América Latina.

Finalmente, en este breve repaso a algunos de los avances que se han producido en los últimos tiempos en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, hay que mencionar la firma de Acuerdos de Cooperación con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), 1990, y con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1991, siendo previsible también la firma de un Acuerdo de Cooperación con el MERCOSUR, para lo que ya se han producido los primeros contactos.

En resumen, puede afirmarse que en los últimos años, y a un ritmo acelerado desde el ingreso de España en la Comunidad Europea, se ha producido un cambio sustancial en las relaciones entre Europa y América Latina. Existe ya un marco conceptual, que diseña un objetivo común de futuro. Existe un marco institucional que permite el diálogo entre las dos regiones. El juego conjunto del diálogo con el Grupo Andino, del foro de San José, las reuniones entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río y las Comisiones Mixtas creadas en base a los

Acuerdos de Cooperación vigentes permiten cubrir la región y desarrollar un diálogo tanto político como económico, y existe una amplia cooperación económica y científico-técnica que ha conocido un importante y significativo incremento en relación con el pasado.

En todo caso, el camino por recorrer es todavía largo y los obstáculos difíciles hasta que los países de América Latina se sitúen en un nivel de relaciones con la Comunidad Europea similar al de los países ACP y los países mediterráneos. Por ello, España debe continuar insistiendo en el reforzamiento de las relaciones de todo tipo con América Latina. Esta dinámica es aún más necesaria en momentos en que la Comunidad está centrando su atención en los países de la EFTA y de la Europa del Este y está inmersa en un proceso de profunda reforma, cuyos efectos en principio no parece deban ser en general negativos para América Latina (32).

#### V. LA CUMBRE IBEROAMERICANA DE GUADALAJARA, MEXICO (1991), Y LA CUMBRE IBEROAMERICANA DE MADRID (1992)

La celebración de la I cumbre Iberoamericana, que reunió en Guadalajara (México) a los Jefes de Estado y de Gobierno de 21 países iberoamericanos y de España y Portugal, constituye, sin lugar a dudas, un hecho especial importancia en las relaciones entre España e Iberoamérica y, sin desmerecer en nada el importante papel jugado por México al asumir una iniciativa de esa naturaleza, un éxito de la diplomacia española, por cuanto supone la puesta en marcha de la idea y del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, que, como ya se ha visto, España ha venido defendiendo insistentemente desde 1976.

Dejando de lado la gestación y desarrollo que desde 1976 ha conocido el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, la historia más inmediata de la Cumbre de Guadalajara se inicia a principios de los años ochenta, cuando surgió por parte española la idea concreta de celebrar una Cumbre Iberoamericana, que, aprovechando 1992, reuniese en España a todos los Jefes de Estado y de gobierno de los países iberoamericanos, incluidos Portugal y España. Se pretendía con ella, al mismo tiempo, tanto reafirmar solidariamente de forma solemne y multilateral en fecha tan señalada los principios de democracia y desarrollo como inspiradores de unas relaciones mutuas basadas en la cooperación y la concertación, como sentar las bases institucionales que permitiesen la concreción y continuidad de esa Comunidad Iberoamericana de Naciones.

---

(32) Para el futuro de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, *vid.* entre otros: Jorge GRANDI, «Las dimensiones del Mercado Unico Europeo y América Latina: implicaciones y reflexiones sobre algunos interrogantes», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 19 (1991); IRELA, *El Mercado Unico Europeo y América Latina*, Madrid, 1991. Carlos CAMINO y José Antonio NIETO, «La década de los noventa: ¿punto de inflexión en las relaciones Comunidad Europea-América Latina?», *Información Comercial Española*, n.º 702 (1992); y José Angel SOTILLO, «Comunidad Europea-América Latina: límites y posibilidades de las relaciones eurolatinoamericanas», *Sistema*, n.º 107 (1992).

La continuación de la dinámica abierta en Guadalajara en la Cumbre Iberoamericana en Madrid, que se celebró en julio de 1992, representa un nuevo hito en ese camino de solidaridad, de indudable importancia en el contexto del nuevo y cambiante escenario internacional. Los pasos que se dan en Madrid en la afirmación de esa realidad comunitaria son decisivos en lo que al futuro de ese proyecto se refiere (33).

Papel significativo en la generación de un clima favorable para la celebración de una Cumbre Iberoamericana y en la puesta en marcha de proyectos de cooperación concretos, algunos especialmente ambiciosos, que han puesto de manifiesto los intereses y vínculos comunes de todo tipo existentes entre España y los países iberoamericanos, han tenido durante todo este período las Comisiones Nacionales del V Centenario que han ido constituyéndose en todos los países iberoamericanos y sobre todo las sucesivas Conferencias Iberoamericanas de Comisiones Nacionales del V Centenario, desde la celebrada en 1983 en Santa Fe (Granada) hasta la X y última, celebrada en Veracruz (México), en mayo de 1992, que ha trasladado los resultados y proyectos de sus diez años de trabajo a la II Cumbre Iberoamericana de Madrid, en julio de 1992.

En concreto, la III Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales, celebrada en 1985 en Buenos Aires, propuso expresamente que se estudiara la realización de un encuentro de Jefes de Estado con ocasión del Quinto Centenario.

En consecuencia, desde principios de los años ochenta, y sobre todo a partir de 1989, se suceden diferentes contactos diplomáticos con los países iberoamericanos, que sirven para ir poniendo de manifiesto que por su parte también existía el deseo compartido de celebrar una reunión que sirviese para afirmar la identidad y el protagonismo iberoamericano en el nuevo escenario mundial que se está perfilando.

Particular importancia tuvieron en este sentido las visitas que a lo largo del mes de septiembre de 1990 realizaron cuatro enviados especiales españoles a los diferentes Jefes de Estado de Iberoamérica y Portugal con el fin de consultar su disponibilidad a participar en una Cumbre Iberoamericana que se celebrase en 1992 en Madrid y de recabar sus sugerencias para la realización de la misma. Los cuatro enviados del Gobierno español fueron el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Luis Yáñez-Barnuevo, el Jefe del Gabinete del Presidente del Gobierno Roberto Dorado, el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Inocencia Aras, y el Director General para Iberoamérica, Yago Pico de Coaña.

Ese mismo mes, aprovechando la favorable acogida que la idea había tenido entre los mandatarios iberoamericanos, el Ministro de Asuntos Exteriores español, Francisco Fernández Ordóñez, celebró un desayuno de trabajo, el 27 de

---

(33) Para el estudio de las Cumbres Iberoamericanas, *vid.*: Celestino DEL ARENAL, «Las Cumbres Iberoamericanas y la Comunidad Iberoamericana de Naciones», *Tiempo de Paz*, n.ºs 24-25 (1992); e ION DE LA RIVA, «Las Cumbres Iberoamericanas», *Política Exterior*, vol. VI, n.º 28 (1992).

septiembre, en Nueva York, con los Embajadores del grupo latinoamericano de las Naciones Unidas, reiterando la idea y recibiendo una respuesta positiva.

La consecuencia de estos contactos es la puesta en marcha de una dinámica conjunta a nivel iberoamericano que llevará a México a tomar la iniciativa de convocar la celebración de la I cumbre Iberoamericana para 1991. En concreto, el 11 de octubre de 1990, en el marco de la reunión del Grupo de Río, que tiene lugar en Caracas, el Presidente Carlos Salinas de Gortari anuncia la convocatoria de dicha Cumbre. Por su parte, Brasil toma también en Caracas la decisión de celebrar la Cumbre de 1993. Finalmente, aprovechando esa misma reunión los Presidente del Grupo de Río aprueban una Declaración titulada «Reunión de Jefes de Estado de Iberoamérica», en la que se expresa el interés por participar en las Cumbres Iberoamericanas convocadas por México en 1991, por España en 1992 y por Brasil en 1993.

Al día siguiente, el Rey de España, Juan Carlos I, en el discurso que con motivo del 12 de octubre pronuncia en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, anuncia formalmente la celebración de la II Cumbre Iberoamericana en 1992 en Madrid.

Para la puesta en marcha y preparación de las cumbres se establece una «troika» de tres países, compuesta inicialmente por México, España y Brasil, como anfitriones de las tres primeras Cumbres convocadas, que se irá renovando en función de las convocatorias siguientes.

El resultado más importante de la I Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, además del especial significado que tiene el hecho de que por primera vez se reúnan todos los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica y de España y Portugal, lo constituye la llamada Declaración de Guadalajara, aprobada en dicha Cumbre.

Esta Declaración, sobre la base del reconocimiento de la pertenencia a una misma comunidad, consagra, con suficientes garantías de continuidad, un foro permanente de diálogo, reflexión, cooperación y concertación sobre Iberoamérica y sobre el papel en el mundo, mediante la creación de una Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en principio de carácter anual, basada en los principios de solidaridad, democracia y respeto de los derechos humanos y configurada como instrumento tanto para el desarrollo y progreso político, económico, social y cultural de los pueblos respectivos como para la actuación concertada en el escenario mundial.

La Declaración se inicia con el expreso reconocimiento por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno participantes de lo singular del acontecimiento, al afirmarse que «nos hemos congregado, por primera vez en la historia, para examinar de forma conjunta los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo en transformación».

Casi a renglón seguido se pasa a constatar el hecho de base de que ese conjunto de países constituye una comunidad: «Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos. A quinientos años de distancia de

nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad». Una comunidad cuyos principios inspiradores se detallan a continuación: «Nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales. En este marco, se reafirman los principios de soberanía y de no intervención y se reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones».

Las anteriores constataciones se acompañan del expreso reconocimiento a «la inmensa contribución realizada por los pueblos indígenas al desarrollo y pluralidad de nuestras sociedades», reiterándose el «compromiso con su bienestar económico y social, así como la obligación de respetar sus derechos y su identidad cultural».

El reconocimiento del hecho comunitario no se realiza con un simple afán retórico, sino que se hace con la voluntad de proyectar una actuación conjunta y concertada de cara al futuro: «Nos proponemos, por ello, concertar la voluntad política de nuestros gobiernos para propiciar las soluciones que esos desafíos reclaman y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad». Actuación conjunta y concertada que se plantea no sólo en el ámbito propio e interno de esa comunidad, sino también en el propio escenario mundial: «Aspiramos por ello a convertirnos en un interlocutor pleno en el escenario mundial. A partir de nuestras coincidencias hemos decidido emprender iniciativas para superar los desafíos que enfrentamos y unir nuestras voluntades ante las más apremiantes cuestiones globales».

Ideas que se reiteran aún con mayor énfasis cuando, previamente a la descripción detallada de los objetivos que persigue dicha comunidad, se afirma solemnemente: «Los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica nos comprometemos a realizar consultas para alentar una cooperación más amplia y acrecentar los intercambios que nos permitan impulsar políticas comunes que promuevan el óptimo aprovechamiento de las ventajas que se derivan de la pertenencia a una misma comunidad».

Sobre la base de la afirmación de la voluntad de contribuir a un futuro común de paz, mayor bienestar e igualdad social y de los objetivos generales del desarrollo económico y social, la plena vigencia de los derechos humanos, la ampliación de los cauces democráticos y el respeto de las normas de derecho internacional, la Declaración detalla los objetivos que persigue la comunidad agrupándolos en tres grandes apartados, titulados «I. Vigencia del Derecho Internacional», «II. Desarrollo económico y social», y «III. Educación y cultura», que incluyen un claro posicionamiento sobre la mayor parte de los graves retos y problemas que afectan a los países iberoamericanos y a la sociedad internacional.

En el apartado «Vigencia del Derecho Internacional» se fijan, entre otros, los objetivos siguientes: Ajustar la conducta internacional de los Estados al De-

recho Internacional y contribuir a eliminar el uso o la amenaza del uso de la fuerza; promover los procesos de negociación para la solución de los conflictos regionales, con referencia explícita al conflicto centroamericano, y apoyar iniciativas en materia de control, reducción, desarme y tráfico de armamentos; impulsar el derecho al desarrollo y el establecimiento de relaciones económicas internacionales más justas y equitativas; participar activamente en la reestructuración de los foros multilaterales, en particular del sistema de las Naciones Unidas, con el de alcanzar un orden internacional más justo y democrático; promover la democracia y el pluralismo en las relaciones internacionales; fortalecer la cooperación internacional en materia de derechos humanos y crear o consolidar mecanismos nacionales de defensa de los derechos humanos.

En el punto relativo al «Desarrollo económico y social» se detallan, entre otros, los siguientes objetivos: fortalecer el sistema multilateral de comercio internacional, impulsando una mayor comunicación y colaboración entre los diferentes esquemas de integración y cooperación en los que participa, en América y Europa, los países iberoamericanos; contribuir al éxito de la Ronda Uruguay del GATT y al cumplimiento de sus reglas y objetivos; definir modalidades realistas que permitan reinscribir las cuestiones del desarrollo económico y de la cooperación internacional en la agenda multilateral; alentar los encuentros entre los agentes económicos iberoamericanos con el fin de aprovechar las ventajas comparativas mutuas para el comercio, la inversión y el desarrollo ecológico, estimulando el establecimiento de una organización empresarial iberoamericana; proponer la creación de un fondo iberoamericano para el desarrollo de los pueblos indígenas; impulsar soluciones al deterioro ambiental, tomando en cuenta que la responsabilidad de los países es proporcional a la medida en que han contribuido a la degradación; promover programas a los países consumidores que intensifiquen sus acciones para la erradicación de uso de drogas; alentar a los países industrializados y a los organismos internacionales para que financien y apoyen la puesta en marcha de programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo; otorgar atención a los problemas de salud, en especial a los de salud preventiva; proponer a los organismos internacionales de crédito facilidades para la puesta en marcha de planes agrarios en los países de la región.

Finalmente, el apartado de «Educación y cultura» se proponen como objetivos los siguientes: identificar las áreas educativas que de acuerdo a cada país presenten ventajas comparativas y de las que pudieran derivarse beneficios para la región iberoamericana y diseñar programas específicos de cooperación; promover un mercado común del conocimiento como un espacio para el saber, las artes y la cultura, liberalizando los intercambios de materiales culturales y educativos, facilitando el intercambio y la provisión de equipamiento y creando incentivos para la transmisión de conocimientos; fomentar encuentros iberoamericanos de expertos en las diversas áreas del pensamiento y la creación cultural; intensificar los vínculos entre instituciones de educación superior y ampliar los programas de intercambio cultural y de becas; impulsar el aprovechamiento de los sistemas de comunicación por satélite que existen en la región.

En este último apartado hay que resaltar sobre todo la propuesta de creación de un mercado común cultural iberoamericano, de importancia capital para el futuro desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En definitiva, lo que se está proponiendo en la Declaración de Guadalajara, como se afirma expresamente en la misma en una llamada que en última instancia trasciende la propia Comunidad Iberoamericana, es una nueva cultura de cooperación internacional como única solución para el mundo para el mundo problemático en que nos encontramos: «Ante la pobreza, la guerra, la intolerancia, el hambre, la enfermedad, la degradación del medio ambiente y la ignorancia, proponemos una nueva cultura de cooperación internacional como única vía para un mundo justo y estable».

La dinámica común y solidaria que inspira el programa de acción, contenido en la Declaración, que institucionaliza la Comunidad Iberoamericana de Naciones, va acompañando, como es lógico, de un «decidido apoyo a los procesos de integración en curso tanto a nivel regional como subregional», estableciéndose que «la intensificación de la cooperación iberoamericana no excluye ni sustituye los esquemas de integración y concertación regionales y subregionales» en los que actúan los países participantes.

La Declaración termina con la institucionalización formal de la Comunidad Iberoamericana, mediante la constitución de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, y la afirmación de su continuidad en el futuro a través de un proceso político, económico y cultural de cooperación y concertación.

En este sentido, se establece: «Para alcanzar los objetivos antes mencionados hemos decidido establecer un diálogo al más alto nivel entre los países de Iberoamérica. Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Guadalajara, México, hemos decidido constituir la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno con la participación de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa. Para ello nos reuniremos inicialmente en España el año próximo, en Brasil en 1993, en Colombia en 1994 y en Argentina en 1995. La celebración de estas reuniones permitirá avanzar en un proceso político, económico y cultural a partir del cual nuestros países podrán lograr juntos una mejor y más eficiente inserción en un contexto global en plena transformación».

La importancia que tiene esta cumbre, más allá de la retórica lógica que conlleva una Declaración de esta naturaleza, es evidente, ya que es la primera vez que se dan pasos reales y prácticos de este alcance en las relaciones iberoamericanas y entre España e Iberoamérica. Con independencia de la importancia que tiene la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, el solo hecho de que se haya podido llegar a celebrar la Cumbre y que todos los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos y de España y Portugal hayan acordado una serie de acciones concertadas de cara al futuro es por sí solo un acontecimiento de primera magnitud en el escenario iberoamericano e internacional.

A pesar de lo ambicioso de los objetivos proclamados, la principal virtud que tiene la Declaración de cara a su éxito futuro es precisamente la prudencia

de la que se plantea la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana. El carácter flexible, mínimo y al más alto nivel político, con que se concibe el entramado institucional de la Comunidad, alejado de los tradicionales y burocratizados mecanismos de concertación que han caracterizado otros intentos, constituye en principio una garantía para su futuro desarrollo y operatividad.

Sin embargo, en última instancia, el éxito final de este camino que acaba de iniciarse dependerá no sólo de su continuidad en el futuro, que parece de momento asegurada, a través de las próximas Cumbres que, según reza la Declaración, se celebrarán en España, en 1992, en Brasil, en 1993, en Colombia, en 1994 y en Argentina, en 1995, sino sobre todo de que los países participantes sean capaces de ir traduciendo a medidas concretas y prácticas los buenos deseos y objetivos que en materia de derechos humanos, democracia, desarrollo económico y social, educación y cultura, medio ambiente, integración, cooperación y concertación, se afirman en dicho documento.

Constituye un dato esperanzador que se haya llevado a la práctica ya, con una importante contribución por parte de España, la idea, contenida en la Declaración de Guadalajara, de crear un Fondo Iberoamericano para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En cualquier caso, la celebración y los resultados de la Cumbre de Guadalajara, que abrió el camino para la de Madrid en 1992, constituyen un indudable éxito de la política exterior española, que venía trabajando desde hacia tiempo sobre esa idea. El hecho de que haya sido México el que tomase la iniciativa de convocar la I Cumbre ha facilitado en gran manera la puesta en marcha del proceso, eliminando los últimos recelos que podía suscitar el que la puesta en marcha del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones se iniciase en 1992 en España.

La preparación de la Cumbre Iberoamericana de Madrid, que se celebró el 23 y 24 de julio de 1992, iniciada por parte de la diplomacia española en paralelo a la propia cumbre de Guadalajara, se ha realizado principalmente a través de dos reuniones preparatorias, celebradas en México, en marzo de 1992, y en Madrid, en mayo de este mismo año, que fueron estableciendo los borradores de los documentos que habrían de discutirse y, eventualmente, aprobarse en julio en Madrid. Los organizadores, conscientes de la importancia de esta Cumbre, pretendía que la misma, sobre la base de la Declaración de Guadalajara, avanzase en la puesta en marcha de proyectos concretos de cooperación.

Un papel especial en la preparación de los contenidos de la Cumbre de Madrid correspondió a la X Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Quinto Centenario, celebrada en Veracruz (México), del 27 al 29 de mayo de 1992, que clausuraba los trabajos emprendidos en octubre de 1983, en la I Conferencia, celebrada en Santa Fe de Granada (España), y los traspasaba para su continuidad a la Cumbre Iberoamericana de Madrid. De esta forma, toda una serie de importantes programas de cooperación, muchos ya en marcha, pasaban a ser asumidos e impulsados por los propios mandatarios iberoamericanos, con ocasión de su encuentro en Madrid.

En este sentido, se puede decir que la Cumbre Iberoamericana de Madrid ha respondido a las expectativas creadas, a pesar de la ausencia, por otro lado justificada en casi todos los casos en razón de las difíciles situaciones internas de sus respectivos países, de los Presidentes de Portugal, Colombia, Perú y Venezuela, y a pesar de las contradicciones existentes en algunos casos entre las declaraciones y los hechos, entre las palabras y la política.

El Documento final de la Cumbre o Declaración de Madrid, al mismo tiempo que reafirma el compromiso con la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y el desarrollo económico y social, se hace eco de los cambios decisivos que se han producido en el panorama político internacional e interno, manifestando su pleno apoyo a las Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos y a la política de diálogo y concertación en Centroamérica, que ha permitido la firma del Acuerdo de Paz en El Salvador y el avance del proceso de diálogo y cooperación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Manifiesta igualmente su rechazo a todo tipo de interpretaciones que pretendan reconocer la aplicación extraterritorial de las leyes de un país a otro, en clara respuesta a la reciente sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, y a la violencia terrorista, que no puede justificarse en ninguna circunstancia, y reitera su compromiso en la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas.

En el plano estrictamente económico la Declaración hace referencia a los esfuerzos realizados en la puesta en marcha de políticas de ajuste y estabilización eficaces en momentos internacionales difíciles, al mismo tiempo que señala la necesidad de una acción más eficaz para proteger a los sectores sociales más desfavorecidos, consciente de que la pobreza crítica puede conducir a la inestabilidad política y económica.

En este mismo plano se subraya la necesidad de que la Ronda Uruguay concluya de manera rápida y satisfactoria, recomendando la liberalización del comercio internacional y la apertura de mercados, así como el tratamiento diferencial por países según su grado de desarrollo, y se congratula de los avances logrados en la integración y asociación económica, con expresa referencia al Mercosur, Pacto Andino, Centroamérica y a los acuerdos bilaterales y multilaterales de liberalización del comercio y de movimiento de recursos financieros, con especial referencia a las negociaciones para la constitución de una zona de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México y a la Iniciativa de las Américas.

A nivel de relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, la Declaración, después de referirse al Tratado de la Unión Europea y manifestar su esperanza de que el mismo tenga efectos positivos para los países iberoamericanos, pasa repaso a los avances logrados desde la Cumbre de Guadalajara y reafirma la necesidad de profundizar y ampliar los actuales canales de diálogo, caso de las reuniones de San José y las del Grupo de Río-CE.

En el plano de la puesta en marcha de programas concretos de cooperación, la Declaración asume la realización de programas fundamentalmente en dos

grandes campos, como son la educación y modernización y el desarrollo social y humano.

En el primer campo, sobre la base de afirmar el objetivo general de crear un Mercado Común del Conocimiento y de congratularse de la puesta en marcha de los Institutos Cervantes y Camoens, se aprueban los siguientes programas, algunos complementarios de otros ya existentes: a) Programa de Televisión Educativa Iberoamericana, a través del satélite Hispasat; b) Programa MUTIS de cooperación universitaria y movilidad de postgraduados; c) Programa de apoyo a la escolarización básica y alfabetización de adultos; d) fortalecimiento y continuidad del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo-Quinto Centenario (CYTED-D); y e) apoyo a distintos proyectos de transferencia de tecnología.

En el campo del desarrollo social y humano, entendido como desarrollo sostenible, además de distintas iniciativas que se toman en relación con las áreas de la Seguridad Social, Salud, Derechos Humanos, Medio Ambiente y Desarrollo Social, se destaca la firma del Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, ya previsto en la Declaración de Guadalajara, pero que ahora cobra vida, previéndose su operatividad para el otoño de 1992.

Finalmente, la Declaración de Madrid, después de apuntar la posibilidad de que en la próxima Cumbre Iberoamericana, que se convoca ya en Salvador de Bahía en Brasil, para 1993, se examinen proyectos relacionados con la modernización del Estado y la creación de un Centro para la formación e investigación de cuestiones de Administración Pública, así como del desarrollo de los transportes y de las telecomunicaciones, acepta el ofrecimiento realizado por Portugal de ser sede de la Cumbre Iberoamericana en 1998.

Un punto de especial relieve, contenido en la Declaración, por cuanto incide directamente en el proceso de consolidación y desarrollo del mecanismo de las cumbres y, por lo tanto, de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, es el relativo a los nuevos pasos que se dan en lo relativo a su institucionalización.

En concreto, además de institucionalizar oficialmente una reunión anual de Cancilleres con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en la práctica ya venía realizándose, se establece que, «en casos de especial urgencia y relevancia, las Cancillerías efectuaran las consultas que estimen necesarias a través de la Secretaría pro-tempore». Con ello se están sentando las bases para la puesta en marcha de un mecanismo de cooperación y concertación política, que puede permitir la adopción de posturas y posiciones comunes ante los diversos acontecimientos internacionales e internos que puedan afectar a los países miembros de la Comunidad Iberoamericana. Este mecanismo permitiría llevar a la práctica el objetivo, recogido en la Declaración de Guadalajara, de que la Comunidad Iberoamericana tenga una voz propia en el escenario mundial.

Junto a lo anterior, se constituye un grupo coordinador de cinco países, compuesto por aquél que ocupe la Secretaría pro-tempore y por los dos países que le preceden y los dos que le suceden, que tendrá como principal misión agi-

lizar los trabajos de la Conferencia Iberoamericana. Este grupo, constituido actualmente por Argentina, Brasil, Colombia, España y México, viene a sustituir a la «troika», que como ya apuntamos, había venido hasta ahora actuando como el grupo organizador de las Cumbres.

Como acabamos de constatar, la II Cumbre Iberoamericana ha sido especialmente importante y trascendental para el futuro de la Comunidad Iberoamericana, pues en la misma se ha avanzado en el camino iniciado en Guadalajara, pudiéndose afirmar que el proyecto de Comunidad Iberoamericana ha entrado en una dinámica de consolidación y desarrollo.

Sin embargo, en última instancia, el éxito final de este camino, que todavía sólo acaba de iniciarse, dependerá no sólo de su continuidad en el futuro, que parece de momento asegurada, a través de las próximas Cumbres, que ya están convocadas, sino sobre todo de que los países participantes sean realmente capaces, por un lado, más allá de los proyectos aprobados en cada Cumbre, de ir traduciendo, en el día a día, a medidas concretas y prácticas los buenos deseos y ambiciosos objetivos que en materia de derechos humanos, democracia, desarrollo económico y social, educación y cultura, medio ambiente, integración, cooperación y concertación, se afirman en dichas Declaraciones, y, por otro lado, de que los países participantes vayan haciendo realidad en sus políticas, tanto interiores como exteriores, los propósitos proclamados en las Cumbres.

Objetivo este difícil de cumplir dadas las grandes diferencias y heterogeneidades de todo orden existentes entre los países participantes, la distancia entre los participantes de ambos lados del Atlántico y los intereses no siempre coincidentes de los partícipes.

Si este objetivo no empieza a cumplirse a corto plazo, es probable, más allá de algunos proyectos de cooperación en marcha que podrían haberse realizado igualmente sin necesidad de una institucionalización de la comunidad Iberoamericana, que el proyecto de Comunidad Iberoamericana acaba a medio plazo transformado en un foro más para la retórica y la inoperancia, con lo que se habría desaprovechado y malgastado inútilmente la más clara ocasión histórica de institucionalidad esa Comunidad Iberoamericana tanto tiempo acariciada.

Este peligro, cobra aún mayor fuerza si tenemos en cuenta tanto la situación de crisis económica internacional que afecta a España, obligándola a importantes recortes presupuestarios, que hasta ahora han tenido especial incidencia en la cooperación al desarrollo, como en el hecho de que parece ir extendiéndose la opinión en algunos círculos gubernamentales de que España debe centrar más exclusivamente su acción exterior en Europa y el norte de Africa-Mediterráneo, en detrimento de otras dimensiones hasta ahora también prioritarias de la acción exterior como Iberoamérica.

Precisamente, el gran desafío que tiene planteada la política exterior española a partir de 1992, al margen del proceso de convergencia con los países de la Comunidad Europea, del avance de la Unión europea y de la estabilidad del norte de Africa, es que Iberoamérica no deje de ser una de las dimensiones prioritarias de su acción exterior. Si hasta ahora el compromiso de 1992 ha actuado con un

acicate en el desarrollo de las relaciones de España con Iberoamérica, se corre el peligro de que, pasada esa fecha, la política exterior española, acuciada por la difícil situación económica, obsesionada por los retos europeos de la década de los noventa y preocupada por la evolución del Magreb y del Mediterráneo, sitúe la política iberoamericana en un segundo plano, conformándose con mantener, y renunciando a ampliar y profundizar, unas relaciones con Iberoamérica que desde 1976 han conocido un impulso y una intensificación como no ha existido desde la independencia de la América española, que han permitido, junto a otros hechos, que España recupere un prestigio y un protagonismo internacional que no tenía desde hacia más de dos siglos.

## **ANEXOS**



**Peso en % de los principales donantes en el aporte total de ayuda al desarrollo a cada región**

	Comunidad Europea	Japón	Estados Unidos
América Latina	45,8	9,3	25,6
Asia y Oceanía	25,6	31,3	9,1
Africa Sub-sahariana	56,4	7,2	6,4
Africa del Norte y Oriente Medio	35,8	8,4	48
Demás países en vías de desarrollo	40	14,3	14,4

*Fuente:* OCED, cifras 1988-1989.

**Distribución en % por regiones de la ayuda al desarrollo de los principales donantes**

	Comunidad Europea	Japón	Estados Unidos	Otras fuentes
Africa sub-shariana	47,9	14,6	13,7	34,2
Asia del Sur	11,5	20,3	13,9	16,8
Otros países asiáticos	12,9	50,7	8,2	21,6
Africa del Norte y Oriente Medio	12,7	7,1	43,2*	14,3
América Latina y Caribe	14,9	7,2	21,1	13,1

*Fuente:* OCDE, cifras 1988-1989.

\* Israel recibe el 12,5% de la ayuda de los Estados Unido. Egipto recibe el 9,5%.

Realización de gastos de cooperación internacional bilateral por España en 1990  
(En millones de pesetas)

País	Asistencia técnica Coop. cultural, etc.	FAD	Ayuda alimentaria	Ayuda emergencia	Ayuda ONG's	Total	(%)
Costa Rica	287,9	—	—	—	—	287,9	1,6
El Salvador	32,4	—	124,8	—	181,9	339,1	1,9
Honduras	167,7	270,0	152,2	3,9	12,8	606,6	3,4
Guatemala	52,5	—	—	8,3	83,7	144,5	0,8
Nicaragua	365,0	555,4	504,0	3,4	79,8	1.507,6	8,5
Panamá	36,1	558,9	—	—	6,0	601,0	3,4
Centroamérica	467,2	—	—	—	—	467,2	2,6
<b>Total Centroamérica</b>	<b>1.408,8</b>	<b>1.384,3</b>	<b>781,0</b>	<b>15,6</b>	<b>364,2</b>	<b>3.953,9</b>	<b>22,2</b>
Bolivia	1.401,8	126,5	230,8	—	275,7	2.034,8	11,6
Colombia	82,2	636,6	—	—	31,8	750,6	4,2
Ecuador	137,0	534,7	—	—	86,0	757,7	4,3
Perú	65,7	261,3	232,0	9,4	71,3	639,7	3,6
Venezuela	68,6	-26,1	—	—	7,3	49,8	0,3
<b>Total países andinos</b>	<b>1.755,3</b>	<b>1.533,0</b>	<b>462,8</b>	<b>9,4</b>	<b>472,1</b>	<b>4.232,6</b>	<b>24,0</b>
Argentina	175,8	1.066,2	—	—	22,3	1.264,3	7,1
Brasil	31,3	—	—	—	9,0	40,3	0,2
Chile	585,1	—	—	—	295,8	880,9	5,0
Paraguay	18,9	—	—	—	78,6	97,5	0,5
Uruguay	48,2	639,9	—	—	9,9	698,0	3,9
<b>Total Cono Sur</b>	<b>859,3</b>	<b>1.706,1</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>415,6</b>	<b>2.981,0</b>	<b>16,7</b>
Haití	21,8	—	60,6	—	—	72,4	0,4
Cuba	110,8	1.676,8	—	—	—	1.787,6	10,0
R. Dominicana	110,2	—	—	—	14,2	124,4	0,7
<b>Total Caribe</b>	<b>242,8</b>	<b>1.676,8</b>	<b>50,6</b>	<b>—</b>	<b>14,2</b>	<b>1.984,4</b>	<b>11,4</b>
México	54,6	1.821,1	—	—	117,0	1.992,7	11,3
Resto de la Cooperación (1)	2.596,7	—	—	—	13,7	2.610,4	11,7
<b>Total Iberoamérica</b>	<b>6.917,5</b>	<b>8.121,3</b>	<b>1.294,4</b>	<b>25,0</b>	<b>1.396,8</b>	<b>17.755,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total mundial Iberoamérica/Mundial (%)</b>	<b>20.154,0</b>	<b>42.535,8</b>	<b>2.349,7</b>	<b>510,6</b>	<b>1.975,6</b>	<b>67.525,7</b>	<b>26,1</b>
	<b>34,3</b>	<b>19,1</b>	<b>55,1</b>	<b>4,9</b>	<b>70,7</b>		

(1) Esta partida incluye el resto del gasto de cooperación no distribuido geográficamente.

Fuente: PACI/1990; 1991. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

**Distribución por áreas geográficas de la cooperación internacional española bilateral y de la ayuda oficial al desarrollo**  
(En millones de pesetas)

Áreas	1990			1991 (1)		
	Cooperación Internacional		Ayuda Oficial al Desarrollo (2)	Cooperación Internacional		Ayuda Oficial al Desarrollo (2)
	Total	%	Total	Total	%	Total
Africa	12.611,9	18,7	12.611,7	12.945,2	15,3	12.945,2
Asia y Oceanía	15.128,4	22,4	15.111,6	11.243,2	13,3	11.236,4
Europa Occidental	684,7	1,0	16,8	767,5	0,9	—
Europa Oriental	1.149,0	1,7	—	2.760,6	3,3	2.696,7
<b>Iberoamérica</b>	<b>17.755,0</b>	<b>26,3</b>	<b>17.368,6</b>	<b>29.846,9</b>	<b>35,3</b>	<b>29.559,4</b>
Países árabes (3)	9.786,8	14,5	9.786,7	14.168,6	16,8	14.168,6
Varios (4)	10.409,9	15,4	7.350,0	12.817,6	15,1	12.376,1
<b>Total</b>	<b>67.525,7</b>	<b>100,0</b>	<b>62.245,4</b>	<b>84.549,6</b>	<b>100,0</b>	<b>82.982,4</b>

*Nota:* Las cifras no incluyen la cooperación multilateral ni la cooperación descentralizada. De aquí la diferencia de magnitudes con el Cuadro 11.

(1) Previsiones.

(2) En esta columna se incluyen las cifras de Cooperación Internacional que se consideran Ayuda Oficial al Desarrollo. Los criterios que definen la AOD son tres: que tenga carácter oficial; que tengan un elemento de liberalidad mínimo; que se destine a países en vías de desarrollo.

(3) Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Mauritania.

(4) Incluye gastos de cooperación y AOD realizados en distintas áreas geográficas.

*Fuente:* PACI 1990; 1991. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

**Distribución por modalidades de la asistencia oficial al desarrollo española**  
(En millones de dólares)

Conceptos	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Asistencia técnica y cultural, ayuda de emergencia y ayuda a las ONG's	75,5	50,9	33,5	45,1	40,8	37,6	50,5	24,6	137,2	180,2	+ 243,3
2. Ayuda alimentaria	8,0	11,8	7,7	12,4	12,2	14,3	18,3	19,3	14,3	23,0	+
3. Créditos FAD	122,2	101,6	15,4	52,3	75,6	6,7	28,4	81,0	142,9	376,8	588,9
4. Aportaciones a la CE y a organismos multilaterales financieros y no financieros	31,6	68,8	13,9	34,1	40,5	144,6	123,6	113,7	276,3	361,0	410,4
5. Cooperación descentralizada	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17,7	—
<b>Total AOD</b>	<b>237,3</b>	<b>233,3</b>	<b>70,5</b>	<b>143,9</b>	<b>169,1</b>	<b>203,2</b>	<b>220,8</b>	<b>238,6</b>	<b>570,7</b>	<b>958,7</b>	<b>1.242,60</b>
<b>AOD/PNB (%)</b>	<b>0,13</b>	<b>0,13</b>	<b>0,04</b>	<b>0,09</b>	<b>0,10</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,07</b>	<b>0,15</b>	<b>0,20</b>	<b>0,24</b>

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio para la serie 1981-1990. Para 1991 se han tomado las previsiones de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica utilizando el tipo de cambio medio del año.

**Cooperación Internacional española y ayuda oficial al desarrollo**  
(En millones de pesetas)

Conceptos	1990				1991 (1)			
	Cooperación Internacional		Ayuda Oficial al Desarrollo (2)		Cooperación Internacional		Ayuda Oficial al Desarrollo (2)	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Africa	12.611,9	18,7	12.611,7	20,3	12.945,2	15,3	12.945,2	15,6
Aportaciones a la CE	23.423,6	18,4	23.423,6	23,8	29.072,1	17,9	25.442,2	20,0
Organismos internacionales financieros	7.026,5	5,5	7.026,5	7,1	12.965,8	8,0	12.965,8	10,2
Organismos internacionales no financieros	25.827,0	20,3	3.384,3	3,4	33.719,2	20,8	4.371,4	3,4
<b>Total multilateral</b>	<b>56.277,1</b>	<b>44,3</b>	<b>33.834,4</b>	<b>34,4</b>	<b>75.757,2</b>	<b>46,7</b>	<b>42.779,4</b>	<b>33,6</b>
Desembolsos decréditos FAD	42.535,6	33,5	41.477,3	42,1	59.356,3	36,7	59.356,3	46,5
Ayudas a las ONG's	1.975,6	1,5	1.975,6	2,0	+	16,6	+	19,9
Ayuda alimentaria	2.349,7	1,8	2.349,7	2,4	+	+	+	+
Ayuda de emergencia	510,7	0,4	510,7	0,5	26.928,6	+	25.358,9	+
Asistencia técnica, cooperación cultural, etc.	20.154,7	15,9	15.932,2	16,2	+	+	+	+
Cooperación descentralizada	3.272,7	2,6	2.372,7	2,4	+	+	+	+
<b>Total bilateral</b>	<b>70.799,0</b>	<b>55,7</b>	<b>64.618,2</b>	<b>65,6</b>	<b>86.284,9</b>	<b>53,3</b>	<b>84.715,2</b>	<b>66,4</b>
<b>Total</b>	<b>127.076,1</b>	<b>100,0</b>	<b>98.452,6</b>	<b>100,0</b>	<b>162.042,1</b>	<b>100,0</b>	<b>127.494,6</b>	<b>100,0</b>

(1) Previsiones.

(2) En esta columna se incluyen las cifras de cooperación internacional que se consideran Ayuda Oficial al Desarrollo. Los criterios que definen la AOD son tres: que sea de carácter oficial; que tengan un elemento de liberalidad mínimo; que se destinen a países en vías de desarrollo.

Fuente: PACI/1990; 1991. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

**Cooperación de la CE con América Latina durante 1989**

*Fuente:* Calculado sobre la base de datos de la Comisión de la CE. Tomado de IRELA.

**Cooperación de la CE con América Latina durante 1989**  
(En millones de ecus)

País	Cooperación al desarrollo	Ayuda humanitaria	Cooperación económica	Total
Costa Rica	0,8	—	0,4	1,2
El Salvador	1,1	3,5	—	4,6
Guatemala	2,2	3,3	0,2	5,7
Honduras	2,8	0,2	—	3,0
Nicaragua	16,0	1,8	0,4	18,1
Panamá	0,1	—	0,03	0,2
Acciones regionales	49,5	—	1,0	50,5
<b>Total América Central</b>	<b>72,5</b>	<b>8,8</b>	<b>2,0</b>	<b>83,3</b>
Bolivia	29,2	0,2	0,01	29,4
Colombia	1,5	—	1,1	2,6
Ecuador	3,3	—	0,2	3,5
Perú	12,6	0,2	2,4	15,2
Venezuela	0,5	0,5	0,1	1,1
Acciones regionales	11,2	—	5,5	16,7
<b>Total Pacto Andino</b>	<b>58,3</b>	<b>0,9</b>	<b>9,3</b>	<b>68,5</b>
Argentina	0,8	0,4	1,3	2,6
Brasil	12,7	0,1	2,3	15,0
Chile	6,4	0,7	0,04	7,1
Paraguay	1,9	—	0,2	2,1
Uruguay	0,6	—	0,3	0,9
<b>Total Cono Sur</b>	<b>22,4</b>	<b>1,2</b>	<b>4,1</b>	<b>27,7</b>
Cuba	4,0	—	—	4,0
Haití	17,9	—	—	17,9
México	3,8	3,5	1,9	9,2
República Dominicana	0,6	0,4	0,01	1,0
Acciones regionales	1,9	—	9,7	11,6
<b>Total general</b>	<b>181,4</b>	<b>14,8</b>	<b>27,0</b>	<b>223,2</b>

*Fuente:* Calculado sobre la base de datos de la Comisión de la CE. Tomado de IRELA.

**Tratados de amistad y cooperación y acuerdos de cooperación económico-financieros firmados por España con países iberoamericanos**  
(En millones de dólares)

País	Año de entrada en vigor	Período de vigencia	Créditos	Inversiones
<b>Tratados</b>				
Argentina	1989	1989-93	1.000 (50% condiciones OCDE y 50% FAD)	2.000
Chile	1990	1990-94	800 (50% condiciones OCDE y 50% FAD)	1.200
México	1990	1990-94	1.500 (50% condiciones OCDE y 50% FAD)	2.500
Venezuela	1990 (1)	1990-94	1.200 (25% condiciones OCDE y 75% mixtos —50% OCDE y 50% FAD—)	1.800
<b>Acuerdos</b>				
Bolivia	1990	1990-93	125 (25% condiciones OCDE y 75% FAD) (2)	
Ecuador	1989	—	350 (50% condiciones OCDE y 50% FAD)	
Honduras	1990	1990-93	50 (50% condiciones OCDE y 50% FAD) (2)	

(1) Fecha de la firma del Tratado. No ha entrado todavía en vigor.

(2) Cifras correspondientes a las facilidades financieras puestas a disposición para el período 1990-91. Las facilitadas para el resto del período todavía no se han firmado.

Fuente: Dirección General de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio.

**Volumen de la deuda iberoamericana refinanciada por España  
en el Club de París en el período 1985-1992  
(En millones para cada divisa)**

País	N.º Ref.	Fecha	Volumen	Observaciones
Argentina	4	1985 1987 1989 1991	\$ USA = 1.181,75 Ptas. = 20.256,4	Tratamiento clásico, que implica: —Para créditos comerciales: amortización en 10 años (5 ó 6 de gracia).
Brasil	2	1987 1988	\$ USA = 109,98 Ptas. = 1.184,5	—Para créditos AOD: amortización en 20 años (10 de gracia)
Costa Rica	3	1985 1989 1991	\$ USA = 28,71 Ptas. = 3.543,53	
Cuba	2	1985 1986	\$ CAN = 67,92 Ptas. = 4.665,6	
Chile	2	1985 1987	\$ USA = 1,54 Ptas. = 596,7	
Ecuador	4	1985 1988 1989 1992	\$ USA = 3,09 Ptas. = 368,7	
El Salvador	1	1990	\$ USA = 1,03	Tratamiento Lower Middle Income Country (LMIC) que implica:
Honduras	1	1990	\$ USA = 10,12	—Para créditos comerciales: amortización en 20 años (8 de gracia) —Para créditos AOD: amortización en 20 años (10 de gracia) —Opción conversión de la deuda por capital
México	2	1986 1986	\$ USA = 216,1 Ptas. = 14.016,46	Tratamiento clásico

## Continuación

País	N.º Ref.	Fecha	Volumen	Observaciones
Nicaragua	1	1991	\$ USA = 103,5	Aplicación por 1.ª vez del Menú Trinidad que implica 3 opciones:  A) Condonación del 50% del principal e intereses que se consolida, 50% restante amortización en 23 años (6 de gracia). B) Reducción del 50% del servicio deuda en términos de Valor Anual Neto (VAN) mediante la aplicación de tipos de interés reducidos. Amortización en 23 años (opción elegida por España) C) Refinanciación en 25 años de los cuales 14 de gracia y tipo de interés de mercado.
Perú	1	1991	\$ USA = 116,43 Ptas. = 6.293,7	Tratamiento LMIC
República Dominicana	2	1985 1991	\$ USA = 61,71 Ptas. = 359,73	
<b>Total</b>			\$ USA = 1.901,88 millones \$ CAN = 67,92 millones Ptas. = 51.285,32 millones	~ 251.200 millones de pesetas

