

# Cooperación en democracia: la ayuda al desarrollo de los gobiernos españoles hacia Latinoamérica, 1976-1992

EDUARDO GONZÁLEZ CALLEJA  
*CSIC, Madrid*

En los últimos tiempos han proliferado las declaraciones de expertos y de hombres públicos que asignan a la política cultural un papel preponderante en la formulación de la política exterior de un país. En sus orígenes, a comienzos de siglo, la acción cultural había mostrado un sesgo marcadamente propagandístico, una base institucional poco estable, una dinámica unilateral y una escasa planificación o coordinación. Fue en el período de entreguerras cuando surgió lo que dio en llamarse la "diplomacia cultural de los Estados" como faceta destacada de su política en el extranjero. En la última media centuria, como efecto de una nueva concepción de la solidaridad y de la cooperación internacionales brotada de las secuelas de la Segunda Guerra Mundial y de la creciente circulación internacional de bienes, personas y capitales, se ha podido constatar una creciente participación del Estado y de otros organismos públicos gubernamentales o paragubernamentales en la vida cultural internacional, además de una intensificación de la diplomacia cultural bilateral y multilateral, que aparece gestionada cada vez con mayor frecuencia por agencias especializadas.<sup>1</sup>

Sin embargo, en los últimos años los vectores tradicionales de la acción cultural impulsada por los Gobiernos en la escena internacional han experimentado un triple proceso de relativización de su valor y autonomía: por un lado, lo cultural ha dejado de girar exclusivamente en torno a la esfera de lo oficial y ha pasado a nutrir los planteamientos y la acción de la llamada "diplomacia informal", patrocinada por unas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que por su misma naturaleza actúan en direcciones no siempre coincidentes o, al menos, no marcadas directamente por los intereses de Estado o del gobierno de turno. Y ello sin contar con que, en la actualidad,

la política cultural *stricto sensu* es el resultado de la convergencia, a veces conflictiva, de una serie muy variada de centros de decisión, donde las instancias tradicionales de diseño y ejecución de dicha política, como son los Ministerios de Asuntos Exteriores o de Cultura, aparecen como gestores antes que como diseñadores o promotores de esa acción.

Por otro lado, la densa infraestructura internacional de organismos intergubernamentales especializados en la acción cultural multilateral para las diferentes ramas de las industrias culturales, gubernamentales y no gubernamentales o paraestatales, regionales, continentales y universales, ha obligado a una diversificación funcional que sobrepasa con creces las tradicionales capacidades gestoras de los ministerios de asuntos exteriores. De ahí la aparición en escena de organizaciones e instituciones privadas, que adquieren una influencia cada vez más decisiva en el diseño global de la política cultural asumida por los gobiernos y los organismos internacionales.

Por último, es inevitable constatar la subsunción –patente en Europa desde el *Plan Marshall* y en América Latina desde la época dorada de las teorías económicas patrocinadas por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y la propuesta norteamericana de *Alianza para el Progreso*– de la antigua política cultural en la más moderna noción de cooperación o ayuda al desarrollo, donde lo cultural no es sino un factor entre otros, como la educación, la colaboración científico-técnica o el progreso económico y social. Ello ha supuesto, entre otras novedades de menor calado, que la importancia de lo estrictamente cultural quede relativizada, al presentarse como un factor que incide en la elevación del nivel de vida de las poblaciones en vías de desarrollo. Pero, al tiempo, los fenómenos culturales e intelectuales han ido adquiriendo un peso cada vez mayor en las relaciones económicas internacionales, ya que, con el auge de la cultura de masas, se han ido erigiendo en auténticos productos industriales tanto en su elaboración como en sus formas de difusión y de consumo.<sup>2</sup>

Pocas dudas pueden haber respecto a que el mutuo conocimiento que propician unas relaciones culturales estrechas otorga una mayor fluidez a los intercambios de orden material. Esta interpenetración creciente de lo cultural y lo económico ha llevado a algunos teóricos neoliberales a concebir la política cultural exterior en términos de estricta sujeción a la ley de la oferta y la demanda. Si asumiéramos ese punto de vista, la política cultural consistiría en tratar de "vender" un producto (en este caso, la imagen "de marca" que para un país supone su cultura en el sentido más amplio posible), para lo cual habrían de tenerse en cuenta las características de la "mercancía", las estrategias de "venta", los instrumentos de ejecución de esa política "comercial" y las condiciones del "mercado" mundial de bienes culturales. En concreto, y para el caso que nos ocupa, se trataría de estudiar el *marketing*

que ha rodeado a la difusión de esa especialísima, contradictoria y multifacética realidad cultural, social, política y económica que ahora definimos con el nombre de Comunidad Iberoamericana de Naciones.

### **La herencia recibida y los intentos de homologación democrática (1976-1978)**

Durante cerca de cuatro décadas, la imagen de España elaborada desde el *marketing* oficial ofreció un aspecto anquilosado y carente de interés para el exterior. Los distintos gobiernos franquistas trataron de proyectar hacia Latinoamérica la ideología y los valores autoritarios que sustentaban la presunta legitimidad del régimen, al tiempo que concebían el subcontinente como una base propicia para ejecutar políticas de sustitución cuando sus expectativas y prioridades en Europa se veían amenazadas o defraudadas. La dictadura trató de "vender" una ideología –la Hispanidad– justificadora de un tipo peculiar de imperialismo que intentó primero ser político, y después hubo de limitarse a la esfera de lo estrictamente cultural e ideológico. Entre sus rasgos definitorios –que, con algunas variantes, podrían caracterizar a todo pensamiento de corte reaccionario–, la doctrina franquista de la Hispanidad destacaba por su hipertrofia retórica. Desde su exilio, Salvador de Madariaga sentenciaba que:

La tendencia unitaria hispana, que es la fundamental, padece la enfermedad más grave de todas. Se llama cursilería; y su síntoma más aparatoso es que suele llamarse la hispanidad. Este síntoma se manifiesta sobre todo en gentes de derecha, tanto de España como de Hispanoamérica; y consiste en una querencia hacia el Antiguo Régimen [...] Estos tales de la Hispanidad aspiran a una Hispanoamérica católica a machamartillo, aristocrática y engolada. Se les llena la boca cuando hablan de tradición; pero es dudoso que tengan una idea de lo que es tradición.<sup>3</sup>

Otro factor, resaltado acertadamente por Fernando Morán, era el esencialismo, es decir, la obsesión en ver a América como elemento definitorio de lo español y viceversa.<sup>4</sup> El persistente historicismo de la doctrina hispanista –esto es, la legitimación de esta aspiración hegemónica en el subcontinente con el aval de los hechos y derechos gloriosos de la conquista y la colonización– entraba muy a menudo en conflicto con su paradójica antihistoricidad, ya que América era percibida, en virtud de un enfoque tradicionalista del problema, como un objeto pasivo e inmutable, como un

todo sin fisuras en el espacio y en el tiempo, sin diferencias sustanciales de orden político, económico, cultural, físico o racial...

Naturalmente, este "paseísmo" y este idealismo pueril, que transformaban estas percepciones erróneas en posibilidades de acción política inmediata, condujeron en la práctica a duros reveses y a crueles desengaños que, sin embargo, eran incorporados al acervo teórico de la Hispanidad en forma de elegantes y distanciadas actitudes intelectuales teñidas de pesimismo y mesianismo. En opinión de los intelectuales franquistas comprometidos con esta línea doctrinaria, el rechazo de los valores históricos netamente hispánicos había llevado a Latinoamérica a separarse del curso general y lógico de la Historia mundial. De modo que, a imagen del caso español, el deseable retorno a estos valores absolutos frenaría la decadencia del subcontinente, lo devolvería a la Historia y posibilitaría de ese modo la reconquista de la hegemonía mundial por el espíritu hispánico. En definitiva, y habida cuenta de su carga teleológica, doctrinaria y beligerante, la Hispanidad aparecía a los ojos de la gran mayoría de la intelectualidad iberoamericana como una doctrina insincera, retórica, oscurantista y a la defensiva.<sup>5</sup>

Consciente de su debilidad política o económica, el franquismo proyectó hacia Latinoamérica una política preferentemente cultural, virtualmente monopolizada por instituciones estatales como el Consejo de la Hispanidad o el Instituto de Cultura Hispánica (ICH). Sin embargo, al hilo del despegue económico de los sesenta e inicios de los setenta, la dictadura y los primeros gobiernos de la monarquía restaurada optaron por una política más realista que, sin renunciar a la habitual retórica de la Comunidad Hispánica basada en rasgos históricos y culturales, trató de dar prioridad a una imagen remozada de eficacia en la gestión económica y política propias de una sociedad en acelerado trance de modernización. Los años 1969 a 1973 fueron la época dorada de la "política exterior económica", donde las actuaciones culturales o meramente diplomáticas quedaron relegadas en beneficio del asesoramiento al desarrollo sin especiales connotaciones ideológicas. Era un aspecto parcial del triunfo del modelo tecnocrático y neocapitalista en boga entonces en Occidente, que tras haberse presentado en España como paradigma de eficacia económica en los años sesenta, iba a transformarse en modelo de reforma social y política tras la implantación de la democracia.

### **La política de cooperación de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático (1976-1982)**

La nueva España democrática trató de aunar las vertientes doctrinal y tecnocrática de la anterior oferta de acción exterior, pero dándole una mayor

coherencia interna. Ahora se trataba de "vender" la imagen político-ideológica de un régimen pluralista, capaz de gestionar la modernización social y el desarrollo técnico-económico con tanta o mayor eficacia que un sistema autoritario, y presentar el binomio democracia + estabilidad económica como un modelo válido de transición política para las sociedades iberoamericanas. Para ello se intentó formular y difundir un paradigma de democracia social que englobase los principios de la democracia política y la democracia económica. Esta democracia social debía ser el vehículo y el objetivo de unas relaciones exteriores que se basaban en la defensa de los derechos humanos y la garantía efectiva de las libertades públicas individuales y colectivas.

En la primera declaración parlamentaria del Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) tras su primer triunfo electoral (11 de julio de 1977), el ministro de Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre, proclamó la revalorización de los contactos con Latinoamérica y el estímulo a "*la voluntad de cooperación e integración que se manifiesta como consecuencia de las múltiples afinidades comunes*". El éxito del proceso democrático español comenzó a influir en todo el continente. Desde España, se suponía que las relaciones culturales y, en general, la ayuda al desarrollo debían coadyuvar a establecer un modelo propio de institucionalidad política democrática con visos de estabilidad. Pero, en la práctica, los sucesivos gobiernos de Adolfo Suárez elaboraron una política exterior bastante incoherente, donde los abusos retóricos, el voluntarismo y la escasez de medios acentuaron la carencia de información fiable, la penuria de recursos presupuestarios y la escasa flexibilidad profesional en la gestión de unos agentes diplomáticos formados en su mayor parte durante la prolongada etapa ministerial de Fernando María Castiella (1957-1969). Ello se tradujo en la ausencia de un proyecto claro, definido y realista de relación con los países iberoamericanos.<sup>6</sup> De hecho, la política hacia Latinoamérica volvió a actuar en determinadas circunstancias como un recurso de sustitución al viejo estilo franquista, llenando los vacíos de una afirmación europeísta aún frustrada a inicios de los ochenta. Otra herencia del pasado fue el excesivo personalismo de la acción exterior, que se hizo recaer en la figura del Presidente del Gobierno y del Rey, este último avalado por su papel constitucional de máximo representante del Estado en sus relaciones con las naciones de la comunidad histórica iberoamericana.<sup>7</sup> Precisamente durante sus primeros viajes oficiales a Latinoamérica, don Juan Carlos recuperó el término de Comunidad Iberoamericana o Comunidad Hispánica de Naciones, que había sido desarrollado por Martín Artajo como materialización política en la realidad cotidiana del viejo ideal de la Hispanidad.<sup>8</sup> Ahora, por el contrario,

se le intentaba dar un contenido más práctico, inequívocamente democrático y no intervencionista.

Pero una de las grandes asignaturas pendientes de la política hacia Latinoamérica era ampliar su contenido práctico en lo concerniente a la ayuda al desarrollo. Hasta 1976, los antecedentes de la ayuda internacional española habían sido relativamente escasos y se centraban, sobre todo, en la concertación de acuerdos de cooperación científica y técnica, social, cultural (incluida las becas del ICH), turística o de emigración. Algunos analistas han criticado la escasa atención prestada desde 1976 a la cooperación específicamente cultural, que era probablemente la menos conflictiva y la que podía arrojar mejores resultados a corto y medio plazo en la lucha contra la abrumadora influencia de los valores importados desde los Estados Unidos.<sup>9</sup>

No cabe duda de que una de las causas de esta inoperancia fue la lenta y tortuosa reestructuración organizativa de las instituciones oficiales de acción cultural, su difícil reacomodación a las nuevas condiciones políticas internas y externas y su progresivo cambio de fisonomía como entes autónomos de cooperación internacional. Con la transición de régimen político, este tipo de instituciones cambió sustancialmente de naturaleza, competencias y objetivos. Por Real Decreto de 25 de febrero de 1977 se creaba la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo, encargada de otorgar los créditos de Fomento al Desarrollo (FAD) establecidos por Real Decreto Ley de 24 de agosto de ese mismo año. Pilotado por Manuel Prado y Colón de Carvajal, el antiguo ICH se transformó en Centro Iberoamericano de Cooperación (CIC) por Real Decreto de 27 de agosto de 1977, cuya actuación prioritaria fue orientada hacia la investigación científica y social. El 7 de marzo de 1978 quedó constituido el Consejo Directivo del nuevo Centro en Madrid, y un año después el Gobierno propuso su potenciación como un organismo autónomo, de orientación pluralista y con unos objetivos que dejaban en segundo plano los requerimientos de la tradicional política cultural para centrarse en otros aspectos de carácter científico y social que parecían tener mayor efecto multiplicador en los países receptores.<sup>10</sup> Un nuevo Real Decreto de 11 de octubre de 1979 suprimió a su vez el CIC, estableciendo en su lugar el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), que quedó encargado de la cooperación democrática con Latinoamérica en los aspectos cultural, económico, científico y técnico. Según el artículo 4º de este Real Decreto, los objetivos principales del ICI eran 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. Sus

actividades se centrarían en la colaboración con entidades supranacionales, por medio de programas de apoyo a actividades de información, conferencias, congresos, simposia, organización de estudios e investigaciones sobre la realidad económica y social iberoamericanas, así como ayudas, donaciones y becas.

Aunque resultaba patente la importancia cada vez mayor de los medios de comunicación social y de los intercambios comerciales, culturales, técnicos y financieros en la conformación de una política de cooperación de nuevo cuño, en buena parte de los casos los contactos oficiales con Latinoamérica no se realizaron a través de organismos o de medios de comunicación de masas, sino por la vía tradicional de las misiones especiales de alcance limitado. No es, pues, de extrañar que muchas de estas tentativas fracasaran por falta de agresividad y de iniciativas para crear comisiones mixtas, por la prioridad otorgada desde el Gobierno a culminar las negociaciones de adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE), por la crónica falta de presupuesto y por la pervivencia en el seno del ICI de una concepción tradicional de la acción cultural, en sintonía con la desplegada desde el viejo Instituto de Cultura Hispánica, sin establecer planes ni políticas sectoriales, sin contar con los mejores especialistas de los diversos países y sin actualizar su red de relaciones con la intelectualidad iberoamericana. Se pudo comprobar que, en ocasiones, la política iberoamericana se seguía empleando, al viejo estilo franquista, como baza de sustitución y de presión frente a eventuales dificultades en el proceso de integración a los ámbitos eurocomunitario y noratlántico, y como recuso de legitimación de los gobiernos centristas en el interior.<sup>11</sup>

El giro atlantista impulsado desde 1981 por el presidente Calvo Sotelo, y el tenue "recogimiento" en política exterior patrocinado desde septiembre de 1980 por el ministro de Exteriores José Pedro Pérez Llorca, levantaron no pocos recelos en América Latina. Con todo, los últimos Gobiernos centristas impulsaron la creación, el 21 de abril de 1981, de la Comisión Nacional para la Celebración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, bajo la forma de un alto patronato que trató de coordinar las actividades de conmemoración de la efemérides con instituciones privadas y públicas,<sup>12</sup> en especial con las Comisiones creadas *ad hoc* en las Comunidades Autónomas españolas y en los diversos países americanos.<sup>13</sup> La Sociedad Estatal para la Ejecución de Programas y Actuaciones Conmemorativas del Quinto Centenario, constituida el 23 de julio de 1982 como sociedad mercantil anónima de carácter estatal, vinculada a la Dirección General del Patrimonio del Estado, actuaría como brazo ejecutor de las decisiones de la Comisión Nacional para la Celebración del Quinto Centenario, para lo cual contaría con un capital inicial de 500 millones de pesetas.

El proyecto conmemorativo que se impulsó desde esas fechas resultó, desde el primer momento, un trabajo engorroso y no exento de polémica. A las críticas procedentes de algunos intelectuales españoles se sumaron las divergencias de concepto foráneas sobre el contenido a dar a la celebración. En países como México, los intelectuales debatieron animadamente sobre la denominación del acontecimiento histórico como un descubrimiento o como un encuentro (o choque) de civilizaciones; en Guatemala o en Chile, las organizaciones indígenas exigieron una reparación histórica de los excesos de la Conquista; en Cuba se atacó duramente la conmemoración como un hecho histórico infausto y como una tentativa de neocolonialismo cultural. Y todo ello precisamente cuando un Real Decreto de 27 de noviembre de 1981 había declarado el Doce de Octubre Fiesta Nacional de España y Día de la Hispanidad, cuya eventual proyección internacional debía ser coordinada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores.<sup>14</sup>

### **Los inicios de la política de estímulo a la democracia y al desarrollo de los Gobiernos socialistas (1983-1986)**

La concepción general de política exterior del Gobierno socialista que llegó al poder a fines de 1982 evidenció desde el primer momento la voluntad deliberada de distanciarse de la estrategia desplegada por los gabinetes centristas. Se optó por un mayor protagonismo internacional y por una autonomía relativa respecto de la lógica de bloques, a pesar de la crisis que atenazaba a la economía española y el empeoramiento de la situación mundial con el estallido de la "segunda guerra fría".<sup>15</sup> La política iberoamericana dejó de ser concebida como política de "sustitución", de "legitimación" o de "presión" para ser considerada como una línea de actuación exterior con autonomía propia y con cierta capacidad de adaptación. Es decir, como una estrategia que debía amoldarse a las realidades desde las que partía (España) y a las que se orientaba (Latinoamérica).<sup>16</sup>

Los principios generales del proyecto socialista en política exterior eran el respeto al Derecho Internacional, la búsqueda de la paz, el desarme y la distensión, la cooperación para el logro de un Nuevo Orden Económico Internacional, la defensa de los derechos humanos y la solidaridad democrática entre las naciones.<sup>17</sup> En lugar de reivindicar una tradición histórica de talante conservador, se presentaba la democracia como valor primordial y como determinante de la búsqueda de "las verdaderas señas de identidad" comunes (tradición de heterodoxia, tolerancia y cooperación, según señalaba el ministro de Exteriores, Fernando Morán), y como puente de colaboración entre naciones. Bien es cierto que los nuevos responsables de

la política exterior socialista proclamaban que, en la nueva situación por la que atravesaban España y América Latina, el paternalismo y las ambiciones hegemónicas en la esfera cultural estaban fuera de lugar; la política hacia Latinoamérica del PSOE no pretendía exportar un modelo propio de transición democrática, habida cuenta de la complejidad de circunstancias políticas presentes en el subcontinente y de la situación de semidesarrollo dependiente que aún mantenía el país ibérico.<sup>18</sup> Se renunciaba explícitamente a imponer o a exportar acriticamente un modelo *sui generis* de transición hacia la democracia y la economía de mercado, pero se aportaba experiencia política y técnica –esto es, cooperación al desarrollo– para impulsar el avance del pluralismo político y el despegue económico, con el límite aceptado de no tomar iniciativas que suscitaran el recelo de la potencia hegemónica en la zona.

La filosofía que impregnaba la idea franquista de Hispanidad fue definitivamente superada por el concepto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, formulado ya por los gobiernos centristas, pero impulsado como uno de los objetivos prioritarios de los gobiernos socialistas. La Comunidad Iberoamericana de Naciones no se entendía ni como una "supernación", una alianza, un sistema económico o una raza, sino como un espacio social voluntariamente integrado por realidades y retos comunes, que debiera desempeñar en la escena internacional un papel autónomo en defensa de intereses y valores propios y objetivos, vinculados al principio democrático, como la libertad, el respeto de los derechos humanos, la paz, el desarrollo, la cooperación y la solidaridad.<sup>19</sup> Aunque algunos sectores del Gobierno renunciaban a constituir un entramado institucional estable, otros especulaban con la formalización de un acuerdo similar a la *Commonwealth* o la *Communauté francophone*.<sup>20</sup>

A pesar de sus significativas diferencias teóricas y del nuevo talante con que quiso caracterizar su actuación, la política exterior socialista hacia Latinoamérica conservó durante un tiempo ciertos rasgos heredados de la situación anterior. El proceso de reorganización del ICI se fue abordando muy lentamente, al igual que en el Palacio de Santa Cruz, sede del Ministerio de Exteriores. Según Armero, durante la década de los ochenta se mantuvo un tono excesivamente retórico en los temas de cooperación con Latinoamérica, y una acción excesivamente personalizada en Felipe González, apoyado por un bien estructurado Gabinete de Presidencia dirigido por Juan Antonio Yáñez Barnuevo, que fue encargado, entre otros menesteres, de la política exterior.<sup>21</sup> González demostró muy pronto su afición a la política exterior, un conocimiento profundo y contrastado de los problemas de América, un marcado interés por zonas conflictivas como el Cono Sur o Centroamérica, y un compromiso personal por la normalización democrática

en Argentina, Chile, Paraguay o Uruguay. Y ello por más que, en ocasiones, sus ideas y las del entorno de asesores de la Moncloa –en concreto, el influyente Gabinete de la Presidencia– no resultaran coincidentes con las elaboradas desde el Ministerio de Exteriores.

Entretanto, la política española de cooperación caminaba hacia su plena institucionalización. Un Real Decreto de 28 de agosto de 1985 creaba la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) como una de las tres divisiones del Ministerio de Asuntos Exteriores, junto a las Secretarías para las Comunidades Europeas y la Secretaría General de Política Exterior. El objeto de su actuación sería paliar el alto grado de dispersión, fragmentación y descoordinación de los principales instrumentos orgánicos de asistencia y ayuda centralizados en el Ministerio de Exteriores, e integrar sus objetivos en los programas comunitarios de apoyo a los países en vías de desarrollo, pero con un marcado énfasis en Iberoamérica.<sup>22</sup> La SECIPI estaba compuesta de una Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, otra de Relaciones Económicas Internacionales y otra de Relaciones Culturales, adscribiéndose a ella como organismos autónomos el ICI (que dirigió su ayuda a la cooperación a sectores prioritarios como la sanidad, la educación, la nutrición o la agricultura) y el Instituto Hispano-Árabe de Cultura. Su principal misión sería la programación, el control y la evaluación de las actividades de cooperación al desarrollo y las relaciones económicas, culturales y técnicas impulsadas desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, así como su coordinación con las actividades que, en estas mismas áreas, desempeñaran otros organismos de la Administración del Estado.

La cooperación y la ayuda al desarrollo experimentaron un notable impulso, sobre todo en áreas como la educación, la cultura, las ciencias y las comunicaciones, hasta el punto de que, desde 1982 a 1992, el presupuesto de ayuda multisectorial a Latinoamérica se multiplicó por cuatro, y el 80% de la cooperación exterior española (junto al 40% de la inversión exterior) se dirigió a esta zona, aunque aún se estaba lejos del 0,7% del PIB destinado a ayuda al Tercer Mundo que la ONU recomienda como contribución de los países desarrollados y que ha sido el *leitmotiv* de numerosas movilizaciones humanitarias a lo largo de la década de los noventa.

Por Real Decreto de 28 de agosto de 1985, completado por otro de 21 de febrero de 1986, se creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, encargada de elaborar un Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) que englobara todos los programas que llevaba a cabo la Administración e implicara a todas las instancias gubernamentales en el diseño de objetivos estratégicos, como el crecimiento sostenido de los países en vías de desarrollo, la potenciación de las relaciones exteriores de España y

de la presencia de la cultura hispánica en el mundo, y el despegue económico del país. En su conjunto, la asistencia técnica y cultural supuso en 1983 el 50% de la ayuda bilateral a los países latinoamericanos, en 1986 el 64% y en 1987 el 51%.

Un Real Decreto de 11 de noviembre de 1988 reestructuró la SECIPI, dirigida por Luis Yáñez Barnuevo, en una Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (encargada de las relaciones económicas, técnicas y de desarrollo bilaterales y multilaterales, de la cooperación en el campo de las comunicaciones y la energía, y de la coordinación de los programas comunitarios en materia de cooperación para el desarrollo) y otra de Relaciones Culturales y Científicas, con Subdirecciones Generales de Cooperación Cultural Internacional, de Instituciones Culturales en el Exterior y de Cooperación Científico-Técnica. Siguiendo los modelos alemán, holandés o sueco, esta normativa creaba también la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como organismo autónomo de la Administración del Estado, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la SECIPI. Dentro de la AECI, que tiene rango de Dirección General, se integraron organismos autónomos como el Instituto de Cooperación Iberoamericana,<sup>23</sup> el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (antiguo Instituto Hispano-Árabe de Cultura), el Instituto de Cooperación para el Desarrollo (ICD) y la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario.<sup>24</sup>

La creación de la SECIPI y de la AECI constituyó el primer gran intento de coordinación de las diversas instancias de cooperación internacional en una infraestructura de gestión más completa y especializada. Dentro de esta nueva estructura de gestión global de la cooperación al desarrollo, la organización y el papel del ICI hubieron de ser redefinidos. Su presidente, Luis Yáñez, afirmó que *"el ICI aspira a ser, no sólo el brazo ejecutor de la política convencional del Gobierno Español en Latinoamérica, sino el instrumento idóneo que España pone a la disposición de la cooperación e integración de la Comunidad Iberoamericana"*.<sup>25</sup> Una labor que no debía ser responsabilidad exclusiva de los entes gubernamentales, sino también de personas, organismos, asociaciones e instituciones surgidos de la sociedad civil (asociaciones de profesionales, intelectuales, agrupaciones culturales, medios de comunicación, etc.), los cuales, según el proyecto socialista, debían ser coordinados por el Gobierno para dar lugar a una política exterior de cooperación coherente y planificada.

En sus esfuerzos por abrir canales de diálogo y colaboración con Latinoamérica, el Gobierno socialista patrocinó diversos foros de debate. Los días 21 a 23 de febrero de 1983, intelectuales de uno y otro lado del Atlántico se reunieron en Toledo, bajo la convocatoria conjunta del ICI y las

Direcciones Generales de Cooperación Técnica Internacional y de Política para Iberoamérica del Ministerio de Exteriores, para debatir las posibles líneas de actuación en el ámbito cultural latinoamericano. Se hizo particular referencia a la constitución de un Instituto de Estudios Avanzados, a la creación de cátedras en universidades y centros de investigación, al impulso oficial para la organización de grupos de trabajo sobre problemas de creatividad intelectual, cultural, científica y tecnológica, etc. Pero las reuniones más importantes y de mayor proyección exterior fueron los *Encuentros en la Democracia*, donde se invitó a título personal a representantes de la política, la cultura, la economía y la ciencia de Latinoamérica y España, bajo los auspicios del ICI, para examinar los problemas comunes y trazar las líneas maestras de una acción mancomunada al margen de los bloques. La primera reunión, que tuvo lugar en la sede del ICI del 27 al 30 de abril de 1983, se vio interferida por los conflictos de las Malvinas y Centroamérica, y finalizó con la lectura por parte del escritor colombiano Gabriel García Márquez de un texto conclusivo, o "Declaración de Madrid", donde se proclamaba solemnemente que "*los políticos, investigadores, economistas e intelectuales de toda Iberoamérica, convocados por el ICI, expresan que la comunidad de naciones hispánicas e ibéricas es una gran realidad*". Pero también se proponía el fortalecimiento de la infraestructura de cooperación y de los contactos entre especialistas y académicos vinculados a las disciplinas económicas y sociales; es decir, un intento de una cooperación iberoamericana integral, que incluyese aspectos económicos, comerciales, financieros, científico-técnicos, políticos y culturales. Los participantes en estos *Encuentros en Democracia* tuvieron también especial cuidado en afirmar que todo proyecto de cooperación cultural debía tener en cuenta la diversidad y el derecho de todas las culturas a un desarrollo libre y autónomo; especialmente las indígenas, que solían reaccionar airadamente contra lo hispano como principal factor causante de su desarraigo cultural.

### **Las repercusiones de la integración en la CEE en la cooperación de España con Latinoamérica (1986-1991)**

El *II Encuentro en la Democracia, Europa e Iberoamérica* se celebró del 19 al 22 de noviembre de 1985 en la sede madrileña del ICI. Coincidente con los prolegómenos de la adhesión de España y Portugal a la CEE, la reunión estuvo marcada por los recelos de los representantes iberoamericanos respecto de las repercusiones económicas, tanto financieras como comerciales, que podía tener esta ampliación.<sup>26</sup> Cerca de un año después, un analista político recordaba que las relaciones entre América Latina y la Europa Comunitaria habían sido definidas como "política sin ilusiones",

caracterizada por un "estado de indeterminación", es decir, por la diferencia existente entre las expectativas y los logros reales de esta pretendida vinculación.<sup>27</sup> Según Juan Antonio Yáñez, las relaciones entre ambas regiones habían pasado por diversas etapas: el conocimiento de la era de los descubrimientos, el desconocimiento a raíz de la independencia y el progreso de los proyectos panamericanistas e interamericanistas, y el reconocimiento después de la recuperación europea de posguerra.<sup>28</sup>

El ingreso de España en la CEE a inicios de 1986 pareció dar un nuevo impulso a las relaciones con América Latina. La delegación española presentó varias declaraciones en las que recababa de la Comunidad medidas económicas más favorables para Latinoamérica, con el fin de evitar los efectos negativos en el terreno comercial. Llegado el momento de la incorporación, la CEE no atendió estos requerimientos y sólo accedió a insertar como Anexo al Tratado y Acta de Adhesión, firmado el 12 de junio de 1985, una "*Declaración común de intenciones relativa al desarrollo y la intensificación de las relaciones con América Latina*",<sup>29</sup> donde solicitaba una ampliación del diálogo transatlántico. El Reino de España emitió un comunicado formal sobre América Latina para tratar de amortiguar los efectos que la integración tendría sobre las exportaciones iberoamericanas en España.<sup>30</sup>

La presencia de España en las instituciones europeas tuvo como efecto inmediato la intensificación global de los contactos con el área iberoamericana. Pero, más allá de las buenas intenciones de partida, y de que la Dirección para las Relaciones con los Países en Desarrollo de América Latina y Asia de la Comisión de la CEE estuviera regentada por el español Ángel Viñas, las relaciones entre Europa y Latinoamérica no se establecieron necesariamente sobre el "puente" de los países ibéricos. Por el contrario, la Comunidad Europea insistió en mantener conversaciones directas con agrupamientos subregionales que entendía podían ser los interlocutores más válidos en la nueva era de cooperación y de integración. En el primer semestre de 1989, Fernández Ordoñez aprovechó la presidencia rotatoria española del Consejo de Ministros de la CEE para denunciar ante el Parlamento Europeo que "*el esquema de relaciones con Iberoamérica no se corresponde con la comunidad de tradiciones, historia y convicciones democráticas que nos unen*". En un nuevo documento sobre "*Nuevas orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los noventa*", aprobado por el Consejo de Ministros de la CEE el 18 de diciembre de 1990, la cooperación se articulaba en dos ejes principales: la ayuda al desarrollo para las capas de población más desfavorecidas y la cooperación económica y científico-técnica, concebida en términos de reciprocidad e incluso de mercado.

A pesar de estos datos alentadores, resultaba evidente que América Latina era una de las áreas más discriminadas en la ayuda al desarrollo patrocinada por la CEE. El Programa de Cooperación con los Países no Asociados de América Latina y Asia (1.580 millones de ECUs para el período 1976-1990 y 2.750 millones para el quinquenio 1990-1995) otorgaba sólo el 35% del presupuesto al subcontinente americano; Latinoamérica sólo recibía un 5% del total de la ayuda al desarrollo facilitada por la Comunidad.<sup>31</sup> Porcentaje relativo y cifras absolutas que aún se mantenían en 1989: de 3.000 millones de ECUs anuales de Ayuda Oficial al Desarrollo (411.000 millones de pts., lo que representaba un 12-15% del total de recursos financieros que el conjunto de países comunitarios gastaba por idéntico concepto), sólo unos 150 millones (20.500 millones de pts.) se destinaban a la región a través del Fondo Europeo de Desarrollo, créditos del Banco Europeo de Inversiones para acciones de cooperación, etc. La mitad de esa suma se destinaba a asistencia financiera y técnica, y el resto a ayuda alimentaria y proyectos de desarrollo y de formación de tipo social a través de las ONGs.<sup>32</sup> Aunque, según cifras de la OCDE de 1988-1989, la ayuda bilateral y comunitaria representaban el 46% del total de la ayuda a la región, frente a un 25% procedente de Estados Unidos y un 9% del Japón, a la altura de 1991 la CEE y sus países miembros más destacados destinaban tan sólo el 14% del total de su ayuda al desarrollo a América Latina.

### **En la estela del Quinto Centenario**

A pesar de estas limitaciones de orden doméstico o internacional, a la altura de 1989 un periódico de Madrid podía constatar que *"en los últimos cuatro años se han batido todos los récords de viajes de Estado: los Reyes han ido siete veces a Iberoamérica; el presidente del Gobierno, doce; treinta y un jefes de Estado iberoamericanos han visitado España en este plazo, y son incontables las visitas de ministros en ambas direcciones. Al propio tiempo, España ha asumido, apoyada en la Corona, un cierto papel de liderazgo democrático, que acrecienta nuestro prestigio en el área"*.<sup>33</sup> Esta mayor presencia en la arena diplomática se veía apoyada por una ofensiva empresarial en toda regla, favorecida por la reactivación económica de la segunda mitad de los ochenta y el marco liberalizador en que se movían las economías de la mayor parte de los países latinoamericanos. Aunque algunos autores aseguren que el incremento de las relaciones políticas no ha ido acompañado de un desarrollo espectacular de las relaciones económicas,<sup>34</sup> las inversiones españolas en Latinoamérica se multiplicaron en esos años, hasta transformarse a la altura de 1992 en el mayor flujo inversor de los siete grandes países europeos presentes en la zona, con un nivel inversor conjunto de 23.000 millones de dólares.<sup>35</sup> Este proceso

fundamental, que algunos analistas norteamericanos han contemplado, con ironía no exenta de temor, como una versión remozada de la Conquista emprendida en el siglo XVI, implicaba la coordinación entre el Gobierno español, los más importantes bancos comerciales, el sector de bienes de capital y las grandes empresas de ingeniería y servicios. Pero la presencia comercial española seguía siendo escasa en comparación con el espectacular incremento de sus relaciones con la Comunidad Europea, donde de 1985 a 1993 las exportaciones pasaron del 52,2 al 67,8% y las importaciones de 36,8 al 61%, mientras que en ese período de tiempo las exportaciones a Latinoamérica pasaron de 5,8 a 5,6%, y las importaciones sufrieron una caída espectacular del 11,4 al 4,4%.<sup>36</sup>

En este contexto de reactivación e intensificación relativa de los lazos políticos y económicos, la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento se empleó como la excusa para emprender una amplia campaña de imagen a escala mundial, pero también para elevar la autoestima interna del país tras décadas de introspección. Una especie de reválida de la integración en la CEE, que debería acabar con el largo ciclo histórico de aislamiento voluntario o forzado y diera la imagen de una sociedad avanzada, democrática y moderna. Según Luis Yáñez, el objetivo de la celebración sería *"hacer valer el papel de España y de la comunidad iberoamericana en el escenario internacional que se configura ya para el próximo milenio [...] Quitar las legañas de cierto complejo de minusvalía histórica asumiendo reflexivamente el pasado y afrontando con decisión el futuro"*.<sup>37</sup> Los fastos de 1992 se enfocaron como un auténtico proyecto de Estado que actuase como un importante elemento de dinamización de la política iberoamericana de España, amén de propiciar un significativo impulso de la cooperación internacional y consolidar la recuperación del papel de España en la escena internacional. Se trataba, en suma, de movilizar a la sociedad española para que tomara conciencia de los valores asociados a la conmemoración como forma de reforzar la identidad nacional e iberoamericana; de recuperar la Historia de España y la aportación de España a la Historia Universal; de impulsar y promocionar la cultura iberoamericana en el mundo, y de modernizar de una vez por todas la relación con Latinoamérica.<sup>38</sup>

Como instancia ejecutora de tan ambicioso proyecto, el 17 de julio de 1985 se creó el Alto Patronato del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, según el Real Decreto 486/1985 de 10 de abril, como ente público encargado de canalizar y coordinar todas las actividades enfocadas a la conmemoración de esa fecha clave. Las Conferencias Iberoamericanas que anualmente celebraron las Comisiones Nacionales del Quinto Centenario fueron, como señaló Yáñez, un paso previo necesario para forjar una identidad de objetivos entre los miembros de la Comunidad Iberoamericana

de Naciones, "*que proclama el sentido humanista de la vida y los valores democráticos como sus creencias políticas fundamentales*", pero también sirvieron de palestra de debate para coordinar trabajos, evaluar resultados y promover nuevas actividades conjuntas. En ellas se propusieron medidas de armonización y aproximación legislativa, el establecimiento de sistemas de administración cultural y de mecanismos administrativos de integración, la producción conjunta de bienes culturales, sistemas de financiación de la integración cultural, la interconexión de instrumentos de información y documentación, la formación y capacitación de recursos humanos, sobre todo en la administración y gestión de recursos culturales, etc.<sup>39</sup>

Buena parte de los programas de cooperación propuestos en estos encuentros (medio millar fue promovido por la Comisión Nacional del Quinto Centenario)<sup>40</sup> fue puesta en práctica en diverso grado en la década 1983-1993, a pesar de que la conmemoración se desarrolló en medio de un intenso agravamiento de la crisis económica iberoamericana. La base financiera la facilitó la concertación en Washington, el 26 de noviembre de 1990, de un ambicioso *Plan de Cooperación Iberoamericana Quinto Centenario*, que preveía una inversión total de 14.000 millones de dólares (1,453 billones de pts.) en cuatro años, contando con los recursos presupuestarios del ICI (57.656,2 millones de pts.), la implementación de Tratados de Amistad y Cooperación, los programas plurianuales sufragados con créditos FAD (alrededor del 75% de la cooperación bilateral)<sup>41</sup> y el recién constituido "Fondo BID-Quinto Centenario", un convenio financiero firmado entre ambas instituciones el 12 de octubre de 1988 para abrir una línea de créditos a 25 años por valor de 500 millones de dólares (67.500 millones de pts., a lo que habría que añadir la Cuenta de Compensación por valor de 150 millones de dólares y los retornos que esta inversión produjera) para fomentar el progreso económico y social de Latinoamérica de acuerdo con una serie de líneas prioritarias: educación, investigación científica y tecnología y formación profesional; desarrollo agrícola y rural; salud pública (construcción y equipamiento); infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones; renovación y mejora de aeropuertos y redes telefónicas; desarrollo urbano; conservación, restauración y aprovechamiento económico del patrimonio cultural y desarrollo turístico. Entre los proyectos de más amplia repercusión social que pudieron ser abordados con cargo a este fondo de ayuda, figuraron el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIPAC) (a través de la construcción, desde 1987, de una línea de 1.670 km de alta tensión de 500 kw de potencia, con el apoyo técnico de la empresa española Endesa)<sup>42</sup> y el Proyecto Libertadores para la mejora de la red ferroviaria del Cono Sur. Tras la Cumbre de Guadalajara de julio de 1991, se constituyó también un Fondo Iberoamericano para el Desarrollo de

los Pueblos Indígenas, que contó con una importante participación española a partir de la Cumbre de Madrid del verano de 1992. Los programas "Afroamérica 92" y "Amerindia 92" de ayuda a las comunidades indígenas, a través de proyectos multilaterales como el Fomento de la Artesanía, iban orientados a resaltar el componente africano e indígena de la identidad iberoamericana.<sup>43</sup> La Sociedad Quinto Centenario concertó también un Programa de Salud con la Organización Panamericana de Salud (OPS).

Esta importante dotación económica permitió abordar proyectos de un calado hasta entonces desconocido en el ámbito de la cooperación oficial al desarrollo. En abril de 1982, la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica (CAICYT),<sup>44</sup> dependiente del Ministerio de Educación, la AECI y la Comisión Nacional del Quinto Centenario, impulsaron un Plan de Cooperación Científica y Técnica con los países de Iberoamérica que fue subdividido en tres programas: Humanidades y Ciencias Sociales, Investigación Básica y Formación de Científicos (INBAFOR-D) y *Ciencia y Tecnología para el Desarrollo - Quinto Centenario* (CYTED-D), cuya presentación pública se celebró en Madrid el 10 y 11 de mayo de 1984, con motivo de la I Reunión Iberoamericana de CYTED-D, que finalizó con la firma por 22 países de un Acuerdo-Marco Interinstitucional para la estructuración, realización, seguimiento y evaluación del Programa.<sup>45</sup> En 1986, la IV Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales para la Celebración del Quinto Centenario aprobó este Programa multilateral, que contaba con un presupuesto de unos treinta millones de dólares y que a inicios de los noventa ocupaba a unos 4.000 científicos de 21 países, que participaban en 146 grupos de trabajo, con 14 subprogramas temáticos, dos subprogramas horizontales, 23 redes temáticas, 26 proyectos de investigación precompetitiva y seis proyectos de innovación tecnológica con apoyo empresarial IBEROEKA entre firmas de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, España, Guatemala, México y Portugal.<sup>46</sup> Este fue, probablemente, el proyecto más ambicioso coordinado por la Comisión Nacional del Quinto Centenario, que pretendía que sus resultados trascendiesen con creces a la propia conmemoración de 1992.

Desde el primer momento, los impulsores de la conmemoración colombina comprendieron el papel decisivo que jugaban los medios de comunicación en la difusión de los resultados de los diversos proyectos de cooperación y en la inculcación de los valores adscritos a lo que pretendía exhibirse como nueva etapa en las relaciones de España con América Latina. La puesta en común de experiencias entre los profesionales de los medios de comunicación fue abordada con especial interés. Reuniones como el I Encuentro Iberoamericano de Televisión, auspiciado por Televisión Española (TVE) y el ICI (2 de mayo de 1984), el I Encuentro Iberoamericano de Radio, auspiciado por

Radio Nacional de España (RNE), la Asociación Nacional de Radiodifusión Privada y el ICI (17 de octubre de 1984), y el I Encuentro Iberoamericano de Prensa, organizado por la agencia de noticias EFE y el ICI (26 de abril de 1985), permitieron desplegar una aguda autocrítica sobre la escasez de relaciones entre las diversas empresas informativas de la región con vistas a su mejora técnica y profesional, así como la escasa repercusión de instituciones como el Servicio Iberoamericano de Noticias (SIN) y la Organización de la Televisión Iberoamericana (OTI), a la vez que permitieron exponer al público la necesidad de recabar el apoyo oficial para ampliar las actividades de unos *media* que debían fundamentar su quehacer en la defensa de la libertad y de la democracia. Pero quizás la iniciativa más espectacular fue la aprobación por el Gobierno en 1989 del proyecto *Hispatat*, por el que un consorcio formado por la compañía francesa MATRA, con el apoyo de *British Aerospace*, *Fokker* (Holanda) y la española CASA, debía poner en órbita, para octubre de 1992, dos satélites con un sistema nacional de comunicaciones que incluía la radiodifusión y la televisión, videoconferencias, redes de comunicaciones empresariales y difusión de programas televisados para América, como el Canal de Televisión Educativa Iberoamericana.<sup>47</sup>

La Sociedad Estatal Quinto Centenario también estuvo presente en multitud de proyectos vinculados con el sector editorial. A partir de 1992 se impulsó la creación de una "Biblioteca Quinto Centenario", de unos 1.300 títulos escritos por 1.500 autores y con una tirada global estimada en 3.500.000 ejemplares. Otros programas buscaron la creación o el remozamiento de instituciones científico-culturales españolas. En octubre de 1986 se acordó proceder a la informatización de los cuarenta millones de documentos depositados en el Archivo General de Indias de Sevilla, con un presupuesto de 1.000 millones de pesetas financiado a partes iguales por el Ministerio de Cultura, IBM y la Fundación Ramón Areces. El 17 de abril de 1985, los Reyes inauguraron el complejo cultural Parque de España en Rosario (Argentina), y el 25 de julio de 1992, coincidiendo con la celebración de la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se inauguró en Madrid la Casa América, en el Palacio de Linares, situado en la Plaza de Cibeles, como institución que agrupase y coordinase las actividades culturales iberoamericanas en España. Ese mismo mes volvió a abrir sus puertas el Museo de América, en la Ciudad Universitaria de Madrid.

Del 7 al 9 de abril de 1984 se celebró en Sevilla el I Congreso Iberoamericano de Urbanismo, que reunió a medio millar de especialistas bajo el tema "Conservación y rehabilitación de Centros Urbanos". Esta preocupación por la rehabilitación del patrimonio arquitectónico colonial permitió que, a la altura de 1992, trece centros urbanos fueran objeto de planes de restauración enmarcados en el Programa de Restauraciones y

Rehabilitaciones del Patrimonio Común Histórico-Artístico en Iberoamérica, patrocinado por la Sociedad Estatal Quinto Centenario: Tlacotalpán, Ciudad Bolívar, João Pessoa, Ponce, Asunción, Buenos Aires, Montevideo, San Juan de Puerto Rico, Santiago de Chile, Quito, Potosí, Granada y La Antigua. También se procedió al estudio preliminar y a la restauración de otros 29 monumentos, y con 2.000 millones de pesetas de presupuesto se inició un programa de 17 escuelas-taller de restauración en 16 países, con 1.226 alumnos, en colaboración con el Instituto Nacional de Empleo (INEM).<sup>48</sup>

En el sector educativo, se abordaron proyectos para la elaboración de programas de educación básica y alfabetización, programas de homogeneización de las enseñanzas medias en España e Iberoamérica, un programa de conexión académica universitaria iberoamericana-europea a través de redes informáticas (UNIBEUR INFO), y el incremento del intercambio de estudiantes, investigadores y profesores universitarios, por medio de acuerdos como el Programa Mutis de Cooperación Universitaria y Movilidad de Postgraduados. Desde 1985 se organizó el Aula Navegante de Estudios Iberoamericanos "Aventura 92", en la que unos 400 adolescentes españoles y americanos, ganadores de un concurso de trabajos de investigación sobre el Descubrimiento y la colonización de América, podían seguir la ruta de Colón a bordo del buque-escuela *Guanahani*.<sup>49</sup>

Durante los años objeto de nuestro análisis, los organismos oficiales españoles realizaron un notable esfuerzo de ampliación de las becas y ayudas al estudio para estudiantes latinoamericanos, en consonancia con el espectacular incremento de la población universitaria en el subcontinente, que de medio millón de matriculados en enseñanza superior en 1950 había pasado a siete millones en 1988, la mitad de ellos mujeres.<sup>50</sup> Desde 1954 a 1970, la Dirección de Intercambio del ICH había otorgado en su convocatoria general unas 3.000 becas, y a fines de ese período se concedían unas 130 becas al año.<sup>51</sup> En la década 1980-1990, el ICI concedió 9.714 ayudas a 7.423 becarios, en una progresión espectacular desde 1983 que tuvo su punto álgido en 1989 (1.317 becas), hasta su estabilización en torno a las 1.100 becas anuales, y de nuevo un aumento muy importante en 1992. La inmensa mayoría de las ayudas (4.606) se disfrutaron en los centros docentes y de investigación de Madrid, y prácticamente se equiparó el número de hombres y mujeres beneficiarios. Gran parte de las becas (4.690) fueron concedidas para la realización de cursos universitarios, 1.017 para cursos de Doctorado y 497 para especialización. Por materias, destacan las Ingenierías (1.300 becas, lo que supone el 17,5% del total), Filosofía y Letras (1.037 y el 13,9%), Medicina (965 y el 13%) y Economía y Derecho (875 y el 11,7%). Por países, Argentina es el país más beneficiado con 1.041 becas (14% del total), seguida de 818 para México (11%), 708 para Colombia (10%), 620

para Chile (9%), 591 para Brasil (9%) y 593 para Perú (9%).<sup>52</sup> De uno u otro modo, el ICI mantenía a más de 3.000 becarios en 1992. A partir de octubre de 1984, el ICI y la Sociedad Estatal Quinto Centenario iniciaron la convocatoria anual "Ayudas a la Investigación Quinto Centenario" para la promoción de estudios sobre los diversos aspectos de la Comunidad Iberoamericana, con dotaciones de hasta un millón de pesetas.

Buena parte de estos programas presentaron importantes problemas de continuidad tras el descenso del interés público una vez finalizadas las celebraciones de 1992 y con los recortes presupuestarios dictados por la crisis económica. Pero, más allá de estas circunstancias más o menos coyunturales, cabe preguntarse si la política cultural de los Gobiernos democráticos españoles ha conseguido los objetivos que se planteaba. A pesar de una muy discreta penetración comercial y del despegue de inversiones, las encuestas realizadas indican que España sigue siendo para los iberoamericanos el país más afín, el que despierta más simpatías, el preferido para vivir o mantener relaciones económicas, y aquél cuya democracia tiene más alta valoración.<sup>53</sup> En contrapartida, la llegada masiva de emigrados de allende el Atlántico (del Cono Sur en los años setenta, de la región andina y el Caribe en los últimos ochenta y primeros noventa) ha transmutado la apreciación un tanto folklórica e irreal de lo latino que se tenía en España, desencadenando comportamientos colectivos generalmente más complejos y positivos, pero que, en ocasiones, son de incomprensión y rechazo, cuando no abiertamente racistas. En este largo y contradictorio proceso de acercamiento entre los pueblos, la acción oficial española tiene aún mucho que decir, apoyando los principios de paz, desarrollo, democracia e integración; asistiendo a las organizaciones indígenas; participando en proyectos de recuperación ecológica; estimulando y coordinando mecanismos y políticas de concertación y cooperación científica, técnica, cultural, comercial, política y financiera, que incrementen los intereses comunes entre España-Europa y América Latina en los ámbitos oficial y privado. Y, ¿por qué no?, realizando paso a paso, en la práctica, el añejo proyecto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## NOTAS

1. Edwin R. HARVEY, *Relaciones culturales internacionales en Iberoamérica y el mundo. Instituciones fundamentales*, Madrid, Ed. Tecnos/Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1991, pp. 19-24.
2. Ludolfo PARAMIO y Miguel Ángel QUINTANILLA, "La cultura iberoamericana: condicionantes del desarrollo cultural y proposiciones", en *Iberoamérica. Encuentro en la Democracia*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1983, p. 443.
3. Salvador de MADARIAGA, *Presente y porvenir de Hispanoamérica y otros ensayos*, Buenos Aires, Sudamericana, 1974, p. 14.
4. Fernando MORÁN, *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 380.
5. Sobre la acción cultural del franquismo hacia América Latina, y en concreto el contenido de la doctrina de la Hispanidad, pueden consultarse los trabajos de Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, Madrid, CSIC, 1988 e *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992, y Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA y Fredes LIMÓN NEVADO, *La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e Imperio en la prensa franquista durante la Guerra Civil española*, Madrid, CSIC, 1988. En un contexto histórico y temático más amplio: Frederick B. PIKE, "Latin America", en J.W. CORTADA (ed.), *Spain in the Twentieth-Century World. Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978*, Londres, Aldrich Press, 1980, pp. 181-211; José Luis ABELLÁN y Alberto MONCLÚS (eds.), *El pensamiento español contemporáneo y la idea de América, I.: El pensamiento en España desde 1939*, Barcelona, Anthropos, 1989; Rosa PARDO SANZ, *Con Franco hacia el Imperio. La política exterior española en América Latina, 1939-1945*, Madrid, UNED, 1995; Florentino PORTERO y Rosa PARDO, "La política exterior", en Stanley G. PAYNE (ed.), *La época de Franco (1939-1975)*, vol. I: *Política, Ejército, Iglesia, Economía y Administración*, tomo XLI de la *Historia de España Menéndez Pidal*, Madrid, Espasa-Calpe, 1996, pp. 251-266, y las diversas aportaciones a la obra coordinada por Pedro PÉREZ HERRERO y Nuria TABANERA, *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI/OEI-Síntesis, 1993.
6. Celestino del ARENAL, "Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España", *Leviatán*, N° 39, primavera de 1990, p. 38.
7. Sobre la importancia de la Corona en esta faceta de la política exterior española, las intervenciones públicas de don Juan Carlos y la doctrina unitarista que se desprende de ellas, ver: Victoria GALVANI, *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis del iberoamericanismo de España en el Reinado de Juan Carlos I*, Madrid, CIPIE, 1987; Julián MARIAS, *La Corona y la Comunidad Hispánica de Naciones*, Madrid, Asociación Francisco López de Gomara, 1992; Celestino del ARENAL, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994, pp. 110-114; Celestino del ARENAL y Alfonso NÁJERA, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989, y Celestino del ARENAL y Alfonso NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones (Pasado, presente y futuro de la política Iberoamericana de España)*, Madrid, CEDEAL, 1992, pp. 333-352.
8. Alberto MARTÍN ARTAJO, *Hacia la Comunidad Hispánica de Naciones. Discursos de Alberto Martín Artajo desde 1945 a 1955*, Madrid, Eds. de Cultura Hispánica, 1956. Ver también ARENAL y NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, p. 33, y Roberto MESA, *La idea de Comunidad Iberoamericana: entre la utopía y la historia*, Madrid, CEDEAL, 1989.
9. ARENAL y NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, p. 485.
10. *Diario de Sesiones en Cortes*, Congreso de los Diputados, 30 de marzo de 1979, pp. 43-44.
11. ARENAL, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, p. 120.

12. R. D. 735/1981 de 10 de abril, de constitución de una Comisión Nacional para la celebración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, en *Boletín Oficial del Estado*, N° 98, 24 de abril de 1981, pp. 8726-8727. Ver también "Hacia una reforma del Servicio Exterior del Estado", *América* 92, N° 6, julio-septiembre 1985, pp. 4-5.
13. Las Comisiones Nacionales para la conmemoración del Quinto Centenario fueron creadas de forma oficial en Argentina el 18 de abril de 1983, en Bolivia el 15 de julio de 1982, en Colombia el 13 de abril de 1983, en Costa Rica el 23 de noviembre de 1983, en Cuba el 28 de febrero de 1983, en Chile el 1 de julio de 1983, en Ecuador el 4 de abril de 1984, en Nicaragua el 23 de noviembre de 1983, en Paraguay el 2 de septiembre de 1983, en Perú el 11 de enero de 1984, en la República Dominicana el 7 de enero de 1982, en Uruguay el 19 de agosto de 1983, en Venezuela el 11 de octubre de 1982, en los Estados Unidos el 21 de junio de 1983, en Jamaica del 19 al 23 de septiembre de 1983, y en Honduras el 15 de marzo de 1984. Sobre la evolución de estas entidades, ver "Comisiones Iberoamericanas del V Centenario", *América* 92, N° 1, mayo 1984, pp 32-37.
14. R. D. 3217/1981 de 27 de noviembre, por el que se establecen normas para la celebración del 12 de octubre, Fiesta Nacional de España y Día de la Hispanidad, en *Boletín Oficial del Estado*, N° 1, 1 de enero de 1982, p. 3.
15. Francisco ALDECOA LUZARRAGA, "Una aproximación a la política exterior de la España democrática: el primer lustro constitucional (1978-1983)", en *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del profesor Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales/Universidad Complutense, 1986, vol. I, pp. 95-96.
16. ARENAL, "Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España", p. 47.
17. ARENAL y NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, p. 215. Sobre la política iberoamericana de los gobiernos de Felipe González, ver: Tomás MESTRE, *La política iberoamericana del Gobierno socialista español*, Madrid, INCI, 1985; Eusebio MUJAL, "Iberoamérica en la política exterior de España", en *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica/ICI, 1986, pp. 135-154, y Luisa TREVIÑO HUERTA, "La política exterior del Gobierno socialista hacia Latinoamérica", en *Revista de Estudios Internacionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, vol. VI, N° 1, enero-marzo 1985, pp. 111-124; Celestino del ARENAL, "Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España", pp. 33-48 y "La Comunidad Europea y América Latina: ¿En los umbrales de una nueva etapa?", *Sistema*, N° 114-115, 1993, pp. 235-253.
18. MORÁN, *Una política exterior para España*, pp. 396-397.
19. ARENAL, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, pp. 160-171.
20. Luis Ignacio SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *La Commonwealth, la Communauté française y la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989.
21. José Mario ARMERO, *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989, p. 224.
22. R. D. 1485/1985 de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, en *Boletín Oficial del Estado*, 28 de agosto de 1985, y R. O. de 12 de mayo de 1986, que desarrolla el R. D. anterior, en *Boletín Oficial del Estado*, 19 de mayo de 1986.
23. El ICI, cuyo presidente tenía el rango de vicepresidente de la AECI, se reestructuró en una Subdirección General de Programas de Cooperación (encargada de la programación y ejecución de proyectos con países con los cuales están suscritos programas integrales de cooperación), otra de Acción Cooperativa (a cargo de labores de programación y ejecución de proyectos con países con los cuales no estén suscritos programas integrales de cooperación) y otra de Promoción Cultural, centrada en la promoción de las lenguas españolas y de acciones de carácter cultural.

24. R.D. 1527/1988 de 11 de noviembre, de reestructuración de la SECIPI y organismos autónomos adscritos a la misma, en *Boletín Oficial del Estado*, 23 de diciembre de 1988, pp. 35998-36003.
25. *Iberoamérica. Encuentro en la Democracia*, p. 9.
26. *Encuentro en la Democracia. Europa-Iberoamérica*, Madrid, Eds. Cultura Hispánica, 1986, p. 27. Fernando MORÁN, *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990, pp. 406-408, destaca la preocupación de las cancillerías iberoamericanas por la adhesión, aunque reconoce acto seguido que el ingreso de España y Portugal despertó el interés de la Comunidad por los temas latinoamericanos.
27. Helio JAGUARIBE DE MATTOS, "Desarrollo recíproco. Perspectivas de una justa asociación", *Síntesis. Revista Documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, N° 4 (América Latina-Europa Occidental), Madrid, AIETI, 1987, p. 84.
28. *Encuentro en la Democracia. Europa-Iberoamérica*, pp. 241-242.
29. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de enero de 1986, p. 331. Sobre el "factor americano" en el proceso de adhesión, ver Fernando ALDECOA LUZARRAGA y Alfonso C. NÁJERA IBÁÑEZ, "España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina", *Afers Internacionals*, N° 10, 1986. Ver también Alfonso NÁJERA, "Europa y América Latina: un lento proceso de acercamiento", *Revista de Estudios Internacionales*, vol. VII, 1986, pp. 473-499 y "Aproximación a las relaciones entre España y América Latina tras la adhesión española a la Comunidad Europea. Las dificultades de una mediación", *Política y Sociedad*, N° 4, 1989, pp. 33-39.
30. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de enero de 1986, p. 338.
31. Germán GRANDA y Víctor MATE, "La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea con América Latina", *Síntesis. Revista documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, N° 4 (América Latina-Europa Occidental), Madrid, AIETI, 1987, pp. 228-229.
32. Héctor CASANUEVA O., "Cooperación entre la CEE y América Latina, una asignatura pendiente", en *Boletín Económico de ICE*, 15 a 21 de mayo de 1989, p. 1983.
33. Editorial de *Diario 16*, 12 de octubre de 1989, p. 3.
34. ARENAL, *La política exterior de España hacia América Latina*, p. 107.
35. Los sectores prioritarios han sido el bancario (Banco de Santander, Central e Hispano; Banco Bilbao-Vizcaya), energético (Repsol, en el sector petrolífero, y Endesa, en el hidroeléctrico), transporte (Iberia), comunicaciones (Telefónica) y turismo (cadenas de hoteles Sol-Meliá, turoperadores).
36. Ver Eric N. BAKLANOFF, "Spain's Economic Strategy toward the "Nations of Its Historical Community": The "Reconquest" of Latin America?", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (Miami), vol. XXXVIII, no. 1, primavera 1996, pp. 105-127.
37. Luis YÁÑEZ BARNUEVO, "El 92, una oportunidad irrepetible", *América 92*, N° 12, noviembre-diciembre 1991, p. 6.
38. *La conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América*, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993, vol. I, p. 23.
39. Raimundo DÍAZ-ALEJO, "Prolegómenos del V Centenario del Descubrimiento de América", *Quinto Centenario*, N° 5, 1983, pp. 243-250. Las Conferencias Iberoamericanas de las Comisiones Nacionales del Quinto Centenario se celebraron en Santa Fe de la Vega (Granada) en 1983, en Santo Domingo en julio de 1984, en Buenos Aires en mayo de 1985, en San José de Costa Rica en abril de 1986, en San Juan de Puerto Rico en mayo de 1987, en Caracas en agosto de 1988, en Guatemala en julio de 1989, en Santiago de Chile en octubre de 1990, en Santa Fe de Bogotá en septiembre de 1991 y en Veracruz en 1992.
40. Ver: *500 años, 500 programas*, Madrid, Comisión Nacional del V Centenario del Descubrimiento de América, 1985; *Descubriendo el Quinto Centenario. Guía de la programación*, Madrid, Sociedad Estatal para la Ejecución de Programas Quinto Centenario, 1992 y *La Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América. Balance y*

- realizaciones*, Madrid, Sociedad Estatal para la Ejecución de Programas Quinto Centenario, 1993, 2 vols.
41. Se preveían inversiones de 15.600 millones de pts. entre 1989 y 1992, de las cuales 6.068 millones corresponderían a subvenciones del Estado. Según datos de 1993, se dirigía a América Latina el 44,62% del total de la cooperación bilateral española y el 63,48% de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Ver Carlos GÓMEZ GIL, *España y la ayuda oficial al desarrollo. Los créditos FAD. Un estudio de la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo*, Madrid, CIP, 1994.
  42. El presupuesto total del proyecto era de 55.165 millones de pts., de los cuales 35.800 corrían a cargo de la Administración española y 8.200 del Gobierno alemán. Ver "SIPAC: Centroamérica se une por vía eléctrica", *América 92*, N° 3, diciembre 1989-enero 1990, pp. 16-17.
  43. ARENAL y NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, pp. 236-237.
  44. La aprobación por el Parlamento español de la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica en abril de 1986 dio origen a la creación de la *Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología* (CICYT), que sustituyó a la CAICYT como organismo signatario del CYTED-D.
  45. Suscribieron el Acuerdo-Marco los representantes de los organismos nacionales de Ciencia y Tecnología de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, además de los de los tres organismos internacionales (CEPAL, OEA y UNESCO) que actuaron como observadores.
  46. "CYTED, un programa de futuro para la Cooperación Científica y Tecnológica Iberoamericana", *América 92*, N° 1, mayo 1984, pp. 29-30; "Objetivo 92: 'Potenciar en común la investigación científica y técnica'", *ibid.*, N° 2, julio-septiembre 1984, pp. 25-26; Ignacio BRAVO, "La Eureka Hispanoamericana", *ibid.*, N° 1, mayo 1989, pp. 14-15; Manuel CALVO HERNANDO, "Objetivo básico: reducir la dependencia", *ibid.*, N° 2, septiembre-noviembre 1989, pp. 18-19, y Luis ORÓ GIRAL, "Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo", en *Política Científica*, N° 33, septiembre de 1992, pp. 11-13.
  47. Sobre este proyecto, para el que se implementó un presupuesto de 46.200 millones de pts., ver F. CARBAJO, "Un satélite experimental de comunicaciones para la comunidad iberoamericana", *América 92*, N° 1, mayo 1984, pp. 14-15, y Anabel GONZÁLEZ GÁRATE, "Un ojo para América", *ibid.*, N° 2, septiembre-noviembre 1989, pp. 20-21.
  48. "Plan de restauraciones de V Centenario. Preservar el patrimonio artístico y cultural iberoamericano", *América 92*, N° 1, mayo 1984, pp. 10-11.
  49. Isabel GARRIDO, "Nueva gente: Aventura 92", *América 92*, N° 5, abril-junio 1985, pp. 6-9.
  50. Fernando BARREIRO, "La otra América Latina", en *Europa - América Latina: el desafío de la cooperación*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias/PREAL, marzo 1988.
  51. Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA y Rosa Ma. PARDO SANZ, "De la solidaridad ideológica a la cooperación interesada (1953-1975)", en PÉREZ HERRERO y TABANERA (coords.), *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, pp. 174-175.
  52. *Catálogo de antiguos becarios. Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1980-1991*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1991, pp. 9-14.
  53. Luis RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, "Imágenes de Europa en América Latina", en *Revista de Estudios sobre América Latina, Europa-América Latina. El desafío de la cooperación*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1988, pp. 15-35.