

# Las relaciones entre España e Iberoamérica en 1991

Dentro de la dinámica de avance y consolidación que se produce en las relaciones entre España e Iberoamérica desde 1976 y especialmente a partir de 1988, cuando queda perfilado en todas sus dimensiones el modelo de política exterior española,<sup>1</sup> 1991 ha sido un año marcado especialmente y en términos generales por dos hechos de muy distinta naturaleza y alcance, pero con un particular significado e importancia para el futuro de esas relaciones entre España y los países iberoamericanos.

Por un lado, y sobre todo, hay que destacar la celebración de la I Cumbre Iberoamericana en Guadalajara (México), los días 18 y 19 de julio, que consagra en la práctica un proyecto de inicial inspiración española, nacido en torno a la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones, y asumido progresivamente por todos los Estados iberoamericanos.

Por otro, es igualmente significativo el protagonismo desarrollado por el Príncipe de Asturias, Felipe de Borbón, en la afirmación, en cuanto política de Estado, de la política iberoamericana de España, mediante la realización de sus primeras visitas oficiales a distintos países iberoamericanos.

## La Cumbre Iberoamericana de Guadalajara (México)

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 de 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 España ha venido defendiendo insistentemente desde 1976.<sup>2</sup>

La Declaración de Guadalajara, sobre la base del reconocimiento de la pertenencia a una misma comunidad, consagra, con suficientes garantías de continuidad, un foro permanente de diálogo, reflexión, coope-

1. 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.

2. Para una consideración en detalle del desarrollo de la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones, vid.: Celestino del Arenal y Alfonso Nájera, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1991.

ración y concertación sobre Iberoamérica y sobre su 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 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 da un paso real y práctico de este alcance en las relaciones iberoamericanas y entre España e Iberoamérica. El solo hecho de que se haya podido llegar a celebrar la Cumbre y a reunir a todos los jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos y de España y Portugal es por sí solo un acontecimiento de primera magnitud en el escenario iberoamericano e internacional.

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.

En este sentido, es 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 abre el camino para la de Madrid en 1992, constituyen un indudable éxito de la política exterior española, que venía trabajando desde hacía 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 Madrid.

## Protagonismo iberoamericano del Príncipe de Asturias

El segundo hecho que define las relaciones entre España e Iberoamérica en 1991 respecto de los años anteriores es, como ya se ha señalado, el protagonismo que ha asumido el Príncipe de Asturias, Felipe de Borbón, en la política iberoamericana de España.

Desde 1976, el Rey de España en particular, mediante la visita oficial a la casi totalidad de los países iberoamericanos, y la Corona en general han jugado un papel de extraordinaria importancia en la renovación y profundización de las relaciones entre España y los países iberoamericanos, mediante el desarrollo de una política de Estado, que tiene como eje inspirador la idea de una Comunidad Iberoamericana de Naciones basada en el respeto mutuo, la solidaridad, la democracia, el desarrollo y la cooperación. Papel respecto de Iberoamérica que reconoce, por otra parte, la propia Constitución española de 1978, en su artículo 56.1. Esa política de Estado ha sido asumida y concretada en cada momento de distintas formas y con diferentes alcances por los sucesivos Gobiernos democráticos, tanto centristas como socialistas.

La novedad de 1991 ha sido que por primera vez el Príncipe de Asturias ha protagonizado y compartido de forma destacada con el Rey ese papel en las relaciones con Iberoamérica, mediante la realización de sus dos primeras visitas oficiales a ese continente, en setiembre, a Argentina y Bolivia, y en noviembre, a Uruguay y México. Este hecho tiene un especial significado por cuanto intensifica la presencia y la acción de España en Iberoamérica y garantiza la continuidad del carácter prioritario con que se concibe la política iberoamericana de España.

## Continuidad en la política iberoamericana

Junto a estos dos hechos que definen el panorama general de las relaciones entre España e Iberoamérica en 1991, el rasgo más específico característico de este mismo año ha sido la continuidad en la política iberoamericana de España, tanto al nivel de la política de Estado desarrollada por la Corona, como al nivel de la política seguida por el Gobierno socialista, si bien en este punto, como se verá, se han detectado algunos cambios. Continuidad en la política que, en todo caso, hay que interpretar en general en términos positivos, pues, además de empezarse a hacer realidad la idea de Comunidad Iberoamericana, ha permitido allanar el camino para la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Madrid en 1992.

Al lado de la significativa novedad que supone, como se ha señalado, el papel que ha empezado a jugar el Príncipe de Asturias en las relaciones con Iberoamérica, a lo largo de 1991 el Rey ha continuado con sus visitas oficiales a los países iberoamericanos, culminando el proceso, iniciado en 1976, de visitar todos y cada uno de los países de Iberoamérica, con la excepción de Cuba, que es el único país que le queda por conocer.

En este sentido, además de sus visitas a Venezuela y Costa Rica a mediados de abril, en ese mismo viaje, del 18 al 20 de abril, visitó también Nicaragua, que con Cuba eran los dos únicos países que faltaban en su agenda. Como es conocido, el criterio seguido por la Corona en sus visitas ha sido de viajar oficialmente sólo a aquellos países que se encuentran en democracia o en proceso de transición hacia la misma. De esta forma, en estos momentos entre los países iberoamericanos al Rey sólo le resta por visitar Cuba. Con todo, en 1991, aprovechando su presencia en la Cumbre de Guadalajara, el Rey se ha entrevistado por primera vez con Fidel Castro.

En el capítulo de visitas reales hay que mencionar igualmente la escala técnica realizada en Puerto Rico, en abril, a su regreso de Nicaragua, que permitió que el Rey felicitara, a través del Gobernador de la isla, al pueblo de Puerto Rico por la concesión del Premio Príncipe de Asturias por su defensa del castellano y la declaración del mismo como idioma oficial.

El 9 de octubre, a raíz de su viaje oficial a los Estados Unidos, el Rey visitó el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos, pronunciando en esta última organización regional unas palabras.

Finalmente, hay que destacar, como ya se ha apuntado, la visita realizada a México del 18 al 20 de julio para asistir a la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, que contribuyó notablemente a reforzar el nivel de la participación española en la Cumbre y sirvió para que el Rey recogiera de México el testigo de la organización de la próxima Cumbre Iberoamericana en Madrid, los días 23 y 24 de julio de 1992.

La continuidad ha sido también en términos generales la nota característica en la política seguida por el Gobierno socialista en las relaciones con los países iberoamericanos. Definidos en los años anteriores los postulados inspiradores de la política iberoamericana, en base a los principios de solidaridad, democracia y desarrollo y al instrumento de la cooperación, el Gobierno de Felipe González ha continuado a lo largo de 1991 profundizando en esa política con los países de Iberoamérica, que persigue contribuir a mejorar las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de los pueblos iberoamericanos, ir creando un entramado de

intereses comunes que acerquen España e Iberoamérica, desarrollando el sentido de Comunidad, y reforzar, en última instancia, la imagen de España.

Dentro de esta continuidad destaca el que se ha avanzado en el proceso de reorganización y racionalización de la cooperación mediante la puesta en marcha de nuevos Tratados Generales de Cooperación y Amistad, que, junto con los Programas Generales de Cooperación, constituyen la columna vertebral de la cooperación española con Iberoamérica. A los Tratados ya firmados con Argentina, México, Venezuela y Chile, se ha unido en 1991 la firma en Madrid, el 17 de mayo, aprovechando la visita oficial del presidente de ese país, Fernando Collor de Mello, del Acta de Bases que sienta las líneas generales del futuro Tratado General de Cooperación y Amistad que se suscribirá con Brasil. En dicha Acta se prevé en principio la concesión de créditos blandos y de inversiones españolas en Brasil por valor de 300.000 millones de pesetas durante el próximo lustro. Al mismo tiempo, en 1991 se ha continuado con la negociación de un futuro Tratado con Bolivia y con la puesta en práctica de los compromisos contenidos en los Tratados ya firmados en años anteriores.

En el plano de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), en sus previsiones para 1991, establece 108.138 millones de pesetas, con un incremento respecto de 1990 del 34 %, siendo Iberoamérica una de las áreas que más crece en este punto.

En la línea de continuidad ya señalada se inserta también la labor realizada por el Gobierno español en favor de los procesos de paz en la región, especialmente en Centroamérica, tanto mediante la colaboración con las Naciones Unidas, a través de la Fuerza de Paz de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) y del llamado grupo de amigos del Secretario General (México, Venezuela, Colombia y España), que ha promovido y mediado con éxito en el diálogo y la negociación en favor de la paz entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN salvadoreño. También en el caso de Guatemala se ha producido por parte española una callada pero significativa labor en favor del diálogo entre el Gobierno y la guerrilla.

### ¿Puntos de inflexión en las relaciones con Iberoamérica?

Sin embargo, esta continuidad presenta algunas quiebras que merece la pena resaltar, por cuanto pueden ser susceptibles de indicar algún cambio en la política seguida hasta ahora.

Me refiero, en primer lugar, al hecho de que a lo

largo de 1991 el presidente del Gobierno, Felipe González, ha disminuido drásticamente sus visitas a Iberoamérica. Si se exceptúa su presencia en México, obligada por otra parte, en la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, el presidente del Gobierno no ha visitado en 1991 ningún país iberoamericano, lo que constituye una novedad desde que en 1982 asumió la dirección del poder ejecutivo y llama la atención en vísperas de un año como 1992.

La explicación más probable de este hecho haya que encontrarla, por un lado, en la aceleración, importancia y gravedad que a lo largo de 1991 han tenido los acontecimientos que se han producido en la Europa Central y del Este, con el cambio del mapa político europeo que suponen junto a los hechos acaecidos en el Oriente Próximo y en el Golfo Pérsico y, por otro lado, en la situación de reforma que vive la Comunidad Europea y la Alianza Atlántica, en los que hay importantes intereses españoles en juego y en los que España ha estado implicada de una u otra forma, obligando al presidente del Gobierno y a la diplomacia española a una especial y continuada dedicación a los temas europeos y árabes. En todo caso, no hay que olvidar que este hecho que señalamos ha sido compensado por la presencia del Rey y del Príncipe en varios países iberoamericanos.

La misma explicación valdría para justificar la también escasa, en comparación con otras regiones del mundo, presencia del ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordoñez, en Iberoamérica. Si se exceptúan las visitas oficiales realizadas en mayo a Ecuador y Bolivia, Fernández Ordoñez sólo ha visitado Iberoamérica en ocasiones obligadas, como es el caso de su asistencia, en marzo, a la Conferencia de San José VII, celebrada en Managua; de su presencia, en abril, en Venezuela, Costa Rica y Nicaragua, acompañando a los Reyes, y a su presencia, en julio, en la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, junto al Rey y al presidente del Gobierno.

En segundo lugar, como expresión también de una quiebra de la continuidad en la política iberoamericana, debe señalarse el hecho de que el recorte presupuestario que, en consonancia con la política de ajuste seguida por España en 1991 y 1992, ha experimentado el Ministerio de Asuntos Exteriores ha recaído en su mayor parte sobre la Agencia Española de Cooperación Internacional, que se verá obligada a reducir su presupuesto de 24.000 millones de pesetas en más de una quinta parte. Más llamativo es aún el que el presupuesto de la Comisión Nacional del V Centenario para 1992 se reduzca en más de un 64 %, pasando de 2.634 millones en 1991 a 932 para 1992. Aunque en este último caso no parece que los programas en marcha para 1992 sufran recortes importantes, pues está

previsto acudir a otras fuentes de financiación, no deja de ser paradójico y preocupante que en vísperas de 1992 se produzca un hecho de esta naturaleza. Es de esperar que lo anterior sea puramente coyuntural y no suponga en ningún caso un cambio en la política de cooperación con Iberoamérica.

Por último, hay que resaltar el relevo que se produjo en la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECIPI), con la sustitución de Luis Yáñez-Barnuevo por Inocencio Arias, y en la Agencia española de Cooperación Internacional (AECI), dependiente de la SECIPI, con la sustitución de Fernando Valenzuela por Alfonso Carbajo. El hecho, absolutamente normal en la vida políticoadministrativa de cualquier país, no deja, sin embargo, por otro lado, de tener un cierto significado por cuanto que se produce en vísperas de 1992 y ha afectado a todo el equipo que desde hace años venía poniendo en pie y desarrollando todo el entramado institucional y operativo de la cooperación española con el mundo y con Iberoamérica. Dado lo reciente del cambio es aún pronto para hacer mayores valoraciones en torno a lo que el mismo puede suponer para la cooperación internacional española.

### La acción en la Comunidad Europea

También la acción española en el marco de la Comunidad Europea en favor de América Latina ha estado caracterizada por la continuidad en relación de años anteriores, con todo lo que ello supone de valoración positiva de la labor española a nivel comunitario. No hay que olvidar el importante impulso que desde el ingreso de España en la Comunidad Europea han conocido las relaciones con América Latina, en un proceso que, si bien todavía está lejos de las pretensiones españolas, sobre todo en el plano económico, ha permitido alcanzar un significativo nivel de comunicación y cooperación institucionalizada entre las dos regiones, con un incremento notable y progresivo de la ayuda comunitaria a la región.

En concreto, en un año tan importante para el futuro de Europa y de su acción exterior como 1991, España ha seguido insistiendo en la necesidad de desarrollar las relaciones y la cooperación con América Latina, de forma que sus intereses estén presentes a la hora de avanzar en la unión política, económica y monetaria de la Comunidad Europea.

En la Séptima Conferencia Ministerial entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, los países de Centroamérica y Panamá, Colombia, México y Venezuela, sobre el diálogo político y la cooperación económica entre la Comunidad y los países del Istmo Cen-

troamericano (San José VII), celebrada en Managua, los días 18 y 19 de marzo, España pidió y apoyó decididamente la petición centroamericana de obtener un trato preferencial en el comercio con los países miembros de la Comunidad Europea, lográndose que la Declaración final, además de reiterar los apoyos a los procesos de paz, democratización e integración y de desarrollo económico y social de la región, mediante el incremento de la cooperación, dejase abierta la puerta para la concesión de ese trato preferencial.

En la primera reunión institucionalizada a nivel ministerial de la Comunidad Europea y sus países miembros con los 11 países latinoamericanos del Grupo de Río, celebrada en Luxemburgo, los días 26 y 27 de abril, España trató igualmente de que se estrechasen los lazos políticos y se extendiese la cooperación económica, cultural y científico-técnica entre ambas regiones. La Declaración final, aunque es más una declaración de principios que una propuesta de cauces y medidas concretas, inaugura una nueva etapa en las relaciones entre la Comunidad y América Latina.

La novedad más importante, sobre la que España había venido insistiendo reiteradamente, apuntada ya en la Reunión de Luxemburgo mencionada y confirmada el 13 de mayo por el Consejo de Asuntos Generales de la Comunidad Europea, ha sido la extensión de las actividades exteriores del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a los países de América Latina, sobre la base de autorizaciones caso por caso de proyectos concretos.

## El V Centenario

Junto al rasgo general de la continuidad, con las quiebras señaladas, que ha caracterizado la política iberoamericana en 1991, hay que apuntar el avance que se ha producido en Iberoamérica en el proceso de desdramatización y de comprensión del significado de futuro que tiene la conmemoración del V Centenario.

La celebración en México de la Cumbre de Guadalajara, con la participación de todos los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, junto con Portugal y España, ha servido para normalizar y divulgar la idea de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, cuyos orígenes históricos, culturales, lingüísticos y sociales, nos guste o no, pues el pasado está ahí y ya no puede cambiarse, se encuentran en la conquista y colonización española y portuguesa de América. Una conquista y colonización que con sus sombras y sus luces es ya parte de la historia. En este sentido, se ha ido asumiendo que lo que puede cambiarse y mejorarse es el futuro, apareciendo el V Centenario como un punto de partida, como un nuevo punto de encuentro, por otra parte, para avanzar por caminos de concertación, cooperación y progreso entre los pueblos y países que hoy, después de 500 años, forman esa Comunidad Iberoamericana.

La conmemoración del V Centenario ha servido, además, y ello por sí mismo ya es positivo, para que los pueblos indígenas americanos avancen en su proceso de concienciación sobre su situación política, social y cultural y sobre los retos y problemas que presenta su plena presencia en algunos países iberoamericanos. España, en este punto, ha sido especialmente sensible a la hora de enfrentar esa problemática, como lo demuestra la importante componente indigenista que tienen muchos de los programas de cooperación actualmente en marcha.

En resumen, puede afirmarse que, más allá de la positiva continuidad existente en la política iberoamericana de España, 1991 ha sido para las relaciones entre España e Iberoamérica un año de singular importancia, ya que, a través de la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, que deja expedito el camino para la celebración de la Cumbre de Madrid, en julio de 1992, se ha abierto una nueva etapa en las relaciones mutuas, caracterizada por la consolidación de esas relaciones y por el acercamiento de planteamientos en cuanto a lo que puede y debe ser 1992 y la concertación y cooperación futura, sobre la base del reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana constituida por países de ambos lados del Atlántico.