

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES EN PERSPECTIVA
HISTÓRICA”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

RICARDO ROJAS SANTOYO

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ALFONSO SÁNCHEZ MUGICA

MÉXICO, DF, 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Este trabajo está dedicado a mi mamá, Guadalupe Santoyo Hernández, porque siempre ha creído en mí y porque siempre ha estado a mi lado, sacando fuerzas de no sé dónde. Su apoyo incondicional y su lucha diaria fueron fundamentales para que yo pudiera concluir esta etapa. Mamá: todos los días cumples con tu promesa.

Y también a mis hermanitos, Mirza Tabitha y Miguel Ángel, porque fueron mi otro gran apoyo a lo largo de este recorrido y su inteligencia ha sido siempre para mí una inspiración.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por darme la oportunidad de realizar mis estudios universitarios.

A mi asesor Alfonso Sánchez Mugica, por haberme guiado en esta experiencia y por todo lo que he aprendido al trabajar con usted. Gracias por hacer suyo este proyecto mucho más de lo que su responsabilidad profesional le imponía: en los momentos más duros del proceso usted siempre respaldó mis planes, me alentó a no renunciar a ellos y me ayudó a concretarlos. Gracias profesor.

A Irene Sánchez Ramos, porque haberla conocido fue una experiencia enriquecedora. Ella ya no podrá leer este trabajo, pero quiero decir que muchas de sus enseñanzas se encuentran en él. Nunca te olvidaré Irene.

A los profesores de la Facultad, Alma Rosa Amador Iglesias, Carlos Ballesteros, Carlos E. Levy Vázquez y Samuel Sosa, por sus valiosos comentarios sobre la tesis y también por su amistad.

A la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, por haberme proporcionado información valiosa para este trabajo.

Al Consejo Superior de Deportes de España, por la ayuda prestada para la obtención de datos.

A los profesores de la Facultad, Martín Íñiguez Ramos y Carlos Gallegos Elías, por ser parte importante de mi formación en esta Universidad.

Al Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad, especialmente a Damellys López Heredia, Gloria Carrillo Serrato y Xóchitl.

Al profesor Martín Ríos Saloma del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, por su paciencia, sus puntuales observaciones y por alentarme a continuar con mis planes.

Al profesor Pablo Toral del Beloit College (Wisconsin), por haberme estimulado a darle forma a esta idea y por su generosidad al compartir su experiencia profesional.

A mi papá, por el apoyo y cariño que me ha brindado y a Orlando, por estar siempre ahí.

A Indra Labardini, por escucharme y apoyarme en este largo camino. Gracias.

A Eduardo Domínguez, por la fecunda amistad, y a mis amigos Mayra, Raúl y Felipe.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
-------------------	---

CAPÍTULO 1: LA ‘COMMONWEALTH OF NATIONS’ Y LA ‘ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE’

1.1. La política británica y francesa ante la disolución del imperio.....	18
1.2. La ‘Commonwealth of Nations’	27
1.2.1 Evolución institucional de la ‘Commonwealth’	34
1.3. La ‘Organisation internationale de la Francophonie’	38
1.3.1 Evolución institucional de la ‘ACCT-OIF’	43
1.4. Recapitulación.....	47

CAPÍTULO 2: LA POLÍTICA ESPAÑOLA HACIA HISPANOAMÉRICA

2.1. Un periodo de alejamiento, 1824-1923.....	53
2.2. Los intentos malogrados, 1923-1975.....	66
2.2.1 La dictadura de Miguel Primo de Rivera.....	66
2.2.2 La Segunda República.....	68
2.2.3 La dictadura de Francisco Franco.....	71
2.3. Rasgos generales de la política exterior española a partir de 1975.....	83
2.3.1 La política hacia Hispanoamérica de los gobiernos democráticos.....	89
2.3.2 Ideas y presupuestos de la nueva política hispanoamericana.....	90

CAPÍTULO 3: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ‘COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES’

3.1. Las bases institucionales de la ‘Comunidad Iberoamericana de Naciones’	99
3.1.1. Las primeras instituciones.....	100
3.1.2. Las Cumbres Iberoamericanas.....	111
3.1.2.1. El camino a las Cumbres Iberoamericanas.....	111
3.1.2.2. La Cumbre y Conferencia Iberoamericanas.....	119
3.2. En búsqueda de la consolidación institucional.....	133
3.2.1. La Secretaría de Cooperación Iberoamericana.....	135
3.2.2 La Secretaría General Iberoamericana.....	136
3.3. El sistema institucional de la ‘Comunidad Iberoamericana de Naciones’	141
REFLEXIONES FINALES.....	145
FUENTES.....	157

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.1 Miembros de la ‘Commonwealth of Nations’ (indicando fecha de independencia y de ingreso a la asociación).....	32
TABLA 1.2 Miembros de la ‘Organisation internationale de la Francophonie’ (indicando de quién se independizó cada miembro y fecha de ingreso a la organización).....	41
TABLA 2.1 Firma de tratados de reconocimiento entre España y las repúblicas hispanoamericanas (1836-1894).....	58
TABLA 3.1 Miembros de la ‘Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno’ (indicando fecha de independencia y de ingreso a la entidad).....	132
TABLA 3.2 Sistema institucional de la ‘Comunidad Iberoamericana de Naciones’	142
TABLA 3.3 Sistema institucional de la ‘Commonwealth of Nations’	142
TABLA 3.4 Sistema institucional de la ‘Organisation nternationale de la Francophonie’..	143

INTRODUCCIÓN

El tema de este trabajo es la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**. Pero antes de comenzar es necesario aclarar qué debemos entender por esa Comunidad. Partiremos de asumirla, primero, como una idea. Luego, como una idea de origen español, y específicamente, de la política exterior de España, política que fue resultando del proceso democratizador que vivió ese país ibérico a partir de 1975. Finalmente, la asumiremos como una idea que tiene una representación política concreta en el sentido de que refiere un conjunto de países plenamente identificables y que dichos países se han aglutinado en torno a una instancia política de carácter internacional: la *Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* constituida en 1991. Esos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Ahora bien, el contenido de la idea de **Comunidad Iberoamericana de Naciones** descansa en dos cuestiones: a) el presupuesto de que España junto con los países que se formaron tras la disolución del imperio español en América forman una comunidad *de facto*, una comunidad histórica, en virtud del legado socio cultural (lengua, cultura, historia) que dejó el hecho colonial; y b) el concepto de Iberoamérica, que la política española (partidos políticos, gobierno, Corona, Cortes) comenzó a utilizar a partir de 1975 en deliberada oposición al concepto de ‘Hispanidad’ que había sido la idea ‘inspiradora’ de la política de Franco hacia el subcontinente (1939-1975). Es importante notar que la política española ha utilizado el concepto de ‘Iberoamérica’ en dos sentidos. Por un lado, para denominar al área no-anglosajona del continente americano y en clara oposición al concepto francés de ‘América Latina’; desde esa perspectiva, la voz ‘Iberoamérica’ estaría admitiendo la inclusión de las áreas francófonas de América (por lo menos a un nivel conceptual), pero la política española pone el acento en las áreas hispánicas y lusas del continente, de modo que al usar el concepto de ‘Iberoamérica’ por lo general alude a los países hispanoamericanos y Brasil. Este es el uso más común que la política española le da al término: por ejemplo en 2006 el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero creó una ‘Secretaría de Estado para

Iberoamérica' dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación que fungía como la instancia encargada de las relaciones de España con esa porción de América.¹ El otro sentido en el que la política española suele utilizar el término 'Iberoamérica' es para categorizar culturalmente a la comunidad histórica que España misma asume *de facto* con los países de Hispanoamérica. Así entendido, ese concepto estaría refiriendo a la *comunidad* conformada por Hispanoamérica y España (y que por razones que enseguida veremos incluyó a Brasil y Portugal a partir de 1975) lo cual le dota de una doble dimensión, la europea y la americana, a diferencia de la noción de 'América Latina'. Además, en esta nueva acepción, 'Iberoamérica' no incluye al Caribe francófono, porque España *no* conceptualiza una comunidad histórica con esa subregión.

La necesidad de la política española de replantear los términos de su acción en América a partir de 1975, por una parte; y una lectura precisa que hicieron de los equilibrios de poder en el subcontinente americano (con los liderazgos de México y Brasil) y de sus propias relaciones con Portugal, por la otra, le llevaron a incluir en el concepto de 'Iberoamérica', entendida como una comunidad, a Portugal y Brasil. Esto hay que subrayarlo porque a pesar de que en la idea y en la praxis de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** está presente el componente lusoamericano, con la presencia de estos dos países, esa Comunidad no deja de constituir un proyecto político esencialmente español. En todo caso, la presencia lusoamericana se explicaría, por parte de España, por el pragmatismo con el que actuaron los primeros gobiernos en democracia durante la transición a partir de constatar que la ausencia de Brasil en esa Comunidad, o su participación sin la de Portugal, podría hacerla inviable como proyecto político; y por parte de Portugal y Brasil, porque su

¹ Egurbide, Peru, "Zapatero encarga a Trinidad Jiménez la nueva Secretaría de Estado para Iberoamérica", *El País*, 7 de septiembre de 2006, Sección España, p. 17. Por una nueva reforma ministerial, en julio de 2010 esa secretaría se fusionó con la de Asuntos Exteriores para constituir la 'Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamérica' que, entre otras encomiendas, tiene la de asistir al Ministro de Exteriores "en la formulación y ejecución de la política exterior de España en las áreas geográficas de Europa, Iberoamérica, América del Norte, Mediterráneo, Oriente Próximo y África, y Asia y Pacífico"; Redacción El País, "Moratinos unificará tres secretarías de Estado", consultado el en: http://www.elpais.com/articulo/espana/Moratinos/unificara/secretarias/Estado/elpepiesp/20100705elpepinac_1/Tes, entrada del 2 de agosto de 2010; página electrónica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (España): <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/Organigrama/Paginas/secretarias%20de%20estado.aspx#sec1>, entrada del 02 de agosto de 2010.

presencia en esa Comunidad representaba una opción más de las que disponían en su propia política exterior. En otras palabras, la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** no representa, ni representará lo mismo para España que para Portugal y Brasil porque, en el primer caso, esa Comunidad está planteando una de las vertientes más importantes de la diplomacia española que es la de crear un tipo de agrupación con sus antiguos dominios al estilo de la **Commonwealth of Nations**. En cambio, para Portugal el proyecto de **Comunidad Iberoamericana** no plantea la opción comunitaria con sus ex colonias; ese esquema está en otra parte y es el de la **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**, constituida en 1996, en Lisboa, y de la que por cierto también forma parte Brasil.² Finalmente, y como es natural, la condición de ex colonia que ostenta éste último país le impide asumir el proyecto de **Comunidad Iberoamericana** de la misma forma en que lo podría asumir un antiguo poder metropolitano.

La formalización política de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**, es decir, su institucionalización, fue un proceso que inició durante la década de 1980 y que tuvo como hitos la celebración de la primera *Cumbre Iberoamericana*, la constitución de la *Conferencia Iberoamericana Jefes de Estado y de Gobierno*, ambas en 1991; y la creación de la *Secretaría General Iberoamericana*, en 2003. En esta tesis lo que me interesa indagar es hasta qué punto la formalización política de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** es resultado de un proceso poscolonial caracterizado por la proclividad de la ex metrópoli (en este caso España) a crear un tipo de agrupación política con sus antiguas colonias –o al menos con una parte de ellas.

El interés por abordar la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** surge de la inquietud por estudiar las relaciones entre España e Hispanoamérica bajo una mirada poscolonial, es decir, a partir de considerar que no se trata de cualquier tipo de relación, sino de una que involucra status históricos concretos que se derivan del dominio colonial que España ejerció sobre una considerable porción de América. Esta consideración previa estaría apuntando a no asumir los contenidos de esas relaciones como si se dieran en el vacío o

² Los países miembros de esa Comunidad son: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Sao Tomé y Príncipe, Timor Oriental y, naturalmente, Portugal.

entre países sin un pasado colonial: las inversiones de empresas españolas en el subcontinente (los clásicos ejemplos de Repsol, Telefónica y Santander o las inversiones de Grupo Prisa en medios impresos y electrónicos hispanoamericanos); la edición de diccionarios ‘pan hispánicos’ (como el *Pan Hispánico de Dudas* o la reciente *Nueva Gramática de la Lengua Española* de la RAE); los esquemas de cooperación para el desarrollo (*Fundación Carolina*, los programas de la *Agencia Española de Cooperación Internacional*); el itinerario que siguen los Jefes de Estado hispanoamericanos durante sus visitas oficiales a España (por ejemplo, pareciera que es de rigor su visita a la Casa de América en Madrid); la presencia de España en organismos regionales americanos (v. gr. OEA) y la del Príncipe de Asturias en las ceremonias de toma de posesión de los Jefes de Estado hispanoamericanos; constituyen, en suma, realidades que a la hora de analizarse debieran considerar ese pasado.

Del universo de contenidos a los que nos acabamos de referir, creemos que la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** es una de las manifestaciones más claras, simbólicas y elocuentes de la dinámica poscolonial que existe entre España y los países de la América Hispánica. Y sin embargo, a pesar de su importancia y de que es una entidad contemporánea, se suele verter ciertas apreciaciones sobre esta Comunidad, ya sea desde la academia o de la opinión pública, que pueden llegar a ser confusas o crear malos entendidos. Por ejemplo, si bien no de manera generalizada, en nuestro país existe la creencia de que la iniciativa de organizar una primera *Cumbre Iberoamericana* fue de México. Hay estudios monográficos sobre estas reuniones donde a pesar de su bien documentada labor, se habla de ellas ciñéndose al marco de la ‘diplomacia de cumbres’ (donde efectivamente podemos ubicar a estas reuniones). Pero pasan por alto, sin mención alguna, el trasfondo histórico de este tipo de eventos, los *por qué* de su creación.³

Otras veces, cuando el tema adquiere cierta vigencia en la opinión pública -por ejemplo, durante los días en que se realizan las cumbres- es común encontrarse en la prensa expresiones como la ‘Commonwealth española’ al referirse al sistema de cumbres

³ Por ejemplo, Tereza Margarita Ortiz Lozano, *Cumbres Iberoamericanas. Planteamientos y alcances (1991-2000)*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, UNAM-FCPyS, México, 2003, 122 pp.

iberoamericano o a la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** en particular, cayendo en un tipo de comparaciones ‘light’, fáciles, haciendo de estos comparativos casi un lugar común.⁴ ¿Hasta qué punto será válido hacer este tipo de comparaciones? Ciertamente, las referencias a la ‘Commonwealth’ como un nombre genérico (así como hay una Commonwealth ‘española’ puede haber una ‘portuguesa’ o una ‘belga’) expresa la trascendencia que ha tenido esa formación británica en las relaciones internacionales contemporáneas. Pero también puede estar reflejando la ausencia de una reflexión desde los países hispanoamericanos sobre su propia experiencia poscolonial. Por último, se ha llegado a sostener que relacionar neocolonialismo con las *Cumbres Iberoamericanas* es algo ‘que se debe superar’, que ‘hoy son otros tiempos’ y que ese tipo de consideraciones, hoy día, están fuera de lugar.⁵ Este tipo de aseveraciones estimulan la indagación sobre el caso español porque conducen a preguntarnos cómo debemos entender entonces la existencia de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** y cómo interpretar su progresiva institucionalización.

En general, la serie de apreciaciones que se acaban de referir han sido resultado de la tendencia a obviar –en el mejor de los casos– el trasfondo histórico y carácter poscolonial del proceso que llevó a constituir esa **Comunidad Iberoamericana de Naciones**, y que por lo mismo no se haya destacado lo suficientemente los diferentes significados que pueden tener su institucionalización política. Los responsables de la política española parecen tenerlo más claro. En 1998, durante el gobierno de José María Aznar, el Senado español presentó un informe sobre las alternativas de futuro que tenían las Cumbres Iberoamericanas como medio para consolidar la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**. En la presentación de dicho informe, el entonces Presidente del Senado español, Juan Ignacio Barrero Valverde, sostuvo que:

⁴ Por ejemplo, ver “La Monarquía languidece”, José Blanco, *La Jornada*, 20 de noviembre de 2007. Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/20/index.php?section=politica&article=022a2pol>, entrada del 20 de noviembre de 2007; “De monarcas y déspotas”, Jesús Silva Herzog Márquez, *Reforma*, Sección *Opinión*, 17 de noviembre 2007, p. 10

⁵ Oscar Ugarteche Galartza, en declaraciones al programa de radio *Momento Económico*, coproducción de Radio UNAM y el Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, emisión del 13 de octubre de 2005.

(...) la institucionalización de una relación supranacional con los países de nuestra comunidad histórica es el mayor desafío que los españoles enfrentamos de cara al siglo XXI. Lo que nos estamos jugando en el proyecto iberoamericano es nuestro propio futuro y nuestra identidad como nación.⁶

Esta expresión resume elocuentemente el gran significado que guarda Iberoamérica para la política española, porque no sólo se concibe como parte de la política exterior, como podría ser lógico, sino también como parte de la propia identidad española. La creación de la *Secretaría General Iberoamericana* (SEGIB) en 2003, puesta en marcha durante la *Cumbre Iberoamericana* de Salamanca en 2005, constituyó un avance en ese proceso, relevante no sólo respecto de la política española, como se acaba de señalar, sino también respecto de otras experiencias poscoloniales, como la británica. Porque en efecto, con la instauración de la *SEGIB*, la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** alcanzó el mismo grado de desarrollo institucional que la **Commonwealth of Nations**, que también cuenta con su propio secretariado general (the Commonwealth Secretariat), creado en 1965.

Por todo esto, se ha encontrado atractivo como objeto de estudio la trayectoria histórica de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**. Como se dijo líneas arriba, lo que nos interesa indagar en este trabajo es si la formalización política de esta Comunidad puede ser considerada como parte de una tendencia poscolonial en la que los viejos poderes metropolitanos buscan formas alternativas de vinculación con sus ex colonias tras el final del imperio. Para ello he creído conveniente seguir una estrategia que tiene dos vertientes.

La primera consiste en revisar en sus líneas más generales la forma en cómo se constituyeron agrupaciones similares: la **Commonwealth of Nations** impulsada por Gran Bretaña y la **Organisation internationale de la Francophonie (OIF)**, promovida por Francia. Su revisión me permitirá tener un referente con el cual contrastar el caso español y poder establecer las diferencias y semejanzas básicas entre éste y aquellos casos (por ejemplo su sistema institucional: los tres cuentan con un secretariado general o reuniones cumbre). Ciertamente, el caso británico es el más representativo de lo que se podría

⁶ *Informe de la ponencia 'La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno'*, Secretaría General del Senado, Madrid, 1998, 218 pp.

denominar ‘agrupaciones poscoloniales comunitarias’. Sin embargo creo que incluir el caso francés en esta revisión me permitirá tener una base de referencia más amplia.

La segunda vertiente de la estrategia consiste en hacer una revisión sintética y general de la trayectoria de la política española hacia Hispanoamérica con el fin de ubicar dentro de esa política los proyectos más importantes para crear un tipo de agrupación comunitaria con el subcontinente. Por la naturaleza de este trabajo (tesis de licenciatura) se trata de una revisión no exhaustiva y que no toma en cuenta la política o relaciones económicas; tan sólo identifiqué los proyectos comunitarios más representativos, como el de la ‘Comunidad Hispánica de Naciones’ que se formuló durante la dictadura de Francisco Franco (1939-1975), dejando para una investigación posterior el rastreo a profundidad de otras iniciativas. Además, esta revisión me permitirá saber si dichos proyectos se lograron concretar o no.

Es importante señalar que el objetivo de esta estrategia de dos vías no es la política española hacia Hispanoamérica *per se* ni hacer una monografía de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**. Tampoco es hacer un análisis comparativo entre los casos español, británico y francés, aunque al final sea necesario establecer algunos contrapuntos entre las tres experiencias. Lo que nos interesa fundamentalmente es llegar a una mejor comprensión del fenómeno de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** a partir de revisarla como tendencia histórica respecto de la política española hacia sus ex colonias de América y, en una perspectiva más amplia, respecto de las experiencias de la **Commonwealth of Nations** y la **OIF**. Incorporar las dos vertientes del caso me ayudará a saber si es posible considerar a la **Comunidad Iberoamericana** como parte de una tendencia poscolonial comunitaria. En la medida en que pueda identificar su trascendencia histórica respecto a la política española señalada y su correspondencia con otras experiencias poscoloniales, quizá pueda tener más elementos para valorar su significado histórico.

Hemos creído pertinente valernos de los casos de la **Commonwealth of Nations** y la **OIF** porque son las experiencias más acabadas del tipo de agrupación que la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** ha resultado ser. Otra agrupación poscolonial

comunitaria es la **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**, que ya mencionamos, pero que no tiene el mismo peso político, económico ni cultural que las tres primeras. Y comunidades culturales como la *Unión Latina* (de la cual la **OIF** es miembro y con la que la *SEGIB* mantiene convenios de cooperación) o la *Liga Árabe* no fueron constituidas bajo el criterio de relación ex metrópoli / ex colonias. Además, es casi una convención tomar como equivalentes a la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**, a la **Commonwealth** y a la **OIF**. La propia *Conferencia Iberoamericana*, lo hizo en la cumbre de 2001:

“Nuestra comunidad constituye un importante foro de convergencia política, de cooperación solidaria y de diálogo cultural (...) lo que nos anima a establecer un fructífero diálogo con otras comunidades similares, como la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth) y la Organización Internacional de la Francofonía” (punto 47)⁷

La Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), en voz de su entonces titular, el diplomático mexicano Jorge Alberto Lozoya, también lo hizo:

“(...) la SECIB ha logrado establecer un entramado de relaciones con los organismos de las Naciones Unidas, con los del sistema panamericano, y con entidades tan destacadas como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, la Commonwealth y la Organización Internacional de la Francofonía.”⁸

Mientras que el actual Ministro de Asuntos Exteriores de España, Miguel Ángel Moratinos, se expresó en términos semejantes (aunque no se refirió a la **OIF** como tal sino a la Francofonía, representada por esa organización):

⁷ *Declaración de Lima*, 23 y 24 de noviembre de 2001. Documento obtenido de la página electrónica de la SEGIB: <http://segib.org/cumbres/>

⁸ *Intervención de Jorge Alberto Lozoya, Secretario de Cooperación Iberoamericana, ante la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 15 de noviembre de 2003*, Documento obtenido en la página electrónica: www.cumbre-iberoamericana.org/.../IntervencindeJorgeAlbertoLozoya.pdf

“(…) las Cumbres Iberoamericanas han hecho más que otras organizaciones internacionales basadas en criterios de identidad similares, como la Commonwealth o la Comunidad francófona, con las que la Comunidad Iberoamericana resiste ventajosamente cualquier comparación (…).⁹

Como lo que nos interesa hacer en este trabajo es un rastreo histórico en el ámbito de la política española, no asumiremos la noción ‘poscolonial’ en el sentido de la teoría poscolonial vinculada a la crítica literaria y cultural de la segunda mitad del siglo XX (como la *Commonwealth literature* o los *subaltern studies*) y entre cuyos exponentes más reconocidos se encuentran Ranajit Guha, Partha Chatterjee, Homi Bhabha, Gayatri Spivak y Edward Said.¹⁰ Esa concepción podría definirse de manera general como un “cuerpo de trabajo cuyo intento es romper con los supuestos colonialistas que han signado muchos de los proyectos de crítica cultural”.¹¹ Y si bien tampoco es el interés central de esta tesis plantear una crítica a la colonialidad del saber o del conocer, en todo caso estaríamos más cercanos a la vertiente epistémica del concepto ‘poscolonial’, pues al aproximarnos a la comprensión de las relaciones entre España e Hispanoamérica y al *escribir* sobre ello, asumimos el legado histórico y cultural del imperio español en América pero *desde* esos legados y desde esa *condición* de *poscolonialidad*. Por eso nos identificamos con lo que expresa Robert C. Young:

“Postcolonial (...) critique is united by a common political and moral consensus towards the history and legacy of western colonialism. It presupposes that the history of European expansion and the occupation of most of the global land-mass between 1492 and 1945 mark a process that was both specific and problematic”.¹²

⁹ “Más que la Commonwealth o la francofonía”, Miguel Ángel Moratinos, *El País*, Sección Opinión, 12 de octubre de 2005. Consultado en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Commonwealth/franconia/elpepiopi/20051012elpepiopi_6/Tes?print=1, entrada del 23 de noviembre de 2006.

¹⁰ Editorial del número “Teorías decoloniales en América Latina”, *Nómadas*, núm. 26, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos-Universidad Central, Bogotá, Abril 2007, pp. 4-5.

¹¹ P. Hulme, “La teoría poscolonial y la representación de la cultura en las Américas”, en *Casa de las Américas*, núm. 202, Enero-marzo, 1996, pp. 3-18.

¹² Robert J. C. Young, *Postcolonialism: an historical introduction*, Blackwell Publishers, Great Britain, 2001, pp. 1-11.

Pensar y escribir desde el legado del imperio español también nos estaría refiriendo a la noción de ‘razón poscolonial’ acuñada por Walter Mignolo, entendida como “un grupo diverso de prácticas teóricas que se manifiestan a raíz de las herencias coloniales, en el cruce la historia moderna europea con las historias contramodernas coloniales”. En ese sentido, la ‘razón poscolonial’ constituiría una crítica a la modernidad desde las historias y herencias coloniales, a diferencia de la ‘razón posmoderna’ que lo hace desde los límites de la narrativa hegemónica de la historia occidental.¹³ En suma, al considerar a la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** como expresión de la dinámica poscolonial entre España e Hispanoamérica es porque constatamos su concreción en el ‘después’ del imperio español en América y porque esa formulación comunitaria y los proyectos que le antecedieron siempre tuvieron como base de partida el legado cultural hispánico en la región.

La **Comunidad Iberoamericana de Naciones** ha sido estudiada principalmente por españoles. Entre ellos destaca Celestino del Arenal por la gran cantidad de trabajos que ha hecho al respecto (libros, artículos, entradas de diccionarios, compilaciones), algunos de los cuales he consultado para el presente trabajo.¹⁴ Su trabajo *Política exterior de España hacia Iberoamérica* ha sido de particular ayuda para orientar la exposición de la política española hacia Hispanoamérica desde el final del imperio y también como guía y una fuente de datos para saber cómo se institucionalizó la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** a finales del siglo XX. Su consulta también me sirvió para darme cuenta de los claroscuros que tiene el estudio de la institucionalización de esta Comunidad, del alcance de los mismos y de cómo se conceptualiza ese fenómeno desde el *mainstream* de los medios académicos españoles.

¹³ Walter Mignolo, “Los Estudios Subalternos ¿son posmodernos o poscoloniales?: la política y las sensibilidades de las ubicaciones geoculturales” en *Casa de las Américas*, núm. 204, julio-septiembre, 1996, pp. 20-40.

¹⁴ Celestino del Arenal, *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense, Madrid, 1994, 299 pp.; Celestino del Arenal, y Alfonso Nájera, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, CEDEAL, Madrid, 1989, 104 pp.; Celestino del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas, 1991-2005: logros y desafíos*, Siglo XXI Editores-Fundación Carolina, España, 2005, 304pp.; Celestino del Arenal, *¿Cuál debe ser el papel de España en las cumbres?*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, 28 de junio de 2004, 24 pp. Documento obtenido en la página electrónica del Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos (España): http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt37-2004

Una de las dificultades a las que me enfrenté al consultar la obra del profesor Del Arenal fue el poder distinguir la construcción en el tiempo de la noción ‘Iberoamérica’. Por ejemplo, a lo largo de todas sus obras, este autor usa la voz ‘Iberoamérica’ para referirse a la política española hacia Hispanoamérica desde el siglo XIX y hasta el día de hoy, pasando incluso por la dictadura de Francisco Franco. Como se dijo al principio de esta introducción, la noción ‘Iberoamérica’ fue asumida por la política española sólo hasta el último tramo del siglo XX como una forma de romper conceptualmente con el legado de la ‘Hispanidad’ franquista. Por eso, hablar de una política hacia ‘Iberoamérica’ durante el régimen del 18 de julio es un tanto impreciso y puede llevar a confusiones conceptuales. A diferencia del profesor Del Arenal, en este trabajo se ha tenido especial cuidado en hablar de una política hacia ‘Iberoamérica’ sólo cuando se conceptualizó a Hispanoamérica bajo esta forma.

Ahora bien, son pocos los estudios que abordan las agrupaciones poscoloniales comunitarias de España, Gran Bretaña y Francia en un mismo trabajo. Uno de ellos es el del jurista español Luis Ignacio Sánchez titulado *La Commonwealth, la Communauté française y la Comunidad Iberoamericana de Naciones*¹⁵ donde pretende realizar un diagnóstico sobre las posibilidades jurídicas que tiene el proyecto de crear una ‘comunidad de naciones’ con Iberoamérica. Para ello hace un estudio monográfico e histórico de la **Commonwealth** y de lo que él llama la Comunidad Francesa. Este libro lo publica en 1989 cuando la **OIF** no existía como tal y el único referente concreto de la Francofonía era la *Agence de coopération culturelle et technique (ACCT)* a la que por cierto nunca se refiere. Pero el término de Comunidad Francesa que él utiliza, y en el sentido en que lo hace, como el organismo equivalente a la **Commonwealth**, no es tan preciso. Como se verá en el capítulo primero de esta tesis, la Comunidad Francesa nació a partir de la Constitución Francesa de 1958, es decir, durante la fase más crítica de la descolonización de Asia y África, pero desapareció a mediados de la década de 1960 porque en el fondo seguía planteando las mismas relaciones de poder que existían en el viejo imperio. Lo único que sobrevivió a esa Comunidad fueron los distintos acuerdos de cooperación que mantuvo

¹⁵ Luis Ignacio Sánchez, *La Commonwealth, la Communauté française y la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989, 157 pp.

Francia con sus ex colonias y que condujeron a la creación de la ACCT en 1970. De modo que para el año en que el autor escribe esta obra, ya no existía la Comunidad Francesa como organismo internacional. El mérito de este trabajo, sin embargo, que me ha servido para consultar algunos datos precisamente sobre la fundación de la Comunidad Francesa en 1958 (y su antecedente inmediato la Unión Francesa de 1946), es que se trata de la primera vez en que en el medio académico español se hace explícita la equivalencia que pueden llegar a tener la experiencia poscolonial británica, la francesa y la española.

Otro trabajo similar es un artículo publicado en 2002 por Alyson Brysk, Craig Parsons y Wayne Sandholtz titulado *After Empire: National identity and postcolonial families of nations*¹⁶. En este caso los autores parten de estudiar bajo el enfoque de la teoría feminista y del constructivismo “las relaciones especiales” que existen entre Gran Bretaña, Francia y España con sus antiguas colonias de África, Asia y América Latina. Su premisa es que esas relaciones no necesariamente se explican desde la racionalidad de los enfoques económicos o del realismo político típico. Sostienen que la noción de ‘familia de naciones’ -donde es clave el concepto ‘madre’ (madre patria)- puede ofrecer una alternativa de explicación a la política que cada una de esas ex metrópolis siguieron durante el siglo XX para establecer vínculos más estrechos a partir de una base histórica de contenido colonial. En este caso, los autores tampoco toman a la OIF como el equivalente de la **Commonwealth**; y en el caso de España utilizan la noción de ‘hispanidad’ o ‘hispanismo’ para referirse a la idea que ha orientado la política española desde entonces. Este trabajo destaca porque concibe a los tres casos como equivalentes. Sin embargo, al igual que los Del arrenal, adolece de la imprecisión conceptual respecto de cómo se conceptualiza Hispanoamérica desde la política española. Por lo demás, tampoco hace referencia explícita al proceso de institucionalización de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**.

Como la guía para realizar este trabajo ha sido la política que sigue una ex metrópoli hacia sus antiguos dominios coloniales, nos hemos enfocado sólo al componente hispánico de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**, esto es, a España y los países americanos

¹⁶ Alyson Brysk, Craig Parsons, Wayne Sandholtz, “After Empire: National identity and postcolonial families of nations”, *European Journal of International Relations*, 2002, pp. 267-305

que surgieron a raíz del fin del imperio español en América, por lo que se aborda muy sintéticamente la incorporación de Portugal y Brasil a esta Comunidad. El caso de Andorra se ha excluido dejando para investigaciones posteriores la indagación sobre su incorporación a la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** en 2004.

Los objetivos generales que se han planteado en este trabajo son:

- a) identificar a la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** como parte de una tendencia poscolonial comunitaria; y
- b) explicitar su carácter histórico

Mientras que los objetivos específicos son:

- i) indagar la posible adscripción de esta comunidad a la tendencia poscolonial comunitaria de Gran Bretaña y Francia;
- ii) ubicar dentro de la política española hacia Hispanoamérica las iniciativas más relevantes para crear algún tipo de agrupación política comunitaria con el subcontinente;
- iii) explicitar las semejanzas y diferencias básicas que tiene la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** frente a la **Commonwealth of Nations** y la **Organization internationale de la Francophonie**; y
- iv) tratar de identificar parámetros conceptuales que den la pauta para un futuro análisis comparativo a profundidad de los tres casos.

La interrogante que dio origen a esta investigación fue ¿hasta qué punto la concreción política de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** fue resultado de la proclividad de España a crear un tipo de agrupación política con sus antiguas colonias de América? Las hipótesis que se plantean al respecto son:

1.- La formalización política de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** no constituye un fenómeno aislado ni ahistórico. Se trata de una idea y un objetivo que ya se había planteado con anterioridad la diplomacia española y que si se pudo concretar fue en buena medida gracias a que tras la Segunda Guerra Mundial se recompuso la forma en que las antiguas metrópolis europeas ejercieron el poder sobre sus antiguas colonias, a partir de esquemas de cooperación ‘técnica y cultural’ y en torno a una idea de ‘comunidad’.

2.- En ese sentido, la formalización política de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** es un resultado lógico e inherente al proceso poscolonial pues tiene las señas de identidad más importantes de ese proceso: cooperación y comunidad.

La tesis está organizada en tres capítulos. En el primero, que corresponde a la primera vertiente de mi estrategia de investigación, expongo sintéticamente la conformación de la **Commonwealth of Nations** y de la **Organisation internationale de la Francophonie**, tratando de establecer algunos puntos en común entre estas dos experiencias. En el segundo capítulo reviso la política española hacia Hispanoamérica a partir del fin de las revoluciones de independencia. Ciertamente, es un lapso muy amplio pero la revisión que intento hacer se enfoca a los aspectos mas relevantes que pueden caracterizar la política española hacia Hispanoamérica de esos años. En el tercer capítulo expongo el proceso por el que se concretó la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** a partir de la década de 1980. Dedicarle un capítulo propio a ese proceso se justifica porque se trata del momento histórico en el que por primera vez se logra dar una dimensión política a la idea de comunidad poscolonial, a través de la constitución de la *Conferencia Iberoamericana* en 1991. Finalmente, en la última parte de la tesis haré algunas reflexiones para tratar de redondear todo lo expuesto.

CAPÍTULO 1

LA ‘COMMONWEALTH OF NATIONS’ Y LA ‘ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE’

En este capítulo desarrollaré la primera vertiente de mi estrategia de aproximación al caso español. Consiste en exponer en sus líneas más generales las agrupaciones poscoloniales comunitarias de Gran Bretaña y Francia, a saber, la **Commonwealth of Nations** y la **Organisation internationale de la Francophonie (OIF)**, respectivamente. Esta revisión me permitirá tener un referente a la hora en que examine el caso español, además de que me proporcionará más elementos para saber hasta que punto pueden ser comparables o no las tres entidades. En un primer apartado revisaré sintéticamente la política que siguió cada metrópoli para enfrentar los procesos de descolonización de mediados del siglo XX; en el siguiente examinaré el proceso de creación de la **Commonwealth** y su evolución institucional. Un tercer apartado está dedicado al proceso de gestación de la **OIF** y la evolución de su entramado institucional. Al final haré una breve recapitulación tratando de adelantar algunas conclusiones sobre lo expuesto.

1.1 La política británica y francesa ante la disolución del imperio

La disolución de los imperios europeos en el siglo XX fue una consecuencia directa del largo proceso de redistribución de poder entre las principales potencias internacionales que venía ocurriendo desde el último cuarto del siglo XIX, y que tuvo en las dos grandes Guerras de 1914 y 1939 su máxima expresión. Específicamente, el fin de la Segunda Guerra Mundial y el ascenso definitivo de los Estados Unidos como potencia internacional, junto con la Unión Soviética, abrió paso al desmantelamiento de los viejos imperios europeos cuyas posesiones se encontraban diseminadas principalmente en Asia, África, el Pacífico y en menor medida en el Caribe. En la descolonización de estas grandes áreas confluyeron al menos tres fuerzas. En primer lugar, el nacionalismo fermentado en las colonias europeas de Asia y África desde finales del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX, que se agudizó al fin de la segunda gran Guerra como resultado de las contradicciones mismas del sistema colonial y de la debilidad relativa con la que

emergieron del conflicto las metrópolis europeas, principalmente Francia y Gran Bretaña. En segundo lugar, y como se acaba de sostener, los Estados Unidos, quienes habían estimado indispensable liquidar a los imperios del viejo continente para terminar con la preeminencia europea e irrumpir de manera definitiva como nueva potencia mundial. Por esa razón respaldaron, por un lado, los movimientos de independencia de las colonias europeas, y por el otro, la estrategia que algunos han llamado “el imperialismo de la descolonización” según la cual los Estados Unidos promovían entre las metrópolis europeas la eficacia de ejercer el dominio político y económico indirecto sobre las antiguas colonias en lugar del dominio colonial clásico. Y en tercer lugar, la Organización de las Naciones Unidas en cuyo seno se vertieron diferentes iniciativas sobre el futuro de las colonias, que en conjunto se les conocen como “el proceso de internacionalización de las colonias” cuyo fin era “hacer desaparecer el concepto posesivo tradicional de la colonización para dar paso a la idea de un deber temporal de la comunidad de los pueblos ‘evolucionados’ con respecto de los retrasados”.¹⁷

La forma en la que los responsables de la política de Gran Bretaña y Francia asumieron el problema planteado por la disolución del imperio condicionó de manera definitiva su respuesta a tal contingencia. En el caso de la Gran Bretaña se comenzó por aceptar el fin de su dominio colonial. No es que los británicos desearan menos que los holandeses o franceses mantener su presencia en los territorios de ultramar. Para todas las metrópolis europeas las colonias significaban un espacio económico de una importancia superlativa. Pero a diferencia del resto de las metrópolis, Gran Bretaña creía que el mantenimiento de su influencia y de sus intereses económicos dependían menos de la dominación política que del establecimiento de vínculos de *solidaridad económica*.¹⁸ Esa percepción le llevó a encarar el problema bajo la fórmula del ‘otorgar y conservar’ (el *Give and keep*), según la cual era posible preservar sus intereses al tiempo que realizaba concesiones a las colonias (de las cuales la más importante era la independencia) de tal

¹⁷ José Urbano Martínez Carreras, *África Subsahariana (1885-1990). Del colonialismo a la descolonización*, Editorial Síntesis, Madrid, 1993, pp. 84-85; Wim Roger Louis y Ronald Robinson, “The imperialism of decolonization” en *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 22, no. 3, sep. 1994, pp. 462-511, citado en David Ryan, Victor Pungong, *The United States and decolonization. Power and Freedom*, MacMillan, Great Britain, 2000, pp. XVI-XVII; Henri Grimal, *Historia de las descolonizaciones*, Editorial IEPALA, Madrid, 1989, p. 122.

¹⁸ *Ibidem* p. 122 y ss.

forma que evitaba un rompimiento traumático que sólo acarrearía problemas para las dos partes.¹⁹ La posición de los británicos estuvo determinada por varios factores. En primer lugar, por la estrecha relación que mantenían con los Estados Unidos, que los llevó a aceptar poco a poco y no sin reticencias la hegemonía estadounidense. En segundo lugar, porque Gran Bretaña contaba hacia 1945 con la experiencia de haber desarrollado entre 1867 y 1931 el *dominion system* un esquema mediante el cual liberó gradualmente a las llamadas ‘colonias blancas’, esto es, Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

En lo fundamental este peculiar sistema consistía en que la metrópoli adjudicaba el status de *dominion* a la colonia mediante el cual ésta podía ejercer el autogobierno (*self-government*), contando con su propio parlamento (casi copiado del parlamento inglés) y también pudiendo elegir a su primer ministro, quien era el responsable directo del gobierno. La metrópoli, por su parte, estaba representada por un Gobernador General, el cual tenía un ámbito de acción muy restringido limitándose a emitir recomendaciones en materia parlamentaria a petición de los gobiernos locales. La primera colonia a la que se le adjudicó el *dominion status* fue a Canadá en 1867; le siguió Australia (1901); Nueva Zelanda (1907); la actual Sudáfrica (1910); e Irlanda (1921). En 1931 Gran Bretaña formalizó jurídicamente este mecanismo mediante el Estatuto de Westminster en donde se creó oficialmente la *British Commonwealth of Nations* y de la cual formaron parte esas colonias, bajo los principios de **libre** asociación, **igualdad** entre cada uno de los miembros y **lealtad** a la Corona británica. Con esta experiencia de asociación, Gran Bretaña pudo ver que era posible conciliar sus propios intereses con las aspiraciones del nacionalismo asiático y africano que se agudizaron tras el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Otro factor que se debe considerar para entender la posición de Gran Bretaña al aceptar el final de su imperio fue la disposición que mostró el sistema político británico en su conjunto para buscar una salida congruente al problema que implicaba la presión de las fuerzas nacionalistas en India, Ceilán y Birmania; en general hubo un consenso respecto a la política colonial que se debía seguir. Además, la opinión pública británica no estuvo

¹⁹ Grimal *op., cit.*, pp. 136-137.

sensibilizada con el retiro de la metrópoli de las colonias. Finalmente, a diferencia de Francia, Gran Bretaña no fue invadida durante la Guerra, lo que provocó que mantuviera casi intacto su prestigio y su orgullo nacional.²⁰ El que la Gran Bretaña aceptara la disolución de su imperio hizo que la forma que ideó para mantenerse vinculada con sus colonias, *no entrara en contradicción con la realidad*, lo cual quería decir que esa forma estuvo en sintonía con “las nuevas reglas del juego”, a nivel local con las aspiraciones de independencia de sus colonias; y a nivel global, con los cambios en las relaciones de poder que se sucedieron al final de la Segunda Guerra Mundial. Esa forma fue la **Commonwealth**. El éxito con la que funcionó esta nueva forma de vinculación entre Gran Bretaña y sus colonias a partir de 1947 dependió del relativo carácter voluntario de su mecanismo de adhesión.

En efecto, al momento en que negoció la independencia con cada colonia Gran Bretaña llegó con dos propuestas: que la colonia lograra la independencia vía el autogobierno y al mismo tiempo se incorporara a la **Commonwealth**; o bien que lograra la independencia total y renunciara a cualquier tipo de vinculación con la Gran Bretaña. Con algunas excepciones, como los antiguos protectorados de Kuwait, Bahrein y Jordania, todas las colonias británicas se decidieron por la primera opción. Eso se explica por el hecho de que la mayoría de las élites nacionalistas con las que negociaron los británicos compartían la preocupación de no poder manejar de manera adecuada la compleja situación de los territorios liberados: la falta de cuadros administrativos y de una cultura de gobierno responsable; la traza de fronteras y los conflictos territoriales que existían al interior de cada colonia (por ejemplo en India con los Estados principescos); y sobre todo, la falta de recursos económicos que hiciera viable la supervivencia de los nuevos Estados. Mantener vínculos con la Gran Bretaña otorgaba un relativo grado de certidumbre a las colonias recién independizadas; éstas preferían en todo caso una situación en la que la metrópoli continuara teniendo cierta preeminencia en las relaciones que aventurarse a sobrevivir aisladas y sin asistencia económica. Un ejemplo que ilustra esos temores es el de Jewelr Nehru (quien junto con Ghandi, fue clave en la independencia de India): él propuso al

²⁰ *Ídem.*; Tony Smith, *Los modelos de imperialismo. Estados Unidos, Gran Bretaña y el mundo tardíamente industrializado de mediados del siglo XX*, FCE, México, 1984, pp. 112-127.

antiguo Virrey de India, Lord Mountbatten, como nuevo Gobernador General del nuevo Estado, a diferencia de Pakistán o Ceilán, en donde fueron las mismas élites nacionalistas quienes encabezaron el nuevo gobierno.²¹

La idea británica de habilitar a la **Commonwealth** como un mecanismo para relacionarse con sus colonias al término del imperio tuvo éxito en buena medida gracias a que las propias colonias contribuyeron a echar a andar la iniciativa metropolitana. Este hecho es importante porque advierte que la conformación y consolidación de este mecanismo no fue resultado de un proceso unidireccional, vertical, sino resultado de un proceso en el que confluyeron tanto el impulso de la metrópoli como la fuerza de las colonias.

En contraste con la experiencia británica, los responsables de la política francesa no aceptaron las nuevas condiciones internacionales que imposibilitaban continuar con su dominio colonial después de 1945. Eso se reflejó en las formas y en los tiempos en los que aplicaron una política hacia las colonias durante esa conflictiva coyuntura. Para Francia, al igual que para el resto de las metrópolis, “cualquier abandono de una parcela de poder les parecía el comienzo de la decadencia total”. Desde su perspectiva, mantener el dominio colonial era una condición *sine qua non* para conservar “los intereses y los vínculos económicos, las garantías de su poder futuro”.²² Esta posición llevó a Francia a encarar los movimientos de independencia en Asia y en África, entre 1946 y 1962 -justamente durante la fase más crítica de la descolonización- bajo la consigna de no ceder a la presión que ejercían las fuerzas nacionalistas. Las consecuencias negativas que tuvieron la guerra en Indochina (1946-1952) y la guerra de independencia de Argelia (1954-1962) hicieron que Francia diera un viraje en su política colonial y aceptara por fin, hacia 1960, que el modelo colonial era insostenible.²³

²¹ Grimal, *op. cit.*, pp. 226-227.

²² Grimal *op., cit.*, p. 9.

²³ La Guerra de Indochina dejó cerca de 100 mil franceses muertos y la de Argelia alrededor de 750 mil. Tony Smith, *op., cit.*, p. 109. El golpe de timón en la política colonial francesa lo dio el General Charles de Gaulle al asumir la presidencia de Francia en 1958. A partir de ese año desplegó una política de distensión dirigida principalmente a Argelia con el fin de acabar con el conflicto armado que durante esos años (1958-1960) vivía sus momentos más críticos. La política gaullista derivaría en la firma de los Acuerdos de Evian en

La obstinación de Francia de 1945-1960 se debió en buena medida a la relación distante y tensa que mantuvo con los Estados Unidos durante y al término de la Guerra. Durante el conflicto los Estados Unidos habían actuado de manera desdeñosa hacia Francia²⁴ y cuando finalizó la hicieron a un lado al momento del reacomodo de fuerzas. Esto dejó a Francia en un escenario en el que, en vista de la falta de aliados confiables, creía indispensable mantener el Imperio para poder conservar cierta incidencia política en Europa y de paso restituir algo del prestigio que perdió al haber sido invadida por los alemanes. Además, a diferencia de los británicos, la polarización del sistema político francés impidió que se desplegara una política colonial realista y coherente, no obstante el consenso que había respecto al no otorgar la independencia a colonia alguna.²⁵

El hecho de que Francia no aceptara el final de su imperio hizo que las iniciativas que impulsó para hacer frente a ese problema -la *Unión Francesa* y la *Comunidad Francesa*- fracasaran en virtud de que no se adecuaron a la realidad planteada por las aspiraciones de independencia de las colonias ni por el entorno internacional. En efecto, la *Unión Francesa*, creada en 1946, fue más un cambio de forma que de fondo pues tan sólo pretendía apaciguar el descontento interno en las colonias otorgando la ciudadanía francesa a todas las personas que estuvieran bajo el dominio francés (la famosa “Francia de los 100 millones de ciudadanos”). Sin embargo, no resolvía el problema de fondo: las aspiraciones de independencia de las colonias.²⁶ La *Comunidad Francesa* de 1958 no fue más exitosa. Creada *ex profeso* para sustituir a la *Unión Francesa*, esta nueva formulación comunitaria fue una iniciativa del nuevo gobierno de De Gaulle inspirada en su coetánea

marzo de 1962 que significarían el fin de la violencia en el norte de África y la antesala de la independencia de Argelia en mayo de ese mismo año.

²⁴ Por ejemplo, no fue sino hasta octubre de 1944 que los Estados Unidos reconocieron al gobierno provisional de De Gaulle. Además, en pleno conflicto Roosevelt ya planeaba qué hacer con el Imperio Francés una vez terminada la Guerra: convertir a Indochina o Marruecos en protectorados de otras potencias; establecer bases británicas o norteamericanas permanentes en Nueva Caledonia, Bizerta y Dakar ; o crear un Estado “colchón” entre Francia y Alemania. Tony Smith, *op. cit.*, pp. 118-119.

²⁵ *Ibidem*, pp. 112-127. Una expresión tardía de esa polarización fue la personificada por la OAS, organización militar francesa que estaba en contra de la política gaullista de otorgar las independencias a las colonias, especialmente a Argelia.

²⁶ La Unión Francesa se estableció por la constitución de la IV República Francesa de 1946 (Título VIII, artículos 60-82). De carácter defensivo (“los miembros de la Unión francesa (*sic*) ofrecen la totalidad de sus medios para garantizar la defensa del conjunto de la Unión.”) en la Unión prácticamente “la autoridad de Francia no estaba a discusión”; *Ibidem*, pp. 114-115; Luis Ignacio Sánchez, *La Commonwealth, la Communauté Francesa y la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, CEDEAL, Madrid, 1989, p. 36.

Commonwealth británica. Este nuevo mecanismo pretendía conformar una especie de federación a la que se incorporarían, vía referéndum²⁷ las colonias que así lo convinieran, con lo que se apelaba a la voluntad de las colonias para que entrara en funcionamiento, al igual que en la **Commonwealth**. Una vez dentro, las colonias tenían dos caminos para alcanzar la independencia: uno, a través de la transferencia de competencias comunes de la *Comunidad* mediante acuerdos especiales, fundamentalmente de cooperación técnica y económica (artículo 78); y otro, a través de la transformación global del estatuto de *colonia* al de *Estado*, siempre y cuando fuera votado por la población de la colonia (artículo 80).²⁸ Una vez que la colonia hubiese escogido cualquiera de las dos vías a la independencia debía expresar si continuaba o no dentro de la *Comunidad*. Por iniciativa de las mismas colonias, se acordó que en el caso de que decidieran abandonar esta nueva formación se mantendrían los acuerdos de cooperación económica y técnica con Francia.²⁹ Con excepción de Guinea, la totalidad de las colonias decidió incorporarse a la *Comunidad*, no obstante que todos los africanos se sentían tentados por la independencia. En su decisión estuvo presente el razonamiento de que incorporarse a la iniciativa comunitaria francesa significaba contar con el respaldo político y financiero de la vieja metrópoli a la hora en que tuvieran que enfrentar las responsabilidades del gobierno y de la administración del territorio.³⁰ Como vemos, fue el mismo razonamiento que siguieron las colonias británicas al momento de decidir si ingresaban o permanecían dentro de la **Commonwealth**.

La *Comunidad Francesa* no prosperó y hacia 1961, cuando las independencias de África se venían en cascada, prácticamente desapareció. Lo único que sobrevivió a este experimento fue el Ministerio de Cooperación con competencia para la concesión y la distribución de ayuda económica y técnica, lo cual fue hasta cierto punto lógico ya que las

²⁷ Realizado el 28 de septiembre de 1958.

²⁸ La Comunidad Francesa se creó a partir de la Constitución de 1958 de la V República (Artículos 1º, 77, 78, 80, 82, 83, 84 y 86). Tenía la característica de contar con una serie de instituciones que pretendían dotarle de un carácter ejecutivo: una Presidencia, un Ministerio de Cooperación y un Senado, entre las más importantes. Sin embargo, la Comunidad seguía adoleciendo de una verticalidad evidente que obstaculizó su funcionamiento (por ejemplo, la presidencia de la Comunidad la ostentaba el Presidente de la República Francesa); ver Henri Grimal, *op. cit.*, pp. 365-366 y Luis Ignacio Sánchez, *op. cit.*, pp. 38-40.

²⁹ Fueron los casos de Alto Volta, Costa de Marfil, Dahomey, República de Sudán, Níger y Mauritania. Las colonias que decidieron permanecer dentro de la Comunidad fueron Senegal, Madagascar, República Centroafricana, Congo-Brazzaville, Gabón y Chad. Henri Grimal, *op. cit.*, p. 372.

³⁰ *Ibidem*, p. 369.

ex colonias, en vías de construir sus propias formaciones estatales, seguían demandando asistencia económica y técnica para subsistir.³¹ De ese modo, ni la *Unión Francesa* ni la *Comunidad Francesa* lograron el éxito que para ese momento ya había alcanzado la *Commonwealth*. La una, por haber persistido en la idea de mantener el imperio; la otra porque Francia no desplegó los esfuerzos necesarios para idear las instituciones adecuadas que le dieran viabilidad a futuro.³²

Sin embargo, el hecho de que los acuerdos de cooperación hayan sobrevivido al colapso de la *Comunidad* en 1961 hizo que Francia y sus ex colonias mantuvieran una vinculación *de facto* mediante la puesta en marcha de esos acuerdos. Esa vinculación -que trascendió a la misma entidad que le dio origen- aunada a las precarias condiciones en las que todavía se encontraban los recién creados Estados a finales de la década de 1960 (que les hacían fuertes demandantes de recursos financieros y técnicos), hizo que en marzo de 1970 Francia, Bélgica, Senegal, entre otros países, crearan la **Agence de coopération culturelle et technique (ACCT)**, una agencia especializada en la cooperación al desarrollo.

La creación de la **ACCT** fue iniciativa de las propias ex colonias que consideraban necesaria una entidad reguladora superior que permitiera la institucionalización de los vínculos de cooperación que mantenían con Francia. Lo interesante de esta nueva entidad, desde luego distinta a las experiencias de tipo comunitario, es que no solamente incluyó a Francia y algunas de sus ex colonias, como era natural, sino también a Bélgica, otra ex metrópoli que al igual que Francia y Gran Bretaña había perdido su imperio entre 1945 y 1970. Además, se incluyeron a dos ex colonias belgas (Burundi y Ruanda) y ex colonias de la misma Gran Bretaña (Mauricio y Canadá). Este peculiar rasgo es muy importante ya que ayudó a definir de principio el carácter abierto que con el tiempo caracterizaría a la **ACCT**,

³¹ *Ibidem*, p. 372.

³² Quizá la explicación del fracaso de la Comunidad no sea suficiente. Sin embargo creemos que la profundización de las causas deben ser expuestas en otro trabajo. Por otro lado, hay que resaltar que si bien la *Comunidad Francesa* no tuvo éxito para fungir como un mecanismo a través del cual Francia y sus ex colonias se mantuvieran vinculadas una vez que acabó el imperio, sí lo tuvo (aunque parcialmente) para que Francia amortiguara el impacto de aquellas independencias que tuvieron lugar entre 1958 y 1961, la mayoría de las cuales se dieron en África.

en el sentido de que aceptaba incluso a países que no habían sido ex colonias francesas.³³ Con el tiempo la ACCT logró sobrevivir y evolucionar a tal punto que de ser una agencia especializada pasó a constituirse como una organización de carácter internacional, lo que hoy conocemos como **Organisation internationale de la Francophonie (OIF)** a partir de 1998. De esta manera, desde su origen y hasta el día de hoy la **OIF-ACCT** se ha constituido como un mecanismo a través del cual se ha desahogado parte de la relación entre Francia y la mayoría de sus ex colonias, tal como ha sucedido con la propia **Commonwealth**.

Hasta aquí hemos hecho una breve revisión sobre la forma en la que encararon Gran Bretaña y Francia el problema de la disolución de su imperio. Así, hemos podido ver que la forma en que cada una asumió ese problema determinó *las formas y los tiempos* con que buscaron enfrentarlo. Por un lado, Gran Bretaña echó a andar una entidad internacional *sui generis* al momento mismo de la disolución del Imperio Británico, la **Commonwealth**. Por el otro, Francia trató de seguir su ejemplo impulsando iniciativas semejantes, como la *Unión Francesa* y la *Comunidad Francesa*, aunque sin mucho éxito. No obstante, esas experiencias sembraron vínculos de cooperación entre Francia y las antiguas colonias que terminaron por conducir a la creación de un organismo que fuera el responsable de dicha cooperación, la ACCT.

Sin embargo, más allá de esta diferencia entre ambas experiencias, existe una similitud fundamental y es que las dos reflejan dos modos de vinculación multilateral entre la vieja metrópoli y un gran número de sus ex colonias que surgieron al término del imperio; mostrando a la vez una tendencia en la que la ex metrópoli busca reagruparse con sus antiguas colonias, recién independizadas, bajo una modalidad comunitaria que estuviera basada en lazos de cooperación. Otra importante similitud entre la experiencia británica y la francesa, relacionada íntimamente con la anterior, es que en los dos casos existió en las ex

³³ El hecho de que Bélgica, una ex metrópoli al igual que Francia y Gran Bretaña, haya sido uno de los miembros fundadores de la Agencia puede llevar a suponer que, al igual que Francia, se vio beneficiada con la creación de esta organización en el sentido de que le permitía mantenerse vinculada con algunas de sus ex colonias. Dado que por el momento nos interesa solamente la vinculación que generó dicha entidad entre Francia y la mayoría de sus ex colonias, la verificación de la hipótesis sobre el caso belga tendrá que ser abordada en otro trabajo.

colonias la voluntad por mantener una vinculación con la ex metrópoli en virtud, como vimos, de las condiciones en las que emergieron a la vida independiente. Ésta voluntad es más evidente en la experiencia de Francia pues fueron las propias ex colonias quienes propusieron la creación de la ACCT, a diferencia de la **Commonwealth** donde fue Gran Bretaña quien la puso en marcha. También esto es sumamente importante porque nos advierte que la conformación y consolidación de ambos mecanismos como espacios de interacción entre la ex metrópoli y sus ex colonias no fue resultado de un proceso unidireccional, vertical, que respondiera sólo a la voluntad del antiguo polo metropolitano para mantenerse vinculada con sus ex colonias, sino que fue resultado de un proceso en el que confluyeron, tanto las aspiraciones de la metrópoli por continuar con cierta tutela sobre los antiguos espacios coloniales, como las necesidades de las colonias. En el siguiente apartado revisaremos brevemente cómo inició cada uno de estos mecanismos, para luego proseguir con una sucinta exposición de la maquinaria institucional que permite su funcionamiento.

1.2 La Commonwealth of Nations

Si bien es cierto que la *British Commonwealth of Nations* existía desde 1931, no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando Gran Bretaña “echó mano” de ese esquema de asociación para hacer frente a la crisis del imperio. ¿Cómo es que la política británica habilitó a esta entidad para que cumpliera esa función? Fundamentalmente con la aplicación de una estrategia que he identificado como ‘procedimiento de la **Commonwealth**’ que se fraguó a partir de una combinación que se fue dando entre la experiencia que ya tenía Gran Bretaña con el *dominion status* y el proceso de independencia de India (1947), Ceilán y Birmania (1948) por una parte, y de la creación del estado de Pakistán (1947), por la otra.³⁴

³⁴ Es pertinente aclarar que este ‘procedimiento’ no lo encontré en ninguno de los trabajos que consulté sobre la Commonwealth, y hasta donde yo sé tampoco se encuentra en los materiales que tratan el tema y que se encuentran disponibles en México. Existe información general sobre cuando comenzó la Commonwealth y sobre todo, sus antecedentes, pero no sobre la forma en la que se puso en marcha y la forma en la que se extendió a las demás colonias. La formulación de lo que yo llamo ‘procedimiento de la Commonwealth’ y la argumentación que hago en todo este apartado sobre la manera en que la que se aplicó, *la construí* a partir de relacionar una serie de datos e información general sobre: a) los países que fueron colonias británicas; b) sobre la Gran Bretaña; y c) sobre la misma Commonwealth. Esos datos e información los obtuve de fuentes

En efecto, al final de la Segunda Guerra Mundial, estas formaciones coloniales alcanzaron su independencia bajo el esquema de la *British Commonwealth of Nations* que venía regulando las relaciones entre Gran Bretaña y las ‘colonias blancas’, como Australia y Nueva Zelanda. En el caso de estos países asiáticos, la independencia estuvo precedida por un periodo de negociaciones al que Gran Bretaña llegó con una doble propuesta: otorgar la independencia parcial **dentro** de la *British Commonwealth*, según el esquema del *dominion system* y donde la facultad del autogobierno y la lealtad a la Corona británica eran elementos centrales; u otorgar la independencia total pero **fuera** de la *British Commonwealth*. La colonia, por su parte, tenía que sopesar los inconvenientes y ventajas que podría ofrecer cualquiera de las dos opciones, tomando en cuenta que alcanzar la independencia inmediata equivalía naturalmente a renunciar a formar parte de la asociación. Con excepción de Birmania, el resto de este primer grupo de colonias asiáticas optó por ceñirse al esquema del *dominion system* y, en consecuencia, por su ingreso automático a lo que en ese momento todavía era la *British Commonwealth of Nations*, dando como resultado el singular hecho de que la fecha de independencia de India, Ceilán y Pakistán³⁵ terminó siendo la misma de su ingreso a la asociación, es decir, 1947.

El problema surgió poco después. En 1949, tras haber ostentado durante dos años el *dominion status* y, por tanto, de haber guardado lealtad a la Corona británica, India anunció su voluntad de convertirse en república, pero también de no querer dejar de ser miembro de la asociación. Porque, en efecto, las aspiraciones de India cancelaban la posibilidad de que le siguiera guardando lealtad a Jorge VI y por tanto que pudiera continuar perteneciendo a la *British Commonwealth of Nations*. Para los responsables de la política británica, el reto entonces era saber cómo una asociación en la que el monarca británico fungía como Jefe de

tan diversas como el World Factbook 2010 de la CIA (consultado en la red: www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html, el 3 de abril de 2010); un almanaque sobre política mundial (Barry Turner [ed.], *The Statesman's Yearbook. The politics, cultures and economies of the World*, Palgrave MacMillan, Hong Kong, 2005, 2082 pp.); uno sobre la Gran Bretaña (David Butler and Gareth Butler, *Twentieth-Century British Political Facts 1900-2000*, Mac Millan Press, 8th edition, Great Britain, 2000, 584 pp.); y de libros como los ya citados de Henri Grimal, Luis Ignacio Sánchez o el de Tony Smith (la página electrónica de la Commonwealth no es de mucha ayuda). Por lo demás, la expresión “procedimiento de la Commonwealth” la retomé de Henri Grimal quien ya la utilizó en *Historia de las...* (p. 9) pero con un talante más general ya que en ninguna parte de su trabajo explica en qué consistió ni, en consecuencia, profundiza al respecto.

³⁵ Insistimos que en el caso de Pakistán fue su creación.

Estado de los países miembros (y en el caso de India como Rey-Emperador) podría aceptar a una república. También con habilidad, el problema se resolvió durante un cónclave que se llevó a cabo en el mismo año de 1949 y al que asistieron todos los países que en ese momento formaban parte de la *British Commonwealth of Nations*: Gran Bretaña, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, India, Pakistán y Ceilán. Ahí se acordó darle un nuevo significado y sentido a la Corona en el ámbito de la agrupación, estableciendo que en adelante las funciones del rey de Gran Bretaña dentro de la *British Commonwealth of Nations* serían las de simbolizar el principio de libre asociación que la regía y de constituir la cabeza visible (*Headship*) de la misma. Con esta modificación no había impedimento para que una república como India pudiera participar de la **Commonwealth**, en virtud de que no debía guardar lealtad a la Corona británica, ni aceptarla como su Jefe de Estado; tan sólo debía reconocerla como un símbolo de esa comunidad. Todo esto se vertió en la Declaración de Londres que emanó de esa reunión, documento que se considera fundacional de la moderna **Commonwealth** porque además de la nueva doctrina que la inspiraba, se decidió eliminar el término ‘british’ de la denominación oficial para quedar simplemente como **Commonwealth of Nations**, como la conocemos actualmente.³⁶

El caso de India se volvió entonces muy importante en el desarrollo de la **Commonwealth** porque incorporó un elemento temporal a la fórmula “de cos caras” que Gran Bretaña había ideado para otorgar las independencias de sus colonias: a partir de entonces no sólo se trataba de decidir si se alcanzaba la independencia parcial o total sino también de permitir que la antigua colonia pudiera elegir en un momento dado si continuaba o no dentro de la asociación. Esto originó lo que hemos denominado ‘procedimiento de la Commonwealth’, y que en síntesis podría expresarse de la siguiente manera:

³⁶ Consultada en:
<http://www.thecommonwealth.org/document/181889/34293/35468/214257/londondeclaration.htm>, entrada del 20 de mayo de 2010.

*Gran Bretaña otorgaría el autogobierno a la colonia con el fin de que ésta asumiera gradualmente las responsabilidades totales del gobierno y la administración. Al mismo tiempo, la colonia accedía a la **Commonwealth**, haciendo del acceso al autogobierno sinónimo de ingreso a la asociación. Cuando lo creyera conveniente, la ex colonia expresaría su deseo de lograr la independencia total y anunciaría el tipo de régimen que adoptaría, teniendo que decidir simultáneamente si continuaba o no como miembro de la **Commonwealth**.*

Hay que destacar que la ex colonia podía continuar si así lo deseaba con el esquema de autogobierno al amparo de la **Commonwealth**, lo cual en cierto modo representaba continuar con la vieja tradición que podríamos llamar de ‘estabilidad vinculante’ que había impuesto la *British Commonwealth of Nations*. También es importante notar que la totalidad de los países que en su momento decidieron alcanzar la independencia total una vez transcurrido un periodo de autogobierno resolvieron continuar dentro de la asociación.

El ‘procedimiento de la **Commonwealth**’ se convirtió en el patrón de descolonización que Gran Bretaña desarrolló en África, el Caribe y el Pacífico entre 1947 y 1984. Sin embargo, la complejidad del proceso de formación del Estado, sobre todo en África, resultado a su vez de las distintas realidades coloniales, hizo que su aplicación sufriera algunos ajustes con el fin de adaptarse a las especificidades de cada caso.

Así por ejemplo, tenemos que 31 colonias se sujetaron al ‘procedimiento de la **Commonwealth**’ tal y como había sido formulado en un principio, es decir, que todas esas colonias ingresaron a la **Commonwealth** en el momento mismo en el que accedieron al autogobierno. De esas 31 colonias, 16 decidieron alcanzar la independencia total en cierto momento³⁷: **India** (1950); **Pakistán** (1956); **Sri Lanka** (1971); **Ghana** (1960); **Nigeria** (1963); **Sierra Leona** (1971); **Trinidad y Tobago** (1976); **Uganda** (1963); **Kenya** (1964); **Malta** (1974); **Gambia** (1970); **Guyana** (1970), **Mauricio** (1992); **Islas Fiji** (1986); **Zambia** (1964); y **Sudáfrica** (1961). Mientras que las colonias restantes (15) optaron por

³⁷ El año entre paréntesis indica la fecha en que anunciaron su independencia total y su deseo de continuar dentro de la asociación.

continuar como territorios con autogobierno, aceptando al monarca inglés como su Jefe de Estado (por lo menos hasta el día de hoy); ellas son: **Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Jamaica, Barbados, Bahamas, Grenada, Papua Nueva Guinea, Tuvalu, Islas Salomón, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Belice, Antigua y Barbuda, San Kitts y Nevis.**

Hubo realidades coloniales que propiciaron que el ingreso de la colonia a la **Commonwealth** se diera hasta el momento en el que alcanzó la independencia total y no cuando se le otorgó el autogobierno. Fueron los casos de **Botswana, Lesotho, Seychelles, Dominica, Kiribati y Brunei.**

Un caso similar fue el de aquellas ex colonias que ingresaron a la **Commonwealth** también en el momento en el que alcanzaron la independencia total, pero con la diferencia de no haber tenido un periodo de autogobierno. En esa situación se encontraron **Namibia, Nauru, Singapur, Vanuatu, Malaysia, Swazilandia y Tonga.**

Hubo situaciones excepcionales –si es que podemos hablar de “excepcionalidad” dentro de la complejidad de este proceso- como el de **Malawi**, que tuvo dos periodos de autogobierno, uno cuando se llamaba Nyasialandia (1963-1964) y otro ya bajo su nombre actual (1964-1966)³⁸. O como **Tanzania** único país cuya fecha de ingreso a la **Commonwealth** (1961) es anterior a la fecha de su independencia (1964).³⁹

³⁸ Junto con Rhodesia del Norte y Rhodesia del Sur, Nyasialandia formaba la *Federación de Rhodesia y Nyasialandia* creada en 1953. El 31 de diciembre de 1963 la Federación se disolvió cuando Nyasialandia y Rhodesia del Sur consiguieron el autogobierno. Pocos días después, en enero de 1964, Rhodesia del Norte hizo lo propio. El 6 de julio de 1964 Nyasialandia consiguió su independencia y cambió su nombre a Malawi. Por su parte, Rhodesia del Norte accedió a la independencia total meses después de que alcanzó el autogobierno, el 24 de octubre de 1964, convirtiéndose en República y cambiando su nombre a Zambia.

³⁹ O mejor dicho, anterior a la fecha de su *creación* ya que Tanzania nació de la fusión de dos ex colonias inglesas, Tanganika y Zanzíbar, el 26 de abril de 1964. Lo que ocurrió fue que para cuando nació Tanzania en 1964, Tanganika ya había tenido un periodo de autogobierno, de 1961 a 1962, lo que significaba que en 1961 ya había ingresado a la Commonwealth.

Por último estarían los casos de las ex colonias que ingresaron a la **Commonwealth** después de haber alcanzado la independencia total: **Chipre, Camerún, Samoa, Maldivas, Bangladesh, Mozambique y Ruanda.**⁴⁰

A pesar de las especificidades de cada realidad colonial, el objetivo principal del ‘procedimiento de la **Commonwealth**’ se cumplió: 42 de los 54 actuales países miembros ingresaron al momento de alcanzar su independencia, ya hubiese sido ésta parcial (autogobierno) o total (cuando eligieron su régimen político). En cualquier caso, lo interesante de este procedimiento es que logró vincular el fin del dominio colonial con el inicio de la pertenencia de la colonia a la **Commonwealth**, al menos en la gran mayoría de las ex colonias que participan en ella. Esto hizo que la fecha de ingreso de las colonias a esta agrupación terminara siendo la fecha de su independencia, tal y como se puede observar en la siguiente tabla:

TABLA 1.1
MIEMBROS DE LA ‘COMMONWEALTH OF NATIONS’

	PAÍS	INDEPENDENCIA	INGRESO
1.-	Antigua y Barbuda	1-Nov-1981	1981
2.-	Australia*	1-Ene-1901	1931
3.-	Bahamas	10-Jul-1973	1973
4.-	Bangladesh	16-Dic-1971	1972
5.-	Barbados	30-Nov-1966	1966
6.-	Belize	21-Sep-1981	1981
7.-	Botswana	30-Sep-1966	1966
8.-	Brunei	1-Ene-1984	1984
9.-	Camerún	1-Ene-1960	1995
10.-	Canadá*	1-Jul-1867	1931
11.-	Chipre	16-Ago-1960	1961
12.-	Dominica	3-Nov-1978	1978

⁴⁰ El desfase de Camerún, Mozambique y Ruanda entre la fecha de su independencia y la fecha de su ingreso a la *Commonwealth* se explica, como se puede inferir, por no haber formado parte del Imperio Británico. Camerún fue un antiguo protectorado repartido entre Gran Bretaña y Francia. Cuando el Camerún francés alcanzó su independencia se constituyó en el Camerún actual, mientras que el ‘Camerún inglés’ decidió unirse a Nigeria. Por su parte, Mozambique fue una colonia de Portugal que aprovechando la crisis política de la metrópoli (la Revolución de los claveles) logró su independencia en 1975. Ruanda fue una colonia belga que se independizó en 1962.

13.-	Fiji (Islas)	10-Oct-1970	1970
14.-	Gambia	18-Feb-1965	1965
15.-	Ghana	6-Mar-1957	1957
16.-	Grenada	7-Feb-1974	1974
17.-	Guyana	26-May-1966	1966
18.-	India	15-Ago-1947	1947
19.-	Jamaica	6-Ago-1962	1962
20.-	Kenya	12-Dic-1963	1963
21.-	Kiribati	12-Jul-1979	1979
22.-	Lesotho	4-Oct-1966	1966
23.-	Malawi	6-Jul-1964	1964
24.-	Malasia	31-Ago-1957	1957
25.-	Maldivas	26-Jul-1965	1982
26.-	Malta	21-Sep-1964	1964
27.-	Mauricio	12-Mar-1968	1968
28.-	Mozambique	25-Jun-1975	1995
29.-	Namibia	21-Mar-1990	1990
30.-	Nauru	31-Ene-1968	1968
31.-	Nueva Zelanda*	26-Sep-1907	1931
32.-	Nigeria	1-Oct-1960	1960
33.-	Pakistán	14-Ago-1947	1947
34.-	Papua Nueva Guinea	16-Sep-1975	1975
35.-	Ruanda	1-Jul-1962	2009
36.-	San Kitts y Nevis	19-Sep-1983	1983
37.-	Santa Lucía	22-Feb-1979	1979
38.-	San Vicente y las Granadinas	27-Oct-1979	1979
39.-	Samoa	1-Ene-1962	1970
40.-	Seychelles	29-Jun-1976	1976
41.-	Sierra Leona	27-Abr-1961	1961
42.-	Singapur	9-Ago-1965	1965
43.-	Salomón (Islas)	7-Jul-1978	1978
44.-	Sudáfrica*	31-May-1910	1931
45.-	Sri Lanka	4-Feb-1948	1948
46.-	Swazilandia	6-Sep-1968	1968
47.-	Tonga	4-Jun-1970	1970
48.-	Trinidad y Tobago	31-Ago-1962	1962
49.-	Tuvalu	1-Oct-1978	1978
50.-	Uganda	9-Oct-1962	1962
51.-	Reino Unido de la Gran Bretaña	Ex Metrópoli	1931
52.-	Tanzania	26-Abr-1964	1961

53.-	Vanuatu	30-Jul-1980	1980
54.-	Zambia	24-Oct-1964	1964

(*) Se trata de las primeras colonias británicas que lograron el *dominion status*, fecha que se considera su independencia. La fecha de su ingreso a la Commonwealth corresponde a la fecha en que se sancionó el Estatuto de Westminster de 1931 por el que se creó la *British Commonwealth of Nations*. Por su parte, la fecha ‘de ingreso’ de Gran Bretaña corresponde a la firma de ese Estatuto. FUENTE: elaboración propia, con datos del *World Factbook 2010* de la CIA (consultado en su página electrónica: www.cia.gov) y de la página electrónica de las Commonwealth Heads of Government Meeting: www.chogm2010.mt

Aún más: del total del territorio que ocupan los actuales países que forman parte de la **Commonwealth**, la mayoría corresponde al área que ocupó el antiguo Imperio Británico. El resto corresponde a las ex colonias que nunca han pertenecido a la asociación (como Palestina, Egipto o Irak); a aquellas que la abandonaron y no se han reincorporado (como Zimbabwe e Irlanda); y a territorios con status especial dentro de la estructura del Reino Unido (como Anguila o las Islas de Pitcairn).

1.2.1 Evolución institucional de la Commonwealth

Conforme Gran Bretaña fue desarrollando este procedimiento, también impulsó la creación de una serie de instituciones que tenían el objetivo de hacer de la **Commonwealth** un mecanismo que le permitiera edificar una relación sólida con sus ex colonias basada en vínculos *no coloniales*. La primera de estas instituciones que mencionaremos es la **Commonwealth Heads of Government Meeting** (CHOGM) las cuales se venían realizando prácticamente cada año desde 1887 bajo diferentes nombres. De 1887 a 1907 se realizaron bajo la denominación de *Colonial Conference*; de 1911 a 1937 cambiaron su nombre por el de *Imperial Conference*; y de 1944 a 1969 se llamaron *Commonwealth Prime Ministers’ Meeting*.⁴¹ A partir de 1971 las reuniones se denominaron con el nombre actual de CHOGM, y se llevan a cabo cada dos años, constituyendo un foro de consultas tipo “cumbres” entre los primeros ministros de los países miembros de la **Commonwealth**.

Otra importante institución es el **Commonwealth Secretariat** constituida en 1964 y puesta en marcha un año después. Su creación respondió al riesgo de parálisis política que

⁴¹ David Butler and Gareth Butler, *op. cit.*, p. 495.

implicaba el carácter informal de las reuniones (se llevaban a cabo sin agenda previa) y a la falta de resultados prácticos que se derivaban de tal condición. Hoy por hoy, la **Commonwealth Secretariat** es de las piezas clave de toda la estructura de la **Commonwealth** ya que encauza los esfuerzos políticos de la asociación, promoviendo la consulta y la cooperación en varias áreas. Su sede está en **Londres**.⁴²

Una institución más es el **Headship of the Commonwealth**, personificada por el monarca británico. Desde 1949 el papel del monarca dentro de la **Commonwealth** es meramente simbólico pues, como ya vimos, tan sólo representa a la asociación en el mundo, participando en actos protocolarios (recepción de diplomáticos, inauguración de eventos varios) y en discursos (como el del **Día de la Commonwealth**). Por esa razón y porque existe la **Commonwealth Secretariat** que administra los esfuerzos políticos y económicos de la asociación, existe una opinión muy difundida –sobre todo en Gran Bretaña– según la cual la figura del **Headship** sale sobrando en el esquema institucional de la **Commonwealth**. De cualquier forma, hoy por hoy la Reina Isabel II es un referente de la asociación en todo el mundo.⁴³

Otra institución es el **cuerpo de principios** que orienta las acciones de la **Commonwealth**. Está constituido por la *Declaración de Singapur* (1971), la *Declaración de Harare* (1991) y el *Programa de Acción Millbrook de la Commonwealth* (1995). La primera de ellas contiene los principios básicos de la asociación:

- Mantener la paz
- Mantener la libertad
- Mantener la cooperación internacional
- Oponerse a la discriminación racial
- Oponerse a la dominación colonial
- Oponerse a las amplias disparidades de riqueza⁴⁴

⁴² Tomado de la página de la Secretaría General de la Commonwealth: www.thecommonwealth.org

⁴³ David Mc Intyre, *A guide to the contemporary Commonwealth*, Palgrave, Great Britain, 2001, pp. 51-53.

⁴⁴ La *Declaración de Singapur* es un documento emanado de la Reunión de Jefes de Gobierno de la Commonwealth celebrada en Singapur en 1971. Su importancia radica en que se trató de la primera vez desde

La *Declaración de Harare* refrendó estos principios, agregando el respeto a los derechos humanos.⁴⁵ Por su parte, el *Programa de Acción Millbrook de la Commonwealth* se instituyó para llevar concretizar los principios de la Declaración de Harare.⁴⁶ Más allá de la retórica que subyace en las declaraciones, lo importante es que cohesionaron a los países miembros en torno a una serie de valores que compartían todos ellos y que, por otra parte, eran valores que caracterizaban al mundo de entonces.⁴⁷

Para concretar los objetivos planteados se crearon varios organismos, principalmente en el área de cooperación al desarrollo. El primero de ellos fue el **Commonwealth Foundation for Technical Co-operation (CFTC)** creado en 1971 precisamente a raíz de la *Declaración de Singapur*. Se trata del organismo de la **Commonwealth** responsable de la aplicación de los programas de ayuda para el desarrollo para los países miembros de la asociación. El **CFTC** trabaja sobre la base de las asistencia técnica mutua entre países con alto grado de desarrollo tecnológico y aquellos que poseen un nivel bajo de tecnología. Así mismo, el **CFTC** es un importante proveedor de redes de conocimiento, expertos en áreas específicas y programas de capacitación. Su sede se encuentra también en **Londres**.⁴⁸

El otro organismo es el **Commonwealth of Learning** creado en 1982 con el objetivo de estimular la educación a distancia entre los miembros de la asociación; su sede está en Vancouver, Canadá. En razón de que la cooperación al desarrollo es una de las

que inició la Commonwealth en que se le dotó de un ideario compacto que orientara sus acciones. En ese sentido, 1971 constituye un parteaguas dentro de la conformación de la Commonwealth ya que se presentó como una entidad internacional moderna, adaptada a las condiciones de la realidad internacional de entonces. *Declaración de Singapur* consultada en: <http://www.thecommonwealth.org/document/181889/34293/35468/35775/singapore.htm>, entrada del 20 de mayo de 2010.

⁴⁵ La *Declaración de Harare* es un documento emanado de la Reunión de Jefes de Gobierno de la Commonwealth celebrada en Harare, Sudáfrica, en 1991. Consultada en: <http://www.thecommonwealth.org/document/181889/34293/35468/35773/harare.htm>, entrada del 20 de mayo de 2010.

⁴⁶ Adoptado en 1995 por los Jefes de Gobierno de la asociación.

⁴⁷ No olvidemos, por ejemplo, que la década de 1960 fue declarada por la UNCTAD como la “Década del Desarrollo” haciendo referencia precisamente a los países de África y Asia recién independizados de las potencias europeas. Además, la política del *apartheid* de Sudáfrica desde finales de la década de 1950 (que derivó en su salida de la Commonwealth en 1961), sensibilizó a los entonces países miembros de la asociación, que en su mayoría eran países con población negra.

⁴⁸ Consultado en <http://www.thecommonwealth.org/subhomepage/158192/>, entrada del 20 de mayo 2010

tareas principales dentro de la **Commonwealth**, tanto el **CFTC** como la **Commonwealth of Learning** son hoy por hoy, junto con la **Commonwealth Secretariat**, de las instituciones clave de la asociación.

Otra de las instituciones importantes han sido los **Commonwealth Games**. Estos juegos se han celebrado desde 1930 y se llevan a cabo cada cuatro años; sólo en las ediciones correspondientes a 1942 y 1946 se suspendieron debido a la Segunda Guerra Mundial. Además de los 53 miembros de la **Commonwealth**, en lo Juegos participan las Islas Falkland, Santa Helena, Anguila, British Virgin Islands, Islas Caimán, Montserrat, Turks and Caicos, Gibraltar, Guernsey, Isle of Man, Jersey, Islas Cook, Niue, Islas Norfolk.⁴⁹

También habría que contar al **Commonwealth Day** que se celebra el segundo lunes de marzo desde 1975 cuando en la CHOGM que tuvo lugar en Kingston, Canadá propuso la celebración de una fecha comunitaria para promover los valores de la **Commonwealth**, especialmente la cooperación al desarrollo y el bienestar de los ciudadanos de la asociación.⁵⁰

Por último, señalemos el papel que han jugado las **organizaciones de carácter gubernamental** y las **organizaciones de la sociedad civil**, las cuales han servido para complementar las acciones de la **Commonwealth** y para fortalecer el sentido de cooperación al interior de la misma.⁵¹ Entre las primeras se pueden citar al *Commonwealth Centre for Electronic Governance* (CCEG), el *Commonwealth Disaster Management Agency Ltd* (CDMA), el *Commonwealth Secretariat Publications*, el *Commonwealth Business Council* (CBC), o la *Commonwealth Trade Union Group* (CTUG). Y entre las segundas se encuentran la *Association of Commonwealth Amnesty International Sections*, la *Commonwealth Human Rights Commissions Project*, o la *Commonwealth Association Of Public Sector Lawyers*.

⁴⁹ Se trata de territorios con un status especial dentro de la estructura administrativa de Gran Bretaña. Los países que conforman el Reino Unido -Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte- participan de forma separada. Consultado en: <http://www.thecommonwealth.org/Internal/180391/>, entrada del 19 de mayo de 2010.

⁵⁰ Consultado en <http://www.thecommonwealth.org/Internal/180387/>, entrada del 19 de mayo de 2010

⁵¹ Consultado en: http://www.thecommonwealth.org/subhomepage/174739/commonwealth_family/, entrada del 19 de mayo de 2010.

Vistas en conjunto todas estas entidades –**CHOGM's, Commonwealth Secretariat, Headship of Commonwealth, CFTC, COL, Commonwealth Day, Commonwealth Games, cuerpo de principios**- conforman un **sistema institucional** que ha reforzado a la **Commonwealth** en el sentido de que le han dotado de certidumbre que asegura su supervivencia y su funcionamiento a futuro. Dado que su perfil es marcadamente de cooperación y estimulan un ambiente comunitario, su funcionamiento en conjunto propicia una cohesión entre los países que forman parte de la **Commonwealth** bajo la forma de una *comunidad*. Ahora revisemos la experiencia de Francia.

1.3 La Organisation internationale de la Francophonie

Como lo apuntamos anteriormente, el origen de la actual **Organisation internationale de la Francophonie (OIF)** fue la **Agence de coopération culturelle et technique (ACCT)** creada el 20 de marzo de 1970 a través de la firma de un tratado suscrito en Niamey, la capital de Níger. La agencia surgió a partir de una necesidad específica de las ex colonias francesas, a saber, la de allegarse los recursos necesarios vía la cooperación multilateral para poder sobrevivir como estados. Concretamente la petición la formularon los jefes de Estado de cinco países africanos: Habib Bourgiba de Túnez; Norodom Sihanouk de Camboya; Hamani Diori de Nigeria; Chárles Hebu de Líbano; y Léopold Sedar Senghor de Senegal.⁵² Desde su origen los trabajos de la **ACCT** se fundamentaron en dos aspectos que hasta la fecha siguen constituyendo los espacios de acción más importantes de la **OIF**: la cooperación al desarrollo y la lengua común.

Respecto al primero, recordemos que la materialización de la **ACCT** no se realizó en el vacío sino que se ideó precisamente sobre la base de la experiencia que compartían Francia y sus ex colonias en materia de cooperación desde 1958. En la materialización de la **ACCT** también contaron las experiencias de cooperación previas que habían tenido entre ellos los mismos países africanos, ex colonias francesas o no, tales como la *Unión Africana y Malgache* de 1961; su sucesora la *Unión Africana y Malgache de Cooperación*

⁵² Consultado en la página web: http://www.ambafrance-es.org/article.php3?id_article=556, entrada del 19 de septiembre de 2005.

Económica de 1964; y la *Organización Común Africana y Malgache* de 1965.⁵³ Respecto a la lengua común, debemos señalar la importancia que las mismas colonias francesas le habían dado al hecho de compartir un idioma y ciertos valores culturales, que se manifestó en propuestas como la que hicieron en 1960 Hamani Diori, Habib Bourguiba, y Léopold Sédar Senghor –los mismos que impulsaron la creación de la **ACCT**- para reagrupar a las colonias que se habían independizado con el fin de continuar su relación con Francia pero ahora sobre la base de la afinidad cultural y lingüística que compartían.⁵⁴

La tendencia a tomar la similitud lingüística como un criterio de reagrupamiento se expresó también en la creación de uniones políticas como la *Reunión Democrática Africana* de 1946 (que incluía a las colonias africanas francófonas) y de entidades internacionales de carácter privado como la *Union internationale des journalistes et de la presse de langue française* de 1950 o la *Association des Universités Partiellement ou Entièrement de Langue Française* de 1961. También se impulsaron entidades de carácter gubernamental tales como la *Conférence des ministres de l'éducation nationale des pays francophones* de 1960, la *Association internationale des parlementaires de langue française* de 1967 o la *Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays francophones* de 1969.⁵⁵

Visto de ese modo, la creación de la **ACCT** no fue sino la culminación -de hecho *la institucionalización*- de los esfuerzos desplegados tanto por Francia como por sus ex colonias para estrechar sus relaciones tras la desaparición del imperio a partir de la cooperación económica y dentro del marco de la similitud lingüística que compartían. Los países que firmaron el tratado por el cual se creó la **ACCT** fueron en total 20, doce ex colonias francesas -**Benin, Burkina Fasso, Chad, Costa de Marfil, Gabón, Haití, Malí, Níger, Senegal, Togo, Túnez y Vietnam**- siete no-ex-colonias-francesas -**Burundi y Ruanda** (ex colonias belgas); **Canadá y Mauricio** (ex colonias británicas); **Luxemburgo y Mónaco** - y dos ex metrópolis -**Francia y Bélgica**.

⁵³ Jesús Cantera Ortiz de Urbina y Nicolás Campo Plaza, *Diccionario Akal de cultura y civilización francesas*, Ediciones Akal, Madrid, 2002, pp. 18-19.

⁵⁴ Consultado en la página de la OIF: www.francophonie.org, entrada del 19 de septiembre de 2005

⁵⁵ *Idem*.

Como se ve, a diferencia de la **Commonwealth**, la **ACCT** nació con un carácter menos restrictivo en el sentido de que aceptó como miembros no sólo a ex colonias francesas, sino también a ex colonias que formaron parte de otros imperios e incluso a países que no tuvieron vinculación alguna con cualquiera de los imperios europeos del siglo XX (como Luxemburgo o Mónaco). Así pues, he identificado que después de 1970 fueron aceptados tres tipos de formaciones políticas (las líneas que expongo a continuación, referidas a la composición de la **ACCT-OIF**, son el resultado de un examen que yo mismo realicé a la lista de miembros de la Organización consultada en su página electrónica):⁵⁶

En primer lugar los países *que fueron ex colonias francesas*⁵⁷: **Líbano** (1973); **República Centroafricana** (1973); **Islas Comores** (1977); **Djibouti** (1977); **Vanuatu** (1979); **Mauritania** (1980); **Marruecos** (1981); **República del Congo** (1981); **Guinea** (1981); **Madagascar** (1989); **Laos** (1991); **Camerún** (1991); y **Camboya** (1993).

En segundo lugar, los países *no-ex-colonias francesas*: **Seychelles** (1976), **Dominica** (1979), **Santa Lucía** (1981), **Egipto** (1983), **Chipre** (2006) y **Ghana** (2006), todas ex colonias británicas; **Guinea Bissau** (1979), **San Tomé y Príncipe** (1995) y **Cabo Verde** (1996), ex colonias portuguesas; **República Democrática del Congo**, ex colonia belga (1977); **Guinea Ecuatorial**, ex colonia española (1989); **Bulgaria** (1993); **Rumania** (1993); **Suiza** (1996); **Moldavia** (1996); **Albania** (1999); **Macedonia** (2001); **Andorra** (2004); **Grecia** (2004) y **Armenia** (2008).

Y por último, los *gobiernos francófonos del mundo* que se adhirieron a la **ACCT**: el **Gobierno de Québec**, Canadá (1971); el **Gobierno de Nueva Brunswick**, también de Canadá (1977); y el **Gobierno de la Comunidad Francófona** de Bélgica (1980).

Es evidente la composición heterogénea de la **OIF**: Francia no es el único polo metropolitano ni todos los miembros restantes son exclusivamente *ex colonias francesas*, como se muestra en la siguiente tabla:

⁵⁶ <http://www.francophonie.org/>, entrada del 18 de septiembre de 2005.

⁵⁷ La fecha corresponde a la fecha de su ingreso.

TABLA 1.2**MIEMBROS DE LA 'OIF'**

	MIEMBRO	INDEPENDIZADO DE	INGRESO
1.-	Albania	Imp. Otomano 1912	1999
2.-	Andorra	[*] 1278	2004
3.-	Armenia	URSS 1991	2008
4.-	Bélgica [**]	Ex Metròpoli	1970
5.-	Benin	Francia 1960	1970
6.-	Bulgaria	Imp. Otomano 1908	1993
7.-	Burkina Fasso	Francia 1960	1970
8.-	Burundi	Bélgica 1962	1970
9.-	Camboya	Francia 1953	1993
10.-	Camerún	Francia 1960	1991
11.-	Canadá [***]	Francia-GB 1867	1970
12.-	Canadá - Nueva Brunswick	-----	1977
13.-	Canadá - Quebec	-----	1971
14.-	Cabo Verde	Portugal 1975	1996
15.-	Chad	Francia 1960	1970
16.-	Chipre	GB 1960	2006
17.-	Comunidad Francesa de Bélgica	-----	1980
18.-	Comores	Francia 1975	1977
19.-	Costa de Marfil	Francia 1960	1970
20.-	Djibouti	Francia 1977	1977
21.-	Dominica	GB 1978	1979
22.-	Egipto	GB 1922	1983
23.-	Francia	Ex Metròpoli	1970
24.-	Gabón	Francia 1960	1970
25.-	Ghana	GB 1957	2006
26.-	Grecia	Imp. Otomano 1829	2004
27.-	Guinea	Francia 1958	1981
28.-	Guinea Bissau	Portugal 1974	1979
29.-	Guinea Ecuatorial	España 1968	1989
30.-	Haití	Francia 1804	1970
31.-	Laos	Francia 1949	1991
32.-	Líbano	Francia 1943	1973
33.-	Luxemburgo	Holanda 1839	1970
34.-	Macedonia	Yugoslavia 1991	1999
35.-	Madagascar	Francia 1960	1989
36.-	Mali	Francia 1960	1970

37.-	Marruecos	Francia 1956	1981
38.-	Mauricio	GB 1968	1970
39.-	Mauritania	Francia 1960	1980
40.-	Moldavia	URSS 1991	1996
41.-	Mónaco	[+] 1419	1970
42.-	Níger	Francia 1960	1970
43.-	República Centroafricana	Francia 1960	1973
44.-	República de Congo	Francia 1960	1981
45.-	República Dem. de Congo	Bélgica 1960	1977
46.-	Rumania	Imp. Otomano 1877	1993
47.-	Ruanda	Bélgica 1962	1970
48.-	Santa Lucía	GB 1979	1981
49.-	San Tomé y Príncipe	Portugal 1975	1995
50.-	Senegal	Francia 1960	1970
51.-	Seychelles	GB 1976	1976
52.-	Suiza	[++] 1291	1996
53.-	Togo	Francia 1960	1970
54.-	Túnez	Francia 1956	1970
55.-	Vanuatu	Francia-GB 1980	1979
56.-	Vietnam	Francia 1945	1970

[*] Fundación del Principado de Andorra.

[**] Es importante notar que Bélgica se independizó de Holanda en 1830

[***] “GB” indica Gran Bretaña

[+] Inicio del reinado de la Casa Grimaldi.

[++] Fundación de la Confederación Suiza.

FUENTE: elaboración propia, con datos del *World Factbook 2010* de la CIA (consultado en la página electrónica www.cia.gov) y de la página electrónica de la OIF: <http://www.francophonie.org/Les-membres-de-l-OIF-classes-par.html> y <http://www.francophonie.org/-Etats-et-gouvernements-.html>, consultadas el 2 de agosto de 2010.

Además de los 56 miembros de la OIF existen otros 14 países que participan en ella con el status de observadores: Austria (2004), Croacia (2004), Eslovaquia (2002), Eslovenia (1999), Georgia (2004), Hungría (2004), Letonia (2008), Lituania (1999), Mozambique (2006), Polonia (1997), República Checa (1999), Serbia (2006), Tailandia (2008) y Ucrania (2006).

Por lo demás, el territorio que ocupan las ex colonias francesas que forman parte de la **OIF** corresponde a la mayoría del territorio del antiguo imperio. El resto del territorio corresponde a países que, o bien nunca han formado parte de la **OIF** (como Siria) o bien son territorios que tienen un status especial dentro de la estructura administrativa de Francia (por ejemplo Martinica, Guadalupe o Isla Europa).

1.3.1 Evolución institucional de la ACCT-OIF

Tal como ocurrió con la **Commonwealth**, la **ACCT** presentó un proceso por el que se le fue enriqueciendo a nivel institucional, sólo que, a diferencia de la experiencia británica, el enriquecimiento institucional de la **ACCT** fue impulsado con el objetivo de que este organismo trascendiera el ámbito de la simple cooperación y evolucionara hasta adquirir una dimensión más política. En ese sentido, llama la atención la trayectoria inversa que siguió la construcción de cada una de estas experiencias: mientras que la **Commonwealth** inició de lo esencialmente político (en 1947, para amortiguar el impacto de la disolución del imperio) para luego pasar a los ámbitos formales de la cooperación (en 1971, cuando se creó el **CFTC**) la **ACCT** inició desde el ámbito de la cooperación (en 1970, para reaglutinar los esfuerzos que habían quedado dispersos luego del colapso de la Comunidad Francesa) para luego pasar a los ámbitos formales de la política (en 1986, cuando se celebró la primera cumbre entre los miembros de la **ACCT** -como veremos enseguida- y en 1998 cuando adoptó la denominación de **Organisation internationale de la Francophonie**).⁵⁸

¿Cuáles son las instituciones más importantes? Primeramente debemos mencionar el cambio de denominación de la propia **ACCT**. En 1998 se decidió adoptar el nombre de **Organisation internationale de la Francophonie**, lo cual implicó que la **ACCT** comenzara a formar parte de una entidad superior, la propia **OIF**.⁵⁹ La constitución de la nueva entidad no implicó cambios en las tareas de la agencia ni en sus funciones; tan sólo se trató de una maniobra para reestructurarla, hacerla más eficiente y darle una dimensión política. Como parte de esa modificación, la **ACCT** también sufrió un cambio de nombre, denominándose desde entonces *Agencia Intergubernamental de la Francofonía* (**AIF**). La **AIF** se convirtió en la cabeza del sistema ejecutivo de la **OIF**, esto es, el **Operador Principal**, responsable de la aplicación concreta de las decisiones de las Cumbres y encargada de la elaboración de los programas de cooperación, de los encuentros temáticos entre investigadores y de la coordinación de las operaciones multilaterales.⁶⁰

⁵⁸ Este tema merecería una investigación particular; por el momento nos limitamos a resaltar este hecho.

⁵⁹ La “creación de la OIF” en 1998 no implicó cambios en sus tareas ni en sus funciones; tan sólo se trató de una maniobra para reestructurar la antigua Agencia, hacerla más eficiente y darle una dimensión política.

⁶⁰ Consultado en: <http://www.francia.org.mx/cultcyt/rfrancofonía.htm>, entrada del 10 de octubre de 2005.

Además del Operador Principal existen los **Operadores Directos**: la *Agencia Universitaria de la Francofonía*, creada en 1961 y cuya función es aplicar las decisiones de las Cumbres en materia de enseñanza superior e investigación; la *Asociación Internacional de Alcaldes y Responsables de las Capitales Francófonas*, creada en 1979 con el objetivo de apoyar a los alcaldes “en su política a favor de la transparencia de la administración y de la pacificación de las relaciones sociales”; la *Universidad Senghor*, creada en 1989 con la misión de servir de herramienta de apoyo al desarrollo del continente africano; y el *Canal de televisión TV5*, lanzado en 1984 y que transmite principalmente noticias, reportajes y encuestas (en 1991 amplió su difusión a África y al año siguiente a América).⁶¹

A nivel político existen las **Instancias Políticas** que son las piezas más importantes del entramado institucional de la organización ya que de ellas depende todo su funcionamiento. La primera de ellas es la **Conférence des chefs d’Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage** que se llevó a cabo por primera vez en 1986 y que desde 1987 se realiza cada dos años. También conocidas como ‘cumbres’, dichas reuniones definen la orientación política de la Francofonía y las líneas de cooperación que abarcará en el futuro.⁶²

La segunda instancia es la **Conférence ministérielle de la Francophonie**, creada en 1986 con el objetivo de asegurar la continuidad política, de velar por la ejecución de las decisiones que se han tomado en las Cumbres y de preparar la Cumbre siguiente. Se reúne en el periodo entre-cumbres y trabaja con recomendaciones de dos Conferencias permanentes, la *Conferencia de Ministros Francófonos de la Educación* y la *Conferencia de Ministros Francófonos de la Juventud y de Deportes*.⁶³ La tercera y última instancia es el **Conseil permanent de la Francophonie** creado en 1991 con el objetivo de reforzar la dimensión política de la todavía entonces **ACCT**. Su creación fue un paso natural dentro de

⁶¹ *Idem*.

⁶² Desde 1986 se han celebrado 10 cumbres: París, Francia (1986); Québec, Canadá (1987); Dakar, Senegal (1989); Chaillot, Francia (1991); Grand Baie, Mauricio (1993); Cotonou, Benin (1995); Hanoi, Vietnam (1997); Moncton, Canadá-Nueva Brunswick (1999); Beirut, Líbano (2002); y Ouagadougou, Burkina Faso (2004); Bucarest, Rumania (2006) y Quebec, Canadá (2008). Consultado en: <http://www.francophonie.org/Le-Sommet.html>, entrada del 10 de mayo de 2010.

⁶³ Consultado en <http://www.francophonie.org/La-Conference-ministerielle-de-la.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

la evolución de la Agencia toda vez que se institucionalizó aún más la ejecución de las resoluciones adoptadas en cada cumbre. Se le considera el árbitro de la organización.⁶⁴

Pieza clave dentro del sistema institucional de la **OIF** es también la **Secrétaire général de la Francophonie**, creada en 1995 y puesta en marcha en 1997. Se trata de la instancia encargada de definir el rumbo político y coordinar la política de cooperación definida en las Cumbres; además es la responsable de la política internacional de la organización. La creación de esta figura significó la plena consolidación de la organización entera. Su sede está en **París**.⁶⁵

Además, la **OIF** cuenta con una asamblea de carácter consultivo, la **Assemblée parlementaire de la Francophonie**, creada en 1961 con el objetivo de reforzar las instituciones democráticas de los países miembros del parlamento y de encabezar la cooperación interparlamentaria principalmente con los países del Sur.⁶⁶

Al igual que la **Commonwealth**, la **OIF** cuenta con un **cuerpo de principios** que se encuentran plasmados en la *Charte de la Francophonie* adoptada en 1997. En su artículo 1º el documento establece los principios y los objetivos de la **OIF**:

- Utilizar la lengua al servicio de la paz, la cooperación y el desarrollo.
- Instaurar y estimular el desarrollo de la democracia
- Prevenir los conflictos y apoyar el Estado de Derecho y el respeto a los Derechos del Hombre
- Intensificar el diálogo entre culturas y civilizaciones
- Promover el acercamiento entre los pueblos y su conocimiento mutuo

⁶⁴ Consultado en <http://www.francophonie.org/Le-Conseil-permanent-de-la.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

⁶⁵ Consultado en <http://www.francophonie.org/Le-Secretaire-general-de-la-.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

⁶⁶ Consultado en <http://www.francophonie.org/L-Assemblee-parlementaire-de-la.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

- Reforzar la solidaridad para las acciones de cooperación multilateral con miras a desarrollar sus economías.⁶⁷

Debemos destacar que al igual que en la **Commonwealth** en la **OIF** existen unos juegos deportivos comunitarios, los **Jeux de la Francophonie**, que se han realizado en cinco ocasiones, y desde su tercera edición, cada cuatro años: en 1989 (Marruecos); en 1994 (Francia); en 1997 (Madagascar); en 2001 (Canadá); y en 2005 (Níger). Los participantes de los juegos son todos los países y gobiernos que constituyen la **OIF** (Miembros, Asociados y Observadores).⁶⁸

Asimismo, existe un día comunitario, el **Journée internationale de la Francophonie**, que se celebra el 20 de marzo de cada año con el fin de promocionar la lengua y los valores que pretende difundir la francofonía: la democracia y los derechos humanos, la diversidad de las culturas y “una visión humanista del mundo que trasciende las diferencias políticas y la fractura Norte / Sur”.⁶⁹

Finalmente, las **organizaciones de la sociedad civil** también han jugado un papel importante dentro de la **OIF**. Para ello la propia Organización ha establecido los principios que rigen sus relaciones con las Organizaciones de la Sociedad Civil, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.⁷⁰

En suma, las instituciones que acabamos de enunciar - **Conférence des chefs d’Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Conférence ministérielle de la Francophonie, Conseil permanent de la Francophonie, Secrétaire général de la Francophonie; Assemblée parlementaire de la Francophonie, Université Senghor, Jeux de la Francophonie, Journée internationale de la Francophonie, Charte de la**

⁶⁷ La Carta se adoptó en la Cumbre de Hanoi de 1997. Consultada en: <http://www.francophonie.org/La-Charte-de-la-Francophonie.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

⁶⁸ Los Juegos de la Francofonía son también una justa cultural (al igual que los deportistas, compañías de teatro y artistas plásticos y escritores compiten con sus obras). Consultado en: <http://www.jeux.francophonie.org/-Les-Jeux-.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ Durante la Conferencia Ministerial de 2004 la OIF adoptó esos principios. Consultado en: <http://www.francophonie.org/-Societe-civile-.html>, entrada del 10 de mayo de 2010.

Francophonie- han contribuido a perfilar un **sistema institucional** dentro de la **OIF** que le provee de certidumbre a futuro. Como ocurre con la **Commonwealth**, tales instituciones tienen el objetivo de reforzar las acciones de cooperación y estimular un ambiente comunitario dentro de la Organización. Esto ha traído como resultado el que exista un grupo de países cohesionados en torno a la **OIF** bajo la forma de una comunidad de raíz francófona.

Por otro lado, la transformación de la **ACCT** en la **OIF** refleja una evolución institucional orientada a constituir a la Organización como una instancia que facilite las relaciones entre los integrantes de la misma, de los cuales una parte importante y sustantiva la constituyen Francia y la mayoría de sus ex colonias. De ese modo, con el tiempo la **OIF** se ha convertido en un mecanismo a través del cual Francia y la mayoría de sus ex colonias han edificado una relación basada en vínculos de cooperación al desarrollo y cooperación cultural.

1.4 Recapitulación

Hasta aquí hemos hecho una descripción sucinta del origen y la evolución institucional de la **Commonwealth** y de la **OIF**. El fin de la estrategia ha sido aproximarnos al mecanismo que Gran Bretaña y Francia idearon para relacionarse con sus ex colonias luego de la disolución de su imperio. A partir de su revisión, hemos podido identificar algunas diferencias entre los dos casos que conviene señalar: a) mientras la **Commonwealth** fue diseñada para amortiguar el impacto de la disolución del imperio, la **ACCT-OIF** fue diseñada para conseguir un fin más modesto, el de institucionalizar la cooperación cultural, técnica y económica con las ex colonias. Esta es la razón por la cual en la **Commonwealth** la fecha de independencia de las ex colonias y la fecha de su ingreso a la asociación es la misma (en la mayoría de los casos), a diferencia de la **ACCT-OIF** en donde las dos fechas no coinciden; b) mientras que la **Commonwealth** tuvo un origen enteramente metropolitano, la **ACCT-OIF** se originó a partir de una iniciativa de las ex colonias; c) la **Commonwealth** nació como, y sigue siendo, una asociación sui generis, mientras que la **ACCT-OIF** nació como una agencia especializada y hoy en día es una organización

internacional convencional; d) la **Commonwealth** incluye al territorio que alguna vez fue “la joya de la corona” del Imperio Británico, India, pero la **OIF** no incluye a Argelia, que fue en cierto modo su equivalente dentro del Imperio Francés.

Se trata desde luego de una enunciación incompleta, pero hacerla nos sirve de preámbulo para destacar algunas conclusiones derivadas precisamente de los rasgos esenciales que comparten.

1.- Tanto la **Commonwealth** como la **ACCT-OIF** fueron resultado de los procesos de descolonización de mediados del siglo XX. La primera lo fue directamente, pues fue habilitada para absorber a las colonias que se iban independizando. La segunda lo fue de manera indirecta, pues nació como resultado de la evolución de los lazos de cooperación que nacieron a raíz de la *Comunidad Francesa* de 1958. En ese sentido, ambas agrupaciones son entidades esencialmente *poscoloniales*.

2.- La clave de estos mecanismos estriba en que ninguno de los dos entró en contradicción con las tendencias y condiciones políticas que prevalecían en el momento en el que surgieron: la redistribución del poder a nivel internacional tras el fin de la Segunda Guerra Mundial; el anticolonialismo y el derecho de los pueblos a su autodeterminación; la defensa de los derechos del hombre; y el fomento a la cooperación para el desarrollo de los países más pobres; en suma, las condiciones que caracterizaron al **orden poscolonial** de 1945-1970, periodo en el que surgieron las dos experiencias. Sólo ajustándose a las condiciones que impuso ese orden es que la política británica y francesa pudieron darle viabilidad a la **Commonwealth** y la **ACCT-OIF**, respectivamente.

3.- Para las ex colonias -no sólo para las británicas o las francesas- ese orden en particular las evidenció como fuertes demandantes de recursos para poder subsistir como nuevos países dadas las condiciones en las surgieron a la vida independiente. Para Gran Bretaña y Francia ese orden implicó la necesidad de reacomodarse en el tablero mundial, lo que incluía ajustes en su política exterior y, por ende, en las relaciones con sus ex colonias. Por eso no es casualidad que a principios de la década de 1970, cuando estaba en pleno auge la

cooperación al desarrollo, se hayan creado los organismos británico y francés encargados de la cooperación con los países más pobres, respectivamente, el **Commonwealth Fund for Technical Co-operation** y la **Agence de coopération culturelle et technique**.

4.- El rasgo fundamental de la forma en la que comenzaron a funcionar estos mecanismos de interacción fue la relativa libertad con la actuaron las ex colonias al momento de adherirse a cada uno de ellos. Eso lo vimos, por ejemplo en el caso británico, cuando las colonias tuvieron que elegir entre acceder al autogobierno (y con él a la **Commonwealth**) o bien romper de manera inmediata con la metrópoli. En el caso francés fue aún más evidente el rasgo de relativa libertad en virtud de que fueron ellas mismas quienes estimularon una nueva relación y un acercamiento sobre bases diferentes (la cooperación al desarrollo).

5.- A partir de esa condición de libertad se definió la institucionalidad del nexo que vincularía a la ex metrópoli con las ex colonias en el marco de la **Commonwealth** y de la **ACCT-OIF**, esto es, un nexo de *institucionalidad distinta* al nexo colonial. En efecto, ambos mecanismos auspiciaron desde su creación relaciones cimentadas en instituciones *no coloniales*. Por ejemplo, aunque la idea del autogobierno contenida en el ‘procedimiento de la **Commonwealth**’ no implicaba una ruptura inmediata con la metrópoli, sí establecía las condiciones para que la colonia alcanzara eventualmente la independencia total, alejándose cada vez más del status colonial. En el caso de la **ACCT-OIF** es todavía más evidente este hecho puesto que sus miembros se relacionaron a partir de la figura de los acuerdos de cooperación (económica, técnica y cultural). De modo que la **Commonwealth** y la **ACCT-OIF** se convirtieron desde su inicio en portadores de una relación diferente a la relación colonial. Pero hay que tener cuidado. Lo anterior no significa que la *naturaleza* de la relación entre Gran Bretaña y Francia con sus ex colonias dentro del marco de sus respectivas agrupaciones comunitarias se haya modificado. Por el contrario, su naturaleza es y seguirá siendo colonial. Lo que cambió fueron las instituciones formales que dan contenido a esa relación, pero no el “de dónde proviene”. Por esa razón, Margaret Doxey define a la **Commonwealth** como “a transregional association of imperial origin”, definición que bien puede extenderse a la **ACCT-OIF** ya que, aún cuando no fue concebida

para absorber las colonias del Imperio Francés, sí inició por la inercia de la *Comunidad Francesa* de 1958.⁷¹

6.- Una similitud clave entre la **Commonwealth** y la **ACCT-OIF** es que ambos mecanismos desarrollaron un sistema institucional que ulteriormente coadyuvó a perfilar los canales formales de interacción entre cada uno de sus miembros. La característica de ambos sistemas es que no nacieron tal y como los conocemos hoy sino que se fraguaron conforme se desarrollaban las relaciones entre Gran Bretaña y Francia con sus ex colonias en el marco de los mecanismos respectivos. La dinámica de esas relaciones tuvo como correlato, pues, un proceso de institucionalización de esas mismas relaciones que respondía a la necesidad de aglutinar los esfuerzos concretos de cooperación con el fin de cohesionar la comunidad entera y robustecer al mecanismo. La columna vertebral de los dos sistemas institucionales es casi idéntica: ambas poseen una *secretaría general*, una *reunión periódica*, un *cuerpo de principios*, unos *juegos comunitarios* y un *día de la comunidad*. A su vez existe un subsistema operativo que se encarga de ejecutar las acciones programadas en aquellas instancias y que se refieren a campos específicos, como el de la cooperación técnica o la cooperación en educación. Asimismo, la sociedad civil juega un importante papel en los dos mecanismos. Por otro lado, este sistema ha proveído a la **Commonwealth** y a la **ACCT-OIF** una proyección de futuro, en el sentido de que su viabilidad se basa en la certidumbre institucional que genera el funcionamiento de las cumbres (al contraer compromisos), del secretariado general (al coordinar los programas a futuro), de los organismos especializados (al concretar el uso de recursos) y de los juegos y el día de la Comunidad (al recrear una identidad de raíz anglófona o francófona, según el caso). Así, las instituciones creadas en el seno de la **Commonwealth** y de la **ACCT-OIF** motorizan el corazón y la vida de cada comunidad.

7.- Igualmente, el funcionamiento de toda la maquinaria institucional fomenta la recreación de la identidad comunitaria, entendida como *la identidad* de la **Commonwealth** y de la **ACCT-OIF**. Es en ese ámbito donde la lengua inglesa y la francesa adquieren su

⁷¹ Margaret Doxey, "The Commonwealth Secretariat" en *The Year Book of World Affairs*, 1976, pp. 6-96, citado en Luis Ignacio Sanchez, *op., cit.*, p. 22.

dimensión en plenitud. La identidad comunitaria cumple la doble función de *cohesionar la comunidad* al interior de cada mecanismo y al mismo tiempo de proporcionarle un carácter diferenciador respecto a otras regiones geohistóricas del mundo. Esto último es muy importante ya que la identidad comunitaria contribuye a delimitar las fronteras de un bloque cultural susceptible de ser capitalizado como espacio de poder en un juego donde pueden convergir política, economía y cultura.⁷²

8.- Ninguna de las dos agrupaciones poscoloniales abarca la totalidad de los antiguos imperios. Sin embargo, sí comprenden la mayoría de los territorios que los conformaban. A partir de esta idea se podrían distinguir en un planisferio los bloques o espacios geohistóricos que comportan tanto la **Commonwealth** como la actual **OIF**. Su despliegue se podría interpretar como un tipo de unidad comunitaria tras el fin del imperio, dada por la pertenencia de las ex colonias y la antigua metrópoli a dichas agrupaciones y de manera muy semejante a la forma en la que estaba dada la unidad imperial, por la inclusión de esos territorios dentro del imperio. De ese modo, la unidad comunitaria podría sugerir que existe una unidad entre Gran Bretaña y la mayoría de sus ex colonias *aún después del imperio*. La importancia del sistema institucional de cada agrupación también se manifiesta aquí ya que su funcionamiento procura mantener y recrear esa unidad y de paso la identidad de la comunidad entera.

⁷² Por ejemplo, a finales de 2003 el banco británico HSBC anunció que deslocalizaría cerca de 4000 empleos a India, Malasia y China. El periodista que redactó la nota de la cual tomo la información, señala que “como tantas veces, el Reino Unido marca el paso en Europa a la hora de aprovechar las ventajas de reducción de costos que ofrece la globalización. Esta vez, de la mano del idioma.” Y más adelante señala: “Las empresas británicas cuentan con la gran ventaja del idioma. Un activo que en Europa sólo tiene otro país: España y los cientos de millones de hispanohablantes de América Latina”. Walter Oppenheimer, “Grandes empresas británicas empiezan a trasladar su fuerza de trabajo a Asia” en *El País*, 18 de octubre de 2003, sección Economía, p. 33. Respecto a Francia, diremos que intervino en Costa de Marfil cuando se agudizó el conflicto civil en el país africano a finales de 2003. “Como en el resto de su antiguo imperio africano (escribe Gabriel Moysen, articulista de *El Financiero*) París nunca se desvinculó por completo. En la ex colonia residían hasta la guerra 25 mil galos y empresas como France Telecom y Bouygues (...) invirtieron miles de millones de euros”. Gabriel Moysen, “Intervención ‘modelo’ de Francia en Costa de Marfil” en *El Financiero*, 03 de noviembre de 2003, sección Internacional, p. 64. En los dos ejemplos, es evidente que la acción de la ex metrópoli hacia sus ex colonias (en el primer caso para deslocalizar empleos *hacia* dos de sus ex colonias y en el segundo para proteger sus intereses *en* territorio de una de ellas) no partió del marco de la Commonwealth o de la OIF, sino de la acción de una empresa (HSBC) y de un gobierno (el francés, para proteger a las empresas francesas). Sin embargo, tales acciones fueron posibles porque existe una vinculación entre la ex metrópoli y las ex colonias que se ha nutrido tanto de la interacción vía Commonwealth / OIF, como de la interacción por otras vías (la inversión extranjera en el ejemplo británico y la intervención militar en el ejemplo francés).

9.- Finalmente, hay que señalar el hecho de que existen siete países que participan en los dos mecanismos: Camerún, Canadá, Dominica, Mauricio, Santa Lucía, Seychelles y Vanuatu. Esto es hasta cierto punto lógico ya que todos ellos estuvieron vinculados con los dos imperios de una u otra manera. El caso de Egipto es peculiar porque siendo una antigua ex colonia británica no forma parte de la **Commonwealth** y sí de la **OIF**.

Presentar este rápido balance ha sido con el fin de evidenciar la equivalencia que puede llegar a existir entre la **Commonwealth** y la **OIF**, en tanto que son producto de una dinámica poscolonial. Las diferencias que existen entre ambas entidades, principalmente las que tienen que ver con su origen, se vuelven relativas a la luz del curso de su evolución y de los rasgos que definen su fisonomía actual, a los cuales nos hemos referido en este apartado. En lo general ambas agrupaciones constituyen un ejemplo de la forma en la que los viejos poderes metropolitanos han podido institucionalizar un segmento de las vastas relaciones que mantienen con sus antiguos dominios coloniales. Es momento entonces de revisar el caso español.

CAPÍTULO 2

LA POLÍTICA ESPAÑOLA HACIA HISPANOAMÉRICA

En este capítulo y en el siguiente desarrollaré la otra vertiente de mi estrategia de aproximación a mi objeto de estudio y que consiste en revisar sintéticamente la política española hacia Hispanoamérica a partir de la disolución del imperio español en 1824. Esta revisión me permitirá, por un lado, reconocer dentro de esa política los proyectos más importantes que los responsables de la política española formularon para crear una entidad que agrupara a los países de Hispanoamérica y España; y por otro, saber si efectivamente se lograron concretar. La exposición se divide en tres apartados. El primero corresponde al lapso de 1824-1923 que se caracterizó por un desinterés de los distintos regímenes españoles por las relaciones con Hispanoamérica; el resultado fue un alejamiento entre ambos hemisferios hispánicos. El segundo corresponde al periodo 1923-1975, cuyo rasgo general es que en los tres regímenes que abarca (la dictadura de Miguel Primo de Rivera, la Segunda República y la dictadura de Francisco Franco) se intentó desarrollar una política hacia Hispanoamérica, aunque sin mucho éxito. El último y tercer apartado corresponde a la etapa que inicia con la transición a la democracia española de 1975-1979. La nota característica de esta nueva etapa, que la hace diferente a las demás, es que aquí es cuando los gobiernos españoles comienzan a formalizar políticamente una nueva idea comunitaria: **la Comunidad Iberoamericana de Naciones.**

2.1 Un periodo de alejamiento, 1824-1923

Los procesos de independencia de Hispanoamérica no tuvieron como contrapartida una política de España que buscara negociar un nuevo arreglo colonial. Este requería de antemano que la metrópoli ibérica aceptara que el modelo de relaciones con las colonias era imposible en esas nuevas circunstancias. Pero no fue así. Sin importar el signo político de la élite en el poder, desde 1808 hasta 1833, España nunca aceptó el final de su imperio y mantuvo una firme negativa a reconocer la independencia de sus colonias.⁷³ En esa

⁷³ Michael P. Costeloe, *La respuesta a la independencia. La España imperial y las revoluciones hispanoamericanas, 1810-1840*, FCE, México, 1989, pp. 20-23.

circunstancia, la única política que fue posible estuvo destinada a tratar de preservar el imperio.

Ya fuera desde la conducción del Estado o desde la oposición, liberales y conservadores siempre creyeron posible una salida negociada para reestablecer la unidad imperial, más allá de que divergieran sobre las causas que habían originado la crisis del imperio.⁷⁴ Tampoco se pudieron poner de acuerdo para formular una política lógica y con un mínimo de coherencia para lograr tal fin. Ello se debió a que se conjuntaron la conflictiva escena política española (plagada de rivalidades intrigas y ambiciones personales), la compleja red de grupos de interés involucrados con las cuestiones imperiales (las instituciones gubernamentales, como el Consejo de indias, el Consejo de Estado o la Junta de Pacificación; o los grupos semioficiales de carácter comercial, como la Junta de Diputados de los consulados, la Comisión de Reemplazos) y la intromisión de las potencias extranjeras en la cuestión (Gran Bretaña, Francia, la Santa Alianza, Prusia).⁷⁵ Al no haber una directriz consistente en la toma de decisiones, todas las medidas estuvieron destinadas al fracaso.

Se introdujeron reformas políticas y administrativas (como la limitada igualdad entre peninsulares y americanos consagrada en la Constitución de Cádiz de 1812); se concedieron más plazas burocráticas a americanos y se otorgaron amnistías a los rebeldes (como el perdón general de 15 de octubre de 1810 y la disposición de Fernando VII en 1814 y 1817 para ofrecer perdón y el del 20 de septiembre de 1820 durante el trienio liberal para todos aquellos que aceptaran la Constitución). También se buscó sin éxito el apoyo de las potencias extranjeras (alocución en el Congreso de Aquisgrán, con la Santa Alianza, la Gran Bretaña y los Estados Unidos), la reconquista de las posesiones mediante expediciones militares (entre 1811 y 1818 se llevaron a cabo 25 expediciones de este tipo, y en 1828-1829 se ejecutó la expedición fallida a México) y la negociación directa con los

⁷⁴Para los liberales- en el poder en 1808-1814 y en 1820-1823 la disolución del imperio era una consecuencia del sistema absolutista; de ahí que vieran en la legalidad emanada de la Constitución de Cádiz de 1812 la vía para resolver la crisis imperial. Para los absolutistas (que estuvieron en el poder de 1814 a 1820 y de 1823 hasta 1833) las revoluciones en Hispanoamérica eran el resultado del colapso des ese mismo sistema, por lo que pensaban que una vez restaurado ese orden regresarían las colonias. *Idem*.

⁷⁵ *Ibidem* pp. 23-36; Timothy E. Anna, *España y la Independencia de América*, FCE, México, 1986. pp. 10-16.

rebeldes (como las que llevaron a cabo por órdenes del gobierno central de Buenos Aires Manuel Belgrano y Bernardino Rivadavia en 1816), entre otras.⁷⁶

Hubo además otro tipo de medidas que conviene destacar para efectos del presente trabajo: aquellas que buscaron reestructurar las relaciones de poder al interior del imperio mediante el envío a Hispanoamérica de algún miembro de la realeza o la introducción de un sistema federal para dividir al imperio en varios reinos. Todas ellas encontraron su precedente en las recomendaciones hechas por el antiguo presidente del Consejo de Castilla, Conde Aranda, a propósito de la situación política en la Nueva España. La propuesta del Conde – que consistía en lo esencial en dividir el imperio en tres reinos independientes gobernados por un emperador español en el marco de una federación liberal-, fue retomada con diversos matices tanto por peninsulares como por americanos.⁷⁷

Hubo quienes propusieron que algún miembro de una de las casas reinantes europeas estuviera a la cabeza del imperio. Fue el caso del diputado por Perú Ramón Feliú, que en septiembre de 1812 propuso a las cortes que se designara a Carlota Joaquina – hermana de Fernando VII y esposa del rey de Portugal- como Regente y que se trasladara a la Nueva España para restablecer la paz.⁷⁸ Una opción parecida la planteó Agustín de Iturbide en el Plan de Iguala de 1821, al prever la creación de una monarquía que fuera encabezada por Fernando VII, algún miembro de su familia o de otra dinastía.⁷⁹

Más cercano al proyecto del Conde de Aranda, fue el que ideó Francisco Antonio Zea -diplomático de lo que en ese entonces era Colombia- quien presentó un “Plan de Reconciliación y Proyecto de Confederación Hispánica” el 7 de octubre de 1820 al entonces ministro plenipotenciario español en la Gran Bretaña.⁸⁰ Algo similar se vertió durante una junta de Gabinete celebrada en mayo de 1821 y a la que asistieron, entre otros,

⁷⁶ Michael Costeloe, *op. cit.*, pp. 213-234.

⁷⁷ “Exposición del Conde de Aranda al Rey Carlos III sobre la conveniencia de crear reinos independientes en América”, citado en Anthony Pagden, *Señores de todo el mundo. Ideologías del imperio en España, Inglaterra y Francia (en los siglos XVI, XVII y XVIII)*, Editorial Península, España, 1997, pp. 246-247.

⁷⁸ Michael Costeloe, *op. cit.*, p. 230.

⁷⁹ *Íbidem* p. 231.

⁸⁰ Jorge Alberto Navas Sierra, *Utopía y atopia de la Hispanidad. El proyecto de Confederación Hispánica de Francisco Antonio Zea*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2000, 579 pp.

antiguos virreyes y funcionarios coloniales. Ahí se sugirió dividir el imperio en tres reinos, uno en el norte, y dos en el sur, “que serían gobernados por Fernando VII por medio de príncipes reales que residieran en cada uno de ellos”.⁸¹ Un proyecto semejante aunque más estructurado fue elaborado por la diputación mexicana en las Cortes y presentada el 25 de junio de 1821. En líneas generales, la propuesta, redactada casi toda por Lucas Alamán, consistía en establecer tres cortes separadas en América, “una para Nueva España y América Central, otra para Nueva Granada y Tierra Firme y otra para Perú, Buenos Aires y Chile, de suerte que cada una tuviera plenas facultades legislativas en sus respectivos territorios”. Según esta propuesta, el poder ejecutivo en la región se depositaría en una delegación “encabezada por una persona designada por el Rey de España”.⁸²

En noviembre de 1821 el diputado español Gabriel Ciscar reflexionó en las Cortes sobre el desperdicio de dinero que implicaba forzar la situación en América y tratar de revertir las independencias de las colonias. Según él, “América no podría ser gobernada desde Madrid por la distancia y la demora en la toma de decisiones”. De ahí que considerara la necesidad de que el imperio quedara dividido “en cuatro o más estados independientes entre sí y con España, por medio de un sistema federal constituido de conformidad con las necesidades de cada Estado”.⁸³

Finalmente, el comerciante español Miguel Cabrera de Nevares sostuvo opiniones parecidas en un documento que el mismo preparó a pedido expreso del ministro español de Ultramar. Las principales ideas del documento “Memoria sobre el estado actual de América” –cuyo contenido fue presentado en Cortes por el diputado Fernando Golfín a principios de 1822- partían de que España debía aceptar que había fracasado en su intento por pacificar América y que debía reconocer las independencias de las colonias. Para Nevares, España debía negociar un tratado comercial con cada una de las nuevas repúblicas y obtener un subsidio para la metrópoli. También recomendaba instaurar una ‘confederación hispanoamericana’ formada por España y las nuevas repúblicas y que estuviera bajo la presidencia de Fernando VII y sus sucesores con el título de ‘Protector de

⁸¹ Michael Costeloe, *op. cit.*, p. 231.

⁸² *Ídem.*

⁸³ Citado en *Íbidem* p., 232.

la Confederación Hispanoamericana'. Según Nevares, se debería reunir un congreso federal en Madrid lo antes posible donde estuvieran representados cada uno de los estados miembros, con el objetivo de tratar "asuntos de interés general".⁸⁴

Al igual que muchas otras propuestas para restablecer la paz en América, los intentos para reestructurar el imperio fracasaron. Casi siempre estos proyectos fueron desechados de principio por los ministros españoles; otras veces se encontraron con la férrea negativa de Fernando VII a aceptar otra cosa que no fuera el imperio tal y como él lo imaginaba. Hacia 1830-1833, ya sin opción alguna, el monarca pretendió revivir la propuesta del Plan de Iguala al tratar de imponer a México a su hermano como monarca a cambio de reconocer la independencia de esa república.

Tras la muerte de Fernando VII en 1833 la posición del nuevo régimen encabezado por Espartero, se tornó menos beligerante y abierta a explorar la posibilidad de reconocer las independencias de las ex colonias. Ese fue el punto de partida para que el gobierno español de entonces iniciara una serie de consultas e informes con aquellos organismos y corporaciones españolas que estaban involucrados de alguna u otra manera con los asuntos de las ex colonias y a quienes podría afectarles el eventual reconocimiento, como la Sección de indias del Consejo real, la Secretaría del Consejo de Gobierno o las Juntas de Comercio de España.⁸⁵ Este proceso finalizó con el decreto de las Cortes Generales del 4 de diciembre de 1836 por el que se facultó al monarca español para reconocer las independencias de las antiguas colonias mediante la firma de Tratados de Reconocimiento que se suscribieron tal y como se señala a continuación:

⁸⁴ *Íbidem* p. 233.

⁸⁵ Jorge Castel, *El restablecimiento de relaciones entre España y las repúblicas hispanoamericanas, 1836-1894*, Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales y Política exterior de España, Madrid, 1955, pp. 9-15.

TABLA 2.1

**FIRMA DE TRATADOS DE RECONOCIMIENTO ENTRE ESPAÑA Y LAS REPÚBLICAS
HISPANOAMERICANAS (1836-1894)**

PAÍS	FIRMA DE TRATADO
México	28 de diciembre de 1836
Ecuador	16 de febrero de 1840
Chile	25 de abril de 1844
Venezuela	30 de mayo de 1845
Bolivia	21 de julio de 1847
Costa Rica	10 de mayo de 1850
Nicaragua	25 de julio de 1850
República Dominicana	18 de febrero de 1855
Argentina	9 de julio de 1859
Guatemala	29 de mayo 1863
El Salvador	24 de junio de 1865
Uruguay	19 de julio de 1870
Perú	14 de agosto de 1879
Paraguay	10 de septiembre de 1880
Colombia	30 de enero de 1881
Honduras	17 de noviembre de 1894

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Jorge Castel, *El restablecimiento de relaciones entre España y las repúblicas hispanoamericanas, 1836-1894*, Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales y Política exterior de España, Madrid, 1955, 174 pp.

El cambio en la posición española respecto de Hispanoamérica abrió la oportunidad para destrabar las relaciones con las nuevas repúblicas. Sin embargo, más allá de lo importante que fue esta decisión, esos mismos gobiernos españoles que negociaron y suscribieron esos tratados a lo largo del siglo XIX poco hicieron por formular una política hacia la subregión. De hecho, es muy difícil hablar de una política de España hacia Hispanoamérica por lo menos hasta antes de la dictadura de Miguel Primo de Rivera (1923-1931) que fue el primero que intentó desarrollar, con objetivos y resultados muy limitados, una política más o menos articulada hacia esta área. Ni la conmemoración del IV Centenario del Descubrimiento de América que se conmemoró en 1892, ni la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas en 1898, estimularon alguna iniciativa de ese tipo. Hasta antes de la dictadura primorriverista, las relaciones entre España y sus antiguos dominios americanos se

desenvolvieron sin el sustento de alguna directriz práctica que otorgara un mínimo de coherencia a la acción española en Hispanoamérica. ¿A qué se debió esto?

Hay que partir de que Hispanoamérica dejó de ser un foco de atención para la política exterior española desde que murió Fernando VII en 1833. A partir de entonces, los múltiples gobiernos españoles que se sucedieron se enfrentaron a los problemas impuestos por las difíciles condiciones en las que tuvieron que actuar.

En primer lugar, durante casi todo el siglo XIX, España vivió en un estado de crisis permanente y de inestabilidad política e institucional que impidió la articulación de un aparato administrativo y una maquinaria de gobierno con capacidades mínimas para trabajar. Los cambios de régimen (monarquía constitucional, parlamentaria, con distintas casas reinantes, la república) el uso del estado de excepción, la jurisdicción militar como norma, la primacía del ámbito militar como agente del cambio político y las guerras civiles fueron los rasgos que definieron la vida pública española a lo largo del siglo XIX.⁸⁶

En segundo lugar, esta particularidad hizo que el problema básico al que se redujo el binomio política interna / política exterior durante la mayoría de los gobiernos de ese lapso fue que en un escenario interno crítico y de extrema vulnerabilidad, se buscara el reconocimiento de las potencias extranjeras para asegurar su propia continuidad y buscar su consolidación.⁸⁷

En tercer lugar, España había sido relegada del Congreso de Viena de 1814-1815 donde se había diseñado el nuevo orden europeo tras las guerras napoleónicas. Con esto se le obligó a jugar un papel marginal y subordinado dentro de ese orden, sin capacidad política o económica para incidir en él.⁸⁸ Eso explica que el peso específico de España dentro de la política internacional haya sido nulo, sin protagonismo de ningún tipo, salvo el

⁸⁶ Juan Pablo Fussi y Jordi Palafox, *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*, Espasa Calpe, España, 1997, p. 55.

⁸⁷ Juan Bautista Vilar, "Las relaciones internacionales de España (1840-1874) en Javier Paredes (coord.) *España siglo XIX*, Actas, Madrid, 1991, pp. 219-247.

⁸⁸ Antonio Ubieta, Juan Reglá, et al., *Introducción a la Historia de España*, Editorial Teide, 11ª ed., Barcelona, 1977, p. 577.

que pudo alcanzar durante las conferencias internacionales que se llevaron a cabo para discutir la situación internacional de Marruecos entre 1878 y 1906.⁸⁹

Finalmente y como consecuencia de todo lo anterior, el prestigio internacional de España a finales del siglo XIX estaba por los suelos. Desde 1808-1824 había sido descalificada como potencia internacional y también frente a Europa, debido a “la barbarie de su comportamiento colectivo” a su incapacidad para resolver sus propios asuntos internos y a las “dos pérdidas” de su imperio americano (1824 y 1898).⁹⁰

La conjugación de estos factores dio como resultado una política exterior sin continuidad, limitada en su acción a ciertas cuestiones que por su naturaleza resultaban impostergables desde el punto de vista peninsular, como la problemática en Marruecos o los dominios coloniales que se preservaban: los archipiélagos balear y canario; las plazas de soberanía de Tetuán, Ceuta y Melilla; y hasta 1898, Cuba, Puerto Rico y extensos archipiélagos de Asia sudoccidental y el Pacífico, como Filipinas, Islas Carolinas, Marianas y Palaos.⁹¹ En el otro extremo del panorama español, se encontraban las relaciones con los países hispanoamericanos, que desde luego no planteaban retos semejantes. ¿En qué términos se dio entonces la actuación de España en el subcontinente?

Conforme se fueron suscribiendo los tratados de reconocimiento entre España y las repúblicas hispanoamericanas se fue abriendo la puerta para iniciar una actividad diplomática relativamente normal. España abrió representaciones diplomáticas en algunos países de Hispanoamérica, como las embajadas en México durante la década de 1840 o la de Buenos Aires en 1917. Además suscribió con varios de estos países tratados, acuerdos y convenios sobre temas como extradición o propiedad intelectual.⁹² Pero anacrónicamente,

⁸⁹ José Javier Sánchez Aranda, “La Política exterior y el ‘98”, en Javier Paredes (coord.), *op. cit.*, pp. 384-385

⁹⁰ Antonio Ubieto, *op. cit.*, p. 577.

⁹¹ *Íbidem* p. 668.

⁹² Por ejemplo: *Tratados y Convenios de Extradición* que firmó con Argentina (en 1881), Colombia (en 1892), Costa Rica (en 1896), Chile (en 1895), Guatemala (en 1895), Paraguay (en 1919), Uruguay (en 1885) y Venezuela (en 1894). Además de los *Tratados de Arbitraje* que firmó con Bolivia (en 1902), Nicaragua (en 1904), Panamá (en 1912) y Paraguay (en 1915); y los *Tratados sobre Propiedad Intelectual* que firmó con El Salvador (en 1884) y Colombia (en 1885) y un *Convenio de reconocimiento de la propiedad científica literaria y artística* en mayo y noviembre de 1893 con Guatemala y Costa Rica. También firmó acuerdos sobre como el *Convenio para el canje de publicaciones oficiales de Derecho Internacional y de Legislación*

despachó sendas expediciones militares a México, Chile, Perú y Santo Domingo entre 1861 y 1865 provocando recelos y susceptibilidades de las repúblicas hispanoamericanas respecto de la vieja metrópoli.⁹³ Con todo, durante la Restauración borbónica a partir de 1874 la Corona española fue requerida para arbitrar conflictos que surgieron entre las mismas ex colonias –como el que enfrentó a Colombia y Venezuela por la delimitación de fronteras entre 1881 y 1891- o entre ellas y países no americanos – como el que suscitaron las Islas Aves entre Venezuela y los Países Bajos en 1865.⁹⁴

Los gobiernos españoles del último tercio del siglo XIX siempre fueron conscientes del peligro que suponían los Estados Unidos para Cuba y Puerto Rico y de la influencia que poco a poco iban ejerciendo sobre el resto del continente. Pero no ignoraban que el atraso económico y militar de España impedía reafirmar la presencia española en el subcontinente como forma de contener el avance estadounidense en la zona. El único recurso al que pudieron acudir fue al cuerpo diplomático acreditado en Hispanoamérica, instruyéndolo para que fomentara las actividades culturales en los países respectivos para aumentar la influencia española ahí.⁹⁵ A partir de constatar su propia incapacidad política y económica para reforzar las relaciones con Hispanoamérica los distintos gobiernos españoles, sobre todo a partir de la Restauración Borbónica (1874-1930), trataron de apoyar aquellas iniciativas de carácter privado que directa o indirectamente podían reforzar las relaciones con Hispanoamérica. Fue el caso de la *Unión Iberoamericana*, una organización madrileña creada en 1884 para fomentar el comercio con Hispanoamérica y en donde además de

Comparada que celebró con Argentina en 1884 y el *Convenio relativo al reconocimiento recíproco de la validez de títulos académicos* signado con Bolivia en 1903. Hubo otro tipo de acuerdos como el Convenio firmado con México en 1901 por el que se suprimió la legalización de los exhortos o el Acuerdo que suscribieron en 1917 las Administraciones de Correos de España y de Venezuela, relativo al cambio de paquetes postales. Asimismo, España se incorporó a tratados previamente existentes como sucedió en 1900 cuando se adhirió al *Tratado de Derecho Internacional Privado* que habían suscrito en 1889 Uruguay, Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú y que regulaba los derechos de propiedad literaria. Juan Carlos Pereira y Ángel Cervantes, *Las relaciones diplomáticas entre España y América*, Mapfre, Madrid, 1992, pp. 158 y 283-284; Carlos A. Rama, *Historia de las relaciones culturales entre España y América Latina. Siglo XIX*, FCE, 1982, p. 176.

⁹³ Juan Pablo Fussi, *op. cit.* pp. 72-73.

⁹⁴ La labor de árbitro se depositó en la figura del monarca español de ese momento quien llegado el caso dictaba el laudo correspondiente; Juan Carlos Pereira, *op. cit.*, pp. 281-283

⁹⁵ En 1886 el entonces Ministro de Estado Segismundo Moret recomendó al embajador español en México Joaquín Becerra Armenta “desarrollar la influencia de España (en México), fijándose especialmente en lo que se refiere a la literatura, por medio de las academias, los ateneos, círculos y sociedades científicas, sobre todo los que se dedican a cultivar los recuerdos y antecedentes históricos”. Citado en Carlos A. Rama, *op. cit.*, p. 171.

gremios empresariales también participaron algunas figuras de la intelectualidad y ex funcionarios del gobierno español.⁹⁶ En esa misma línea, esos gobiernos patrocinaron eventos como el *Segundo Congreso de Americanistas* celebrado en Madrid en 1881, la *Exposición Universal de Barcelona* en 1888 y la conmemoración del IV Centenario del Descubrimiento de América en 1892.⁹⁷

La Primera Guerra Mundial estimuló un discreto acercamiento hacia Hispanoamérica empezando por el reforzamiento del servicio exterior responsable del área, ampliando el número de efectivos diplomáticos y de consulados. Tras el fin del conflicto armado y en el intento porque España consiguiera un asiento permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones (de la que era miembro fundador) la diplomacia del país ibérico buscó el apoyo de los países hispanoamericanos que participaban en esa organización para la causa española, planteando incluso la posibilidad de formar un ‘bloque hispánico’ en el seno de la misma.⁹⁸

Entonces, la acción española en Hispanoamérica desde las independencias de 1824 hasta el segundo decenio del siglo XX careció de una dirección estatal clara y de una coherencia mínima para que pudiera arrojar resultados positivos. Fueron años de alejamiento entre España y el subcontinente que se exacerbó por el desinterés y recelos de las repúblicas respecto de la vieja metrópoli, por sus propios procesos de construcción nacional y la hostilidad de los Estados Unidos hacia la presencia europea en América. Este distanciamiento alcanzó su cenit con la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas en 1898 que significó el fin definitivo de la presencia colonial española en América.

La derrota ante los Estados Unidos tuvo una consecuencia importante desde el punto de vista del desarrollo de una política española hacia Hispanoamérica. Entre otras

⁹⁶ Si bien fue concebida para mejorar las condiciones del intercambio comercial español con Hispanoamérica mediante el fomento al crédito o el impulso a políticas estatales, también fomentó las relaciones culturales. *Íbidem* pp. 180-182.

⁹⁷ *Íbidem*, p. 181. A pesar de que la conmemoración del IV Centenario del Descubrimiento de América se trató de un acto oficial la *Unión Iberoamericana* cargó con todo el protagonismo de la conmemoración. A propósito de eso fue declarada en 1890 como una institución “de fomento y utilidad pública”; Juan Carlos Pereira, *op. cit.*, p. 184.

⁹⁸ *Íbidem* pp., 211-212.

cosas, generó una corriente de opinión conocida como ‘regeneracionismo’ entre algunos sectores de la intelectualidad española que planteaba precisamente la regeneración de España ante el proceso de decadencia que había venido desarrollando ese país a lo largo del siglo XIX y del cual la derrota del ’98 era percibida como su última y más dolorosa manifestación.

Para los regeneracionistas, parte sustancial de la regeneración de España pasaba por revalorizar la cultura hispánica como condición para recuperar la dignidad de gran potencia cultural.⁹⁹ Esto dio origen a una vertiente hispanoamericanista del ‘regeneracionismo’ que, a partir de entender que el subcontinente constituía un campo abonado en la búsqueda de poner en valor lo hispánico, propugnó desde entonces replantear las relaciones con los países de la zona. La influencia que podía ejercer España en Hispanoamérica era considerada por la intelectualidad más crítica como una forma para alcanzar la regeneración moral y facilitar la modernización estructural que necesitaba el país.¹⁰⁰

El *hispanoamericanismo regeneracionista* tuvo un carácter predominantemente liberal aunque poco a poco fue desarrollando una vertiente conservadora a lo largo de las primeras décadas del siglo XX. En todo caso, este movimiento sirvió de inspiración para aquellos gobiernos españoles que llegado el momento quisieron emprender una política hacia Hispanoamérica, a saber, la dictadura de Miguel Primo de Rivera, la Segunda República y la dictadura de Francisco Franco. Por otra parte, el *hispanoamericanismo regeneracionista* suscitó un interés renovado en la región principalmente en algunos círculos universitarios (como el de la Universidad de Oviedo, el ‘núcleo de Oviedo’), medios de negocios (como la ya citada *Unión Iberoamericana* y la *Casa de América*, fundada en 1911) y las colonias de migrantes españoles (principalmente las asentadas en Argentina, Cuba y Venezuela). Los gobiernos españoles de la Restauración tampoco fueron ajenos a esta singular atmósfera, aunque su hispanoamericanismo fue más bien una política de gestos (como la anunciada visita del Rey Alfonso XIII a Hispanoamérica) que se limitó en el aspecto práctico a continuar apoyando ciertas iniciativas privadas como el ‘Congreso

⁹⁹ Denis Rolland, Lorenzo Delgado Gómez Escalonilla, et al., *España, Francia y América Latina. Políticas culturales, propaganda y relaciones internacionales, siglo XX*, L’Harmattan, Francia, 1997, p. 40.

¹⁰⁰ *Ibidem* pp. 38-40.

Social y Económico Hispanoamericano' que organizó la *Unión Iberoamericana* en 1900 en Madrid.¹⁰¹

Hubo otras dos iniciativas que también apoyaron y que es importante señalar. La primera de ellas fue la de América Castro, un profesor universitario ligado a la recién creada Junta de Ampliación de Estudios. En 1921 él propuso al Ministerio de Estado crear un organismo especializado que se encargara de atender las relaciones culturales de España, entendiendo por relaciones culturales casi exclusivamente relaciones científicas y universitarias.¹⁰² Particularmente, Castro concebía a la nueva entidad como uno de los medios para poder recuperar y cuidar la vitalidad hispánica dispersa por el mundo, cooperar en el desarrollo del hispanismo internacional y desarrollar una intensa actividad para “hacer sentir” la cultura hispánica en el orbe”.¹⁰³ Bajo ese razonamiento Hispanoamérica aparecía como el área natural hacia donde el hipotético organismo podría dirigir preferentemente -aunque no de manera exclusiva- su actividad, dado que en esa subregión la cultura hispánica tenía más arraigo y amplitud geográfica. La propuesta de Castro fue bien acogida por el gobierno español de entonces que en su afán por mantener el relativo prestigio que había alcanzado España gracias a la neutralidad que sostuvo durante la Primera Guerra Mundial, y en la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones, vio con buenos ojos contar con un órgano que pudiera reforzar la buena imagen internacional que tenía España en aquellos años. En noviembre de 1921 fue creada la *Oficina de Relaciones Culturales* en la sección de Política del Ministerio de Estado, aunque en condiciones poco favorables pues se constituyó a título de ensayo, con carácter provisional y sin dotación presupuestaria.¹⁰⁴

La otra iniciativa que apoyaron los gobiernos españoles de la Restauración fue la de establecer el 12 de octubre como Fiesta Nacional de España bajo la denominación de *Fiesta de la Raza*, proceso en el que jugó un papel decisivo la *Unión Iberoamericana*. En efecto, en 1913 el entonces presidente de la *Unión* Faustino Rodríguez propuso que al día

¹⁰¹ Incluso llegó a considerar utilizar a las colonias de migrantes como cabeza de puente de una política hacia la región. *Íbidem* pp. 57 y 64.

¹⁰² *Íbidem* p. 117.

¹⁰³ *Íbidem* pp. 32 y 116.

¹⁰⁴ *Íbidem* p. 117.

12 de octubre se le denominara *Fiesta de la Raza* como una forma de “homenaje” a los vínculos especiales que unían a España e Hispanoamérica. Al año siguiente, la *Unión* celebró por primera vez el 12 de octubre bajo esa nueva denominación en su sede de Madrid, contando con la presencia del ministro de Estado como representante del gobierno español. En esa oportunidad, Faustino Rodríguez dejó en claro la voluntad de la institución por que fuera declarada de manera oficial la *Fiesta de la Raza* el 12 de octubre.¹⁰⁵

La irrupción de la *Unión Iberoamericana* en la cuestión del 12 de octubre estimuló iniciativas semejantes. En 1915 la Casa Argentina de Málaga celebró el 12 de octubre como Fiesta de la Raza, constituyendo así el precedente del decreto del presidente argentino Yrigoyen por el cual Argentina adoptó esa fecha como su Fiesta Nacional. En 1916, Hilario Crespo, concejal del ayuntamiento de Madrid, propuso a esa misma autoridad que instara al gobierno español a declarar Fiesta Nacional el 12 de octubre como Fiesta de la Raza. Al año siguiente, el mismo ayuntamiento organizó la celebración de esa Fiesta en Madrid, siguiendo el ejemplo de la *Unión Iberoamericana*, que como se apuntó, la venía celebrando desde 1914 en su sede central. El colofón de todo esto, fue el decreto real expedido en 1918 por el que España declaró Fiesta Nacional al 12 de octubre bajo la denominación de *Fiesta de la Raza* y que estaría vigente hasta el franquismo.¹⁰⁶

Tanto la *Oficina de Relaciones Culturales* (por ser el punto de partida para una acción cultural con actuación preferente a Hispanoamérica) como la institucionalización del 12 de octubre como Fiesta Nacional de España con la denominación de *Fiesta de la Raza* (por su valor simbólico en el ámbito de las relaciones entre España e Hispanoamérica) fueron dos productos del ambiente hispanoamericanista que fueron importantes para las relaciones entre las dos áreas. A su vez, este ambiente anunció la superación paulatina, a veces contradictoria, del desinterés que había prevalecido en la política española sobre Hispanoamérica desde prácticamente los procesos de independencia del siglo XIX.

¹⁰⁵ Consultado en <http://www.filosofia.org/ave/001/a220.htm>, entrada del 6 de agosto de 2009.

¹⁰⁶ *Idem.*

2.2 Los intentos malogrados, 1923-1975

Para cuando Miguel Primo de Rivera asestó el golpe de Estado que lo llevó al poder en septiembre de 1923 el *hispanoamericanismo regeneracionista* aún latía con fuerza en la vida intelectual y pública española. Por eso no le fue difícil iniciar una incipiente acción hacia Hispanoamérica bajo la forma de una incipiente y limitada política cultural hacia la subregión cuando lo creyó necesario. En una perspectiva más amplia, el golpe de Estado primorriverista también abrió un periodo en las relaciones entre España e Hispanoamérica que siguió con la Segunda República española (1931-1939) y duró hasta el fin de la dictadura de Franco en 1975 y cuyo rasgo característico fue que, a partir de que se constata un interés por parte de esos regímenes por Hispanoamérica, y de que se proyectaron distintas formas de actuación hacia la zona, la pretendida política que se quiso desarrollar se enfrentó a serias dificultades que limitaron su ejecución. El origen de las mismas fue diferente en los tres regímenes. En la dictadura de Primo de Rivera fue el uso sustitutorio que se le dio a esa política ante la necesidad de compensar sus fracasos en otras áreas de su política internacional. En la Segunda República fue el escenario hostil en el que se desarrollaron sus gobiernos, signado por la convulsión política interna y la consolidación de la Alemania de Hitler y la Italia de Mussolini. Finalmente, en la dictadura de Francisco Franco las dificultades de la política hacia Hispanoamérica se originaron también por el uso sustitutorio que se le dio y por misma naturaleza autoritaria y antidemocrática de ese régimen que generó animadversión en buena parte de Europa e Hispanoamérica.

2.2.1 La dictadura de Miguel Primo de Rivera

Para este régimen (1923-1930), Hispanoamérica no constituyó un área de interés sino hasta que requirió de ciertos apoyos para enfrentar las condiciones adversas que fue enfrentando su política internacional. La dictadura tuvo desde un principio otras prioridades: finalizar la Guerra en Marruecos (que había empezado en 1921); continuar con la exigencia española del asiento permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones (a la que Primo de Rivera añadió la incorporación de más españoles a la secretaría de la Sociedad); y desde 1925, incorporar Tánger -que en ese entonces tenía en el estatuto de ciudad internacional- al protectorado español. Objetivos que en última instancia estaban vinculados a mantener el

prestigio que había adquirido España durante la Primera Guerra Mundial y a lograr un mayor protagonismo en Europa.¹⁰⁷

El conflicto con Marruecos se resolvió en 1927, pero la cuestión del asiento en el Consejo y la de Tánger no corrieron con la misma suerte. Desde su propia concepción sobre las posibilidades internacionales de España, la estrategia del régimen a partir de 1925 fue vincular las dos cuestiones, planteando la renuncia al asiento a cambio de que se reconocieran sus aspiraciones sobre Tánger. Primo de Rivera llegó al extremo de retirarse de la organización entre 1926 y 1928 para presionar a Gran Bretaña y Francia (principales opositores al cambio de estatuto de Tánger) para que aceptaran sus aspiraciones, cosa que hacia 1927 no pudo conseguir.¹⁰⁸ Fue en esta coyuntura de tensión entre las pretensiones españolas y la correlación de fuerzas europeas en la que la dictadura consideró reactivar sus relaciones con Hispanoamérica tratando de que su acción en el subcontinente sirviera para mostrar a España como un país con cierto ascendente en una región específica del mundo y así poder reforzar su posición negociadora frente a Europa y compensar sus fracasos en la política norafricana. El régimen era consciente, sin embargo, de sus propias limitaciones y de las históricas deficiencias de la política exterior española, tanto en Europa como en Hispanoamérica, que le impedían desplegar una ofensiva diplomática de gran calado en el subcontinente. Por eso las relaciones culturales aparecieron como el camino más viable para emprender esa acción, tratando de hacer de la afinidad cultural entre los dos hemisferios la base de una propuesta política.¹⁰⁹

También hay que tomar en cuenta que en esos años (mediados de la década de 1920) aún estaba fresco en el ambiente cultural español el *hispanoamericanismo regeneracionista* de principios de siglo, algo que el régimen supo capitalizar pragmáticamente en función de sus propias necesidades (legitimidad interna, propaganda internacional), reinterpretando ese discurso y originando una primera versión oficial del hispanoamericanismo de aquellos años. Es por eso que se considera al

¹⁰⁷ Gustavo Palomares Lerma, "La política exterior española: de la dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil" en Rafael Calduch Cervera (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1994, pp. 47-49.

¹⁰⁸ *Ibidem* p. 60.

¹⁰⁹ Dennis Rolland, *op. cit.*, p. 119.

hispanoamericanismo regeneracionista fundamental a la hora en que se intentó poner en marcha una política cultural hacia Hispanoamérica.¹¹⁰

En los hechos el hispanoamericanismo primorriverista fue más bien discursivo y con pocas manifestaciones concretas. Entre 1925 y 1926 se reformó la *Oficina de Relaciones Culturales* para transformarla en la *Junta de Relaciones Culturales*, que fue la encargada de todo lo relacionado con la política cultural hacia el subcontinente.¹¹¹ También se continuó apoyando la labor de instituciones privadas -como la Unión Iberoamericana o la Casa de América- al tiempo de que se patrocinó el vuelo del hidroavión Plus Ultra por el Atlántico sur en 1926, la Exposición Iberoamericana de Sevilla y la Exposición Internacional de Barcelona, ambas en 1929. Por último, Alfonso XIII y el mismo Miguel Primo de Rivera intentaron sin éxito que España fungiera como mediadora en la Guerra del Chaco que comenzó en 1928.¹¹²

El problema que tuvo el hispanoamericanismo de Miguel Primo de Rivera fue que se utilizó, hacia el interior, como un recurso de propaganda para legitimar a la dictadura¹¹³, y al exterior, como una carta de negociación a la hora de buscar incorporar a Tánger al protectorado; cuando esto no fue posible, la política hacia Hispanoamérica buscó compensar ese fracaso. La crisis política del régimen a partir de 1929 orilló a dimitir a Primo de Rivera a principios del año siguiente iniciando un proceso socio político que derivaría en la instauración de una nueva República en España.

2.2.2 La Segunda República

La nueva experiencia republicana de 1931 supuso un cambio cualitativo en la política exterior española que obedeció al nuevo proyecto reformador del nuevo régimen, abierto, pacifista, democrático e internacionalista, identificado plenamente con los principios de la

¹¹⁰ *Íbidem* p. 40.

¹¹¹ Juan Carlos Pereira, *op. cit.* pp. 95-96.

¹¹² *Íbidem* pp. 222 y ss.

¹¹³ 'Nacionalismo económico', 'hispanoamericanismo' como evocación del pasado imperial español y 'desarrollo' constituyeron un recurso de propaganda y legitimación de la dictadura a partir de 1925; Juan Pablo Fussi, *op. cit.* p. 240.

Sociedad de Naciones.¹¹⁴ La nueva política se definió así por el establecimiento de unos principios muy claros que orientarían su ejecución (como la búsqueda de la paz y una política de neutralidad activa), y por la voluntad de definir unos objetivos internacionales concretos, de darle continuidad a la acción exterior del Estado, y de buscar la profesionalización de la administración exterior.¹¹⁵ En ese nuevo escenario, desde el primer gobierno republicano Hispanoamérica fue considerada como parte de la nueva política exterior que se planteaba, conceptualizada como un fin en sí mismo y no como el medio para conseguir otros objetivos. Sin embargo, la creciente conflictividad interna en España a partir de 1933 y el hostil escenario internacional en el se tuvo que desenvolver (el ascenso de regímenes totalitarios en el resto de Europa, el clima de tensión internacional que se derivó de ello, la crisis de la Sociedad de Naciones y los efectos de la crisis económica de 1929)¹¹⁶, propiciaron un paulatino abandono de la política hacia Hispanoamérica, abandono que se fue acentuando conforme la política exterior de la República se volvió más pragmática, dejando de lado los principios y buscando la forma de garantizar la seguridad y posición de España en caso de un conflicto armado.¹¹⁷

De cualquier modo es importante destacar que durante el breve lapso que se registró la acción exterior de la República hacia Hispanoamérica (durante el primer bienio republicano, 1931-1933) ella se guió por los criterios de renuncia a cualquier tipo de veleidad expansionista, de concretar en hechos positivos y prácticos los vínculos con Hispanoamérica y de mantener relaciones con todos los países del área con independencia del tipo de gobierno que tuvieran. Con esta nueva política hacia el subcontinente, el *hispanoamericanismo regeneracionista* de principios de siglo por fin había encontrado su traducción política.¹¹⁸

¹¹⁴ Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense, Madrid, 1994, p. 25.

¹¹⁵ Gustavo Palomares, *op. cit.* p. 63.

¹¹⁶ *Íbidem* pp. 63-64.

¹¹⁷ *Íbidem* p. 67. De hecho, el factor externo e interno confluyeron en algún punto del devenir de la II República, en plena Guerra Civil, cuando los sublevados comenzaron a recibir apoyo de la Alemania de Hitler y la Italia de Mussolini, hecho que determinó la orientación del conflicto inequívocamente a su favor.

¹¹⁸ Celestino del Arenal, *op. cit.* p. 25.

En el plano de los hechos, se debe señalar la elaboración de un plan de expansión cultural española donde tendría preferencia Hispanoamérica, y de un inventario de intereses económicos, culturales y políticos de España en la región. Además, se reformó la *Junta de Relaciones Culturales* (en 1932), se enviaron bibliotecas populares y de educación superior a algunos países hispanoamericanos y se creó la Sección de Hispanoamérica en el Centro de Estudios Históricos.¹¹⁹ Finalmente, en la Constitución de 1931 se estableció el régimen de doble nacionalidad con los países de Hispanoamérica con base en el principio de reciprocidad (artículo 24) y la preferencia de esta región como ámbito hacia donde debía apuntar la expansión cultural de España (artículo 54).

Por otra parte, es posible identificar en el contexto de la política republicana hacia Hispanoamérica algunas referencias a la posibilidad de que España creara un tipo de entidad supranacional o comunitaria con el subcontinente.

La primera de ellas proviene del entonces Ministro de Estado español Luis de Zulueta. Durante el discurso que pronunció en el banquete que daba la delegación española cada año a sus contrapartes hispanoamericanos en la Sociedad de Naciones, el ministro expuso la necesidad de sistematizar la cooperación intelectual y cultural que ya se daba entre ambos hemisferios hispánicos (congresos universitarios, intercambio de profesores y alumnos, publicación de revistas científicas, literarias, etcétera) y que, según sus palabras, se hacía de manera espontánea y ocasional. La idea del ministro era establecer un organismo que estuviera alejado del terreno político para concentrarse en el ámbito cultural pudiéndose constituir “bajo la forma de una institución permanente o bien en forma de reuniones o asambleas periódicas” entre todos los países de Hispanoamérica y España.¹²⁰

La segunda referencia la encontramos en un documento que cita Celestino del Arenal en su trabajo “Política exterior de España hacia Iberoamérica”: el *Plan de Política de España en América* que fue aprobado por el Consejo de Ministros en 1933. Uno de los objetivos de dicho plan –denominado también como “Plan P”- era formar un superestado con

¹¹⁹ Dennis Rolland, *op. cit.* p. 134.

¹²⁰ “Las relaciones entre los pueblos de la gran familia hispanoamericana”, Discurso pronunciado por el Ministro de Estado Luis de Zulueta durante el banquete anual ofrecido por la delegación española a los países hispanoamericanos en la Sociedad de Naciones en 1932, en Ricardo Pérez Montfort, *Breve antología de documentos hispanistas, 1931-1948*, CIESAS, México, 1990, pp. 25-31.

Hispanoamérica “utilizando como estrategia el sistema de agrupaciones sucesivas a partir de un núcleo inicial constituido por los países bolivarianos”.¹²¹

Finalmente, la tercera referencia se encuentra en un informe anónimo del Ministerio de Estado acerca de la situación política de México en 1935. En una anotación al margen del documento se señaló que “España no adquirirá su máxima grandeza mientras no forme con hispanoamérica (*sic*) un organismo análogo a lo que hoy es el imperio británico”.¹²²

Todo esto es importante señalarlo porque, más allá de lo viable que pudieran haber resultado esos proyectos, su simple formulación o la referencia a la *British Commonwealth of Nation*, nos habla de la sensibilidad que había en la política internacional de la Segunda República hacia este particular modo de institucionalizar las relaciones con Hispanoamérica. En cualquier caso, el levantamiento del 18 de julio de 1936 de un grupo de generales, entre ellos Francisco Franco, capitán de Cataluña, dio inicio a una nueva guerra civil española que truncó todo el proyecto republicano. Durante todo el conflicto (que se alargó hasta abril de 1939) la política exterior de ambos bandos se constriñó a la búsqueda de apoyos militares y diplomáticos para su propia causa. Al final, la victoria de los ‘rebeldes’ significó la victoria de un nuevo proyecto político, muy distinto al de la República.

2.2.3 La dictadura de Francisco Franco

Los problemas internacionales que enfrentó la diplomacia de la dictadura de Franco (1939-1975) casi siempre estuvieron asociados a las circunstancias que llevaron al poder al ‘Caudillo’. Por su origen (guerra civil que liquidó a un régimen democráticamente constituido) y por su naturaleza autoritaria, el régimen careció siempre de legitimidad ante

¹²¹ Celestino del Arenal, *op. cit.* p. 27, nota 39.

¹²² “Méjico. Breve reseña a propósito del ambiente social, político, y económico sobre el que ha de actuar España en sus relaciones con Méjico y en general con todos los países de Hispanoamérica dada la íntima relación y analogías que entre los mismos existen”, en Ricardo Pérez Montfort, *op. cit.*, p. 66. La referencia explícita a la entonces *British Commonwealth of Nations* no debe sorprender pues en esos años esa entidad constituía un tema de relevante actualidad gracias a que nos años antes, en 1931, había sido creada por el Estatuto de Westminster, como ya vimos en el capítulo anterior.

la conciencia liberal de su tiempo.¹²³ Esto quiere decir que el problema de legitimidad del régimen franquista no se limitó al interior de España, donde tuvo cierto apoyo social, sino que se extendió a Europa occidental y a importantes países de Hispanoamérica, como México. De hecho, si se considera que el régimen tuvo la capacidad para apagar los focos de disidencia durante la primera década de su vida y que gozó de cierta estabilidad hasta la primera mitad de la década de 1960, se puede aseverar que la amenaza para el régimen podía provenir más del exterior que del interior de España.

Por esa razón, la política exterior de la dictadura casi siempre buscó ‘hacerse aceptar’ por la comunidad internacional, tratando de conseguir su propia supervivencia y de incorporarse al escenario europeo y occidental. Su principal rasgo fue el de ser un ejercicio constante de adaptación a las diferentes coyunturas internacionales que se le fueron presentando, tratando siempre de mantener un equilibrio entre política interna y política exterior. A partir de la relación entre estas dos políticas y de los sucesivos cambios en la orientación del régimen en su acción internacional, la historiografía española distingue tres momentos de la dictadura de Franco: la España *totalitaria y filo fascista*, de 1939 a 1945; la España *católica y prooccidental*, de 1945 a 1957; y la España *tecnocrática y desarrollista*, de 1957 hasta 1975.¹²⁴ En las tres etapas, Hispanoamérica formó parte de las distintas formulaciones de política exterior de la dictadura, primero, como parte consustancial a la acción exterior del Nuevo Estado, y a partir de 1945, como una política de sustitución concebida para que tratara de llenar los huecos que tenía su política internacional en los ámbitos europeo y occidental.

La nota común en todo caso fue la idea que vertebró esa política, la *Hispanidad*, un concepto que resumía los planteamientos del hispanoamericanismo conservador que había madurado durante las primeras décadas del siglo XX. En términos generales, esta idea -que se fue adecuando según los propios virajes que sufrió la política internacional de la dictadura- resultaba de la conjunción de los términos Hispanidad-Cristiandad-Catolicismo y

¹²³ Juan Pablo Fussi, *op. cit.* p. 297.

¹²⁴ Por ejemplo, *Idem.*; José Manuel Sabin Rodríguez, *La Dictadura Franquista (1936-1975). Textos y documentos*, Akal Ediciones, Madrid, 1997, 447 pp.; Rafael Calduch Cervera, “La política exterior española durante el franquismo” en Rafael Calduch (coord.), *op. cit.* pp. 107-156.

refería una reinterpretación pseudoimperialista de la historia de España y un nacionalismo providencialista y mesiánico en el que el país ibérico era considerado el pueblo elegido para propagar el catolicismo en el mundo. Para intelectuales como Ramiro de Maeztu y los grupos políticos que defendían estas ideas (la Falange) la Regeneración de España radicaba en la vuelta a los fundamentos morales y sociales que configuraron la Hispanidad en el siglo XVI. Así, la obra de España en América se valoraba como el hecho que permitiría que ese país pudiera volver a ocupar un lugar importante en el mundo, reclamando para él un Imperio espiritual, no territorial, en Hispanoamérica.¹²⁵

a) La política hacia Hispanoamérica en la España totalitaria (1939-1945)

La idea de *Hispanidad* fue asumida por el régimen desde antes de que finalizara la Guerra Civil y como parte de la justificación ideológica del Nuevo Estado con lo que Hispanoamérica quedó indisolublemente ligada al imaginario y proyecto político del régimen en cuestión. Así como el hispanoamericanismo liberal de principios de siglo había encontrado su traducción política durante la Segunda República, el hispanoamericanismo de cuño conservador la encontró con la dictadura de Franco. Al inicio de la Segunda Guerra Mundial el régimen se alineó con Alemania e Italia en razón del apoyo que había recibido de Hitler y Mussolini durante la Guerra Civil.¹²⁶ En esa coyuntura, las prioridades de Franco en política internacional se construyeron a Europa y el Norte de África lo cual no obstó para que tratara de materializar políticamente la idea de *Hispanidad* aprovechando las garantías que la brindaba su vinculación con el Eje.

La *Hispanidad* se convirtió entonces en un discurso sumamente agresivo y beligerante donde predominaron términos como ‘imperio’ y ‘raza’ y que rebasaba por mucho la aspiración a un Imperio Espiritual. Fue un recurso de propaganda y prestigio para

¹²⁵ Lorenzo Delgado Gómez Escalonilla, *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, CSIC, Madrid, 1988, pp. 28-29.

¹²⁶ La ayuda militar alemana a los rebeldes se hizo por medio de dos empresas creadas ex profeso a mediados de 1936, la “Sociedad Hispano Marroquí de Transportes” (HISMA, por sus siglas en alemán) y la “Rohstaffe un Waren Einkaufsgesellschaft” (ROWAK). En noviembre también del '36 Alemania e Italia reconocieron al Nuevo Estado (Francia y Gran Bretaña por ejemplo lo hicieron hasta febrero de 1939). En marzo de 1939 la España de los rebeldes firmó un Tratado de Amistad y no Agresión con el Portugal de Salazar; el Pacto Anti-Komitern; y un Acuerdo Hispano Alemán. Finalmente, en mayo de ese año se retiró de la Sociedad de Naciones; José Manuel Sabin Rodríguez, *op. cit.*, pp. 198-203.

que el régimen ganara apoyos en su búsqueda por conseguir una zona de influencia dentro del nuevo orden internacional que se esperaba tras el fin de la Guerra.¹²⁷ América constituía el campo más propicio para lograr tal fin pues además de la afinidad cultural que existía con gran parte del continente, ahí no chocaban los intereses de España con los de Italia o Alemania, cosa que sí sucedía en el Norte de África. Colateralmente, esta primera versión de la *Hispanidad* buscaba terminar con el liderazgo de los Estados Unidos en América, propugnando la sustitución del ‘panamericanismo’ por el ‘hispanismo’. El objetivo último de Franco era no sólo convertirse en el portavoz de la nueva España en Hispanoamérica sino “asumir la representación de la zona cara al nuevo orden fascista que se preveía inevitable”.¹²⁸

Para aterrizar en lo político la idea de *Hispanidad* el régimen creó en noviembre de 1940 el *Consejo de la Hispanidad*, organismo al que se le encomendó la totalidad de las relaciones con Hispanoamérica y que se pensó con la clara intención de que en un futuro se convirtiera en un organismo supranacional hispánico “por acuerdo entre España y las naciones hispanoamericanas”.¹²⁹ Esto es importante señalarlo porque nos habla de que en este primer tramo del franquismo también estuvo presente la idea de supranacionalidad con los países de Hispanoamérica, si bien se trató de una idea apenas mencionada en la ley que le dio origen.

Las pretensiones de Franco no pudieron llegar muy lejos. El viraje que dio la Guerra Mundial en 1942 con el ingreso al conflicto de los Estados Unidos y la orientación del mismo a favor de los aliados a partir de entonces, obligó al régimen a modificar su política internacional gradualmente en dirección a congraciarse con los aliados, pero sin dejar de colaborar con el Eje.¹³⁰ El objetivo era demostrar que España no era un país fascista. Esta modificación hizo que el *Consejo de la Hispanidad* poco a poco fuera careciendo de sentido práctico y que por tanto, las relaciones con Hispanoamérica fueran

¹²⁷ Celestino del Arenal, *op. cit.* p. 35.

¹²⁸ *Idem.*; Lorenzo Delgado, *op. cit.* p. 65.

¹²⁹ “Ley del 2 de noviembre de 1940 por la que se crea el Consejo de la Hispanidad” consultada en Ricardo Pérez Monfort, *op. cit.*, pp. 83-88.

¹³⁰ Rafael Caldach Cervera, *op. cit.* pp. 114-116.

relegadas a un segundo plano. Para el régimen la prioridad en materia internacional fue asegurar su propia supervivencia en virtud de la inminente derrota del Eje en la Guerra.

b) La política hacia Hispanoamérica en la España católica-proccidental (1945-1957)

Una vez que terminó el conflicto armado los temores de la dictadura se hicieron realidad: España fue condenada al asilamiento a partir de que los aliados impidieron su ingreso a la ONU y de que fue excluida del Plan Marshall y de la OTAN.¹³¹ Bajo esas circunstancias, la política exterior del régimen se tornó claramente defensiva destinada a ‘desvirtuar Potsdam’ y a superar el cerco internacional. Para hacerlo la diplomacia franquista procuró presentar a España como “defensora de los valores cristianos y enemiga del comunismo, tratando de conectar con el anticomunismo occidental y de buscar apoyos de la Iglesia católica y los sectores católicos europeos y estadounidenses”. La baza anticomunista fue el elemento clave de toda la estrategia en virtud de que los Estados Unidos revalorizaron la significación internacional de España justo a partir del anticomunismo declarado de la dictadura y de la posición estratégica del país ibérico.¹³² Esta circunstancia fue la que facilitó en último término la gradual incorporación de España al mundo de la posguerra: en 1952 fue admitida en la UNESCO, al año siguiente firmó los Acuerdos militares con los Estados Unidos y un nuevo Concordato con la Santa Sede; y en 1955 fue admitida en la ONU.

En este marco de adaptación de la política internacional de Franco, la política hacia Hispanoamérica también sufrió modificaciones, empezando por la idea que le daba sustento, la *Hispanidad*. No es que haya cambiado en su esencia este concepto, como señala Celestino del Arenal, pues sus ideales –catolicismo, lengua y cultura, como legado y esencia de la españolidad- perduraban. Más bien el régimen lo despojó de su agresividad

¹³¹ En 1946 Francia cerró la frontera con España y días después, en una declaración conjunta, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia sugirieron “una retirada pacífica de Franco” y el establecimiento “de un gobierno interino o provisional”. El 12 de diciembre de 1946 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una resolución en la que condenaba al régimen de Franco, lo excluía de todos los organismos y conferencias internacionales vinculadas al sistema de la ONU, recomendaba la retirada de los embajadores acreditados en Madrid y aconsejaba la ruptura de relaciones con la dictadura. José Manuel Sabin Rodríguez, *op. cit.*, pp. 207-208; Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 119-121; Juan Pablo Fussi, *op. cit.*, pp. 308-309.

¹³² Celestino del Arenal, *op. cit.* pp. 37-42.

política para dotarle de contenidos más matizados y no-beligerantes. Se trató de un tipo de ‘neo-hispanidad’, purgada de las connotaciones proeje y antiestadounidenses, en donde de la crítica a la hegemonía de los Estados Unidos en América, se pasó a afirmar la compatibilidad del panamericanismo con la *Hispanidad*.¹³³ Se trató, en suma, de una nueva versión oficial de esta idea, más moderada, donde los conceptos de ‘imperio’ y ‘raza’ fueron sustituidos por los de ‘fraternidad’ y ‘comunidad’, teniendo como referencia inmediata la **Commonwealth** británica y la *Unión Francesa* de aquellos años.

Con el ajuste en la idea de *Hispanidad*, la política hacia Hispanoamérica de Franco abandonó sus aspiraciones expansionistas para orientarse a partir de 1945 por planteamientos de índole cultural; y una vez superado el cerco, por planteamientos políticos y económicos. En todo caso, el objetivo de la dictadura al término de la Segunda Guerra Mundial fue conformar progresivamente una *Comunidad Hispánica de Naciones*, denominación acuñada por el Ministro de Asuntos Exteriores de Francisco Franco entre 1945 y 1957, Alberto Martín Artajo. El razonamiento que dio lugar a la formulación de este nuevo proyecto comunitario, fue que dicha comunidad podría constituir un apoyo solidario durante los años del aislamiento del régimen, prestigiando a España y aumentando su influencia en Hispanoamérica. Una vez superado el cerco, ese proyecto se presentó como una opción de integración política o económica frente a la otra opción de la Comunidad Europea en formación, que constituía de hecho la máxima prioridad del régimen. En ese sentido, la política hacia Hispanoamérica y el proyecto de *Comunidad Hispánica de Naciones* tal y como se planteó a partir de 1945, tuvo un carácter instrumental en la medida en que se utilizó para suplir los fracasos que tenía la política exterior franquista en otros ámbitos como el europeo, o bien para reforzar su posición negociadora frente a los Estados Unidos.¹³⁴

El instrumento para llevar adelante la nueva política hispanoamericana fue el *Instituto de Cultura Hispánica (ICH)* que se creó en 1945 para sustituir al antiguo *Consejo de la Hispanidad*. Como se dijo, hasta 1953 la dictadura apostó por las relaciones culturales

¹³³ Celestino del Arenal, *op. cit.* p. 39.

¹³⁴ *Idem.*

en la acción hacia el subcontinente, de modo que la actividad del *ICH* se centró en ese ámbito: atraer a estudiantes hispanoamericanos y filipinos a las aulas españolas; publicar periódicos, libros y revistas sobre la actualidad de España e Hispanoamérica; convocar al Premio Mundo Hispánico; y patrocinar congresos especializados.¹³⁵ Ésta última práctica se convirtió de hecho en una de las líneas maestras de acción del *ICH*, estableciendo una fórmula de actuación del propio Instituto que prevaleció hasta mediados de la década de 1950: luego de la realización del congreso convocado por el *ICH*, se creaba una oficina que cubriría el campo profesional respectivo y que funcionaría como ‘entidad adherida’ al propio Instituto.

La pauta la marcó la celebración del I Congreso Iberoamericano de Educación que se celebró en Madrid en 1946, creándose en 1949 la *Oficina de Educación Iberoamericana* dentro del Seminario de Problemas Hispanoamericanos que operaba dentro del propio *ICH*. Siguiendo esa fórmula, en 1950 el *ICH* patrocinó el I Congreso de Cooperación Intelectual Hispanoamericana para enseguida crear la *Oficina de Cooperación Intelectual Hispanoamericana*; en 1951 se celebró el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social y luego se constituyó la *Oficina Iberoamericana de Seguridad Social*; en 1953 se celebró el I Congreso Iberoamericano de Cooperación Económica y se creó el *Instituto Iberoamericano de Cooperación Económica*.¹³⁶ La racionalidad que tenía esta línea de acción del *ICH* era que de ese modo se podía generar una red de apoyos internacionales al régimen, que por muy limitados que fueran podrían ayudar a mostrar una imagen moderna de ese país y contrarrestar el rechazo de parte de la comunidad internacional.¹³⁷

La superación del cerco internacional entre 1952 y 1955 y la relativa estabilidad política al interior de España (en 1954 se cumplieron 25 años del Nuevo Estado) hizo que la dictadura pudiera darle una nueva orientación a su política exterior. En el caso de Hispanoamérica, eso se tradujo en el intento por superar poco a poco los planteamientos puramente culturales para apuntar hacia otros de carácter eminentemente político y hasta

¹³⁵ Lorenzo Delgado, *op. cit.* p. 193.

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 194-200.

¹³⁷ *Idem*.

económico. Para la dictadura era momento de pasar a otra etapa en las relaciones con Hispanoamérica, especialmente en lo referido a la *Comunidad Hispánica de Naciones*.

A ese respecto se refirió en 1953 el Ministro de Exteriores Alberto Martín Artajo al preguntarse si no había llegado la hora en dar “alguna forma jurídica a esa agrupación de naciones hispánicas”, al estilo de la Liga Árabe o la OEA, a partir de que se podía constatar la existencia de un bloque hispánico de naciones, por ejemplo, cuando algunas de éstas abogaron por el ingreso de España a la UNESCO.¹³⁸ Fue en ese nuevo marco de intenciones por privilegiar hechos concretos y tangibles en las relaciones con Hispanoamérica y por darle contenidos políticos al proyecto comunitario de la dictadura que se modificó el status de dos de las oficinas que se habían creado a instancias del ICH: la *Oficina de Educación Iberoamericana*, que se convirtió en oficina intergubernamental (durante el II Congreso Iberoamericano de Educación que tuvo lugar en Quito en 1954) y la *Oficina Iberoamericana de Seguridad Social* que se decidió transformar en la *Organización Iberoamericana de Seguridad Social* durante el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social que se llevó a cabo en Lima también en 1954.¹³⁹

Con ese mismo ánimo se aprobó el régimen de doble nacionalidad con los países hispanoamericanos con miras a establecer en el futuro una *supranacionalidad hispánica* (en 1954) y al año siguiente el ICH patrocinó la elaboración de un proyecto de *Unión Iberoamericana de Pagos* que se preveía como la antesala de una *Comunidad Hispánica de Naciones*. Finalmente, también en 1955 la diplomacia franquista comenzó a colaborar con la OEA en cuestiones técnicas y logró el ingreso de España a la CEPAL con el status de observador.¹⁴⁰

Estos cambios buscaban proporcionar una mayor formalidad a las instituciones de la dictadura encargadas de las relaciones con Hispanoamérica; pero también anunciaban un viraje en la política exterior española que se dio a plenitud a partir de 1957, cuando el

¹³⁸ Citado en *Íbidem* p. 215.

¹³⁹ En ese Congreso se aprobó la Carta Constitutiva de la OISS; consultado en: http://www.oiss.org/article.php?id_article=776, entrada del 26 de abril de 2010.

¹⁴⁰ Celestino del Arenal, *op. cit.*, pp. 44-45.

régimen dio un giro a su política en general y comenzó su despegue económico. De cualquier modo, es muy importante destacar que al final de este periodo el Ministro Alberto Martín Artajo, artífice de la política exterior española en este lapso, daba por hecho la existencia de la *Comunidad Hispánica de Naciones*. Para él, los órganos que constituían dicha *Comunidad* eran la *Oficina de Educación Iberoamericana*, la *Organización Iberoamericana de Seguridad Social*, los diversos congresos que se llevaron a cabo durante ese periodo, las Asambleas de Municipios Hispanoamericanos, los diversos *Institutos de Cultura Hispánica* que se habían creado en Hispanoamérica y el régimen de doble nacionalidad.¹⁴¹ Más allá de lo realista que pudiera haber sido esta aseveración, es importante destacarla porque nos habla del reconocimiento explícito que hacía la dictadura sobre sus referentes para sostener la existencia de su propio proyecto comunitario con Hispanoamérica, la *Comunidad Hispánica de Naciones*.

c) La política hacia Hispanoamérica en la España tecnocrática-desarrollista (1957-1975)

Como apuntamos líneas arriba, la superación del cerco internacional entre 1952 y 1955 abrió la posibilidad para que la dictadura desplegara una política exterior más proactiva, diferente a la que hasta entonces había desarrollado. Esta necesidad de cambio se potenció con la crisis económica que afectó a España entre 1956 y 1957 y por la vertiginosa transformación que sufrió el mundo a partir de entonces: los procesos de descolonización en Asia y África; el proceso de integración europeo; los mecanismos de integración regional en América, el auge del desarrollismo y de la cooperación internacional; y el protagonismo de la ONU.

La convergencia de la circunstancia interna y externa obligó al régimen a realizar una serie de cambios sobre todo en materia económica, tratando de estabilizar la economía y aplicando una estrategia de desarrollo.¹⁴² La política exterior también sufrió cambios, con una desideologización respecto del periodo anterior y con una renovación de sus aspiraciones a nivel internacional. Es por ello que a partir de 1957 (año en que fue relevado

¹⁴¹ *Íbidem*, p. 46.

¹⁴² Juan Pablo Fussi, *op. cit.*, p. 310.

Alberto Martín Artajo en el Ministerio de Asuntos Exteriores por Fernando Castiella) se presentó un progresivo recambio en la agenda internacional española: la solicitud de ingreso a la CEE, que constituyó la máxima prioridad del régimen; continuar con la inserción española en los organismos internacionales, principalmente de carácter financiero (en 1958 ingresó a la Organización Europea de Cooperación Económica, hoy OCDE, al FMI y al BIRF); la descolonización de Guinea Ecuatorial, el Marruecos español, Fernando Poo y Río Ifni; la diversificación de las relaciones exteriores de España (la Cuba de Fidel Castro, Francia, Alemania y Europa del Este); y la reapertura de las negociaciones con Gran Bretaña sobre Gibraltar.¹⁴³

En este marco, el régimen se vio obligado a replantear su acción hacia Hispanoamérica y lo hizo a partir de un informe que prepararon los embajadores españoles acreditados en el subcontinente sobre la situación y perspectivas que tenía la idea de la *Hispanidad* en el área. En general, la percepción de los diplomáticos fue negativa, proponiendo algunas medidas concretas para relanzar la acción diplomática, como la revalorización del pasado común; el desarrollo de una política del libro, la revista y el cine para revalorizar el castellano; el apoyo a los movimientos de integración latinoamericanos; la revisión de la política comercial hacia América Latina; la firma de acuerdos de colaboración técnica; y la colaboración y presencia de España en las organizaciones interamericanas, preferentemente en la OEA.¹⁴⁴

Esto no quiere decir que la idea de *Hispanidad* haya dejado de ser una señal de identidad de la dictadura. Al contrario, por un nuevo decreto de 1958 la Fiesta Nacional de España cambió su denominación de ‘Fiesta de la Raza’ -como lo había establecido el decreto impulsado por la Unión Iberoamericana en 1918- a *Día de la Hispanidad*, celebrándose igualmente el 12 de octubre de cada año. Esto claramente constituía un elemento más de cohesión social al interior de la España de Franco, pero también proveía un elemento simbólico a las relaciones con Hispanoamérica, al mantener vinculada la Fiesta Nacional española con la efeméride del Descubrimiento de América. Lo que ocurrió

¹⁴³ Rafael Calduch, *op. cit.* pp. 128 y ss.

¹⁴⁴ Celestino del Arenal, *op. cit.* p. 50.

con la idea de *Hispanidad* es que a partir de que el régimen aceptó que ha había sido superada una etapa en la política exterior (con la superación del cerco internacional) ese concepto carecía de un uso práctico, defensivo, como el que se le había dado en los años de aislamiento. En la política hacia Hispanoamérica eso implicaba un reajuste en los contenidos: si lo cultural había quedado rebasado desde mediados de la década de 1950 y la *Comunidad Hispánica de Naciones* contaba ya con ciertos referentes concretos, como lo entendía al final de su ministerio el propio Alberto Martín Artajo, entonces era necesario atender otra dimensión de esas relaciones, como la económica.

La acción se perfiló en dos sentidos: en la estimulación de intercambios y proyectos comerciales y en el incremento de los contactos con organismos y mecanismos de integración interamericanos, con miras a que España lograra incorporarse a alguno de ellos de forma permanente (como ya ocurría con las CEPAL desde 1955).¹⁴⁵ En cuanto a la primera vertiente, se debe destacar las giras que realizaron el Ministro de Comercio español Alberto Ullastres por Hispanoamérica en 1961 y la del Comisario del Plan de Desarrollo Laureano López Rodó en 1966, con la idea de “vender” el modelo de desarrollo español. Además, entre 1967 y 1971 se realizaron las Asambleas de Comercio Iberoamericano y Filipino y se lanzó la propuesta de crear empresas multinacionales hispánicas.¹⁴⁶ En cuanto a las relaciones con organismos interamericanos y los mecanismos de integración regional, la dictadura de Franco ya había comenzado los acercamientos con la OEA desde 1955, pero fue hasta 1967 que firmó el primer acuerdo oficial de cooperación con esa organización, logrando incorporarse a ella en 1972 con el status de miembro observador y convirtiéndose en el primer país no-americano en formar parte de ella. En esta misma línea de acción, en 1965 el gobierno franquista de entonces otorgó un préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo logrando ingresar al mismo en 1974.¹⁴⁷

Con la construcción de esta red de relaciones políticas y económicas la dictadura pretendió sentar las bases de un Mercado Común Iberoamericano¹⁴⁸, que hubiera

¹⁴⁵ *Íbidem*, p. 52.

¹⁴⁶ *Íbidem*, p. 61.

¹⁴⁷ Juan Carlos Pereira, *op. cit.*, pp. 172 y 242-243.

¹⁴⁸ Celestino del Arenal, *op. cit.*, pp. 61 y ss.

significado la base económica de la *Comunidad Hispánica de Naciones* y probablemente una carta que pudo haberle dado mayor credibilidad al proyecto. Sin embargo, la negativa de países como México a participar en cualquier iniciativa diplomática de la España de Franco, la condenó al fracaso. Es pertinente recuperar de cualquier modo dos datos que se pueden asumir como parte de la institucionalización que buscó el régimen franquista para hacer realidad la *Comunidad Hispánica de Naciones* y que desde nuestra perspectiva no se ha valorado como tal. En primer lugar, la dictadura auspició los *Juegos Hispanoamericanos de Atletismo* que se llevaron a cabo en Chile en 1960 y luego en Madrid en 1962. Sólo se celebraron dos ediciones de la justa deportiva pero resulta muy sugerente este hecho pues también por esos años ya se llevaban a cabo los juegos deportivos comunitarios de la **Commonwealth**. En segundo lugar, en 1970 se celebró la *I Conferencia de Ministros de Justicia de los países Hispano-luso-americanos y Filipinas*, auspiciada por el ICH e instituida por el Acta de Madrid que firmaron en esa reunión los representantes del poder judicial de Hispanoamérica, Brasil, Portugal, Filipinas y España.¹⁴⁹ La *Conferencia* tuvo dos ediciones más durante la dictadura, en 1972, en Brasilia y en 1975 en Buenos Aires.

Tanto los *Juegos Hispanoamericanos* como esta *Conferencia* contribuyeron a la incipiente institucionalización que había alcanzado la *Comunidad Hispánica de Naciones* de la dictadura de Franco. En efecto, hacia el final de ese régimen se habían podido impulsar ciertos referentes de esa *Comunidad*: el *Instituto de Cultura Hispánica*; la *Oficina de Educación Iberoamericana*, (que celebró su tercer y último Congreso durante la dictadura en 1957); la *Organización Iberoamericana de Seguridad Social* (que siguió celebrando sus Congresos en Quito [1958], Bogotá [1964] y Buenos Aires [1972]);¹⁵⁰ los ya citados *Juegos Hispanoamericanos de Atletismo*; y la *Conferencia de Ministros de Justicia de los países Hispano-luso-americanos y Filipinas*. Se trató ciertamente de instituciones que nunca lograron el principal cometido de configurar un sentimiento de comunidad entre los países de Hispanoamérica debido al rechazo y recelo que suscitaba entre estos países las iniciativas franquistas. Pero conviene destacarlas porque limitadas o

¹⁴⁹ La Conferencia la convocó el gobierno franquista de ese momento para conmemorar el Centenario de la Ley Orgánica del Poder Judicial español. “Acta de Madrid”, consultada en <http://www.comjib.org/otras-conferencias/?lang=es>, entrada del 25 de abril de 2010.

¹⁵⁰ Datos proporcionados por la Secretaría General de la OISS.

no, su existencia parece indicar una revaloración inequívoca en la España oficial de la opción comunitaria con Hispanoamérica.

La crisis política que vivió España a partir de 1969 generó una espiral de represión que terminó por desacreditar a la dictadura franquista frente a Europa occidental e Hispanoamérica y con ella toda la política que se había pretendido desplegar hacia esta subregión. La condena internacional por el clima represivo y el declive biológico de Franco terminaron por llevar a la política exterior del régimen a presupuestos puramente defensivos, tratando de conseguir apoyos internacionales para lograr su supervivencia. Con la muerte de Franco en noviembre de 1975 y el rechazo total de la comunidad internacional a los proyectos continuistas del régimen¹⁵¹, se abrió un nuevo proceso político en España que tuvo un impacto directo sobre la política exterior en general y sobre la política hacia Hispanoamérica en particular.

2.3 Rasgos generales de la política exterior española a partir de 1975

La transición a la democracia española de 1975-1978 abrió una nueva etapa histórica en la España contemporánea. Por un lado, se definió una nueva institucionalidad del Estado. Por otro, se replanteó la política exterior. Fue un proceso de definiciones que buscó poner fin a la conflictividad política interna que había caracterizado a España desde el siglo XIX. La transición en política interna y la formulación de una nueva política exterior fueron procesos complementarios, ya que para que la democratización fuera una realidad y se pudiera consolidar era necesaria la europeización y homologación de España con las demás potencias democráticas europeas.¹⁵² A pesar de esta relación, ambas dinámicas tuvieron una duración muy distinta. La transición en política interna se dio por concluida sólo hasta que se pudo aprobar la nueva constitución en 1978. En cambio, la transición en política exterior llevó más tiempo, hasta 1988 cuando quedó definida la política de paz y seguridad internacionales de España con la aprobación del Comité de Defensa de la OTAN de los lineamientos para la contribución militar de España a esa organización, su ingreso como

¹⁵¹ La Comunidad Europea congeló las negociaciones con el régimen.

¹⁵² Charles T. Powell, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza & Janés, Barcelona, 2002, p. 217.

observador activo a la Unión Europea Occidental y la firma de un nuevo Convenio militar con los Estados Unidos.

Al igual que la transición en política interna, la transición en política exterior contribuyó a definir los contornos políticos del régimen que se estaba construyendo, en su proyección al exterior. Fue un proceso de cambio de la política exterior española en el que poco a poco se fueron afirmando sus márgenes de autonomía y se fueron definiendo los ámbitos internacionales de interés de España, las condiciones de su participación en el sistema internacional y, en suma, el lugar que ocuparía en el mundo. Fue un proceso político que sentó las bases de un nuevo modelo de política exterior que perdura hasta nuestros días como resultado de la propia consolidación del régimen que le dio origen.

Dentro del proceso de transición en política exterior es posible distinguir dos momentos: los gobiernos de Adolfo Suárez y la Unión Centro Democrático (UCD) de 1976 a 1982; y los gobiernos de Felipe González y el PSOE, de 1982 a 1988. La distinción va más allá de tomar en cuenta el cambio de partido en el gobierno. Tiene que ver sobre todo con las condiciones políticas de las que partió cada uno de estos gobiernos para formular su propia política exterior. En el caso de los gobiernos de Adolfo Suárez y la UCD esas condiciones fueron impuestas por la transición en política interna, en donde las necesidades más urgentes fueron, por un lado, conducir ese proceso hasta su culminación en un nuevo ordenamiento constitucional; y por otro, normalizar la situación internacional de España. Para enfrentar esa coyuntura los actores involucrados (gobierno, oposición, Cortes) pospusieron hasta que se aprobara la nueva Constitución aquellos temas internacionales que podían poner en riesgo el consenso constituyente interno (como el ingreso de España a la OTAN o las relaciones con los Estados Unidos) atendiendo en cambio aquellos que por su importancia y alcance no generaban discrepancias, como la necesidad de obtener el apoyo de las potencias europeas al proceso de democratización, el ingreso a la Comunidad Europea y la normalización de las relaciones internacionales de España.¹⁵³

¹⁵³ *Ibidem*, p. 216.

Así, el gobierno de Suárez firmó los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y los de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976-1977); también firmó la Convención Europea de Derechos Humanos (1977); logró el ingreso de España al Consejo de Europa (1977) y reanudó las negociaciones con la Comunidad Europea para la adhesión de España (1977-1979). Además, estableció relaciones con los países socialistas de Europa del Este, con Angola, Mozambique y Cabo Verde (ex colonias portuguesas) y con México. Finalmente, firmó un nuevo Convenio con la Santa Sede en 1979 que sustituía al Concordato de 1953 y un nuevo Acuerdo de Amistad y Cooperación con Portugal en 1977.¹⁵⁴ Una vez aprobada la nueva Constitución en diciembre de 1978, el pacto tácito que había prevalecido en las cuestiones internacionales quedó roto formalmente cuando el gobierno de Suárez hizo pública su intención de buscar la entrada de España a la OTAN que eventualmente se dio en mayo de 1982 con el rechazo de la oposición.¹⁵⁵

Es decir, la contribución fundamental de la diplomacia de la UCD en los primeros años de la transición fue haber reactivado los resortes del cambio en la política internacional de España tras décadas de alejamiento de Europa y el mundo. Sin embargo, los gobiernos de Adolfo Suárez y de Leopoldo Calvo Sotelo a partir de la dimisión de aquel poco pudieron hacer para formular un proyecto acabado de política exterior con un mínimo de coherencia. Y es que a la necesidad de salvaguardar el consenso constituyente interno se añadieron las vicisitudes que enfrentó la joven democracia española en esos años, como la crisis del partido en el gobierno la UCD a partir de 1979, la misma dimisión de Suárez y el intento de golpe de Estado en febrero de 1981, sin contar con los resabios franquistas que permanecían en los cuadros del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Los gobiernos del PSOE enfrentaron otro tipo de problemas: consolidar la joven democracia y culminar el proceso de cambio en política internacional que habían iniciado los gobiernos de la UCD. En la primera cuestión el avance fue notable y la mejor prueba de ello era la propia victoria electoral socialista en las elecciones de octubre de 1982 que señalaba la primera alternancia en el poder en la España democrática. En cuanto al

¹⁵⁴ Francisco Aldecoa Luzárraga, “La transición y la redefinición de la política exterior española” en Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, pp. 161-168.

¹⁵⁵ Charles T. Powell, *op. cit.*, pp. 307-309.

segundo, el reto era concluir los procesos que seguían abiertos (como las negociaciones para la adhesión de España a la Comunidad Europea, las relaciones con Hispanoamérica y con el mundo árabe); rectificar aquellos que habían comenzado mal (como la permanencia en la OTAN y las relaciones con los Estados Unidos); y atender ciertas lagunas que persistían (como la definición clara de los intereses internacionales de España y de los principios rectores de la acción exterior). Para encarar estos desafíos los gobiernos del PSOE contaron con la experiencia y sensibilidad que tenían algunos de sus dirigentes en asuntos internacionales –empezando por el nuevo Jefe de Gobierno Felipe González-, y sobre todo con la capacidad para modificar sobre la marcha algunos de los planteamientos que habían sostenido cuando eran oposición (como el rechazo al ingreso a la OTAN).

Estas particulares circunstancias les permitió contar con más elementos para definir con claridad los ejes que articularían la nueva política exterior española: el respeto a los derechos humanos, la defensa de la democracia y la consideración de España como potencia media. Si bien en las dos primeras cuestiones existía coincidencia con sus antecesores de la UCD, no sucedió lo mismo con la valoración realista sobre las posibilidades que tenía España para actuar en el mundo. Esta cuestión se desprendía de la voluntad política del PSOE por establecer con claridad las coordenadas internacionales desde donde debía partir la incursión de España en la sociedad internacional, como condición para que su papel en ella fuera más eficaz y con mejores resultados y fue, de hecho, un nuevo elemento que incorporó el PSOE a su propia visión de los que debía ser la política internacional de España y de los puntos de donde debía partir. Por eso, y porque tenía que culminar los procesos abiertos por los gobiernos del UCD, la política exterior del PSOE a partir de su victoria electoral de 1982 tuvo como rasgos característicos el cambio y realismo.¹⁵⁶

Su ejecución partió de un cuerpo de ideas y principios muy claro: el respeto al Derecho Internacional, la búsqueda de la paz, el desarme y la distensión, la cooperación en la búsqueda de un nuevo orden económico internacional, la defensa de los derechos humanos y la solidaridad democrática. En un plano más concreto se afirmaba el carácter

¹⁵⁶ Celestino del Arenal, *op. cit.*, p. 91.

europeo y occidental de España, haciendo hincapié en su dimensión hispanoamericana y mediterránea como dimensiones complementarias a la primera. En consecuencia, entre sus objetivos prioritarios se encontraba la culminación del proceso de integración en Europa, la potenciación de relaciones con los países vecinos, el mantenimiento de relaciones defensivas con los Estados Unidos y la intensificación de relaciones con Hispanoamérica.¹⁵⁷ Con este *background* Felipe González presentó ante las cortes en 1983 las ideas rectoras de la política exterior de su gobierno:

-“No introducir elementos desestabilizadores en un mundo dominado por la idea de conflicto potencial.

-Intentar obtener el mayor margen de autonomía que posibilite la consecución de nuestros objetivos, sin fomentar la inestabilidad.

-Una definición claramente occidental, con un grado de libertad suficiente para que no se produzca un alineamiento mecánico con intereses que pueden no coincidir con los nuestros.

-Intensificación del proceso de integración en las Comunidades Europeas.

-Una mejora sustancial de las relaciones con nuestros vecinos.

-Una conversión de nuestra tradicional política con Iberoamérica, pasando del plano retórico al de las realidades.

-La potenciación de nuestra acción exterior en todos los aspectos que conforman hoy las relaciones internacionales (culturales, sociales, laborales, económicas).

-La utilización de los foros internacionales para contribuir al logro de un nuevo orden económico internacional.”¹⁵⁸

¹⁵⁷ *Íbidem*, p. 92.

¹⁵⁸ Citado en *Íbidem*, p. 93. El remarcado es nuestro.

Finalmente, en 1984 el presidente González formuló el Decálogo de Paz y Seguridad que supuso un avance significativo en la definición de la política de paz y seguridad internacionales de España.

La ejecución de la política exterior del PSOE a partir de estos principios orientó al proceso de cambio de esa política hacia concreciones puntuales y de largo alcance. Las negociaciones con la CE culminaron en 1985, firmándose el tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985 y entrando en vigor el 1º de enero de 1986. Asimismo, se normalizaron relaciones con la Gran Bretaña, se reconoció a Israel (en 1986) y a Albania (1987) y se elevó a embajada la representación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP).¹⁵⁹ En 1985 se creó la *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica* (SECIPI) y en mayo de 1986 se llevó a cabo el referéndum nacional por el cual se decidió la permanencia de España en la OTAN. Finalmente, en 1988 el gobierno de Felipe González firmó un nuevo Convenio de Defensa con los Estados Unidos y logró el ingreso de España a la Unión Europea Occidental; ese mismo año el Comité de Planes de Defensa de la OTAN aprobó las directrices generales para la contribución militar española.¹⁶⁰

De ese modo, a finales de la década de 1980 había quedado definido el carácter europeo y occidental de España de manera definitiva (con la adhesión a la CE y la decisión de permanecer dentro de la OTAN) y estableciendo así el papel internacional que más se parecía adecuar a su propia geografía, su significación cultural y a su historia.¹⁶¹ Además, con su incorporación a la Unión Europea Occidental y el establecimiento de los términos de su contribución militar dentro de la OTAN, España comenzaba a contribuir en la medida de sus posibilidades a la configuración del nuevo orden europeo y occidental.¹⁶² El nuevo Convenio con los Estados Unidos, por su parte, significó el inicio de una nueva relación, más equilibrada y sin los lastres ni vicios que venían arrastrando esas relaciones desde la firma de los Convenios que Franco suscribió con ese país. Así, el proceso de cambio y de

¹⁵⁹ Charles T. Powell, *op. cit.* p. 364.

¹⁶⁰ Celestino del Arenal, *op. cit.* pp. 95-96.

¹⁶¹ Juan Pablo Fussi, *op. cit.* p. 392.

¹⁶² Charles T. Powell, *op. cit.* p. 464.

afirmación del margen de autonomía que experimentó la política exterior española a partir de 1975 culminó poco antes de la última década del siglo XX. Esto significó la incorporación plena de España a la sociedad internacional de manera incontrovertible y la obtención de un protagonismo que antes no tenía. Al cerrarse el capítulo de la transición en política exterior, España estuvo en la posibilidad de encarar otro tipo de retos, ahora vinculados a saber sacar la máxima ventaja de la posición que había adquirido a lo largo de la década de 1980. La consolidación del régimen político (celebración de elecciones libres y periódicas con alternancia en el poder); el espectacular crecimiento económico (de país receptor de ayuda para el desarrollo pasó a convertirse en donador en un lapso de diez años, además de la internacionalización de algunas de sus máximas empresas); y su incorporación plena al escenario internacional (adhesión a la CE, su incorporación a la OTAN y la universalización de sus relaciones internacionales) confirmaron la dirección inequívoca hacia la democratización que había tomado el proceso político abierto por la muerte de Franco en 1975 y constataron la normalización internacional de España a finales del siglo XX.

2.3.1 La política hacia Hispanoamérica de los gobiernos democráticos

En el proceso que se acaba de describir, Hispanoamérica continuó siendo una de las prioridades de la acción exterior, en tanto parte sustancial de la nueva proyección de España en el mundo. Como parte de la normalización de las relaciones internacionales de España, los primeros gobiernos de Suárez habían considerado la posibilidad de actuar de manera prioritaria en el mundo árabe o bien en Hispanoamérica, áreas a las que tradicionalmente se hallaba vinculada la política internacional española. Al final se decantaron por esta última subregión en razón de los vínculos culturales que existían, pero también porque la política española podía tener ahí un mayor margen de autonomía que en Medio Oriente en virtud de la naturaleza de los intereses involucrados en la zona.¹⁶³ A partir de esto, fue necesario reformular la política hacia Hispanoamérica.

¹⁶³ Celestino del Arenal, *op. cit.* p. 114.

2.3.2 Ideas y presupuestos de la nueva política hispanoamericana

El objetivo de los nuevos responsables de la política española hacia Hispanoamérica era desideologizar dicha política como parte del mismo proceso democrático que comenzaba en España. A eso se debe que desde un principio se desechara la idea franquista de *Hispanidad*, como vertebradora de la política hacia la subregión, y que en su lugar se recuperara un término que había estado presente en la intelectualidad hispanoamericana y española del siglo XX e incluso en algunas vertientes de la política exterior del mismo Franco: *Iberoamérica*. Se trató desde luego de un cambio gradual y no exento de contradicciones en algunos momentos. Por ejemplo, mientras en 1977 se cambió la denominación del anquilosado Instituto de Cultura Hispánica por el de Centro Iberoamericano de Cooperación y más tarde por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana (en 1979), en 1981 el último gobierno encabezado por la UCD refrendó el 12 de octubre como Fiesta Nacional de España y Día de la Hispanidad.¹⁶⁴ Hubo que esperar hasta 1987, durante el segundo mandato del PSOE, para que se dejara de asociar de manera definitiva el término *Hispanidad* con esa fecha, manteniéndose en contrapartida la vinculación con el Descubrimiento de América.¹⁶⁵

La preferencia por el término *Iberoamérica* en detrimento del de *Hispanidad* tuvo una connotación geopolítica que es pertinente tomar en cuenta ya que se pretendió explicitar a través de esa nueva voz la inclusión del mundo luso americano, y concretamente de Brasil, en la nueva política española hacia Hispanoamérica. En efecto, el régimen impuesto por Francisco Franco había utilizado con cierta regularidad el vocablo *Iberoamérica* para referirse a Hispanoamérica, Brasil y Portugal, aunque su uso se

¹⁶⁴ Eduardo González Calleja, “Cooperación en democracia. La ayuda al desarrollo de los gobiernos españoles hacia Latinoamérica entre 1976-1992”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 11, nº 1, Tel Aviv, enero-junio 2000, p. 6.

¹⁶⁵ En efecto, según la Ley 18/1987, la nueva denominación de esa fiesta es simplemente Fiesta Nacional de España, a celebrarse el 12 de octubre de cada año. En la exposición de motivos de ese ordenamiento, el Rey Juan Carlos I sostuvo que “la fecha elegida, el 12 de octubre, simboliza la efemérides histórica en la que España, a punto de concluir un proceso de construcción del Estado a partir de nuestra pluralidad cultural y política, y la integración de los Reinos de España en una misma Monarquía, inicia un periodo de proyección lingüística y cultural más allá de los límites europeos. La presente Ley trata de subrayar (...) la especial solemnidad de la fecha”; *Ley 18/1987 de 7 de octubre que establece el día de la Fiesta Nacional de España en el 12 de octubre*, p. 2.

restringió a contextos muy específicos, como al de la serie de congresos que patrocinó el Instituto de Cultura Hispánica a lo largo de la dictadura (Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, Congreso Iberoamericano de Educación, etcétera) o las Asambleas de Comercio Iberoamericano y Filipino, a fines de la década de 1960. Sin embargo, la idea de Hispanidad nunca dejó de ser el concepto clave de toda la política franquista hacia Hispanoamérica ni el núcleo en torno al cual giró la idea de configurar una *Comunidad Hispánica de Naciones*. Su preeminencia dentro del discurso de la dictadura sobre el vocablo de *Iberoamérica* se puede explicar por su carácter excluyente, en el sentido de que al utilizarlo la dictadura quería hacer referencia *tan sólo* al área de influencia cultural que tenía España en América, al mundo hispánico americano, y no al legado portugués en el continente, que básicamente era representado por Brasil. Pero también pudo ocurrir lo contrario: que en el horizonte pan hispanista de Franco estuviera la intención, ciertamente matizada, de atraer a la órbita de la Hispanidad a Brasil y en consecuencia a Portugal; un supuesto que resultaba todavía peor para la diplomacia brasileña y portuguesa porque eso significaba que la dictadura de Franco pretendía *incluir* en un vocablo con obvio ascendente español el componente luso americano.

Como lo ha demostrado Bruno Ayllón, el Ministerio de Exteriores brasileño de la época (1950-1960) interpretó bajo este último supuesto la apertura de las diferentes sedes del Instituto de Cultura Hispánica en Brasil (en Río de Janeiro [febrero de 1952], Recife [agosto de 1952], Natal [octubre de 1952] y Sao Paulo [enero de 1953]) y la invitación que recibieron los embajadores de ese país y de Portugal acreditados en España para participar en la celebración del Día de la Hispanidad de 1957, de la cual declinaron para evitar que se entendiera que ambos países sancionaban el concepto de Hispanidad.¹⁶⁶ Para reforzar esta interpretación, tampoco se debe olvidar que alrededor de 1958 la idea de *Hispanidad* había alcanzado sus cotas más importantes dentro del régimen franquista pues, como se vio a la hora de revisar la política hispanoamericana de Franco, en ese año el ex ministro de exteriores español Alberto Martín Artajo dio por hecho la existencia de la *Comunidad*

¹⁶⁶ Bruno Ayllón Pino, “España y Brasil en América Latina (1946-2000): De la política de Hispanidad franquista a las Cumbres Iberoamericanas” en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, vol. 37, España, agosto de 2004, pp. 145-163.

Hispánica de Naciones, además de haberse oficializado el 12 de octubre como Día de la Hispanidad.

Ya fuese que el concepto de *Hispanidad* franquista excluyera o incluyera al mundo luso americano, lo cierto es que ambos supuestos eran percibidos por la diplomacia brasileña como amenazas serias para su propia política internacional, en la búsqueda de ejercer un liderazgo en la región. Sobre todo porque la nula referencia a la comunidad luso americana dentro del discurso franquista no sólo pretendía ignorar el papel de Brasil en la región (o el de Portugal), sino también porque en un momento dado podía implicar un reforzamiento de Argentina en la zona.

Los gobiernos españoles de la transición y la democracia españolas entendieron que la política hacia Hispanoamérica que pretendían desplegar sólo podría ser viable si se terminaban con las ambigüedades que habían existido durante el franquismo respecto de Brasil y, en consecuencia, si se reconocía el papel que jugaba este país a nivel regional. Al recuperar el término *Iberoamérica* se quiso hacer explícita esa consideración y en general la que tendría el componente luso americano dentro de la nueva política española hacia Hispanoamérica. Porque, en efecto, ir a Brasil sin Portugal podría haber implicado romper el equilibrio de las propias relaciones hispano-lusitanas en momentos donde para los dos países era necesario preservar la estabilidad: los similares procesos democratizadores por los que atravesaban los dos países ibéricos (de una dictadura -de Franco y Salazar- se pasaba a un régimen de libertades) y las negociaciones paralelas que cada uno de ellos mantenían con la Comunidad Europea para poder adherirse a ella, eran razones suficientes para mantener la cordialidad en la península ibérica.

Como se dijo líneas arriba, el concepto de *Iberoamérica* se impuso gradualmente en el léxico de la política española, pero su uso se apuntaló gracias al respaldo que recibió, de forma un tanto reticente -por su vinculación a un nuevo proyecto de comunidad, el de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**, como se verá más adelante- de Portugal y Brasil en el marco de los preparativos de la conmemoración del Quinto Centenario, concretamente a partir de 1984 cuando se creó la *Conferencia Iberoamericana de*

Comisiones para la Conmemoración del Quinto Centenario-Encuentro de Dos Mundos y de la que formaron parte esos dos países. A diferencia de la de *Hispanidad*, la idea de *Iberoamérica* sí fue sancionada por el mundo luso americano.¹⁶⁷

En la formulación de la nueva política hacia Hispanoamérica (o Iberoamérica a partir de 1975) los responsables del gobierno y diplomacia españolas también partieron de asumir la existencia de una comunidad *de facto* entre Hispanoamérica y España a partir de constatar que existían una serie de vínculos que unían a los dos hemisferios: historia, lengua y cultura. En ese sentido, no había diferencia respecto a consideraciones que se habían hecho con anterioridad pues incluso en el franquismo este fue también el punto de partida de su política hacia la subregión. El cambio sustancial a partir de 1975 fue la interpretación que hicieron la Corona y los gobiernos democráticos de esos mismos vínculos, desde una perspectiva democrática y como parte de una nueva concepción de las relaciones internacionales.¹⁶⁸

Ahora bien, tal y como se comenzó a plantear a partir de 1976, la política española hacia Hispanoamérica presentó dos características generales:

- Se concibió como una *política de Estado*, es decir, como una política que estaría por encima de los gobiernos, de las coyunturas políticas e ideologías, para insertarse dentro de la política exterior española como una de sus vertientes principales; y
- Se planteó como una *política de pueblos* (hispanoamericanos y español) que busca coadyuvar en la solución de sus problemas políticos, económicos y culturales.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Lo cual no significa que no haya habido tensiones a lo largo de ese proceso. Por ejemplo, Portugal había considerado nombres alternativos al del proyecto español como el de 'Comunidad Hispano Luso Americana'; Ion de la Riva, "Los factores del reencuentro: significación política de la Primera Conferencia Cumbre Iberoamericana" en Lilia Bermúdez y Guadalupe González González (eds.), *La primera Cumbre Iberoamericana: balance y perspectivas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1993 pp. 39-68.

¹⁶⁸ Celestino del Arenal, *op. cit.*, p. 161.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 162.

Estos dos rasgos de la política española hacia Hispanoamérica se expresan de manera más específica en los principios sobre los que se basó esa política y el proyecto de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** y que fueron delineados por los gobiernos de Adolfo Suárez y la Corona entre 1976 y 1977:

- El principio de interdependencia, que se refiere a una forma de concebir los problemas de todo tipo (económicos, culturales, sociales de justicia, etc.) que aquejan a la subregión de manera global e interdependiente, no aislada, de forma que su solución pasa por una política global que las aborde.

- El principio de credibilidad, que alude al compromiso del Estado español a pasar de una política de intenciones a una de hechos concretos y de programas de cooperación. Sólo a partir de constatar en el plano de las realidades concretas la política hacia Hispanoamérica es que esa política y el proyecto de política exterior global será creíble.

- El principio de continuidad, que subraya el carácter de política de estado que se le desea proporcionar a la política hacia Hispanoamérica, a diferencia de regímenes anteriores.

- El principio de indiscriminación, que señala la voluntad porque esa política trascienda las diferencias ideológicas o políticas que pueden existir entre los países hispanoamericanos, aplicando en toda su extensión la Doctrina Estrada. Esto no implica que los gobiernos españoles no intensifiquen sus relaciones con aquellos países que se considere respetan a plenitud los derechos humanos.

- El principio de comunidad, que sirve de soporte y cohesión conceptual para toda la política hacia Hispanoamérica, al destacar las realidades socio históricas de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**, identificar intereses y valores compartidos (Desarrollo, Democracia, Derechos Humanos) y expresar objetivos de solidaridad bajo el criterio de libre concurrencia.

- El principio de unidad en la diversidad, que refiere el reconocimiento pleno de la soberanía, diversidad y heterogeneidad y pluralidad de los países de Hispanoamérica, al mismo tiempo que define la unidad de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Con este principio se pretende acentuar el carácter igualitario y democrático de esta comunidad, basado en la soberanía y personalidad de cada país y en su compromiso voluntario y libre por participar en ella.¹⁷⁰

Finalmente es importante señalar dos elementos de distinta naturaleza que contribuyeron a dinamizar la política hacia Hispanoamérica desde los años de la transición y a lo largo de la década de 1980. El primero de ellos fue la Corona española, que se convirtió en el garante de la nueva política en tanto política de Estado. El Rey Juan Carlos I fue el principal valedor de esa política y uno de sus principales impulsores, junto con Felipe González a partir de 1982. La actividad de la Corona en esas relaciones se manifestó de manera inequívoca desde un principio: el primer viaje al extranjero que realizó el Rey fue a República Dominicana en mayo de 1976; además, como ya se mencionó, junto con los gobiernos de Suárez el Rey fue desarrollando en sus discursos los principios de la nueva política hacia Hispanoamérica. La centralidad de la Corona en estas relaciones se institucionalizó al quedar establecido en la nueva Constitución española de 1978 (artículo 56) el papel del Rey:

El Rey es el Jefe de 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 las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica (...)¹⁷¹

El segundo elemento fue la efeméride del Quinto Centenario del Descubrimiento de América. Esta fecha aparecía en 1976 como una coyuntura favorable para relanzar la nueva política hacia el subcontinente en razón de su fuerte simbolismo en las relaciones entre España y la subregión. En concreto, la idea de conmemorar esa efeméride sirvió como

¹⁷⁰ Victoria Galvani, *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis del iberoamericanismo de España en el reinado de Juan Carlos I*, CIPIE, Madrid, 1987, pp. 23-76; Celestino del Arenal, *op. cit.* pp. 163-165.

¹⁷¹ *Constitución española*, diciembre 1978.

acicate de la nueva política en el sentido de que estimuló proyectos concretos que se lograron materializar (en el ámbito político con las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991 y en el de la cooperación para el desarrollo, como el Fondo Quinto Centenario del Banco Interamericano de Desarrollo de 1992).

Tales fueron las ideas y presupuestos generales sobre las que comenzó a rodar la nueva política hacia Hispanoamérica a partir de 1975. No obstante, entre los gobiernos de la UCD y el PSOE hubo matices a la hora de ejecutar esa política que conviene señalar. Los gobiernos de Adolfo Suárez y la UCD determinaron tres ejes sobre los cuales se desarrollaría la acción hacia el subcontinente: la idea de *vínculo*, que aludía a los nexos hispánicos existentes entre España y el subcontinente; la idea de *puente*, que expresaba la voluntad del gobierno español por jugar un papel importante en las relaciones entre Europa e Iberoamérica; y la idea de *integración*, con la que se quería expresar el apoyo a los procesos de integración hispanoamericanos, procurando que España formara parte de ellos.¹⁷²

Por su parte, la política de los gobiernos del PSOE hacia Hispanoamérica tuvo un perfil más acabado y más congruente con las capacidades reales políticas (y económicas) de España, fundamentándose en los principios de democracia, derechos humanos y solidaridad. A partir de ellos se establecieron cuatro directrices de acción:

- Intensificación, sobre bases realistas y solidarias, de las relaciones con Hispanoamérica

- Apoyo pleno a los procesos de democratización y defensa de los derechos humanos

- Intensificación de la cooperación política, económica, científico-técnica y cultural como forma de avanzar en la solución de los problemas de desarrollo

- Apoyo a los procesos de integración hispanoamericanos¹⁷³

¹⁷² Celestino del Arenal, *op. cit.* pp. 116-117.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 133.

Celestino del Arenal a su vez ha identificado once presupuestos de esta política que se derivan de las declaraciones de ministros y del propio Felipe González:

1.- Las bases de partida que justifica la política hacia Hispanoamérica es un compromiso de presencia y actuación solidaria en la subregión, por vínculos e intereses.

2.- Las relaciones se regirán por el principio de indiscriminación

3.- Desarrollo de una política de apoyo a los derechos humanos.

4.- Apoyo a los procesos de democratización

5.- Apoyo a los procesos de integración en Iberoamérica

6.- Rechazo claro a la idea de puente y la afirmación paralela de la doble dimensión europea e iberoamericana de manera complementaria

7.- Afirmación de la voluntad de actuar en la Comunidad Europea a favor de los intereses de Hispanoamérica e intensificar las relaciones entre ambas regiones.

8.- No a la retórica y sí a la acción

9.- Cooperación en todos los terrenos

10.- Conmemorar el Quinto Centenario del Descubrimiento de América desde una base real y no retórica

11.- Construir la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** “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 la

concertación, planteada en términos de igualdad y respeto a la independencia, soberanía y peculiaridades de los Estados y pueblos participantes”.¹⁷⁴

Ahora bien, para los gobiernos de la UCD y especialmente los del PSOE, la comunidad *de facto* que se asumía entre España e Iberoamérica no constituía algo etéreo, sino una realidad concreta con unas raíces históricas, un contenido sociológico y unas señas de identidad propias a las que había que darles dimensión práctica y efectiva, pero desde perspectivas democráticas.¹⁷⁵ Este razonamiento, que estaba orientado a superar la tradicional retórica que había caracterizado a la política hacia Hispanoamérica, estuvo en la base de la formulación de esa nueva política cuyo objetivo a partir de entonces fue articular de manera progresiva y sobre bases firmes lo que la Corona y los principales responsables de la política y diplomacia españolas comenzaron a denominar **Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN)**. En ese sentido, se podría argumentar entonces que la política de España hacia sus antiguas colonias americanas a partir de la transición llevaba implícito un nuevo proyecto de comunidad, renovado, abierto y con unas señas de identidad que poco a poco fueron acogidas por los países hispanoamericanos (democracia, derechos humanos, cooperación) en el marco de sus propios procesos de democratización y pacificación interna.

Involucrarse en la compleja coyuntura por la que atravesaban Centroamérica, por un lado, y los países del Cono Sur, por el otro, fue de hecho una de las vetas por las que los gobiernos de Felipe González buscaron refrendar con hechos la supuesta existencia de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**.¹⁷⁶ La otra fue darle instituciones políticas a esa comunidad, pensando en que un buen primer paso podría ser llevar a cabo una reunión cumbre a la que asistieran todos los mandatarios de Iberoamérica. Sin embargo, eran conscientes de lo polémico de la idea y de las susceptibilidades y recelos que podría generar en los países involucrados. ¿Cómo fue este proceso? Eso es lo que se verá en el siguiente capítulo.

¹⁷⁴ *Íbidem*. p. 127.

¹⁷⁵ *Íbidem* p. 161.

¹⁷⁶ Por ejemplo, al apoyar los esfuerzos de Contadora en Centroamérica, el Plan Arias, los acuerdos de Esquipulas y el proceso de paz entre el gobierno de El Salvador y el FMLN. *Íbidem* pp. 143-146.

CAPÍTULO 3

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ‘COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES’

En este capítulo se verá el proceso de formalización política de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**. Primero, exponiendo brevemente las bases de partida de ese proceso: las primeras instituciones y la Cumbre y Conferencia Iberoamericanas. Luego, revisando brevemente la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana y de la Secretaría General Iberoamericana. Al final, se hará una recapitulación de lo que se puede denominar ‘sistema institucional de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**’.

3.1 Las bases institucionales de la Comunidad Iberoamericana de Naciones

Como dijimos en la última parte del capítulo anterior, los gobiernos de Adolfo Suárez y de Felipe González buscaron iniciar la formalización política de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN)**, a partir de celebrar en España una reunión a la que asistieran los jefes de Estado y de Gobierno de todos los países iberoamericanos. Los gobiernos de la Unión Centro Democrática sabían que era un camino largo y una meta difícil de alcanzar pues, de entrada, en esos años la situación de algunos países bajo regímenes militares impedía que se sentaran en una misma mesa junto a otros que contaban con gobiernos democráticos. Los gobiernos del PSOE, por su parte, sabían que para llegar a una reunión-cumbre con los países iberoamericanos se necesitaba construir un clima de confianza con todos ellos, partiendo del diálogo, la cooperación y una política de acciones concretas.

A partir de 1975 estos gobiernos dieron pasos firmes en dirección a sentar las bases que permitieran la institucionalización política de la **CIN**, yendo de menos a más. Primero, construyendo una red de instituciones que buscaban estimular una atmósfera comunitaria, iberoamericana. Algunas de ellas eran nuevas; otras, provenían del franquismo a las que se reconvirtió para adecuarlas a la política iberoamericana. Segundo, vinculando la conmemoración del Quinto Centenario a la realización de una ‘Cumbre Iberoamericana’

con la expectativa de que los preparativos de esa conmemoración pudieran generar objetivos comunes entre los países participantes y así facilitar y justificar una eventual reunión multilateral. Y tercero, echando a andar un sistema de cumbres iberoamericano y una 'Conferencia Iberoamericana', que representaría el punto más alto de la política iberoamericana de España, un punto de llegada y a la vez un punto de partida en la construcción de la CIN.

3.1.1 Las primeras instituciones

Entre 1976 y 1992 los diferentes gobiernos españoles y la Corona de ese país configuraron una red institucional conformada por organismos, premios y eventos de carácter *iberoamericano* que al final del día terminó por dar mayores referentes concretos a la CIN. Me refiero al **Instituto de Cooperación Iberoamericana**; la **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura**; la **Organización Iberoamericana de Seguridad Social**; la **Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos**; la **Organización Iberoamericana de la Juventud**; el programa expedicionario **América'92**; el recinto **Casa de América**; los premios **Comunidad Iberoamericana** , **Cervantes** y el **Reina Sofía de Poesía Iberoamericana**; y los **Campeonatos Iberoamericanos de Atletismo**.

Afirmar que el conjunto de estas instituciones coadyuvó a cimentar las bases de la CIN parte de una lectura que se puede hacer desde el presente y de manera global sobre la creación o actualización de dichas entidades durante ese periodo y que no necesariamente corresponde con un origen también global de las mismas, es decir, que hayan sido concebidas como un 'proyecto acabado'. Lo que parece haber ocurrido fue que los gobiernos españoles de ese lapso fueron recuperando o reconvirtiendo paulatinamente algunas instituciones que el régimen de Franco había creado como parte de su política hacia Hispanoamérica -como el *Instituto de Cultura Hispánica* que el gobierno de Suárez transformó en el **Instituto de Cooperación Iberoamericana** - o creando otras nuevas - como el programa **América'92**- que sirvieron para reforzar en el día a día la política iberoamericana, y al mismo tiempo, la idea de CIN que llevaba implícita. El resultado fue

que en 1992 esas entidades constituían una base real de lo que podría identificarse como una *identidad iberoamericana* en ciernes, que a su vez podría complementar el proceso de institucionalización política de la CIN.¹⁷⁷

El **Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)** surgió a partir de la reconversión a la que fue sometido el antiguo *Instituto de Cultura Hispánica* –que como vimos en el segundo capítulo, fue el brazo ejecutor de la política cultural hispanoamericana de la dictadura de Franco- durante el gobierno de Adolfo Suárez, primero transformándolo en el *Centro Iberoamericano de Cooperación* en 1977 y dos años después en el **ICI**. El propósito del gobierno de Suárez era tratar de iniciar una política de cooperación española, moderna, que estuviera en sintonía con la de los países de Europa occidental. Los principales objetivos del nuevo organismo fueron la expansión de la lengua española y de las demás lenguas hispánicas; la cooperación cultural, científica y técnica con América Latina; los programas de formación y perfeccionamiento profesionales; y la participación de España en iniciativas institucionales y culturales elaboradas desde o para el subcontinente.¹⁷⁸ En 1988 el **ICI** pasó a formar parte de la estructura de la recién creada *Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI)* con el rango de Dirección, junto al *Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA)*, el *Instituto de Cooperación para el Desarrollo (ICD)* y la *Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario*.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Salvo la OEI, que Edwin Harvey asume como “el primer organismo internacional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones” (Edwin R Harvey, *Políticas culturales en Iberoamérica y el mundo*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 117), ninguna de estas instituciones suele relacionarse con el proceso de formalización política e institucional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Esto refleja por lo menos las amplias posibilidades que tiene el proceso de institucionalización de esta Comunidad como objeto de estudio, además de señalar los diferentes modos en los que se ha abordado su análisis. Lo que persigo al incluir este grupo de instituciones en mi tesis, y sobre todo, en el mismo apartado donde reviso el origen de las Cumbres y Conferencia Iberoamericanas, es interpretar su creación como parte del proceso por el que los gobiernos españoles de 1976-1992 fueron creando la red institucional de la CIN. Parto de considerar que dichas iniciativas no se pueden desvincular de lo que estaba ocurriendo en la política española hacia Iberoamérica en aquellos años ni del proceso de cambio por el que atravesaba la política española en su conjunto. Tanto el reacomodo de España en el sistema internacional, como la existencia de la voluntad de los gobiernos españoles por plasmar en hechos concretos la política iberoamericana, ofrecen un marco de referencia para el análisis que posibilita considerar la creación de este grupo de instituciones como inserta dentro de una racionalidad política concreta.

¹⁷⁸ Eduardo González Calleja, *op. cit.* p. 5.

¹⁷⁹ *Ibidem* p. 8.

A lo largo de la década de 1980 el **ICI** jugó un papel importante en la cooperación con Iberoamérica. Otorgó becas (como el programa *Ayudas a la Investigación Quinto Centenario*); auspició encuentros de profesionales (como el *I Encuentro Iberoamericano de Televisión*, en conjunto con Televisión Española); y patrocinó en su sede madrileña los significativos *Encuentros en la Democracia* (en 1983 y 1985), que reunieron a personalidades iberoamericanas del ámbito de la cultura, la política y la academia con el fin de reflexionar sobre la situación política y económica por la que atravesaban Hispanoamérica y Brasil y también para discutir sobre la infraestructura de cooperación entre la península y esta región. Justo en esos encuentros, el Presidente del **ICI** Luis Yáñez-Barnuevo sostuvo que ese organismo

(...) aspira a ser, no sólo el brazo ejecutor de la política convencional del Gobierno Español en Iberoamérica, sino el instrumento idóneo que España pone a disposición de la *cooperación e integración* de la Comunidad Iberoamericana.¹⁸⁰

Declaración que ejemplifica la centralidad que tenía el **ICI** dentro de la política iberoamericana en aquellos años.

La **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)** fue otra institución que resultó de haber transformado un antiguo organismo de la política hispanoamericana de Franco: la *Oficina de Educación Iberoamericana*. En el capítulo anterior señalamos que la *Oficina* se creó en 1949 a raíz del I Congreso Iberoamericano de Educación que se había celebrado en Madrid en 1946. También dijimos que durante el segundo de esos congresos en 1954 se decidió elevar el rango de la misma para convertirla en un organismo intergubernamental con sede en Madrid, como resultado de la diplomacia franquista para darle referentes concretos a la ‘Comunidad Hispánica de Naciones’. El III Congreso Iberoamericano de Educación se llevó a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, en 1957, ocasión en la que se

¹⁸⁰ “Palabras de Bienvenida del Sr. D. Luis Yáñez-Barnuevo, Presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana” en *Iberoamérica, encuentro en la Democracia*, ICI, España, 1983, p. 9. Las cursivas son nuestras.

aprobaron los Estatutos de la *Oficina*, vigentes hasta 1985, y que fue el último de esos encuentros durante la dictadura. Se reanudaron significativamente en Madrid donde se llevó a cabo el IV Congreso Iberoamericano de Educación en 1979. En 1983, ya durante el gobierno del PSOE, se llevó a cabo la quinta edición en donde se planteó transformar y relanzar la *Oficina de Educación Iberoamericana* con el horizonte de 1992, a partir de reestructurarla y de lanzar nuevos proyectos y programas de cooperación, sobre la base de tres políticas: educación para la democratización, educación para la innovación y educación para el desarrollo autónomo iberoamericano¹⁸¹

En octubre de 1984 se convocó a la *I Reunión Extraordinaria del Congreso Iberoamericano de Educación*¹⁸² con el objetivo, entre otros, de cambiar la denominación de la *Oficina* y ampliar sus objetivos y funciones, expandiéndolos al sector científico y cultural en función del desarrollo económico.¹⁸³ La reunión se llevó a cabo en mayo de 1985 donde efectivamente se aprobó una Declaración General en la que se determinó que la *Oficina de Educación Iberoamericana* se denominaría a partir de entonces **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura**, conservando sus anteriores siglas, al tiempo que se resolvió “ampliar los objetivos de la organización a los sectores científico y cultural para fortalecer el proceso educativo”.¹⁸⁴ Los estatutos de la moderna **OEI** se aprobaron en diciembre de 1985. Ahí quedaron plasmados los objetivos de la nueva organización; entre otros:

- Contribuir a fortalecer el conocimiento, *la comprensión mutua, la integración, la solidaridad y la paz entre los pueblos iberoamericanos* a través de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura.

- Colaborar permanentemente en la transmisión e intercambio de las *experiencias de integración económica, política y cultural* producidas en los países europeos y

¹⁸¹ Edwin R. Harvey, *op. cit.*, p. 166.

¹⁸² A iniciativa de la Secretaría General de la Oficina y del Ministerio de Educación de Colombia.

¹⁸³ Edwin R. Harvey, *op. cit.*, p. 116.

¹⁸⁴ Citado en *Íbidem*, p. 117.

latinoamericanos, que constituyen las dos áreas de influencia de la Organización, así como en cualquier otro aspecto susceptible de servir para el desarrollo de los países.

- Contribuir a la difusión de las *lenguas española y portuguesa* y al perfeccionamiento de los métodos y técnicas de su enseñanza, así como a su conservación y preservación en las minorías culturales residentes en otros países. Fomentar al mismo tiempo *la educación bilingüe para preservar la identidad multicultural* de los pueblos de Iberoamérica, expresada en el plurilingüismo de su cultura.¹⁸⁵

Con las modificaciones a la estructura de la **OEI** también se modificó el nombre de su instancia de gobierno, el 'Congreso Iberoamericano de Educación', constituyéndose en *Asamblea General* a partir de 1985.¹⁸⁶ La 'moderna' **OEI** comenzó a apoyar la administración y seguimiento de los programas de cooperación iberoamericanos que se estaban poniendo en marcha en el marco del Quinto Centenario. También se erigió como un organismo de apoyo de las **Cumbres Iberoamericanas** a partir de 1991 organizando y coordinando la Conferencia Iberoamericana de Educación (que de hecho venía celebrando desde 1988), la Conferencia Iberoamericana de Cultura (a partir de 1993) y auspiciando las Conferencias Científicas (a partir de 1992). Dichas reuniones se realizaban previamente a cada **Cumbre Iberoamericana** con el fin de preparar sus diferentes ámbitos temáticos, consensuar una agenda de trabajo y alcanzar compromisos que podrían ser refrendados por la propia **Cumbre**. De igual forma, comenzó a ser la depositaria de programas educativos, científicos y culturales que ese foro iberoamericano le delegaba para su seguimiento técnico y ejecución.¹⁸⁷

La **Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)** se constituyó en 1954 y de hecho fue la única de las instituciones de la política hispanoamericana del franquismo que logró sobrevivir como tal al proceso de transición de 1975-1978. En el capítulo anterior expusimos que en 1951 se había realizado el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social en Barcelona originando la creación de la *Oficina Iberoamericana de*

¹⁸⁵ Consultado en: <http://www.oei.es/acercaoei.htm>, entrada del 3 de abril de 2010. Las cursivas son nuestras.

¹⁸⁶ Consultado en <http://www.oei.es/acercaoei.htm>, entrada del 18 de mayo de 2010.

¹⁸⁷ Consultado en <http://www.oei.es/cic.htm>, entrada del 18 de mayo 2010.

Seguridad Social y que el II Congreso en Lima (1954) fue donde se aprobó la Carta Constitucional de la **OISS**. También señalamos que no fue casualidad que tanto el nacimiento de la **OISS**, como la elevación al rango de organismo intergubernamental de la *Oficina de Educación Iberoamericana*, se hayan dado en 1954. Ambas decisiones respondieron al interés que tenía la dictadura de Franco por mostrar que efectivamente existía una *Comunidad Hispánica de Naciones* en el mundo, y así tratar de compensar su irregular situación internacional. A diferencia de la *Oficina de Educación Iberoamericana* que entró en una especie aletargamiento a partir de 1957 cuando se realizó su último Congreso, la **OISS** celebró sus reuniones de manera regular: en Quito (1958); Bogotá (1964); y Buenos Aires (1972). Después de la muerte de Franco los congresos se volvieron a celebrar en Panamá (1976); Caracas (1981); Santo Domingo (1984); Lisboa (1987); Santa Cruz de la Sierra (1991); Punta del Este (1995); Santiago (1999); Salvador de Bahía (2004); y Asunción (2008).

Lo importante a destacar es el hecho de que los gobiernos de la UCD y del PSOE no interfirieron en la continuidad de esa organización. Naturalmente, con el tiempo fue necesario adecuarla a las realidades que planteaba la Seguridad Social en los países iberoamericanos, como ocurrió con la aprobación de los nuevos estatutos en 1995. En ellos se definió a la organización como

un organismo internacional, técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por los idiomas español y portugués, mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social. (Artículo 1º)¹⁸⁸

Estableciendo que su máximo órgano deliberativo sería el *Congreso Iberoamericano de Seguridad Social* (artículo 7) y que la sede estaría en Madrid (artículo 26). A partir de que iniciaron las **Cumbres Iberoamericanas** en 1991 la **OISS** se convirtió junto con la **OEI** en un organismo de apoyo a esas reuniones.

¹⁸⁸ “Estatutos de la OISS”, Consultado en: http://www.oiss.org/article.php?id_article=31&vis=n, entrada del 25 de abril de 2010.

La Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) también tuvo su antecedente en el franquismo. En el capítulo anterior señalamos que en 1970 se constituyó la *Conferencia de Ministros de Justicia de los países Hispano-luso-americanos y Filipinas* mediante la firma del Acta de Madrid. Luego siguieron los encuentros en Brasilia (1972); Buenos Aires (1975); y tras el fin de la dictadura franquista y al día de hoy en Caracas (1978); Lima (1981); Lisboa (1984); Acapulco (1988); Buenos Aires (1990); Madrid (1992); Cartagena de Indias (1994); Lisboa (1998); La Habana (2000); Lima (2002); y Fortaleza (2004).¹⁸⁹ Hasta la reunión de 1992, la *Conferencia* funcionó como una estructura informal de colaboración entre los Ministros de Justicia de los países de Iberoamérica.¹⁹⁰ En la reunión de Acapulco (1988) se propuso invitar a España para que convocara a una Reunión extraordinaria para 1992 con la finalidad de otorgarle personalidad jurídica a la *Conferencia* mediante la firma de un Tratado.¹⁹¹ La reunión se llevó a cabo en Madrid en octubre de 1992 donde los representantes de los países iberoamericanos suscribieron efectivamente el Tratado por el que la *Conferencia* se constituyó en un organismo de carácter intergubernamental bajo la denominación de **Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos** (artículo 1º). El objetivo de la **Conferencia**, cuya sede se acordó que estaría en Madrid, es desde entonces, el estudio y promoción de formas de cooperación entre los Estados miembros (artículo 2º).¹⁹²

La **Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ)** fue creada al calor de las conmemoraciones del Quinto Centenario aunque en realidad fue la culminación de un breve proceso que había iniciado pocos años antes. En el marco del Año de la Juventud, declarado por la ONU en 1985, el gobierno español convocó a una Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica (Conferencia Iberoamericana de Juventud) que se llevó a cabo en 1987, auspiciada por el Instituto de

¹⁸⁹ Consultado en <http://www.comjib.org/otras-conferencias/?lang=es>, entrada del 17 de mayo de 2010.

¹⁹⁰ Consultado en <http://www.comjib.org/historia/?lang=es>, entrada del 17 de mayo de 2010.

¹⁹¹ “Acta Final de la VII Conferencia de Ministros de Justicia de los países Hispano-luso-americanos”, documento obtenido de la página <http://www.comjib.org/otras-conferencias/?lang=es>, entrada del 17 de mayo de 2010.

¹⁹² “Tratado Constitutivo de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos”, documento obtenido en <http://www.comjib.org/tratado-constitutivo/?lang=es>, entrada del 17 de mayo de 2010. El Tratado entró en vigor en 1998.

Juventud de España, el **Instituto de Cooperación Iberoamericana** y la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario-Encuentro de Dos Mundos.¹⁹³ A partir de entonces y hasta 1992 el encuentro se llevó a cabo en Buenos Aires (1988), San José de Costa Rica (1989), Quito (1990), Santiago de Chile (1991) y Sevilla (1992), sirviendo de foro para que representantes gubernamentales y no gubernamentales, técnicos y expertos, discutieran sobre las distintas problemáticas que aquejaban a la juventud de los países iberoamericanos. La reunión de Sevilla de 1992 fue convocada bajo el rótulo de Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, congregando naturalmente a los ministros iberoamericanos responsables de las políticas públicas dirigidas a los jóvenes de aquellos países. En esa edición los Ministros reunidos decidieron institucionalizar la Conferencia a partir de crear la **Organización Iberoamericana de la Juventud** por medio de la firma de un Acuerdo con la **OEI**. También decidieron que las reuniones se celebrarían cada dos años bajo la denominación oficial de *Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud* convirtiéndose en la máxima instancia de decisión de la **OIJ** y donde se define la política general y las acciones a seguir.¹⁹⁴ Los objetivos de esta organización son, entre otros:

- Propiciar e impulsar los esfuerzos que realicen los Estados miembros, dirigidos a mejorar la calidad de vida de los jóvenes en la región.

- Promover el fortalecimiento de las estructuras gubernamentales de juventud, así como la coordinación entre instituciones y sectores implicados directamente en las políticas integrales de juventud.

- Formular y ejecutar planes, programas, proyectos y actividades conforme a las necesidades de los Estados miembros, con el objetivo de contribuir al logro de los objetivos de sus políticas de desarrollo a favor de la juventud.¹⁹⁵

¹⁹³ En 1985 España fue sede del Congreso Mundial de la Juventud. Consultado en <http://www.oij.org/historia.php>, entrada del 9 de enero de 2010.

¹⁹⁴ Consultado en <http://www.oij.org/estructura.php>, entrada del 9 de enero de 2010.

¹⁹⁵ Consultado en <http://www.oij.org/acerca.php>, entrada del 9 de enero de 2010.

El programa **América '92** fue una expedición temática que se creó en 1979 a sugerencia del rey Juan Carlos I “con el objetivo de consolidar entre la juventud de 16 y 17 años los cimientos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones”. Se trató de un programa educativo-cultural con el que se pretendía contribuir a las conmemoraciones del Quinto Centenario del Descubrimiento de América y en el que durante mes y medio jóvenes de distintos países, pero fundamentalmente iberoamericanos, recorrían algunas ciudades emblemáticas de España y ciertos países americanos, tratando de sensibilizarlos a las más significativas expresiones culturales de las civilizaciones prehispánicas y mediterráneas. A partir de su segunda edición en 1985 fue considerado como ‘Programa Oficial’ de la *Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América* de España. Entre 1988 y 1992 se realizó ininterrumpidamente con el apoyo financiero de los corporativos españoles El Corte Inglés y Banesto. Los recorridos entre ambos continentes se hacían en un buque, el ‘Aula Navegante’, bautizada con el mítico nombre de *Guanahaní*. La expedición de 1992 se denominó “Rumbo al mundo del futuro” y constó de un recorrido por España y República Dominicana, al término del cual, y tras los fastos del Quinto Centenario, la expedición sufrió un cambio en su denominación para quedar como hoy la conocemos, **Ruta Quetzal**. A partir de entonces, pasó a depender del Ministerio de Asuntos Exteriores español a través de la Secretaría de Estado y de Cooperación Internacional e Iberoamérica.¹⁹⁶

El recinto **Casa de América** fue otra institución que se fundó como parte de las conmemoraciones del Quinto Centenario. Se trata de un consorcio creado en 1990 e integrado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid. Fue concebido con la idea de generar “un foro de ideas y debates sobre aspectos económicos, políticos, científicos, tecnológicos y culturales de Iberoamérica”.¹⁹⁷ En el marco de los actos conmemorativos del Quinto Centenario tuvo una intensa actividad auspiciando conferencias, proyecciones o exposiciones sobre la

¹⁹⁶ Consultado en http://www.rutaquetzalbbva.com/TLRQ/index.php?id=14&no_cache=1, entrada del 7 de mayo de 2010.

¹⁹⁷ Consultado en <http://www.casamerica.es/casa-de-america-madrid/quienes-somos>, entrada del 3 de junio de 2010.

actualidad de los países iberoamericanos. **Casa de América** otorga anualmente diversos premios literarios en distintas modalidades: ensayo, relato, poesía y narrativa además de un premio de ayuda a la postproducción cinematográfica, todo lo cual ha logrado prestigiar a la institución.

Otras instituciones iberoamericanas creadas en este periodo fueron lo que podemos denominar ‘premios iberoamericanos’. El más conocido de ellos es el **Premio de Literatura en Lengua Castellana Miguel de Cervantes** o **Premio Cervantes**, instituido en 1975 para reconocer “la labor creadora de escritores españoles e hispanoamericanos cuya obra haya contribuido a enriquecer de forma notable el patrimonio literario en lengua española”.¹⁹⁸ Alejo Carpentier, Octavio Paz, Rafael Alberti y José Emilio Pacheco son algunas de las personalidades que han recibido este galardón. Otro es el **Premio Reina Sofía de Poesía Iberoamericana**, convocado cada año desde 1992 por Patrimonio Nacional (entidad española responsable de administrar los bienes que la Corona cedió al Estado) y la Universidad de Salamanca con el objeto de reconocer el conjunto de la obra poética de un autor vivo que, por su valor literario, constituya una aportación relevante al patrimonio cultural común a Iberoamérica y España.¹⁹⁹ Nombres como los de Joao Cabral de Melo Neto, Nicanor Parra o Juan Gelman figuran entre los beneficiarios de este reconocimiento. El tercer premio es el **Trofeo Comunidad Iberoamericana** que entrega anualmente el Consejo Superior de Deportes de España como parte de los Premios Nacionales del Deporte de ese país. Fue instaurado en 1980 con el fin de reconocer “al deportista iberoamericano que más se haya distinguido durante el año en competiciones internacionales”.²⁰⁰ Entre quienes han recibido este premio se encuentran Ronaldo (futbolista brasileño); Lionel Messi (futbolista argentino); y Juan Pablo Montoya (ex piloto colombiano de Fórmula Uno).

¹⁹⁸ Consultado en <http://www.mcu.es/premios/CervantesPresentacion.html>, entrada del 3 de junio de 2010.

¹⁹⁹ Consultado en: <http://www.patrimonionacional.es/Home/Programas-Culturales/Otras-Actividades/Premio-Reina-Sofia-de-Poesia-Iberoamericana.aspx>, entrada del 3 de junio de 2010.

²⁰⁰ Información proporcionada por el Consejo Superior de Deporte español.

La última de las instituciones es el **Campeonato Iberoamericano de Atletismo** que se realizó por primera vez en 1983. Su antecedente son los *Juegos Atléticos Hispanoamericanos* que se llevaron a cabo en Santiago de Chile (1960) y Madrid (1962), como apuntamos en el capítulo anterior. En 1982 las diferentes federaciones iberoamericanas de atletismo se reunieron en Madrid para constituir la Asociación Iberoamericana de Atletismo (AIA) acordando celebrar unos juegos deportivos con la participación de atletas de los países que representaban. Al año siguiente se celebró el primer **Campeonato Iberoamericano de Atletismo** en Barcelona y desde entonces se han celebrado por regla general cada dos años en alguna ciudad de Iberoamérica: Barcelona, España (1983); La Habana, Cuba (1986); Ciudad de México, México (1988); Manaus, Brasil (1990); Sevilla, España (1992); Mar del Plata, Argentina (1994); Medellín, Colombia (1996); Lisboa, Portugal (1998); Río de Janeiro, Brasil (2000); Guatemala, Guatemala (2002); Huelva, España (2004); Ponce, Puerto Rico (2006); Iquique, (capital de la región de Tarapacá) Chile (2008); San Fernando, Cádiz (2010).²⁰¹

El trabajo de las instituciones que acabamos de enumerar contribuyó a estrechar las relaciones entre los países iberoamericanos. Por una parte, organismos como el **ICI**, la **OEI**, la **OISS**, la **COMJIB** y la **OLJ** contribuyeron a fomentar la cooperación iberoamericana desde sus respectivos ámbitos temáticos, creando circuitos de trabajo que cobraron una mayor dimensión a partir del inicio de las **Cumbres Iberoamericanas** en 1991. En esas reuniones los mandatarios recogían propuestas hechas por esos organismos o bien les encomendaban darle seguimiento a las decisiones que adoptaban en el marco de ese foro. Además, es importante subrayar que en dichos organismos participaban todos los países iberoamericanos lo cual ayudó a generar poco a poco un incipiente espacio de cooperación. Por la otra, iniciativas como la de **América'92**, **Casa de América**, los **Campeonatos Iberoamericanos de Atletismo** o los **'premios iberoamericanos'** expresaban el surgimiento de una identidad iberoamericana que esas entidades procuraban recrear.

²⁰¹ Datos obtenidos en <http://www.asociacionaia.com/campeonatos.html>, entrada del 3 de junio de 2010.

3.1.2 Las Cumbres Iberoamericanas

Los gobiernos españoles a partir de 1975 habían concebido la opción de darle formalidad política a la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** a partir de celebrar una reunión a la que asistieran los jefes de Estado y de Gobierno de todos los países iberoamericanos. Los gobiernos del PSOE sabían que se trataba de un tema delicado. Eran conscientes de que un excesivo protagonismo español podría cancelar cualquier posibilidad de concretar ese proyecto, y que por lo mismo, se trataba de una idea siempre a la deriva, inacabada, que se tenía que ir construyendo paso a paso y de manera concertada con los países de Iberoamérica, especialmente con los que tenían mayor influencia en el área como México y Brasil.

3.1.2.1 El camino a las Cumbres Iberoamericanas

La idea de celebrar una ‘cumbre iberoamericana’ se ancló desde un principio a la efeméride del Quinto Centenario del Descubrimiento de América que se cumpliría en 1992. A principios de la década de 1980 los gobiernos de la UCD se plantearon la idea de celebrar en ese año una cumbre que reuniera en España a todos los jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos.²⁰² Desde ese presupuesto, era necesario impulsar la conmemoración de esa fecha en todos esos países empezando por la misma España, apuntando a crear un foro iberoamericano que sirviera para discutir y preparar los actos conmemorativos. Con esa idea en mente los gobiernos de la UCD crearon la *Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América* (CNCV) en abril de 1981, invitando desde ese momento a los diferentes gobiernos iberoamericanos a crear sus propias comisiones nacionales²⁰³. Más adelante, en julio de 1982, el gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo constituyó la *Sociedad Estatal para la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América* (SECV), concebida para fungir como el brazo ejecutor de la *Comisión*.

²⁰² Celestino del Arenal, *¿Cuál debe ser el papel de España en las cumbres?*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, 28 de junio de 2004, p. 5. Documento obtenido en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt37-2004.

²⁰³ Edwin R. Harvey, *op. cit.* p. 122.

Los gobiernos del PSOE recogieron esta idea y le dieron un nuevo impulso, en el marco de su renovada política hacia Hispanoamérica. Los gobiernos socialistas vieron en el hipotético foro iberoamericano una oportunidad para fortalecer los lazos culturales, educativos, sociales y científico-tecnológicos que existían entre España y los países hispanoamericanos, amén de que también podría servir para coordinar las actividades conmemorativas del Quinto Centenario.²⁰⁴ Los pasos que dieron para su concreción fueron inequívocos: a instancias de la CNCV española se llevó a cabo en octubre de 1983 el *I Encuentro de Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Quinto Centenario*, en la simbólica ciudad de Santa Fe de la Vega, Granada²⁰⁵, que reunió a los representantes de aquellos países iberoamericanos que en ese momento ya contaban con sus propias comisiones nacionales: Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y por supuesto España.²⁰⁶

En esa primera reunión, las diferentes delegaciones plantearon la necesidad de coordinar las distintas actividades que cada país estaba organizando para conmemorar el Quinto Centenario, como exposiciones, seminarios o programas editoriales. Asimismo, se acordó invitar a aquellos países iberoamericanos que no habían asistido al encuentro a crear sus propias comisiones nacionales y se integraran al foro con la finalidad de que en la siguiente reunión, planeada para 1984, se discutieran los términos y las ideas que presidirían los actos conmemorativos del '92.²⁰⁷ A partir de la reunión de Granada, el nuevo foro tuvo lugar en Santo Domingo, República Dominicana (1984); Buenos Aires, Argentina (1985); San José de Costa Rica (1986); San Juan de Puerto Rico (1987); Caracas, Venezuela (1988); Ciudad de Guatemala, Guatemala (1989); Santiago de Chile (1990); Bogotá, Colombia (1991) y Veracruz, México (1992). A lo largo de estos encuentros, las delegaciones de los diferentes países iberoamericanos lograron institucionalizar un foro que, a partir de que propició el contacto diplomático multilateral entre España y la subregión, y de que en su seno germinaron programas concretos de cooperación, sirvió para

²⁰⁴ Celestino del Arenal, *¿Cuál debe ser...* p. 6.

²⁰⁵ Esta localidad granadina fue el último bastión árabe en España y fue ahí donde justamente los Reyes católicos firmaron las famosas capitulaciones de 1492, de modo que para el imaginario español había otro centenario que conmemorar en 1992.

²⁰⁶ Desde 1983 Estados Unidos y Jamaica ya contaban con su propia comisión nacional; Eduardo González Calleja, *op. cit.* p. 6 nota 13; Edwin R. Harvey, *op. cit.* p. 122.

²⁰⁷ *Ídem.*

configurar un incipiente espacio iberoamericano de concertación política y cooperación que terminó reforzando la política de acercamiento que habían iniciado los gobiernos españoles a partir de 1975.

Las reuniones de Santo Domingo, Buenos Aires, y San José tuvieron un carácter ‘constituyente’. En la primera, tuvo lugar el conocido debate sobre el hecho que en sí mismo se conmemoraría en 1992 y que llevó a plantear el problema sobre los conceptos a utilizar, concretamente el de ‘Descubrimiento’ –auspiciada por la delegación española- y ‘Encuentro’ –defendida por los representantes mexicanos. De hecho, tanto Brasil como México fueron dos de las delegaciones que más cuestionaron la filosofía que España le quería imprimir a la conmemoración.²⁰⁸ Naturalmente, la discusión remitía a las diferentes concepciones que cada país tenía sobre el proceso histórico abierto por la llegada de Colón a América en 1492, y sobre sus consecuencias, visiones que, por otra parte, quedaban reflejadas en los nombres de cada una de las comisiones nacionales y en las personalidades que las presidían.²⁰⁹ Pero también la crítica a la postura española respondía a la necesidad de matizar el ascendente político de España en la reunión.

El debate trascendió el mismo encuentro de Santo Domingo a través de los diferentes posicionamientos que el gobierno español y los de los países iberoamericanos mantuvieron en distintos foros, en los que cada uno procuró defender su propia interpretación del Quinto Centenario. Así, mientras a instancias del gobierno mexicano –y no del de España- la UNESCO decidió a fines de 1988 la ‘universalización’ del Quinto Centenario por considerar que el ‘encuentro de dos mundos’ había dado como resultado el descubrimiento

²⁰⁸ Bruno Ayllón Pino, *op. cit.*, p. 155.

²⁰⁹ En efecto, mientras la de España tenía el nombre de *Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América* y estaba presidida por el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (Luis Yáñez-Barnuevo), la de México, que el gobierno mexicano creó ‘tardíamente’ en abril de 1985, tenía el nombre de *Comisión Nacional Conmemorativa del Quinto Centenario del encuentro de Dos Mundos*, estando encabezada por Miguel León Portilla. En el otro extremo se encontraba la comisión de República Dominicana que tenía el rótulo de *Comisión Dominicana Permanente para la Celebración del Quinto Centenario del Descubrimiento y Evangelización de América*, y que presidía el Arzobispo de Santo Domingo. Enrique Plascencia de la Parra (comp.) *La invención del Quinto Centenario (antología)*, INAH, Col. Obra Diversa, México, 1996, p. 30; Walther L. Bernecker, José Manuel López de Abiada, et. al., *El peso del pasado: percepciones de América y V Centenario*, Ed. Verbum, Madrid, 1996, p. 21, nota 16.

de todos los pueblos²¹⁰; el presidente de la Comisión Nacional española Luis Yáñez-Barnuevo defendía en cada oportunidad que era entrevistado (sobre todo por el diario español *El País*) el uso de la expresión ‘descubrimiento’ en las conmemoraciones porque “está plenamente justificada, y la historia se encargó de consagrarla”.²¹¹ En 1990 durante el III Encuentro de Ministros de Cultura de América Latina y el Caribe, celebrado en México, los ministros asistentes acordaron incluir en la Carta Latinoamericana una fórmula de compromiso respecto al tema, añadiendo al término ‘descubrimiento’ el de ‘confrontación’²¹². Por otro lado, el debate conllevaba la discusión sobre las condiciones sociales, económicas y políticas en las que se encontraban los diferentes grupos étnicos e indígenas de Hispanoamérica y Brasil. Amplios sectores de las sociedades iberoamericanas, como organizaciones civiles, indígenas, de derechos humanos, intelectuales, sindicatos, entre otros, llevaron a cabo múltiples manifestaciones y actos de repudio contra la oficialidad conmemorativa que se fueron intensificando conforme se acercaba el año de 1992.²¹³

Al tener que enfrentar un debate cara a cara, con más desacuerdos que avenencias, en una cuestión que de suyo era polémica, las primeras reuniones de Comisiones Nacionales sobre el Quinto Centenario fueron un buen ejercicio para la diplomacia española, que al final terminó por solventar favorablemente las dificultades que se presentaron. En efecto, en la reunión de Santo Domingo de 1984 las delegaciones participantes²¹⁴ acordaron que la denominación oficial del encuentro sería *Conferencia Iberoamericana de Comisiones para*

²¹⁰ *Ibidem*, p. 20.

²¹¹ *Ibidem*, pp. 53-54.

²¹² En dicho documento se decía que “La conmemoración del Quinto Centenario representa una oportunidad propicia para investigar las consecuencias del encuentro y la confrontación de pueblos y culturas, así como sus recíprocas influencias, sus respectivos aportes para el desarrollo general de la región y la humanidad”. Citado en *Ibidem*, p. 21.

²¹³ Los actos de repudio y protesta en contra de la conmemoración oficial del Quinto Centenario tuvieron diferentes manifestaciones a lo largo del continente, generándose (y en algunos casos radicalizándose) principalmente en aquellos países con un alto componente indígena, como Guatemala, Perú, Bolivia o México. En el caso de éste último, una de las manifestaciones más simbólicas fue la del colectivo Jornadas de Paz y Dignidad 1992 que organizó una carrera intercontinental que partiendo de dos puntos (Alaska y la Patagonia) convergió en Ciudad de México el 12 de octubre de 1992. Enrique Plascencia de la Parra, *op. cit.*, p. 39.

²¹⁴ Además de los participantes en la reunión de Granada, asistieron Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Panamá. Edwin R. Harvey, *op. cit.*, pp. 122-123.

la *Commemoración del Quinto Centenario-Encuentro de Dos Mundos*,²¹⁵ estableciendo que la reunión se realizaría anualmente. También convinieron los objetivos que perseguiría esta nueva instancia:

- promover la máxima coordinación entre las distintas Comisiones Nacionales adheridas y con las de otros países y organización internacionales interesadas;
- estrechar y multiplicar los lazos e intereses hoy existentes para una mayor cohesión de la Comunidad Iberoamericana
- fomentar la cooperación cultural, educativa, técnica, científica y tecnológica como forma de superar la dependencia; y
- difundir los valores del patrimonio cultural de la Comunidad Iberoamericana²¹⁶

Además, bajo un ánimo de conciliación y respeto al pluriculturalismo del subcontinente, en la Declaración de Santo Domingo se afirmó que se había podido abordar

una filosofía *unificadora* que, en su momento, podría permitirnos enfrentar, de manera conjunta y eficaz, el cambio hacia soluciones que hagan mejor nuestras capacidades como pueblos que, *dentro de su diversidad cultural*, comparten raíces similares y formas de identidad *de gran continuidad histórica*.²¹⁷

Durante la reunión de Buenos Aires (1985) se decidió crear una Secretaría Permanente con sede en Madrid con la idea de facilitar la organización de las reuniones venideras y dar seguimiento a las decisiones adoptadas en el foro. Se resolvió que el nuevo órgano estaría conformado por cinco miembros, la Comisión Nacional española y otras cuatro Comisiones Nacionales que se rotarían anual y alfabéticamente²¹⁸, siendo su primera tarea la de redactar los Estatutos de la *Conferencia*. En el encuentro de San José (1986) se presentó ese

²¹⁵ Celestino del Arenal, *Política exterior...*, p. 235.

²¹⁶ Citado en Edwin R. Harvey, *op. cit.*, p. 123.

²¹⁷ Citado *Íbidem* p. 124. Las cursivas son nuestras.

²¹⁸ *Idem*.

documento que a la postre terminó por definir la institucionalidad de la reunión. En él se estableció que la *Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales* estaba integrada por las Comisiones Nacionales de **Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela** y, significativamente, por **Haití y Puerto Rico**, que participaban como observadores desde 1985.²¹⁹ Nótese que, con excepción de estos dos últimos países, el resto son los que participan de las actuales Cumbres Iberoamericanas.

Así pues, durante las reuniones subsiguientes y hasta la última de 1992, la *Conferencia Iberoamericana* se enfocó a debatir la agenda de programas de cooperación que se fue nutriendo de las propuestas que hacía cada uno de los países participantes, discutiendo las posibles formas para financiarlas y dando seguimiento a aquellos programas que ya se encontraban en marcha.²²⁰ A partir de 1989 la *Conferencia* abrigó anualmente el debate sobre temas monográficos, como la presencia de los indígenas en las sociedades iberoamericanas, la de África en América, la integración cultural iberoamericana y el binomio educación-medio ambiente.²²¹ La cooperación entre los países iberoamericanos se convirtió en uno de los ejes de acción de la propia *Conferencia*, en clara sintonía con la política iberoamericana del gobierno del PSOE y vinculados siempre a la conmemoración del Quinto Centenario. El resultado fue que para 1992 ya existían siete programas de

²¹⁹ El argumento para aceptar a Puerto Rico fue su tradición iberoamericana, o más concretamente, su raíz hispánica. Sin duda se trata de un caso muy sugerente y atractivo para una investigación más detallada, dado el estatuto político de esa isla, y sobre todo, por que Estados Unidos quiso participar desde un principio como miembro de pleno derecho en la *Conferencia*, algo que las delegaciones participantes no consintieron. A partir de la reunión de la *Conferencia* en San Juan de Puerto Rico en 1987 la delegación estadounidense comenzó a participar en el foro en calidad de observador, junto con las comisiones de Bahamas, Italia y la Oficina de Coordinación de la Comisión del Quinto Centenario de la OEA. *Íbidem*, p. 126. El caso haitiano es igualmente interesante en los términos de este trabajo. Su arraigada tradición latina fue el argumento que facilitó su incorporación plena a la Conferencia. La reflexión sobre Haití y los procesos iberoamericanos constituye un tema que bien podría abordarse en trabajos futuros.

²²⁰ En la reunión de 1988 se decidió desahogar la cuestión que había estado presente casi desde el inicio de las reuniones: los términos de la participación en la *Conferencia* de delegaciones no iberoamericanas. Concretamente, se acordó realizar de manera paralela a la *Conferencia Iberoamericana* una *Conferencia Internacional de Comisiones Oficiales del Quinto Centenario* cuya primera edición se llevó a cabo en 1989 también en Guatemala. Algunos de los países que enviaron delegaciones fueron Austria, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón e Israel; *Íbidem*, p. 128.

²²¹ Celestino del Arenal, *Política exterior...* p. 237.

cooperación propiamente iberoamericanas que habían sido impulsados por la *Conferencia*, a saber:

- Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)
- Centro Iberoamericano de Documentación de Patentes
- Asociación de Bibliotecas Nacionales Iberoamericanas (ABINIA)
- Canal Educativo de Televisión Iberoamericana
- Programa Pro Andes de UNICEF
- Preservación del Patrimonio Cultural (Centros Históricos y Monumentos)
- Programa de Salud Quinto Centenario de la Organización Panamericana de Salud (OPS).²²²

Como se dijo líneas arriba, esto ayudó a bosquejar un espacio iberoamericano de cooperación en la que todos los países se podrían ver beneficiados de alguna u otra manera. Los más pobres (como Haití, El Salvador o Guatemala) por beneficiarse directamente de los programas; los que tenían un desarrollo mayor relativo (Colombia, Argentina, Brasil, México, Venezuela) también por recibir ayuda e incentivar su desarrollo, pero también porque les permitió reforzar los mecanismos de cooperación que se habían dado en el marco de otras iniciativas, como Contadora (a partir de 1983) o el Grupo de Río (a partir de 1986) y de paso les ayudaba a reforzar su propia posición en el tablero regional. Finalmente, para España y específicamente para el gobierno de Felipe González, la *Conferencia Iberoamericana* constituyó un buen ejercicio de diplomacia multilateral iberoamericana que sirvió de complemento a la política de intensificación de relaciones que había iniciado en el área. También constituyó una suerte de ensayo de lo que podría deparar la dinámica interna de un foro pensado expresamente para darle formalidad política a la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**.

En efecto, la *Conferencia Iberoamericana* de 1983-1992 había demostrado que era posible reunir en una misma instancia de diálogo político a todos los países

²²² Informe de la ponencia 'La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno', Secretaría General del Senado, Madrid, 1998, p. 21.

iberoamericanos, incluyendo al reticente vecino Portugal. Los Estatutos de la *Conferencia* que se aprobaron en 1986 fueron en ese sentido un logro para la diplomacia española pues en ellos se reconocía que la totalidad de las ex colonias españolas en América eran parte del nuevo foro, más Portugal y Brasil. Por otro lado, los trabajos de la *Conferencia* a lo largo de esos años gestaron un incipiente sentido comunitario entre los países miembros, que si bien pudo haber estado sólo al nivel de la retórica, su reconocimiento por parte de los países miembros no dejaba de constituir un gesto político significativo. La efeméride del Quinto Centenario reforzó implícitamente ese ambiente de comunidad toda vez que, más allá de las discrepancias político-conceptuales que generó entre los países participantes, al final del día ese fue el motivo por el que todos los países iberoamericanos se reunieron con sus antiguas metrópolis, por primera vez desde la independencia.

A un nivel menos abstracto, el sentido comunitario también se estimuló por el hecho de que los países participantes reconocieron objetivos comunes al interior del foro, vertebrados como dijimos por la cooperación educativa, científico-técnica y cultural. Finalmente, la *Conferencia Iberoamericana* también demostró los recursos de operación que podrían resultar más viables para institucionalizar la ***Comunidad Iberoamericana de Naciones***, a través de la diplomacia de ‘Conferencia’ y de reuniones periódicas (‘diplomacia de Cumbres’) y de la creación de un secretariado. De ese modo, a finales de la década de 1980 la idea de celebrar una ‘cumbre iberoamericana’ no aparecía como algo difícil de impulsar para la diplomacia española. De hecho, una reunión iberoamericana de esas proporciones aparecía como el paso ‘natural’ en la propia dinámica que había desatado la *Conferencia Iberoamericana de Comisiones* a lo largo de la década precedente.²²³

²²³ Al respecto es elocuente lo expresado por el que fue director del Instituto de Cooperación Iberoamericana en gran parte de la década de 1980, Luis Yáñez-Barnuevo, quien señaló que las *Conferencias Iberoamericanas de Comisiones Nacionales Quinto Centenario* habían sido un paso previo necesario para lograr una identidad de objetivos entre los miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Eduardo González Calleja, *op. cit.* p. 12.

3.1.2.2 La Cumbre y Conferencia Iberoamericanas

La diplomacia española nunca perdió de vista el propósito de celebrar una ‘cumbre iberoamericana’ en Madrid en 1992. En la reunión de Buenos Aires de la *Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales* (1985), la delegación española logró que se aprobara una declaración pidiendo a las distintas Comisiones Nacionales que elevaran a sus respectivos países la posibilidad de que en el marco de la conmemoración del Quinto Centenario se celebrara una cumbre con los jefes de Estado y de Gobierno de todos los países de Iberoamérica.²²⁴ A partir de 1989, ya con el camino despejado por el trabajo de la *Conferencia Iberoamericana*, y ostentando la presidencia de la Comunidad Europea, el gobierno español intensificó los contactos diplomáticos con los países de Iberoamérica para facilitar la celebración de esa cumbre, convirtiéndose de hecho en una prioridad de la política exterior española a partir de ese momento.²²⁵

Para la diplomacia de los gobiernos socialistas, era evidente que el éxito de la iniciativa radicaba en planearla conjuntamente con los países iberoamericanos, poniendo el acento en el carácter multilateral que tendría ese foro como espacio para el diálogo y concertación política y aprovechando la plataforma de trabajo que ofrecía la *Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales*. Como se señaló, los gobiernos de Felipe González sabían que era necesario actuar con mucha cautela, favoreciendo una diplomacia que tomara el pulso a los liderazgos regionales, sobre todo los ejercidos por México y Brasil, que a lo largo de la década de 1980 habían podido reafirmar el protagonismo que forjaron durante la segunda mitad del siglo XX.

Otros países podrían haber comportado importancia de otra naturaleza (por ejemplo Cuba por su significación político-ideológica o Argentina por sus tradicionales vínculos migratorios con España y el trato preferente que había recibido de la dictadura de Franco) pero después de la consolidación de los procesos regionales de integración latinoamericanos (SELA, Pacto Andino, Banco Centroamericano de Fomento, ALADI,

²²⁴ Luis Yáñez-Barnuevo, “1992, puerta del futuro”, en Isabel Quiñónez (comp.) *En torno al Quinto Centenario: ideas, contrapuntos*, INAH, Col. Científica, México, 2001, p. 417.

²²⁵ Celestino del Arenal, *¿Cuál debe ser...* p. 7.

PARLATINO) y del nacimiento de nuevos mecanismos de cooperación y concertación política regionales (Contadora, Grupo de los Ocho, Grupo de Río) en cuya gestación México y Brasil jugaron un papel de primer orden, España no podía ignorar el peso y arrastre que tenían ambos países en el área, so pena de romper los equilibrios de poder al interior de la misma. A fines de la década de 1980 México y Brasil constituían dos poderes regionales políticos y económicos que ubicados en el extremo norte y sur del área constituían una especie de ‘pinza iberoamericana’ por la que tenía que pasar necesariamente cualquier negociación subcontinental, sobre todo tratándose de un tema que involucraba a actores extrarregionales. Marginar a cualquiera de esos dos países de las negociaciones para establecer un nuevo foro regional podría haber significado el fracaso de todo el proyecto.²²⁶ Finalmente, reconocer el liderazgo mexicano y brasileño para iniciar las negociaciones de la cumbre iberoamericana, implicaba destacar el carácter *hispanico* y *lusitano*, en tanto componentes de la *iberoamericanidad*, que tendría el nuevo foro, un carácter que era muy bien representado por esas dos antiguas y poderosas áreas del imperio español y portugués.

El hecho de que España haya iniciado las negociaciones para realizar la primera Cumbre Iberoamericana con México y Brasil, como documenta Celestino del Arenal en los trabajos a los que he hecho referencia a lo largo de la tesis, se puede interpretar como el reconocimiento español a esos dos liderazgos. Pero eso no nos tiene que hacer perder de vista que en el fondo, lo que estaba en discusión, era sacar adelante una propuesta de carácter español. Visto a la distancia, la cuestión de realizar la primera Cumbre Iberoamericana aparecía entonces como un campo de tensión que la diplomacia española debía cruzar con sumo cuidado de tal forma que pudiera concretar su proyecto sin obviar el protagonismo de México ni el de Brasil. Para lograrlo, fue determinante el propio empuje que estos dos países imprimieron a su política exterior tras el fin de la ‘Guerra Fría’.

²²⁶ En ese sentido, es conveniente señalar que las óptimas relaciones que mantuvieron España y los Estados Unidos a partir de 1988, tras la firma de un nuevo Convenio de Defensa, permitieron que España contara con un mayor grado de autonomía relativa en su política hacia Iberoamérica y que el gobierno de los Estados Unidos no fuera percibido como un obstáculo a sortear para cristalizar el proyecto iberoamericano.

En efecto, el fin de la bipolaridad demandaba una adecuación de la política exterior de cada país para poder enfrentar las nuevas circunstancias internacionales. Para muchos de ellos, especialmente para aquellos con un potencial económico creciente (como los del Sudeste de Asia y algunos de América Latina), este nuevo escenario planteó el reto de diversificar sus propias relaciones con el exterior, abriendo al mismo tiempo la oportunidad para reforzar su papel en el ámbito regional. Una de las consecuencias inmediatas de la ‘Guerra Fría’, que se manifestó desde principios de la década de 1990, fue justamente la profundización de los procesos de integración regional que tuvieron lugar en Europa (con el Tratado de Maastricht), Asia y el Pacífico (con el foro APEC), América del Norte (con el TLCAN) y América del Sur (con el MERCOSUR). Para países como Argentina, Brasil, Chile o México la coyuntura del fin de la bipolaridad significó pues el reto de buscar nuevas formas de inserción en el escenario mundial.

La hipotética Cumbre Iberoamericana aparecía entonces como una opción viable que difícilmente podrían dejar pasar los países iberoamericanos, pero especialmente México y Brasil. En el primer caso, porque era necesario ir creando contrapesos a la relación con los Estados Unidos de cara a las negociaciones del TLCAN. El presidente de México en ese periodo, Carlos Salinas de Gortari, lo expuso en los siguientes términos:

Para aprovechar las ventajas de la globalización, negociamos el TLC (con los Estados Unidos). Para enfrentar sus riesgos hubo que poner en marcha una estrategia internacional que diversificara nuestras relaciones. Por eso decidí emprender intensas acciones diplomáticas y comerciales. Primero, hacia el sur, con América Latina y el Caribe y *hacia nuestras raíces: España y Portugal*. Más adelante con toda la Comunidad Europea; finalmente con la Cuenca del Pacífico. (...) Se trataba de contar con nuevos contrapesos diplomáticos y políticos ante la relación intensificada con nuestro poderoso vecino del norte”²²⁷

En cuanto a Brasil, la Cumbre Iberoamericana se veía como una oportunidad para construir una relación privilegiada con España a partir de aprovechar la prosperidad económica de

²²⁷ Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza y Janés, Estados Unidos, 2000, p. 234. Las cursivas son nuestras.

ése país luego de su ingreso a la Comunidad Europea. En una nota diplomática que envió al Ministerio de Exteriores de su país el embajador brasileño en Madrid, Lindolfo Collor, aseguraba que

Brasil es seguramente el país con mejor perfil para tornarse socio privilegiado en las relaciones con España. Tiene peso específico y no carga, como los demás, los prejuicios y susceptibilidades de una prolongada relación colonial. En los demás casos, Argentina parece demasiado debilitada. Venezuela tiene insuficiente importancia industrial y México además de estar muy próximo de los Estados Unidos guarda aún demasiados rencores del pasado para construir una relación fuerte.²²⁸

Ahora bien ¿cómo fue la negociación para echar a andar la primera Cumbre Iberoamericana? Si partimos de la premisa de que España reconoció los liderazgos de México y Brasil para iniciar ese proyecto, es posible inferir que la negociación para realizar una Cumbre Iberoamericana, en realidad fue una negociación para realizar *tres cumbres*, una por cada uno de los países ‘fundadores’. Esta hipótesis –que estaría sujeta a comprobación mediante un trabajo ‘de archivo’ en los Ministerios de Exteriores involucrados- suena pertinente dado que la paridad de fuerzas de los tres países en el ámbito iberoamericano hacía imposible poner en la mesa de negociación tan sólo una cumbre. Además, el hecho de negociar tres Cumbres Iberoamericanas reafirmaba la expectativa que tenía el gobierno español de que era posible proyectar un sistema de Cumbres propiamente iberoamericano, que a su vez serviría para iniciar la institucionalización política de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**.

Por otro lado, no se debe olvidar que la intención de España desde un principio fue realizar una reunión iberoamericana en 1992. Si ahora, desde el presente, vemos que las tres primeras Cumbres Iberoamericanas se realizaron en México en 1991, en España en 1992 y en Brasil en 1993 entonces se puede concluir que la agenda de negociación incluyó además del número inicial de reuniones, también *los años para realizarlas*. Para la diplomacia española el problema planteado por este punto consistía en sacar adelante su propuesta sin detrimento de los intereses de sus interlocutores. ¿Hasta qué punto el hecho

²²⁸ Citado en Ayllón Pino, *op. cit.* p. 158.

de que México fuera la sede de la primera Cumbre Iberoamericana en 1991 se debió más al empuje de España porque la primera Cumbre no fuera la de 1992, y así facilitar su realización, que al interés de México por ser la primera sede de un foro que se suponía histórico? Es difícil saberlo, pero de cualquier modo, el orden en que se acordó la celebración de esas tres primeras cumbres, iniciando en 1991, parece haber beneficiado a los tres países. Al realizar la *primera* edición de la Cumbre Iberoamericana, México aseguraba su protagonismo en ella al mismo tiempo que transmitía la imagen de un país proactivo en el ámbito internacional. España podía ceder ese honor a cambio de celebrar la de 1992, es decir, la segunda Cumbre, en Madrid; también ganaba porque el hecho de no ser la sede de la primera edición permitía matizar la impronta española que había tenido la idea original. Y para Brasil celebrar la Cumbre de 1993 no pareció mal negocio pues de entrada eso le aseguraba un lugar dentro del nuevo foro como uno de los ‘miembros fundadores’; además hay que tomar en cuenta que en 1992 celebraría la Cumbre de Medio Ambiente (Cumbre de Río) de modo que para poder llevarla a buen término podía ceder sin problemas la Cumbre Iberoamericana de ese año.

Los contactos diplomáticos que sostuvo el gobierno de Felipe González con los de México y Brasil iniciaron a partir de 1987, con la visita del Ministro de Exteriores del gobierno español Fernando Fernández Ordóñez al país sudamericano. En esa visita el ministro aprovechó para invitar al gobierno brasileño a participar en la Exposición Internacional de Sevilla de 1992, un gesto que fue interpretado como un intento por vencer las desconfianzas de ese país.²²⁹ Sin embargo, hay que señalar que la labor de la diplomacia mexicana fue clave para lograr que Brasil y Portugal aceptaran participar en el proyecto de Cumbres Iberoamericanas. El subsecretario del Exterior mexicano Andrés Rozental estableció contactos directos con sus contrapartes de Portugal y Brasil; Alfredo del Mazo, embajador y asesor del presidente Salinas de Gortari, realizó una gira por Hispanoamérica y Brasil para consultar el ambiente que tenía la idea de una primera reunión iberoamericana en México. El mismo presidente mexicano, Carlos Salinas, pidió al presidente de Portugal Mario Soares su apoyo a la iniciativa de Cumbres Iberoamericana, durante la visita que

²²⁹ Bruno Ayllón Pino, *op. cit.*, p. 155.

realizó al país europeo a principios de 1990.²³⁰ El papel mediador de México se puede explicar por la histórica reticencia que Brasil había mostrado a los proyectos españoles en América.

En 1989 durante la visita del presidente Carlos Salinas de Gortari a España, el Rey Juan Carlos I, el mandatario mexicano y el Jefe de Gobierno español Felipe González hablaron sobre la posibilidad de realizar una Cumbre Iberoamericana en 1992²³¹ tema que fue nuevamente discutido durante la visita que los Reyes de España hicieron a México en enero de 1990.²³² En septiembre de ese mismo año el gobierno de Felipe González envió a los diferentes países de Iberoamérica una delegación compuesta por el Jefe de Gabinete del Presidente del Gobierno, el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Director General para Iberoamérica de esa misma dependencia y el titular de la Secretaría de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con el fin de consultar la disponibilidad de los gobiernos de esos países a participar en la cumbre de Madrid, así como recabar sugerencias para la realización de la misma. Por otra parte, durante un desayuno de trabajo con los representantes de los países iberoamericanos en el marco de reunión anual de las Naciones Unidas, el ya citado Ministro del Exterior español Fernando Fernández Ordóñez reiteró la idea, recibiendo igualmente una respuesta positiva.²³³

La gestión diplomática cristalizó durante la reunión del Grupo de Río que tuvo lugar en Caracas en octubre de 1990. El día once de ese mes el gobierno mexicano convocó públicamente y de manera oficial la celebración de la **I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno** para 1991 en Guadalajara, México. Por su parte, el gobierno brasileño comunicó su decisión de organizar la **Cumbre** de 1993. Además, los presidentes del Grupo de Río aprobaron una declaración titulada *Reunión de Jefes de Estado de Iberoamérica* en la que expresaron su interés por participar en esas dos cumbres y en la de Madrid en 1992, que el rey Juan Carlos I anunció al día siguiente durante el discurso que

²³⁰ Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 235; <http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=143>, entrada del 27 de abril de 2010.

²³¹ Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 234.

²³² Celestino del Arenal, *¿Cuál debe ser...* p. 7.

²³³ *Idem.*

pronunció en el **Instituto de Cooperación Iberoamericana** con ocasión del 12 de octubre.²³⁴

La **I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno** se llevó a cabo en Guadalajara, México, el 18 y 19 de julio de 1991. Fue la primera vez que los mandatarios de España, Hispanoamérica, Portugal y Brasil se reunían en un mismo foro y sólo por ese hecho ya era histórica. Además, al encuentro asistieron el entonces secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar; el director general de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza; el secretario general de la OEA, João Baena Soares; el secretario ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal; y el presidente del BID, Enrique Iglesias; todos ellos en calidad de invitados por ser personalidades del ámbito iberoamericano que desempeñaban puestos directivos en organismos internacionales.²³⁵ La reunión sirvió para acordar la filosofía que inspiraría el nuevo foro y también aprobar una formalidad política que aseguraría su continuidad a mediano plazo. Pero también sirvió para celebrar varios encuentros bi, tri y multilaterales a puerta cerrada en los que participaron, según los casos, mandatarios, miembros de sus gabinetes, líderes indígenas y guerrilleros y funcionarios internacionales, posibilitando cerrar negociaciones previas o iniciar contactos para soluciones futuras. Algunos de los resultados de esos encuentros fueron el inicio de las conversaciones entre dirigentes guerrilleros y el gobierno de El Salvador; la firma del tratado de salvaguardia nuclear entre Argentina y Brasil; el restablecimiento de relaciones consulares entre Colombia, Chile y Cuba; y el compromiso entre México y Chile de firmar un tratado de libre comercio.²³⁶

En el documento final que consensuaron los mandatarios asistentes (*Declaración de Guadalajara*) quedaron plasmados las principales ideas, principios y objetivos que tendría el nuevo foro. En primer lugar se explicitó la noción de *comunidad*:

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ Consultado en <http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=143>, entrada del 27 de abril de 2010.

²³⁶ *Idem.*

(...) 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*.²³⁷ (Punto 2)

Luego se enunciaron los principios sobre los que asienta dicha *comunidad*:

(...) la *democracia*, el respeto a los *derechos humanos* y (...) 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. (Punto 3)

Deseamos un futuro de certidumbre, paz y seguridad para nuestros pueblos. Ello sólo será posible mediante el respeto al *Derecho Internacional* y a través del desarme general y completo que desaliente el uso de la fuerza y propicie la solución negociada de las controversias. (Punto 6)

Reafirmamos que es obligación del *Estado de Derecho* promover y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (...). (Punto 7)

Sólo una sociedad internacional regida por el derecho puede asegurar la paz y la seguridad para todos los pueblos. En esa tarea deberá desempeñar un papel esencial la *Organización de las Naciones Unidas* (...). El fortalecimiento de las bases de convivencia y justicia internacionales conforme a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, es una responsabilidad compartida por todos los Estados y no prerrogativa exclusiva de algunos. (Punto 22)

Además se estableció lo que se convertirá en uno de los ejes del nuevo foro, la *cooperación* entre los países participantes:

Encontramos en la aproximación respetuosa de nuestras diferencias y en la voz múltiple de nuestras sociedades las bases de un *proyecto de cooperación*

²³⁷ *Declaración de Guadalajara. 19 de julio de 1991*. Punto número 2. A partir de aquí las citas provienen de este documento; todas las cursivas son nuestras.

iberoamericana sustentado en el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas. (Punto 4)

Ante la pobreza, la guerra, la intolerancia, el hambre, la enfermedad, la degradación del medio ambiente, la ignorancia, *proponemos una nueva cultura de cooperación internacional* como única vía para un mundo justo y estable. (Punto 18)

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*. (Punto 24)

Vinculado a ello se reconoció la centralidad de la educación y la cultura:

Reconocemos que nuestras aspiraciones de desarrollo económico, social, tecnológico y cultural requieren de un impulso decidido a la educación y a la cultura, que, a la vez que *fortalezca nuestra identidad*, nos permita bases sólidas para asegurar la inserción adecuada de nuestros países en un contexto internacional caracterizado por la innovación científica y tecnológica. (Punto 12)

Reafirmamos *la fuerza de nuestra cultura* que se ve enriquecida por nuestra participación en los procesos de integración y globalización. (Punto 24)

Respecto a la dimensión internacional de la comunidad asumida se expresó que

Aspiramos (...) 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. (Punto 19)

(...) la intensificación de la cooperación iberoamericana *no excluye ni sustituye* los esquemas de integración y concertación regionales y subregionales en los cuales actuamos. (Punto 20)

Finalmente, se hizo un reconocimiento explícito a los pueblos indígenas:

Reconocemos la inmensa contribución de los pueblos indígenas al desarrollo y pluralidad de nuestras sociedades y reiteramos nuestro compromiso con s bienestar económico y social, así como la obligación de respetar sus derechos y su identidad cultural. (Punto 8)

En la *Declaración de Guadalajara* también quedaron plasmados los objetivos del nuevo foro (un total de veintiocho) agrupados en tres ejes temáticos: vigencia del derecho internacional; desarrollo económico y social; y educación y cultura. Algunos de ellos son:

a) guiar la conducta externa de nuestros países sobre la base del Derecho Internacional y actuar en forma conjunta y coordinada para contribuir a eliminar el uso o la amenaza del uso la fuerza;

b) definir modalidades realistas y pragmáticas que permitan reinscribir las cuestiones del desarrollo económico y de la cooperación internacional en la agenda multilateral; y

c) identificar las áreas educativas que de acuerdo a cada país presenten ventajas comparativas y de las que puedan derivarse beneficios para la región iberoamericana como países individuales o en su conjunto.

En la **I Cumbre Iberoamericana** los mandatarios acordaron dar mayor formalidad política al encuentro. Por un lado, decidieron elevar su status para poder establecer un diálogo político al más alto nivel, acordando 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*”.²³⁸ Por el otro, se anunciaron las **Cumbres Iberoamericanas** de Colombia, en 1994, y la de Argentina, en 1995, que se sumaban a las de España (1992) y Brasil (1993). Para coordinar los trabajos entre cada una de las cumbres se estableció una Secretaría *pro Tempore* conformada por tres países (la llamada *troika*): el

²³⁸ *Declaración Guadalajara*. Las cursivas son nuestras.

país sede de la cumbre, el país anfitrión de la cumbre anterior y el país que organizaría la siguiente cumbre. De ese modo, al finalizar la reunión de 1991 la Secretaría *pro Tempore* la conformaron México, España y Brasil.

La **II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno** se llevó a cabo en Madrid el 23 y 24 de julio de 1992. En ella se reafirmó la noción de *comunidad* y los principios expresados en Guadalajara, al tiempo que se agregaron nuevas ideas que inspirarían las actividades de los países participantes en el marco de la **Conferencia Iberoamericana**. Todo ello se plasmó en el documento final de la reunión, la *Declaración de Madrid*. Tras reafirmar el compromiso con la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales como pilares de la **Comunidad Iberoamericana** se estableció que

Iberoamérica debe potenciar *lo específicamente propio* y lo universal de sus valores compartidos, en un compromiso renovado con la libertad y la justicia. (...) *La identidad iberoamericana está fundada en la idea de dignidad e igualdad de sus diversas culturas y en una concepción integral y liberadora del hombre y la sociedad*, como creadores de su destino. Ni el racismo ni la xenofobia, que condenamos sin paliativos, pueden tener nunca cabida en nuestros comportamientos y actitudes. (Punto 2)²³⁹

También se definió el lugar que ocupaba la **Conferencia Iberoamericana** tras el fin de la bipolaridad:

La Conferencia Iberoamericana (...) surge *en nuestro espacio político* como foro de concertación dotado de características propias. Trasciende enfrentamientos ideológicos y económicos y, al ser transcontinental, puede tener un efecto positivo para evitar que los bloques económicos regionales evolucionen hacia el proteccionismo. (Punto 5)

²³⁹ *Declaración de Madrid. Documento de conclusiones. 24 de julio de 1992.* Las cursivas son nuestras.

En el documento se expresó el apoyo a los procesos de integración regional y asociación económica que tenían lugar en el continente (MERCOSUR, el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, las negociaciones del TLCAN y la Iniciativa de las Américas) y al proceso de diálogo y negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Además, se acordó confirmar la decisión de los Cancilleres iberoamericanos de reunirse anualmente con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. También se incluyó una consideración significativa relacionada a la firma del Tratado de Maastricht:

La Conferencia Iberoamericana espera que el Tratado de la Unión Europea tenga efectos positivos para los países iberoamericanos y contribuya a fomentar la solidaridad entre los mismo. América Latina y la Comunidad Europea mantienen relaciones económicas de importancia creciente, por lo que es necesario profundizar y ampliar los actuales canales de diálogo, como los de San José y Grupo de Río-CE, *en los que se sientan iberoamericanos a ambos lados de la mesa.* (Punto 20)

La **Cumbre Iberoamericana** de Madrid fue muy importante desde el punto de vista de la cooperación iberoamericana porque ligó el trabajo que en esa materia había realizado la *Conferencia Iberoamericana de Comisiones para la Conmemoración del Quinto Centenario-Encuentro de Dos Mundos* con el que se disponía a iniciar, a partir de esa experiencia, la **Conferencia Iberoamericana** creada en 1991. En concreto, la *Conferencia Iberoamericana de Comisiones* había entregado el informe de las actividades realizadas a lo largo de sus casi diez años de existencia a la Secretaría *pro Tempore* de la **II Cumbre Iberoamericana** –encabezada por España- durante su último encuentro celebrado en la ciudad mexicana de Veracruz en mayo de 1992, al término del cual procedió a disolverse.

La entrega formal de los trabajos incluyó siete programas de cooperación que ya hemos citado: Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED); Centro Iberoamericano de Documentación de Patentes; Asociación de Bibliotecas Nacionales Iberoamericanas (ABINIA); Canal Educativo de Televisión Iberoamericana; Programa Pro Andes de UNICEF; Preservación del Patrimonio Cultural (Centros Históricos y Monumentos); y

Programa de Salud Quinto Centenario de la Organización Panamericana de Salud. A ello se sumaron cuatro nuevos proyectos aprobados durante la **II Cumbre Iberoamericana**:

- Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA)
- Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB)
- Programa de Becas MUTIS
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena)²⁴⁰

Para hacer más eficiente la coordinación de los trabajos entre-cumbres en la reunión de Madrid se decidió ampliar la Secretaría *pro Tempore* a cinco países: el titular de la Secretaría de ese año, los dos países que le precedieron y los dos que le sucederían. Así, al término de la **Cumbre** de Madrid la Secretaría estaba formada por México, España, Brasil, Colombia y Argentina.²⁴¹ Finalmente, se anunció que Portugal sería sede de la **Cumbre Iberoamericana** de 1998.

Con la breve revisión del origen de las **Cumbres Iberoamericanas** de **Guadalajara** y **Madrid** que acabamos de hacer se puede concluir que tuvieron un carácter fundacional que los propios mandatarios iberoamericanos reconocieron más tarde.²⁴² En ambas se establecieron un conjunto de ideas y principios generales que definieron los pilares sobre los que descansaría la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** y que orientarían su formalización política: la noción de *comunidad* y una *identidad iberoamericana* vertebrada por la cooperación; y *democracia*, *derechos humanos*, *libertades fundamentales* y el *respeto al Derecho Internacional* como valores compartidos.

²⁴⁰ Celestino del Arenal, (comp.) *Acervo Iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Secretaría General Iberoamericana, 2006, pp. 91-92. Documento obtenido en la página electrónica de la SEGIB: <http://segib.org/publicaciones/>.

²⁴¹ *Declaración de Madrid*, punto 14.

²⁴² Por ejemplo, en la **IV Cumbre Iberoamericana** celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en cuya Declaración Final expresaron que “En las dos primeras Cumbres, que podrían llamarse ‘fundacionales’, elaboramos un conjunto de principios y de objetivos comunes sobre la base de los elementos que definen la unidad, la riqueza en su diversidad y la identidad de los países iberoamericanos”. *Documento Final de Conclusiones de la IV Cumbre Iberoamericana, Cartagena de Indias, 15 de junio de 1994*. SEGIB.

La reunión de Guadalajara destacó por la decisión de constituir la **Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno** concebida como un foro de concertación política y por delinear un cuerpo de objetivos que guiaban su accionar; la de Madrid, por ser la depositaria de los trabajos de las *Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales* y asumir el reto de darle continuidad a esa labor una vez concluida la conmemoración del Quinto Centenario. A nivel operativo, se creó una instancia responsable de coordinar los trabajos previos a cada Cumbre, la Secretaría *pro Tempore*, que podía ofrecer un mínimo de organización con el menor coste burocrático. Los anuncios de Cumbres venideras garantizaban la viabilidad del nuevo foro a mediano plazo. En suma, las dos primeras **Cumbres Iberoamericanas** constituyeron un paso trascendente en el proceso de institucionalización política de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** que a partir de 1991 contaba ya con un referente político concreto, la **Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno** de la cual participaban los siguientes países:

TABLA 3.1
MIEMBROS DE LA ‘CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO’

	MIEMBRO	INDEPENDENCIA	INGRESO
1.-	Argentina	1816	1991
2.-	Bolivia	1825	1991
3.-	Brasil	1822	1991
4.-	Colombia	1810	1991
5.-	Costa Rica	1821	1991
6.-	Cuba	1898	1991
7.-	Chile	1810	1991
8.-	Ecuador	1822	1991
9.-	El Salvador	1821	1991
10.-	España	Ex Metrópoli	1991
11.-	Guatemala	1821	1991
12.-	Honduras	1821	1991
13.-	México	1810	1991
14.-	Nicaragua	1821	1991
15.-	Panamá	1821	1991
16.-	Paraguay	1811	1991

17.-	Perú	1821	1991
18.-	Portugal	Ex Metrópoli	1991
19.-	República Dominicana	1821	1991
20.-	Uruguay	1810	1991
21.-	Venezuela	1811	1991

FUENTE: elaboración propia a partir de la Declaración de Guadalajara de la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, julio de 1991. Andorra es miembro de la Conferencia desde 2004.

La instauración de la **Conferencia** vino a expresar la confluencia de intereses, constituyendo una nueva opción para Hispanoamérica y Brasil por medio de la cual podrían diversificar su política exterior, pero también como una nueva modalidad diplomática de la política española hacia el área. El reto para los países involucrados, pero especialmente para su principal impulsor, España, era avanzar en la consolidación de ese proceso una vez concluido el año de 1992.

3.2 En búsqueda de la consolidación institucional

1992 era una fecha que, para bien o para mal, había generado un clima de solemnidad, no sólo en Iberoamérica, sino en todo el mundo,²⁴³ que parecía marcar ‘un antes y un después’. Tras la Cumbre Iberoamericana de 1992 el reto para los países iberoamericanos que participaban de la **Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno**, con España por delante, era encauzar el proceso hacia su consolidación. Esta voluntad se expresó en el liderazgo ejercido por el gobierno de Felipe González y continuado por los de José María Aznar (1996-2004), para promover el reforzamiento del naciente sistema iberoamericano a través de la creación de la **Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)** y poco después de la **Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)**. El hecho de que haya sido el gobierno del Partido Popular el que haya impulsado la creación de dichas Secretarías demostró el carácter de política de Estado que tenían los asuntos relacionados con la **CIN** dentro de la política exterior española, si bien en su ejercicio esa política tuvo

²⁴³ En 1992 Rigoberta Menchú recibió el Premio Nobel de la Paz; el año de 1993 fue declarado por la UNESCO como el Año de la Población Indígena.

algunos contrastes derivados de los diferentes matices ideológicos que existían entre ambos gobiernos.

El reto de consolidar la arquitectura institucional de la **CIN** era mayor después de 1992 porque ya no había una “locomotora” a la cual enganchar todo el proceso, como en su momento lo fue el Quinto Centenario. A pesar de esa dificultad, el proceso se fue encaminando poco a poco hacia su consolidación. Por una parte, el ciclo anual de la **Conferencia Iberoamericana**, que incluye las reuniones de los *Responsables de Cooperación*, de los *Coordinadores Nacionales*, las reuniones *Ministeriales Sectoriales*, las de *Ministros de Asuntos Exteriores*, y coronando el ciclo, las **Cumbres Iberoamericanas**, se fue fortaleciendo con el papel jugado por la Secretaría *Pro Tempore* en la organización de los encuentros y en el seguimiento que se le daba a los diferentes programas e iniciativas en materia de cooperación.

Por otra, las instituciones que complementan el sistema iberoamericano también fueron consolidándose, ya sea porque su labor haya sido continua a lo largo de estos años (y reconocida como importante dentro de la **CIN**) o bien porque hayan sufrido cambios con miras a hacer más eficiente su labor y adecuarlas a un escenario pos-Quinto Centenario. Ese fue el caso de la **Organización Iberoamericana de la Juventud** que durante la VIII *Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud* celebrada en Buenos Aires en 1996 los representantes de los países miembros suscribieron el Acta de Fundación de la **OIJ** por la cual se constituía tal organización como un organismo internacional autónomo y con personalidad jurídica propia.²⁴⁴ En ese sentido, es importante destacar que en 1994 se creó un organismo iberoamericano más, el **Consejo Iberoamericano del Deporte**, reconocido como tal por los mandatarios iberoamericanos reunidos en la **Cumbre Iberoamericana** que se celebró en Cartagena de Indias en ese año.

Sin embargo, a final de la década de 1990 se fue haciendo patente la necesidad de contar con instancias que facilitaran una mayor operatividad a las actividades de la **Conferencia Iberoamericana**, una de las cuales era la cooperación entre los países

²⁴⁴ Consultado en <http://www.oij.org/historia.php>, entrada del 9 de enero de 2010.

miembros. Un informe del Senado español de 1998 señalaba al respecto que las grandes cuestiones que enfrentaba la CIN eran, primero, “la verificación y correcta ejecución de los programas y proyectos de cooperación”; y segundo, “la consolidación institucional del espacio iberoamericano”, que estimaban se podría materializar en “una instancia de coordinación permanente, representativa, reducida y eficaz”.²⁴⁵

3.2.1 La Secretaría de Cooperación Iberoamericana

La cooperación en el marco de las Cumbres fue uno de los pilares sobre los que se asentó la **Conferencia Iberoamericana** desde su inicio, como quedó establecido en la *Declaración de Guadalajara* de 1991. No obstante, esa actividad carecía de un marco que la regulara y la hiciera más eficaz y eficiente. A esta necesidad respondió el *Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana* que los mandatarios iberoamericanos suscribieron durante la V Cumbre Iberoamericana que se llevó a cabo en el balneario argentino de San Carlos de Bariloche en 1995. Este documento es sumamente importante porque estableció por primera vez un marco en el que debía construirse la cooperación iberoamericana y unas pautas que debían cumplir todas aquellas iniciativas que presentaran los países para ser consideradas como Programas Iberoamericanos oficiales y que, eventualmente, pudieran recibir el financiamiento correspondiente.²⁴⁶ Además, el *Convenio* explicitó los objetivos (artículo 2º) que perseguía la cooperación iberoamericana, entre los cuales destacan:

-“favorecer la *identidad iberoamericana* a través de la acción conjunta en materia educativa, cultural, científica y tecnológica;

-poner en práctica el concepto de cooperación para el desarrollo entre las naciones iberoamericanas

²⁴⁵ *Informe de la ponencia...*, p. 26.

²⁴⁶ Juan Ignacio Siles del Valle, “La Conferencia Iberoamericana: sus perspectivas” en Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz y Carlos Quenan (eds.), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana - Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo con Iberoamérica, México, 2009, p. 109. Documento obtenido de la página electrónica de la SEGIB: <http://segib.org/publicaciones/>.

-impulsar la formación de un *espacio iberoamericano de cooperación* por medio de programas de movilidad e intercambio educativo (...) ²⁴⁷

El nuevo gobierno español de 1996, encabezado por José María Aznar, buscó ampliar y perfeccionar el marco institucional de la cooperación iberoamericana por medio de la creación de una ‘Secretaría de Cooperación’ que además serviría para reforzar, revitalizar y dar visibilidad a las Cumbres Iberoamericanas que en esos momentos se encontraban en una etapa de ‘enfriamiento’. Con ese objetivo, la administración Aznar mantuvo contactos diplomáticos con los países iberoamericanos entre 1996 y 1998 con la idea de concertar y negociar con ellos la idea de constituir el nuevo organismo. En 1998 el jefe de Gobierno español envió una delegación a los países del área -compuesta por el Asesor para Iberoamérica del Gabinete de Presidencia de Gobierno, el Director General para Iberoamérica y el Director del Instituto de Cooperación Iberoamericana- con cartas donde explicaba el proyecto y solicitando el apoyo al mismo. En términos generales, los países iberoamericanos recibieron positivamente la idea. ²⁴⁸

Con el camino despejado, Aznar presentó la propuesta durante la Cumbre Iberoamericana de Oporto de finales de 1998, donde los mandatarios la discutieron. Al principio hubo algunas reticencias por parte de ciertos países, especialmente de Brasil, pero después de aclarar que las funciones del nuevo organismo se limitarían al campo estricto de la cooperación y que España financiaría el 80 % de sus actividades, ²⁴⁹ las negociaciones se destrabaron y se aprobó la creación de la **Secretaría de Cooperación Iberoamericana** (SECIB), que entró formalmente en funciones a partir del año 2000.

3.2.2 La Secretaría General Iberoamericana

La idea de crear la figura de ‘Secretaría General’ dentro de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** no era nueva. El jurista español Luis Ignacio Sánchez ya

²⁴⁷ “Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana”, consultado en Celestino del Arenal, *Acervo Iberoamericano...*, pp. 59-63.

²⁴⁸ Celestino del Arenal, *¿Cuál debe ser...*, p. 11.

²⁴⁹ *Idem.*

había planteado en la idea en 1989 en el trabajo al que nos hemos referido a lo largo de esta tesis. Concretamente, recomendaba que si bien se debía descartar la idea de una Organización Internacional, el marco de la cooperación entre los países miembros debería

facilitar y potenciar las consultas recíprocas y la cooperación, para lo cual podría resultar eficaz una figura similar a la del Secretariado de la Commonwealth, tanto en su organización, interna competencia (sic) y funciones.²⁵⁰

Por otra parte, el informe del Senado español al que también nos hemos referido, estimaba necesario crear una ‘Secretaría General’ de carácter permanente para continuar el proceso de institucionalización de la cooperación iberoamericana que se había abierto en Bariloche. Según el informe, el nuevo organismo no implicaría la desaparición de la Secretaría *Pro Tempore* que venía actuando dentro de la **Conferencia Iberoamericana**; y consideraba como sus posibles funciones velar por el seguimiento de las Cumbres, coordinar los acuerdos de cooperación y proponer y ejecutar las declaraciones institucionales.²⁵¹

Dada la forma en la que los gobiernos españoles a lo largo de la década de 1980 fueron impulsando poco a poco y de manera prudente y consensuada la construcción institucional de la CIN, no sería descabellado suponer que los gobiernos de Felipe González habían considerado desde 1991 impulsar al interior de la **Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno** la creación de una ‘Secretaría de Cooperación’ como paso previo a la instauración de una ‘Secretaría General’. Al respecto es significativo lo asentado en la Declaración final de la IV Cumbre Iberoamericana de Cartagena de Indias de 1994 - un año antes del *Convenio de Bariloche*-, en la que los mandatarios encomendaron a los Ministros de Relaciones Exteriores

la preparación y envío a la Secretaría *pro tempore* de sugerencias sobre la dimensión y futuro papel de la Conferencia, y el mecanismo idóneo para el seguimiento de la agenda iberoamericana...²⁵²

²⁵⁰ Luis Ignacio Sánchez, *op. cit.*, p. 156.

²⁵¹ *Informe de la ponencia...*, p. 29.

²⁵² *Documento final de la Cumbre de Cartagena*, Segunda parte, punto 1.9.

Desde ese supuesto, el gobierno de Aznar no hizo sino continuar una política de Estado al impulsar la **Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)** entre 1996 y 1998, política en la que el siguiente paso era plantear la constitución de una ‘Secretaría General Iberoamericana’. La fatiga institucional que comenzó a mostrar el sistema de Cumbres en su conjunto, expresada en la ausencia de algunos mandatarios a la reunión de Isla de Margarita, Venezuela, en 1997, justificaba en todo caso la reflexión sobre los recursos operativos de la **Conferencia Iberoamericana**. Lo que queda claro es que después de impulsar la creación de la **SECIB** en 1998 el gobierno del Partido Popular dio muestras claras de su voluntad por avanzar en el perfeccionamiento de las instituciones de la **CIN**. En efecto, durante la Cumbre Iberoamericana de Bávaro que se celebró en 2002 -apenas dos años después de que entró en funciones la **SECIB**- José María Aznar presentó una propuesta para reformar las Cumbres Iberoamericanas con la que se pretendía conseguir una mayor cohesión interna de la **CIN**, una mayor eficacia en la cooperación, una mayor presencia internacional y un reforzamiento político a nivel institucional mediante la elevación del rango de la **SECIB** a la de ‘Secretaría General Permanente’.²⁵³ Además, con la iniciativa del Jefe de Gobierno español, en esa Cumbre se encomendó a Fernando Henrique Cardoso –en ese momento presidente de Brasil a punto de concluir su mandato- la constitución de un grupo de trabajo que examinara las medidas y acciones concretas que podrían ayudar a conseguir esos objetivos, y en general, a mejorar el funcionamiento de la **Conferencia Iberoamericana**.

El resultado de las deliberaciones del grupo, que entre otras cosas recomendaba la creación de una Secretaría General Permanente, se plasmó en un documento que se conoce como ‘Informe Cardoso’, que fue presentado por primera vez en una Reunión Extraordinaria de Cancilleres convocada *ex profeso* en octubre de 2003. Al mes siguiente, durante la Cumbre Iberoamericana de Santacruz de la Sierra, el gobierno de Aznar presentó directamente a la reunión el ‘Informe’ con la intención de que se aprobara con un mínimo de discusión, temiendo que la negociación diplomática pudiese rebajar la propuesta española.²⁵⁴ El proceder del gobierno español, que rompía con la tradición del PSOE de

²⁵³ Celestino del Arenal, *¿Cuál debe ser...*, p. 15.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 18.

manejar los asuntos relacionados con la **CIN** con la mayor diplomacia posible, generó reticencias en la mayoría de los países iberoamericanos por interpretar la propuesta española como una suerte de golpe político al interior de la Conferencia. Aún así, después de que se aclararon y discutieron los asuntos más polémicos –como el que la Secretaría General no representaría la política exterior de la **CIN**, que no significaría mayor burocracia y gastos y que el Secretario General no sería en ningún caso ciudadano español; en otras palabras, lo que no se quería que fuera- se suscribió el Acuerdo por el que se creaba la **Secretaría General Iberoamericana**. Pero dada la premura de las deliberaciones, había quedado pendiente discutir y establecer con mayor claridad las atribuciones y obligaciones del nuevo organismo iberoamericano, y hasta cierto punto, continuar matizando lo que los países iberoamericanos consideraban un exceso en la propuesta original española.

En efecto, en una Reunión Extraordinaria de Coordinadores Nacionales celebrada en San José de Costa Rica en abril de 2004 los trabajos se concentraron en discutir el elevado perfil político que tenía el nuevo organismo. Se procedió entonces a matizar su alcance, aprobando que la sede estuviera en Madrid pero eliminando los objetivos iniciales de “desarrollar un espacio de consulta, concertación política y cooperación” y de “fomentar el diálogo político, institucional y de cooperación”; descartando las figuras de ‘Secretarios Generales Adjuntos’ para considerar tan sólo un simple ‘Secretario Adjunto’ y un ‘Secretario de Cooperación Iberoamericana’; y desechando las funciones del ‘Secretario General’, posponiendo su definición hasta la aprobación del Estatuto del nuevo organismo. Dos meses después, en una nueva Reunión Extraordinaria de Coordinadores Nacionales, se aprobó el *Convenio de Santa Cruz de la Sierra Constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana* en donde definió que la **SEGIB**:

“es un organismo internacional dotado de personalidad jurídica propia y capacidad para celebrar los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus fines, de conformidad con los principios y objetivos de la Conferencia Iberoamericana” (artículo 1º)²⁵⁵

Asimismo, se estableció que sus objetivos serían:

-Contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y asegurarle una proyección internacional.

-Coadyuvar a la organización del proceso preparatorio de las Cumbres y de todas las reuniones iberoamericanas.

-Fortalecer la labor desarrollada en materia de cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, promoviendo la cooperación, de conformidad con el Convenio de Bariloche.

-Promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos, reconociendo y valorando la diversidad de sus pueblos. (Artículo 2º)²⁵⁶

Además, se dispuso que las atribuciones de la *Secretaría de Cooperación Iberoamericana* serían asumidas por la **SEGIB**, sucediéndola para efectos legales “en sus derechos y obligaciones” (Disposición Transitoria Segunda).²⁵⁷

Por otra parte, los Estatutos de la **SEGIB** fueron aprobados en noviembre de 2004 durante la XIV Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica. En el documento se estableció que la nueva Secretaría “es el órgano permanente de apoyo institucional, técnico y administrativo a la Conferencia Iberoamericana” (Artículo 1º)²⁵⁸. Asimismo, se

²⁵⁵ “Convenio de Santa Cruz de la Sierra Constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana”, en Celestino del Arenal, *Acervo Iberoamericano...*, pp. 9-14.

²⁵⁶ *Idem.*

²⁵⁷ *Idem.*

²⁵⁸ “Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana”, en *Íbidem*, pp. 15-21.

especificaron las funciones y estructura del organismo; las atribuciones del Secretario General y el presupuesto que se le otorgaría; entre otras cuestiones. La **SEGIB** entró formalmente en funciones poco antes de la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca en 2005, habiendo sido designado como Secretario General el antiguo Director del Banco Interamericano de Desarrollo Enrique V. Iglesias. Su puesta en marcha representó un éxito para la diplomacia española y una nueva etapa en el desarrollo institucional de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**, sólo equiparable con las primeras dos **Cumbres Iberoamericanas** de Guadalajara y Madrid a principios de la década de 1990, que marcaron de hecho la fundación institucional de esa Comunidad.

3.3 El sistema institucional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones

La creación de la **Secretaría General Iberoamericana** cerró el ‘arco institucional’ de la **CIN** que se había forjado desde la década de 1980 cuando se crearon o adecuaron, según el caso, las primeras instituciones de dicha Comunidad (la **OEI**, **América’92**, **Premios Iberoamericanos**) y que, junto con las **Cumbres** y la **Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno**, constituyeron lo que en este trabajo he denominado *la base institucional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones*. A partir de 1992, fecha clave dentro de este proceso, esas primeras instituciones evolucionaron al mismo tiempo que los países miembros de la **Conferencia Iberoamericana**, con el impulso decisivo de España, fueron consensuando nuevas instituciones para lograr una mayor eficacia y organización en la agenda de trabajo de dicho foro. El resultado fue que para principios del siglo XXI la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** contaba ya con una red de instituciones que por fin le daba formalidad política a la vieja idea de comunidad que había estado presente, de alguna u otra manera, en la política española hacia Hispanoamérica. Esa red conforma lo que se puede llamar *sistema institucional de la CIN*, constituido hoy día por las siguientes entidades:

TABLA 3.2
SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA CIN

INSTITUCIONES
Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno
Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno
Secretaría General Iberoamericana
Secretaría de Cooperación Iberoamericana
Cuerpo de Principios (Declaraciones Guadalajara-Madrid, Convenio de Bariloche)
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura
Organización Iberoamericana de Seguridad Social
Organización Iberoamericana de la Juventud
Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
Consejo Iberoamericano del Deporte
Campeonatos Iberoamericanos de Atletismo
Ruta Quetzal
Casa de América
Premios Iberoamericanos (Comunidad Iberoamericana, Cervantes y Reina Sofía)

FUENTE: elaboración propia

Es notable la similitud que existe entre este sistema institucional y el de la **Commonwealth** y la **OIF**. Como vimos en el primer capítulo, el sistema de cada una de estas entidades está conformado de la siguiente manera:

TABLA 3.3
SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA COMMONWEALTH

INSTITUCIONES
Commonwealth Heads of Government Meeting
Commonwealth Secretariat
Commonwealth Fund for Technical Co-operation
Cuerpo de principios (Singapore Declaration-Harare Declaration)
Commonwealth of Learning
Commonwealth Games
Headship of the Commonwealth
Commonwealth Day

FUENTE: Elaboración propia

TABLA 3.4
SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA OIF

INSTITUCIONES
Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage
Conférence ministérielle de la Francophonie
Conseil permanent de la Francophonie
Secrétaire général de la Francophonie
Conseil de coopération
Cuerpo de principios (Charte de la Francophonie)
Assemblée parlementaire de la Francophonie
Agence universitaire de la Francophonie
Association internationale des maires francophones
Université Senghor
chaîne internationale de télévision TV5
Jeux de la Francophonie
Journée internationale de la Francophonie

FUENTE: Elaboración propia

Desde luego, cada una de estas entidades fue resultado de un proceso histórico particular que aquí se intentó exponer en sus líneas más generales. Pero lo que resulta destacado es la forma en cómo los referentes políticos e institucionales de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** terminaron siendo muy semejantes a los de la **Commonwealth** y la **OIF**. Los más importantes desde el punto de vista de la consolidación de cada una de estas comunidades son la Secretaría General y las reuniones-cumbre que se llevan a cabo periódicamente, aunque hay que decir que éstas no son las notas características de ninguna de ellas. Por el contrario, tales figuras constituyen una condición para que cualquier organismo u organización de carácter internacional pueda cumplir los objetivos para los que fue creado. El signo que distingue a la **CIN**, la **Commonwealth** y la **OIF** respecto de otras entidades internacionales más bien proviene de otro lado, del **entrecruce** del secretariado general y las reuniones cumbre con el resto de las instituciones *comunitarias* que componen cada sistema, dando como resultado el apuntalamiento de un tipo de 'identidad comunitaria' al interior y hacia el exterior de la **CIN**, la **Commonwealth** y la **OIF**.

La creación de la *Secretaría General Iberoamericana* en 2003, que como vimos la impulsó el gobierno de José María Aznar, no sólo fue importante porque se culminó un proceso que habían iniciado los gobiernos del PSOE a principios de la década de 1980. También lo fue porque, en cierto modo, con su creación España había homologado una vertiente de su política poscolonial con la de Gran Bretaña y Francia, que para entonces, ya habían consolidado sus propios espacios poscoloniales comunitarios.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo pretendimos analizar a la **Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN)** a partir de considerarla como una idea de la política exterior española con una expresión política concreta: la *Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* constituida en 1991. Como se dijo al principio, lo que nos interesaba en esta tesis era indagar hasta qué punto la formalización política de esta Comunidad ha sido resultado de un proceso poscolonial caracterizado por la proclividad de la ex metrópoli (en este caso España) a constituir una agrupación política comunitaria con sus antiguas colonias una vez disuelto el imperio. Para lograrlo se creyó conveniente desarrollar una estrategia de investigación y exposición que tuvo dos vertientes: primero, revisando sintéticamente los procesos de conformación de la **Commonwealth of Nations** y la **Organisation internationale de la Francophonie (OIF)** que corresponden a las experiencias poscoloniales comunitarias de Gran Bretaña y Francia, respectivamente; y luego, abordando en apretada síntesis la política española hacia Hispanoamérica, con el fin de identificar dentro de esa política las ‘ideas comunitarias’ más relevantes y saber si tuvieron un referente institucional concreto.

Revisar el proceso de constitución y evolución institucional de la **Commonwealth** y la **OIF** nos sirvió para contar con un referente histórico a la hora de exponer el caso de la **CIN** y como un punto de referencia de su propia arquitectura institucional. Gracias a la investigación de esos casos se pudo explicitar que el surgimiento de la **Commonwealth** y la **OIF** estuvo directamente asociado a los procesos de descolonización de África, Asia, el Pacífico y el Caribe a partir de 1945. Se observó que en el caso británico, la **Commonwealth** tal y como la conocemos hoy nació a raíz de la adaptación que hizo la política británica del sistema de *dominion status* –desarrollado a su vez dentro de la *British Commonwealth of Nations*- para encarar los procesos de independencia de India, Ceilán y Birmania y la creación del estado de Pakistán. El éxito del proceso se debió en buena medida a que Gran Bretaña asumió de inmediato la inviabilidad del dominio colonial tal y como se había dado hasta antes de la Segunda Guerra Mundial. El examen de este proceso nos permitió identificar lo que denominamos ‘procedimiento de la **Commonwealth**’, esto

es, la forma en que Gran Bretaña planteó el ingreso a esa asociación, y que en síntesis consistió en lo siguiente: Gran Bretaña otorgaría el autogobierno ('self-government') a la colonia con el fin de que ésta asumiera gradualmente las responsabilidades totales del gobierno y la administración. Al mismo tiempo, la colonia accedía a la **Commonwealth**, haciendo del acceso al autogobierno sinónimo de ingreso a la asociación. Cuando lo creyera conveniente, la ex colonia expresaría su deseo de lograr la independencia total y anunciaría el tipo de régimen que adoptaría, teniendo que decidir simultáneamente si continuaba o no como miembro de la **Commonwealth**. El resultado fue que la fecha de ingreso a la asociación de casi todos los países que hoy son miembros de esa entidad es la misma que la fecha de su independencia.

En cuanto a la **OIF**, se observó que tuvo como antecedentes a la *Unión Francesa* de 1946 y la *Comunidad Francesa* de 1958, entidades que Francia había intentado desarrollar para hacer frente a la descolonización de África y Asia pero que al final no tuvieron el éxito que estaba teniendo en esos mismo años la fórmula británica de la **Commonwealth**: en el fondo seguían planteando las mismas relaciones de poder que habían existido dentro del imperio. Pero también se mostró que los vínculos de cooperación que dejó la *Comunidad Francesa* –que se manifestaron en el hecho de que la única de las instituciones de esa agrupación que logró subsistir fue justamente el Ministerio de Cooperación- condujeron a la creación en 1970 de la *Agence de coopération culturelle et technique (ACCT)* como resultado de la necesidad de optimizar esos vínculos. Lo importante de esta nueva agencia fue que a lo largo de las dos décadas siguientes poco a poco se fueron adhiriendo a ella distintos países, institucionalizando los diversos mecanismos de cooperación entre Francia y muchas de sus ex colonias hasta llegar a la creación de la **OIF** en 1998.

La revisión de la **Commonwealth** y de la **OIF** también nos permitió conocer la evolución institucional que presentaron desde su creación. Los hitos de esa trayectoria fueron: la instauración de un secretariado general (*Commonwealth Secretariat / Secrétaire général de la Francophonie*); el inicio de reuniones cumbre (*Commonwealth Heads of Government Meeting / Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage*); la constitución de un organismo especializado en la cooperación

técnico-cultural entre sus miembros (*Commonwealth Fund for Technical Co-operation / Conseil de coopération*); y el cuerpo de principios (*Harare Declaration / Charte de la Francophonie*). Como mencionamos en su momento, esas instituciones, más otras, como los ‘juegos deportivos comunitarios’ o el ‘día comunitario’, contribuyeron a definir la fisonomía institucional de esos espacios comunitarios.

Con el ‘background’ de la **Commonwealth** y la **OIF** nos propusimos encarar el caso español. Nos interesaba identificar dentro de la política española hacia Hispanoamérica los proyectos de comunidad más importantes que se formularon a partir del final del imperio y también saber si se pudieron institucionalizar. La revisión nos permitió constatar que efectivamente se formularon algunos de esos proyectos, pero también otros que estaban más cercanos a un modelo de federación que a un ideal de comunidad. Por ejemplo, se observó que la idea de crear un tipo de *Confederación Hispánica*, como la que propuso Miguel Cabrera de Nevares, surgió como alternativa para enfrentar la inminente desaparición del imperio a principios de la década de 1820, de un modo similar, y guardando las proporciones, a la **Commonwealth**.

También se vio que durante la Segunda República se llegó a plantear la idea de crear un ‘Superestado’ con los países de la región y hasta de crear un organismo de carácter estrictamente cultural en el que participaran España y los países de Hispanoamérica para reforzar las relaciones culturales que existían entre ese conjunto de naciones. Sin embargo, ninguno de esos proyectos se concretó. La idea de formar una comunidad con los países hispanoamericanos fue asumida como proyecto político a partir de la dictadura de Franco, con la idea de *Comunidad Hispánica de Naciones*; y luego durante el régimen monárquico parlamentario que se instauró en España a partir de 1978, con la idea de **Comunidad Iberoamericana de Naciones**. Ambas formulaciones comparten el rasgo de haber sido las primeras que contaron con una base real de instituciones que el régimen en cuestión impulsó para refrendar el proyecto.

El caso de la dictadura de Franco fue revelador. Vimos que ese régimen impulsó el *Instituto de Cultura Hispánica* (1945, heredera del Consejo de la Hispanidad de 1940); la *Oficina de Educación Iberoamericana* (1949); la *Organización Iberoamericana de Seguridad Social* (1954); el régimen de doble nacionalidad con miras a instaurar en un futuro la *supranacionalidad hispánica* (1954); los *Juegos Atléticos Hispanoamericanos* (1960); y la *Conferencia de Ministros de Justicia Hispano-Luso-Americanos* (1970). Mientras que en el caso de la democracia restaurada en 1978 se impulsaron la *Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* y las *Cumbres Iberoamericanas* (1991); la *Secretaría General Iberoamericana* (2003); la *Secretaría de Cooperación Iberoamericana* (1998); el *Instituto de Cooperación Iberoamericana* (1979); la *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura* (1985); la *Organización Iberoamericana de la Juventud* (1992); la *Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos* (1992); el programa *América'92* (1979); el recinto *Casa de América* (1992); los *Campeonatos Iberoamericanos de Atletismo* (1983); y los *Premios Iberoamericanos* (1976-1992).

Como se puede ver, ambos proyectos comunitarios tuvieron referentes institucionales concretos, que en el caso de la dictadura se impulsaron como parte de una política sustitutoria que buscaba compensar las deficiencias que tenía su acción internacional en otros ámbitos, como Europa. Pero lo cierto, es que la mayoría de esas instituciones constituyeron el antecedente directo de aquellas que ahora forman parte de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**. En efecto, al exponer el proceso de institucionalización política de esta Comunidad se pudo observar que los gobiernos de la Unión Centro Democrático y del PSOE las reconvirtieron paulatinamente para tratar de adecuarlas a la nueva política iberoamericana que pretendían desarrollar, en el marco de la conmemoración del Quinto Centenario. Así fue como se formó una parte de la base institucional de la CIN a lo largo de la década de 1980 y que junto al trabajo que realizó la *Conferencia Iberoamericana de Comisiones para la Conmemoración del Quinto Centenario-Encuentro de Dos Mundos* durante ese mismo periodo, posibilitó la realización de la *I Cumbre Iberoamericana* y la constitución de la *Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* en 1991.

La gran diferencia que existió entre la ‘Comunidad Hispánica’ y la ‘Iberoamericana’, en términos de su alcance, fue que en ésta última se pudieron desarrollar instancias políticas que le dieron una nueva dimensión y una legitimidad de la que siempre careció la primera. Eso resulta claro en el hecho de que éste proyecto nunca contó con una fuerza que en el caso de la puesta en marcha de sus coetáneas **Commonwealth of Nations** y la **ACCT** fue fundamental: la aquiescencia de las ex colonias para participar en un proyecto de esa naturaleza. ¿Cómo pensar, por ejemplo, en una *Comunidad Hispánica de Naciones* sin México, que nunca reconoció a la dictadura? Y al contrario, la formalización política de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** fue posible justamente porque contó con el respaldo de las antiguas colonias, comenzando por México, interesadas por contar con una alternativa de acción dentro de su política internacional en la coyuntura del final de la Guerra Fría.

Pero –y esta es la conclusión fundamental de la tesis y de la revisión del caso español- la diferencia evidente que existe entre las ideas de *Comunidad Hispánica de Naciones* y de **Comunidad Iberoamericana de Naciones** no nos puede llevar a concluir que se trata de dos ideas inconexas, reducidas a dos modelos de comunidad como si fueran opuestos, como lo sugiere Celestino del Arenal²⁵⁹. Ciertamente, tanto la una como la otra revelaron dos formas distintas de concebir las relaciones con la América Hispánica a partir de las diferentes ideas y presupuestos de las que partieron y su diferenciación a partir de ese corpus ideológico puede ser de gran ayuda para comprender sus propias limitaciones y alcances. Pero si releemos estos proyectos bajo una perspectiva histórica más amplia, e interpretamos lo que hizo el PSOE a partir de 1982, lo que demuestra la trayectoria de institucionalización de la *Comunidad Hispánica de Naciones* y la de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** más que una inconexión, es un cierto *continuum* poscolonial que responde a la voluntad asociativa de España por agruparse políticamente con Hispanoamérica a partir del presupuesto de la existencia de una comunidad, que es justo el único rasgo que comparten ambas ideas.

²⁵⁹ Celestino del Arenal, Celestino y Nájera, Alfonso, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, CEDEAL, Madrid, 1989, 104 pp.

Desde ese punto de vista, el trabajo diplomático que realizó el PSOE entre 1982 y 1992 para darle formalidad política a la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** resultó muy importante porque al hacer una reconversión ideológica de las instituciones que el régimen franquista había creado para sustentar la idea de *Comunidad Hispánica de Naciones* (como el ICI, la OEI, los Campeonatos Iberoamericanos, la OISS y la COMJIB) y al crear nuevas entidades para refrendar su propia idea de **Comunidad Iberoamericana de Naciones** (como la OIJ, la Ruta Quetzal o los Premios Iberoamericanos) se convirtió en una suerte de bisagra entre dos proyectos, que articuló las instituciones de la anterior idea comunitaria con aquellas que esos mismos gobiernos fueron creando bajo la idea de Iberoamérica; un trabajo de convergencia que se terminó coronando con la puesta en marcha de las Cumbres *Iberoamericanas* y la creación de la *Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* en 1991.

Quizá los propios gobiernos de Felipe González a partir de 1982 no hayan estado pensando en esos términos al realizar esa labor; la tarea de darle una dimensión política a la **CIN** era un proyecto que en todo momento estuvo a la deriva y que se tenía que construir paso a paso, como dijimos al ver ese proceso. Al proponer una lectura histórica de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** y de su formalización política ha sido justamente con el fin de poder colocarme en una posición en la que pudiera tener una perspectiva más amplia de ese proceso, que lograra trascender el ámbito temporal en la que actuaron esos gobiernos y así poder establecer si existió alguna relación con proyectos anteriores. Gracias a esa perspectiva, pude observar un cierto *continuum* poscolonial, como ya dije, que se manifestó en la proclividad española para institucionalizar la idea de comunidad con Hispanoamérica.

A partir de la recapitulación que he hecho sobre los resultados de la investigación, es posible realizar algunos contrapuntos, de forma indicativa, entre las experiencias de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**, la **Commonwealth of Nations** y la **Organisation internationale de la Francophonie**, que pueden servir de punto de partida para un futuro examen comparativo a profundidad.

1.- Las tres entidades tienen una matriz imperial que se expresó de distintas maneras: en el caso de la **CIN** porque reúne a España con área geográfica más importante de su viejo imperio; la **Commonwealth** porque absorbió directamente a las colonias conforme se fueron independizando; y la **OIF** por aglutinar en torno al legado de la Francofonía –que a su vez fue resultado de la expansión colonial de Francia- a un número considerable de sus antiguas colonias. En ese sentido, la definición “a transregional association of imperial origin” con la que Margaret Doxey se refiere a la **Commonwealth** se podría extender a la **CIN** y a la **OIF**.²⁶⁰

2.- En la **Commonwealth** participa sólo Gran Bretaña como ex metrópoli, mientras que en la **CIN** participan España y Portugal; y en la **OIF** Francia y Bélgica. La participación de dos ex metrópolis en un mismo mecanismo no obsta para que prevalezca el ascendente español y francés en uno y otro. Portugal y Bélgica mantienen un bajo perfil como antiguos poderes metropolitanos al interior de esas comunidades, pero es relevante que participen junto con ellas por lo menos una de sus ex colonias más importantes, como Brasil en el primer caso; y la República del Congo en el otro.

3.- Los procesos de independencia de los antiguos imperios de España, Gran Bretaña y Francia originaron una transición en las formas en que la política de esos países concebía los espacios geohistóricos que ocupaba el imperio. Una vez disuelto, se incorpora al lenguaje oficial la noción de *comunidad* con la que implícitamente se hace referencia a una identidad sociocultural con una historicidad concreta: la que proviene del hecho colonial. La Constitución española vigente hace referencia a esa identidad cuando utiliza el término de *comunidad histórica* para referirse a sus antiguos dominios coloniales, incluidos desde luego los americanos.²⁶¹

4.- Para que la **CIN**, la **OIF** y la **Commonwealth** se pudieran echar a andar fue necesario el activo papel de las antiguas colonias. En el marco de la **Commonwealth** las colonias británicas eran las que decidían su independencia fuera o dentro de la asociación y también

²⁶⁰ Citado en Luis Ignacio Sanchez, *op. cit.*, p. 22.

²⁶¹ “El Rey (...) asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica...” (artículo 56); *Constitución española* de 1978.

si permanecían dentro de ella cuando alcanzaban la independencia total. En la **OIF** fueron las mismas ex colonias las que propusieron la creación de la *ACCT*, su antecedente directo. Mientras que en la **CIN** las primeras cumbres, la creación de la *Conferencia Iberoamericana* y de la *Secretaría General Iberoamericana* fueron resultado de las negociaciones que mantuvo la diplomacia española con todos los países involucrados, especialmente los de mayor liderazgo en la región. En suma, el origen de las tres agrupaciones no fue resultado de un proceso unidireccional, vertical, sino resultado de un complejo proceso en el que convergieron los intereses de las ex metrópolis y sus antiguas colonias, y que en los casos británico y francés fueron particularmente dispares.

5.- La fisonomía institucional de las actuales **Commonwealth**, **OIF** y **CIN** ha sido producto de una larga maduración. La experiencia británica evolucionó a partir del sistema de la *British Commonwealth of Nations* (donde la lealtad a la Corona era la base de la vinculación entre los miembros) hacia una **Commonwealth** abierta a los procesos de construcción del Estado en África y Asia (donde la Corona era tan sólo el símbolo de la “libre asociación” que regía a esa Comunidad). Con el tiempo, los países miembros, con el empuje de Gran Bretaña, fueron perfeccionando la maquinaria institucional de la asociación: se creó un secretariado (*Commonwealth Secretariat*), comenzaron las reuniones-cumbre (*Commonwealth Heads of Government Meeting*) y se creó un órgano para administrar la cooperación técnica y cultural entre sus miembros (*Commonwealth Foundation for Technical Co-operation*).

La experiencia francesa evolucionó a partir del planteamiento de la *Unión Francesa* y de la *Comunidad Francesa*. Tras su fracaso, se creó un organismo de cooperación internacional, la *Agence de coopération culturelle et technique*, para luego iniciar la celebración de reuniones cumbre (*Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage*), crear un secretariado (*Secrétaire général de la Francophonie*) y finalmente constituir la propia **OIF**.

Por su parte, la experiencia de la **CIN** muestra que evolucionó a partir del planteamiento de la *Comunidad Hispánica de Naciones* y la creación de ciertas entidades

como el *Instituto de Cultura Hispánica* o la *Oficina de Educación Iberoamericana*. Luego, tras el fin del franquismo se actualizaron dichas entidades para fortalecer la cooperación con Iberoamérica en el marco del Quinto Centenario (*OEI, OISS*) y se crearon otras con el mismo fin (*OIJ*). El proceso derivó en la celebración de reuniones cumbre (*Cumbre Iberoamericana*), una conferencia política del más alto nivel (*Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*) y un secretariado (*Secretaría General Iberoamericana*). A la luz de estos procesos se puede identificar un rasgo: la **Commonwealth** inició de lo esencialmente político (a partir de 1945, para amortiguar el impacto de la disolución del imperio) para luego pasar a los ámbitos formales de la cooperación (con la creación de la *CFTC*). Mientras que la **OIF** y la **CIN** iniciaron desde el ámbito de la cooperación (con la *ACCT* y el *ICI / OEI / Quinto Centenario*, respectivamente) para luego pasar a los ámbitos formales de la política (con la puesta en marcha de sus reuniones cumbres y sus secretariados).

6.- El sistema institucional de cada una de estas entidades fue resultado de un proceso histórico particular, y como vimos en el último apartado del capítulo tres, guardan semejanzas y diferencias entre sí. Más allá de ello, los tres sistemas poseen una estructura-base casi idéntica: un secretariado general; una reunión cumbre; un organismo que administra la cooperación entre sus miembros; un cuerpo de principios; y unos juegos deportivos comunitarios. Esta columna vertebral es importante porque le da una base política a la **Commonwealth**, la **OIF** y la **CIN** y al mismo tiempo una proyección de futuro, en el sentido de que su viabilidad se basa en la certidumbre institucional que genera el funcionamiento de las cumbres (al contraer compromisos); del secretariado general (al coordinar los programas a futuro); de los organismos especializados de cooperación (al concretar el uso de recursos) y de los juegos comunitarios y el cuerpo de principios (al pretender recrear una identidad comunitaria en torno a valores que se suponen compartidos).

El funcionamiento de estas instituciones y la premisa de que refieren comunidades históricas de origen imperial, es la nota característica de la **Commonwealth**, la **OIF** y la **CIN**. Hablamos de agrupaciones políticas que aglutinan a países y regiones en torno a un

mismo discurso identitario, de hecho poscolonial (como la *Francofonía* y la *Iberoamericanidad*), que funciona como cemento de las mismas y que las instituciones políticas y culturales que las componen las vuelven visibles a nivel internacional. Además, la identidad comunitaria contribuye a delimitar las fronteras de un bloque cultural susceptible de ser capitalizado como espacio de poder en un juego donde pueden convergir política, economía y cultura. Al respecto, Pablo Toral ha analizado el factor cultural en la toma de decisiones de las grandes compañías españolas a la hora de invertir en el mundo. En un estudio a propósito de las inversiones españolas en América Latina entre 1990 y 2000 señala lo siguiente:

“Cuando los ejecutivos de las compañías españolas estudiadas se plantearon la posibilidad de realizar IDE en el extranjero, vieron que se estaban realizando procesos de privatización y liberalización en sus mismos sectores de operación en varias regiones del mundo, incluyendo América Latina, el Centro y el Este de Europa y África. Llegaron a la conclusión de que, aunque en el marco institucional en el que deberían operar sería similar en todas ellas, el marco cultural latinoamericano, más afín al español que el de las otras regiones, les llevó a decantarse por invertir en América Latina. Cabe preguntarse si existe un cierto grado de paternalismo en ese razonamiento”.²⁶²

7.- De lo anterior se desprende una última reflexión. Si consideramos que la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**, la **Commonwealth of Nations** y la **Organisation Internationale de la Francophonie** remiten a espacios geohistóricos y culturales, de origen colonial; y que su consolidación como agrupaciones políticas pasó por el reforzamiento de las relaciones de cooperación entre los países miembros; podríamos definirlas como *espacios poscoloniales comunitarios*, espacios que están vertebrados por la praxis de la cooperación internacional para el desarrollo y la noción de comunidad. Este enunciado podría ser el punto de partida para una futura profundización conceptual sobre la dinámica de estas Comunidades, que se podría aterrizar en una investigación sobre los términos en que se plantea la cooperación al desarrollo como una forma de construir

²⁶² Pablo Toral, *Las ventajas de las compañías españolas en América Latina, 1990-2000*, p. 7, versión proporcionada por el autor.

identidades globales, poscoloniales. Como vimos en el último capítulo, uno de los objetivos que perseguía la cooperación en materia educativa, cultural, científica y tecnológica entre los países de Iberoamérica era justamente favorecer la *identidad iberoamericana* (Convenio de Bariloche, 1995).

Llegado este punto, creo que se puede inferir que se han cumplido los objetivos que se plantearon al iniciar este trabajo y también que se han podido verificar las hipótesis propuestas. Los objetivos se resumen en nuestro interés por hacer explícita la historicidad de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones** y establecer una relación de correspondencia con las experiencias poscoloniales comunitarias de Gran Bretaña y Francia. La revisión de los tres casos me permitió identificar, más allá de las diferencias de fondo y de forma que guardan entre sí, cómo se tendió a formalizar políticamente las comunidades culturales a las que cada una hacen referencia.

En cuanto a las hipótesis, y relacionado con lo anterior, la cuestión sobre el carácter excepcional o ahistoricidad de la **CIN** ha sido despejada: no es el único caso en la política exterior española ni en la historia de las relaciones internacionales contemporáneas. Dentro de la trayectoria de la política española hacia Hispanoamérica se constataron distintas formulaciones de esquemas de agrupamiento, pero de entre todos ellos destacaron la Comunidad Hispánica de Naciones y la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**. Lo que nos interesa destacar de los resultados de esta investigación es que por encima de las diferencias ideológicas de los regímenes que parieron estos proyectos, su existencia nos habla de la proclividad de España a crear una agrupación comunitaria con sus antiguos dominios americanos. La **Comunidad Iberoamericana de Naciones** quizá le deba más de lo que se esté dispuesto a aceptar a la Comunidad Hispánica de Naciones de Franco. Es en ese sentido en el que creemos que puede ser válido hablar de una tendencia dentro de la política exterior española a crear un espacio poscolonial comunitario con Hispanoamérica.

También se ha podido corroborar que ese proyecto se encuentra en la misma sintonía de la **Commonwealth** y la **OIF**, por cuanto está vertebrada por la praxis de la cooperación entre los países miembros y la noción de comunidad, dos de los principales

rasgos que caracterizan las relaciones poscoloniales de la segunda mitad del siglo XX. El paralelismo entre los diferentes desarrollos institucionales de las tres comunidades, entre 1945 y 1990, demuestra que también podríamos hablar de una tendencia comunitaria a nivel internacional, de la que por supuesto España forma parte. Al final, la arquitectura institucional de la **CIN** terminó coincidiendo con la de la **Commonwealth** y la **OIF**. Pero hay que matizar las similitudes entre los tres casos pues, en términos generales, las relaciones de poder al interior de la **CIN** son más equilibradas que las que existen en las otras dos agrupaciones: un tanto porque en ella coexisten un mayor número de ex colonias que gozan de regímenes políticos con procedimientos democráticos, economías más o menos estables y competitividad internacional en algunos sectores de su economía; pero otro tanto, por la limitada capacidad económica y política de España en Europa y el mundo; por lo menos si la comparamos con Gran Bretaña y Francia.

En cuanto a la segunda hipótesis, que sostenía que la formalización política de la **CIN** fue un resultado inherente al proceso poscolonial, se puede decir que es algo que puede resultar polémico y cuestionable. España no tenía el imperativo ni quizá la necesidad de construir un entramado de instituciones de tipo comunitario con sus antiguas colonias americanas, sobre todo si se toma en cuenta la sólida base socio cultural e histórica sobre las que descansan esas relaciones y los crecientes intercambios económicos y financieros que se normalizaron entre ambos hemisferios hispánicos a partir de 1990 con el ingreso de España a la Comunidad Europea. ¿Hasta qué punto la formalización política de la **CIN** constituyó una plataforma política, una retaguardia, para reforzar la internacionalización de la economía española hacia toda América Latina, pero especialmente hacia Iberoamérica, a partir de finales del siglo XX? ¿En qué medida el ejemplo poscolonial británico y francés influyeron para que España apostara por una decidida concreción comunitaria con Hispanoamérica? De cara al futuro ¿en qué términos pueden plantearse los beneficios que pudo obtener España al promover la institucionalización de la **CIN**? Tales son algunas de las interrogantes que deja este trabajo y que podrían despejarse en futuras investigaciones.

FUENTES

Bibliográficas

Agulhon, Maurice, *La Republica. De Jules Ferry a Francois Miterrand, 1880-1995*, Hachette, Col. Histoire de Francia, 9ª ed., Francia, 1997, 539 pp.

Aldecoa Luzárraga, Francisco, “La transición y la redefinición de la política exterior española” en Rafael Calduch Cervera (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1994, pp. 156-168.

Anna, Timothy E., *España y la Independencia de América*, FCE, México, 1986, 347 pp.

Bautista Vilar, Juan, “Las relaciones internacionales de España (1840-1874) en Javier Paredes (coord.) *España siglo XIX*, Actas, Madrid, 1991, pp. 219-247.

Bernecker, Walther L., López de Abiada, José Manuel, et. al., *El peso del pasado: percepciones de América y V Centenario*, Ed. Verbum, Madrid, 1996, 164 pp.

Calduch Cervera, Rafael, “La política exterior española durante el franquismo” en Rafael Calduch (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1994, pp. 107-156.

Castel, Jorge, *El restablecimiento de relaciones entre España y las repúblicas hispanoamericanas, 1836-1894*, Cuadernos de Historia de las relaciones Internacionales y Política exterior de España, Madrid, 1955, 174 pp.

Costeloe, Michael P., *La respuesta a la independencia. La España imperial y las revoluciones hispanoamericanas, 1810-1840*, FCE, México, 1989, 297 pp.

Curtis, M.R., *Central Government. An Introduction to the British System*, Sir Isaac Pitman and Sons Ltd, London, 1965, 148 pp.

De la Riva, Ion, “Los factores del reencuentro: significación política de la Primera Conferencia Cumbre Iberoamericana” en Lilia Bermúdez y Guadalupe González González (eds.), *La primera Cumbre Iberoamericana: balance y perspectivas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1993 pp. 39-68.

Del Arenal, Celestino, *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense, Madrid, 1994, 299 pp.

Del Arenal, Celestino, y Nájera, Alfonso, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, CEDEAL, Madrid, 1989, 104 pp.

Del Arenal, Celestino (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas, 1991-2005: logros y desafíos*, Siglo XXI Editores-Fundación Carolina, España, 2005, 304pp.

Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, CSIC, Madrid, 1988, 294 pp.

Fussi, Juan Pablo y Palafox, Jordi, *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*, Espasa Calpe, España, 1997, 465 pp.

Galvani, Victoria, *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis del iberoamericanismo de España en el reinado de Juan Carlos I*, CIPIE, Madrid, 1987, 82 pp.

Grimal, Henri, *Historia de las descolonizaciones*, Editorial IEPALA, Madrid, 1989, 418 pp.

Harvey, Edwin R., *Políticas culturales en Iberoamérica y el mundo*, Tecnos, Madrid, 1990, 290 pp.

Lewin André, *Francia y la ONU desde 1945*, Arléa-Corlet, Collection Panoramiques, CEE, 1995, 293 pp.

Martínez Carrera, José Urbano, *África Subsahariana (1885-1990). Del colonialismo a la descolonización*, Editorial Síntesis, Madrid, 1993, 166 pp.

McIntyre, David, *A guide to the contemporary Commonwealth*, Palgrave, Great Britain, 2001, 265 pp.

Navas Sierra, Jorge Alberto, *Utopía y atopía de la Hispanidad. El proyecto de Confederación Hispánica de Francisco Antonio Zea*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2000, 579 pp.

Ortiz Lozano, Tereza Margarita, *Cumbres Iberoamericanas. Planteamientos y alcances (1991-2000)*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, UNAM-FCPyS, México, 2003, 122 pp.

Pagden, Anthony, *Señores de todo el mundo. Ideologías del imperio en España, Inglaterra y Francia (en los siglos XVI, XVII y XVIII)*, Editorial Península, España, 1997, 311 pp.

Palomares Lerma, Gustavo “La política exterior española: de la dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil” en Rafael Calduch Cervera (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1994, pp. 47-70.

Pereira, Juan Carlos y Cervantes, Ángel, *Las relaciones diplomáticas entre España y América*, Mapfre, Madrid, 1992, 313 pp.

Plascencia de la Parra, Enrique (comp.) *La invención del Quinto Centenario (antología)*, INAH, Col. Obra Diversa, México, 1996, 263 pp.

Powell, Charles T., *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza & Janés, Barcelona, 2002, 685 pp.

Rama, Carlos A., *Historia de las relaciones culturales entre España y América Latina. Siglo XIX*, FCE, 1982, 350 pp.

Rolland Denis, Delgado Gómez-Escalonilla Lorenzo, et al., *España, Francia y América Latina. Políticas culturales, propaganda y relaciones internacionales, siglo XX*, L'Harmattan, Francia, 1997, 495 pp.

Ryan, David y Pungong, Victor (eds.) *The United States and decolonization. Power and freedom*, Mac Millan, Great Britain, 2000, 247 pp.

Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza y Janés, Estados Unidos, 2000, 1393 pp.

Sánchez, Luis Ignacio, *La Commonwealth, la Communauté française y la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989, 157 pp.

Sánchez Aranda, José Javier, “La Política exterior y el ‘98”, en Javier Paredes (coord.) *España siglo XIX*, Actas, Madrid, 1991, pp. 377-398.

Smith, Tony, *Los modelos de imperialismo. Estados Unidos, Gran Bretaña y el mundo tardíamente industrializado de mediados del siglo XX*, FCE, México, 1984, 285 pp.

Toral, Pablo, *Las ventajas de las compañías españolas en América Latina, 1990-2000*, 24 pp., versión proporcionada por el autor.

Ubieto, Antonio, Reglá, Juan, et al., *Introducción a la Historia de España*, Editorial Teide, 11ª ed., Barcelona, 1977, 1068 pp.

Yáñez-Barnuevo, Luis, “1992, puerta del futuro”, en Quiñónez, Isabel (comp.) *En torno al Quinto Centenario: ideas, contrapuntos*, INAH, Col. Científica, México, 2001, pp. 416-419.

Young, Robert J. C., *Postcolonialism: an historical introduction*, Blackwell Publishers, Great Britain, 2001, 498 pp.

Bibliohemerográficas

Butler, David y Butler, Gareth, *Twentieth-Century British Political Facts 1900-2000*, Mac Millan Press, 8th edition, Great Britain, 2000, 584 pp.

Cantera Ortiz de Urbina, Jesús y Campo Plaza, Nicolás, *Diccionario Akal de cultura y civilización francesas*, Ediciones Akal, Madrid, 2002, 631 pp.

De Blas Guerrero, Andrés (dir.), *Enciclopedia del Nacionalismo*, Editorial Tecnos, España, 1997, 572 pp.

Hughes, Alex y Reader, Keith (eds.) *Encyclopedia of Contemporary french culture*, Routledge, USA, 2002, 618 pp.

Instituto de Cooperación Iberoamericana *Iberoamérica, encuentro en la Democracia*, ICI, España, 1983, 516 pp.

Krieger, Joel (ed.) *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford University Press, 2nd edition, USA, 2001, 1018 pp.

Sabin Rodríguez, José Manuel, *La Dictadura Franquista (1936-1975). Textos y documentos*, Akal Ediciones, Madrid, 1997, 447 pp.

Turner, Barry (ed.) *The Statesman's Yearbook. The politics, cultures and economics of the world*, Palgrave-Mac Millan, Hong Kong, 2005, 2082 pp.

Hemerográficas

Ayllón Pino, Bruno, “España y Brasil en América Latina (1946-2000): De la política de Hispanidad franquista a las Cumbres Iberoamericanas” en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, vol. 37, España, agosto de 2004, pp. 145-163.

Brysk, Alyson, et. al., “After Empire: National identity and postcolonial families of nations”, *European Journal of International Relations*, 2002, pp. 267-305.

Editorial del número “Teorías decoloniales en América Latina”, *Nómadas*, núm. 26, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos-Universidad Central, Bogotá, Abril 2007, pp. 4-5.

González Calleja, Eduardo, “Cooperación en democracia. La ayuda al desarrollo de los gobiernos españoles hacia Latinoamérica entre 1976-1992”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 11, nº 1, Tel Aviv, enero-junio 2000, pp. 65-88.

Hulme, P. “La teoría poscolonial y la representación de la cultura en las Américas”, en *Casa de las Américas*, núm. 202, enero-marzo, 1996, pp. 3-18.

Mignolo, Walter, “Los Estudios Subalternos ¿son posmodernos o poscoloniales?: la política y las sensibilidades de las ubicaciones geoculturales” en *Casa de las Américas*, núm. 204, julio-septiembre, 1996, pp. 20-40.

Egurbide, Peru, “Zapatero encarga a Trinidad Jiménez la nueva Secretaría de Estado para Iberoamérica”, *El País*, 7 de septiembre de 2006, Sección España, p. 17.

Moyssen, Gabriel, “Intervención ‘modelo’ de Francia en Costa de Marfil” en *El Financiero*, 03 de noviembre de 2003, sección Internacional, p. 64.

Oppenheimer, Walter, “Grandes empresas británicas empiezan a trasladar su fuerza de trabajo a Asia” en *El País*, 18 de octubre de 2003, sección Economía, p. 33.

Silva Herzog-Márquez, Jesús, “De monarcas y déspotas”, *Reforma*, Sección Opinión, 17 de noviembre 2007, p. 10.

Electrónicas

Del Arenal, Celestino, *¿Cuál debe ser el papel de España en las cumbres?*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, 28 de junio de 2004, 24 pp.

Documento obtenido en la página electrónica del Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos (España):

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt37-2004

Del Arenal, Celestino (comp.) *Acervo Iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Secretaría General Iberoamericana, 2006, 94 pp.

Documento obtenido en la página electrónica de la SEGIB: <http://segib.org/publicaciones/>

Moratinos, Miguel Ángel, “Más que la Commonwealth o la francofonía”, *El País*, Sección Opinión, 12 de octubre de 2005.

Consultado:

http://www.elpais.com/articulo/opinion/Commonwealth/francofonia/elpepiopi/20051012elpepiopi_6/Tes?print=1, entrada del 23 de noviembre de 2006.

Siles del Valle, Juan Ignacio, “La Conferencia Iberoamericana: sus perspectivas” en Jarque, Carlos M.; Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos (eds.), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana-Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo con Iberoamérica, México, 2009, pp. 105-199
Documento obtenido de la página electrónica de la SEGIB: <http://segib.org/publicaciones/>

Declaración de Guadalajara. 19 de julio de 1991.

Documento obtenido de la página electrónica de la SEGIB: <http://segib.org/cumbres/>

Declaración de Lima, 23 y 24 de noviembre de 2001.

Documento obtenido de la página electrónica de la SEGIB: <http://segib.org/cumbres/>

Declaración de Madrid. Documento de conclusiones. 24 de julio de 1992.

Documento obtenido de la página electrónica de la SEGIB: <http://segib.org/cumbres/>

Documento final de la Cumbre de Cartagena.

Documento obtenido de la página electrónica de la SEGIB: <http://segib.org/cumbres/>

Intervención de Jorge Alberto Lozoya, Secretario de Cooperación Iberoamericana, ante la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 15 de noviembre de 2003.

Documento obtenido en la página electrónica: www.cumbre-iberoamericana.org/.../IntervencindeJorgeAlbertoLozoya.pdf,

Ley 18/1987 de 7 de octubre que establece el día de la Fiesta Nacional de España en el 12 de octubre.

Documento obtenido de la página electrónica www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes.../l_018_1987.pdf

http://www.ambafrance-es.org/article.php3?id_article=556, entrada del 19 de septiembre de 2005.

<http://www.asociacionaia.com/campeonatos.html>, entrada del 3 de junio de 2010.

<http://www.casamerica.es/casa-de-america-madrid/quienes-somos>, entrada del 3 de junio de 2010.

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>, entrada del 3 de abril de 2010.

<http://www.comjib.org/otras-conferencias/?lang=es>, entrada del 25 de abril de 2010.

<http://www.comjib.org/historia/?lang=es>, entrada del 17 de mayo de 2010.

<http://www.comjib.org/tratado-constitutivo/?lang=es>, entrada del 17 de mayo de 2010.

<http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=143>, entrada del 27 de abril de 2010.

http://www.elpais.com/articulo/espana/Moratinos/unificara/secretarias/Estado/elpepiesp/20100705elpepinac_1/Tes, entrada del 2 de agosto de 2010.

<http://www.filosofia.org/ave/001/a220.htm>, entrada del 6 de agosto de 2009.

<http://www.francia.org.mx/cultcyt/rfrancofonia.htm>, entrada del 10 de octubre de 2005.

<http://www.francophonie.org/>, entrada del 18 de septiembre de 2005.

<http://www.francophonie.org/Le-Sommet.html>, entrada del 10 de mayo de 2010.

<http://www.francophonie.org/La-Conference-ministerielle-de-la.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

<http://www.francophonie.org/Le-Conseil-permanent-de-la.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

<http://www.francophonie.org/-Le-Secretaire-general-de-la-.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

<http://www.francophonie.org/L-Assemblee-parlementaire-de-la.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

<http://www.francophonie.org/La-Charte-de-la-Francophonie.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

<http://www.francophonie.org/Les-membres-de-l-OIF-classes-par.html>, entrada del 2 de agosto de 2010.

<http://www.francophonie.org/-Etats-et-gouvernements-.html>, entrada del 2 de agosto de 2010.

<http://www.francophonie.org/-Societe-civile-.html>, entrada del 10 de mayo de 2010.

<http://www.jeux.francophonie.org/-Les-Jeux-.html>, entrada del 11 de mayo de 2010.

<http://www.jornada.unam.mx/2007/11/20/index.php?section=politica&article=022a2pol>, entrada del 20 de noviembre de 2007.

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/Organigrama/Paginas/secretarias%20de%20es tado.aspx#sec1>, entrada del 02 de agosto de 2010.

<http://www.mcu.es/premios/CervantesPresentacion.html>, entrada del 3 de junio de 2010.

<http://www.oei.es/acercaoiei.htm>, entrada del 3 de abril de 2010.

<http://www.oei.es/cic.htm>. Entrada del 18 de mayo 2010.

<http://www.oij.org/historia.php>, entrada del 9 de enero de 2010.

<http://www.oij.org/estructura.php>, entrada del 9 de enero de 2010.

<http://www.oij.org/acerca.php>, entrada del 9 de enero de 2010.

http://www.oiss.org/article.php?id_article=776, entrada del 26 de abril de 2010.

http://www.oiss.org/article.php?id_article=31&vis=n, entrada del 25 de abril de 2010.

<http://www.patrimonionacional.es/Home/Programas-Culturales/Otras-Actividades/Premio-Reina-Sofia-de-Poesia-Iberoamericana.aspx>, entrada del 3 de junio de 2010.

http://www.rutaquetzalbbva.com/TLRQ/index.php?id=14&no_cache=1, entrada del 25 de abril de 2010.

<http://www.thecommonwealth.org/document/181889/34293/35468/35773/harare.htm>, entrada del 20 de mayo de 2010.

<http://www.thecommonwealth.org/document/181889/34293/35468/35775/singapore.htm>, entrada del 20 de mayo de 2010.

<http://www.thecommonwealth.org/subhomepage/158192/>, entrada del 20 de mayo 2010.

<http://www.thecommonwealth.org/Internal/180391/>, entrada del 19 de mayo de 2010.

<http://www.thecommonwealth.org/Internal/180387/>, entrada del 19 de mayo de 2010.

http://www.thecommonwealth.org/subhomepage/174739/commonwealth_family/, entrada del 19 de mayo de 2010.

Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, contacto vía correo electrónico.

Consejo Superior de Deportes (España), contacto vía correo electrónico.

Oscar Ugarteche Galartza, en el programa de radio *Momento Económico*, coproducción de Radio UNAM y el Instituto de Investigaciones Históricas (UNAM), emisión del jueves 13 de octubre de 2005.

Otros documentos

Informe de la ponencia 'La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno', Secretaría General del Senado, Madrid, 1998, 218 pp.

“Las relaciones entre los pueblos de la gran familia hispanoamericana”, Discurso pronunciado por el Ministro de Estado Luis de Zulueta durante el banquete anual ofrecido por la delegación española a los países hispanoamericanos en la Sociedad de Naciones en 1932, en Pérez Montfort, Ricardo, *Breve antología de documentos hispanistas, 1931-1948*, CIESAS, México, 1990, pp. 25-31.

“Méjico. Breve reseña a propósito del ambiente social, político, y económico sobre el que ha de actuar España en sus relaciones con Méjico y en general con todos los países de Hispanoamérica dada la íntima relación y analogías que entre los mismos existen”, en Pérez Montfort, Ricardo, *Breve antología de documentos hispanistas, 1931-1948*, CIESAS, México, 1990, pp. 67-81.

“Ley del 2 de noviembre de 1940 por la que se crea el Consejo de la Hispanidad” consultada en Pérez Montfort, Ricardo, *Breve antología de documentos hispanistas, 1931-1948*, CIESAS, México, 1990, pp. 83-88.