

CELESTINO DEL ARENAL  
(Coordinador)

**ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA  
200 AÑOS DESPUÉS  
DE LA INDEPENDENCIA.  
VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS**

Presentación de  
Gustavo Suárez Pertierra

REAL INSTITUTO ELCANO

**Marcial Pons**

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2009

## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
PRESENTACIÓN, <i>Gustavo Suárez Pertierra</i> .....	9
INTRODUCCIÓN, <i>Celestino del Arenal</i> .....	11
IDENTIDADES, VALORES E INTERESES EN LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA, <i>Celestino del Arenal</i> .....	21
AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA. CONFLUENCIAS Y DISONANCIAS, <i>Rut Diamint</i> .....	87
TENSIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA AMÉRICA LATINA: COMUNIDAD, IMAGEN Y LIDERAZGO, <i>Esther Barbé</i> .....	123
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: BALANCE Y PERSPECTIVAS, <i>Mónica Hirts y Luciana Torchiaro</i> .....	151
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: UNA VISIÓN ESPAÑOLA. EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE UNA COMUNIDAD, <i>Cástor Miguel Díaz Barrado</i> .....	171
IBEROAMÉRICA EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: LOS DILEMAS ENTRE LAS IDENTIDADES, LOS VALORES Y LOS INTERESES, <i>José Antonio Sanahuja</i> .....	193
MEJORES RELACIONES Y LAZOS MÁS ESTRECHOS: COMERCIO E INVERSIONES DIRECTAS DE ESPAÑA CON AMÉRICA LATINA, <i>Alfredo Arahuetes García</i> .....	241
LAS MIGRACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA: FLUJOS, INTEGRACIÓN Y REMESAS, <i>Érika Ruiz Sandoval</i> .....	275
LIDERANDO UNA ASOCIACIÓN FRUSTRADA. ESPAÑA EN LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA, <i>Christian Freres</i> .....	309
ESPAÑA Y LOS BICENTENARIOS EN EL MARCO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA, <i>Carlos Malamud</i> .....	335
CONSTRUCCIÓN DE LOS BICENTENARIOS LATINOAMERICANOS 2000-2008, <i>Margarita Gutman</i> .....	353
ÍNDICE GENERAL .....	393

## PRESENTACIÓN

A lo largo de 2009 Bolivia y Ecuador han celebrado los Bicentenarios del comienzo de sus procesos emancipadores. De esta manera se abre un intenso periodo de actos y conmemoraciones a lo largo y ancho del continente americano en recuerdo del nacimiento de las nuevas repúblicas, herederas del viejo tronco imperial. Estamos, pues, frente a un momento decisivo en la historia de los distintos países de América Latina, marcado por su carácter fundacional. El fin del vínculo colonial con la metrópoli ibérica y la posterior independencia de España supusieron no sólo el comienzo de la experiencia republicana, sino también la forja de las identidades nacionales y la construcción de la democracia y la ciudadanía, en un proceso largo y complejo que en algunos países todavía está en vías de consolidación.

España, pese a no tener un papel protagónico, sino más bien secundario, en la conmemoración de estos hechos libertadores, ni quiere ni puede permanecer ajena a los mismos, especialmente en función de los intensos lazos de diferente índole (históricos, culturales, lingüísticos, económicos y diplomáticos) que mantiene con todos y cada uno de los países de la región. De ahí la decisión gubernamental de crear una *Comisión Nacional para los Bicentenarios* y de definir la participación española en tanto que «acompañamiento» del conjunto de actos que se lleven a cabo con este fin en la próxima década y media.

En la disolución del Imperio, la metrópoli fue un elemento clave para los acontecimientos desarrollados a ambos lados del Atlántico, pero dejó de serlo en la posterior fase fundacional y constructiva, que sólo tuvo lugar en el continente americano. Es más, de alguna manera todo el proceso de creación de las nuevas identidades nacionales, acompañado de estallidos bélicos, se hizo a costa de la eliminación de lo hispano en la estructura identitaria que se pretendía erigir. Al mismo tiempo, en 2012, España recuerda el Bicentenario de la sanción de la Constitución liberal de Cádiz, que marcó el fin de la monarquía absoluta y el comienzo de los regímenes parlamentarios en la Península Ibérica.

Desde esta perspectiva, y porque América Latina es una de las áreas prioritarias de nuestra labor investigadora, el Real Instituto Elcano participa tanto en las actividades de la Comisión Nacional como en las conmemoraciones pla-

nificadas. A tal fin, hemos estructurado un conjunto de propuestas que pasan a conformar uno de los programas prioritarios de investigación para los próximos años bajo la rúbrica «Bicentenarios». Sin embargo, la naturaleza peculiar del Real Instituto (un *think tank* orientado a las cuestiones internacionales) y su principal objetivo (el análisis del papel de España en el mundo) imprimen un carácter particular al conjunto de actividades que forman parte del programa.

En función, pues, de nuestras particulares características y objetivos hemos decidido dejar de lado los elementos más históricos del proceso. Ello no significa que no los consideremos en el tratamiento de algunos temas concretos, pero sí que se pretende fijar la atención en el tratamiento del presente y del futuro de la región y en sus relaciones con España. Desde esta perspectiva, hemos decidido centrar nuestro accionar tanto en el análisis de las relaciones bilaterales entre España y los distintos países de la región, como en el estudio de la realidad y su posible evolución, ya que la labor de prospectiva es esencial en una institución como la nuestra.

El libro que el lector tiene en sus manos, una obra colectiva coordinada por el profesor Celestino del Arenal y coeditada por la editorial Marcial Pons y el Real Instituto Elcano, es uno de nuestros primeros productos acabados del programa de los Bicentenarios. Con él queremos dar cuenta del estado actual de las relaciones entre España y el conjunto de los países de la región en sus aspectos políticos, económicos, sociales e internacionales. El espíritu de la obra define la manera en que el Real Instituto se relaciona con el continente americano y analiza su realidad, ya que se pretende huir tanto de cualquier pretensión europeizante o centralista, como de los lugares comunes que se contienen a veces en una parte de los estudios latinoamericanos.

Este planteamiento se observa, por una parte, en la selección de los temas abordados, que pretende cubrir un amplio espectro de cuestiones que van desde las migraciones al papel que puede jugar España en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Es más, algunos procesos, como el de los significados de los Bicentenarios y su forma de abordarlos por los distintos miembros de la Comunidad Iberoamericana, o el de las relaciones hispano-latinoamericanas, son abordados desde una doble perspectiva, española y latinoamericana, con el ánimo de considerar ambos puntos de vista y estimular una discusión enriquecedora en nuestros países. Por todo ello creo que este libro refleja con claridad nuestras propuestas sobre los Bicentenarios y el rumbo que hemos decidido dar a nuestras actividades venideras.

Gustavo SUÁREZ PERTIERRA  
Presidente del Real Instituto Elcano

# INTRODUCCIÓN

Celestino DEL ARENAL

Las relaciones entre España y América Latina, por razones históricas, culturales y lingüísticas, y por los vínculos, interdependencias e intereses existentes, representan una de las dimensiones claves de la proyección exterior de España, que siempre ha estado especialmente presente en la política exterior española, independientemente del signo político del gobierno en cuestión. Al mismo tiempo, por esas mismas razones, vínculos e intereses, América Latina y los países latinoamericanos siempre han tenido también unas relaciones especiales con España, no asimilables a las que mantienen con otros Estados, en las que se han hecho presentes la mayoría de las veces sentimientos e intereses comunes.

Esta dimensión identitaria, que continúa estando presente en las relaciones políticas, económicas y sociales entre España y América Latina, y que lógicamente adquiere aún más relevancia en el actual contexto de Conmemoración de los Bicentenarios de la independencia de las repúblicas americanas, sirve en una medida importante para explicar no sólo el carácter especial y la intensidad que tienen esas relaciones por ambas partes, sino también la particular acritud, más allá de los hechos que en sí mismos puedan provocarlos, de los recelos y tensiones que, en ocasiones, se producen en las relaciones de los países latinoamericanos con España.

En todo caso, el reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana de Naciones por el conjunto de los países americanos y europeos de habla española y portuguesa de ambas orillas del Atlántico y la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas, a partir de 1991, son la expresión más evidente del carácter especial e identitario que tienen esas relaciones, tanto para España como para los países latinoamericanos, de los intereses e interdependencias existentes y de la voluntad política de dichos países de articular un espacio común con unas señas de identidad específicas, que tenga operatividad en el actual escenario global.

Sin embargo, desde el punto de vista del estudio y análisis de las relaciones entre España y América Latina, lo más llamativo, aunque explicable en

cierta medida, es el muy diferente grado de atención que han merecido las mismas por parte de los especialistas de las dos orillas del Atlántico.

En el caso de España y desde una perspectiva española, esas relaciones y la política iberoamericana han sido, en el marco general de la escasa atención que hasta el momento en general han recibido los estudios sobre la política exterior, uno de los temas que ha merecido una mayor dedicación por parte de los especialistas, ya sea desde una perspectiva histórica, ya desde una actual. Existe ya en España un significativo número de estudios sobre las relaciones con América Latina y sobre la política iberoamericana de España que permiten tener una visión relativamente completa de las mismas.

Sin embargo, la casi totalidad de esos estudios se han centrado en el análisis de aspectos o cuestiones concretas de esas relaciones y de la política iberoamericana de España, o en el análisis genérico o meramente descriptivo de las mismas, sin pretender ofrecer un panorama completo y mucho menos un estudio que encarase específicamente el desarrollo de esas relaciones y de esa política, en el contexto de las identidades, valores e intereses que están presentes en las mencionadas relaciones y que condicionan de forma importante la política iberoamericana de España<sup>1</sup>. Una política que, dada su fuerte dimensión identitaria y el peso que en la misma tienen al mismo tiempo los valores e intereses, no es comprensible sin tomar en consideración los mismos.

En el caso de los países latinoamericanos, y desde una perspectiva latinoamericana, por el contrario, el estudio de las relaciones y de las políticas de los mismos con España no han merecido casi atención, dado el protagonismo decisivo de Estados Unidos en la región y la importancia lógicamente atribuida hasta el momento a las relaciones intrarregionales, existiendo en este sentido una importante laguna. Sólo en los últimos tiempos, a raíz de los importantes flujos de inversión española en la región y de la creciente presencia de inmigrantes latinoamericanos en España, se han empezado a desarrollar algunos estudios, muchos de ellos marcadamente críticos y en algunos casos muy superficiales, sobre esos aspectos concretos de las relaciones y sobre la política iberoamericana de España. No existe, sin embargo, desde la perspectiva de América Latina, una visión más completa y global de esas relaciones y de lo que es la política iberoamericana de España.

Este libro, partiendo de un planteamiento en el que prima ante todo el estudio del estado y la problemática actual de esas relaciones y de la política iberoamericana de España, en cuanto son las que tienen mayor interés desde la perspectiva española y latinoamericana, pretende precisamente responder, aunque sea con una primera y todavía incompleta aproximación, a los tres retos que se acaban de apuntar.

En primer lugar, busca abordar el estudio de las relaciones entre España y América Latina desde una perspectiva omnicompreensiva y global, que ana-

---

<sup>1</sup> Sólo en el caso de la política hispanoamericana del franquismo se han desarrollado estudios que han centrado su atención en la particular interpretación ideológica y utilización que dicho régimen hizo de la dimensión identitaria y de los vínculos, valores e intereses presentes en las relaciones con América Latina.

lice los distintos aspectos y dimensiones de esas relaciones, sean políticos, económicos o sociales, tratando de presentar, dentro de los límites de una obra de esta naturaleza y alcance, una imagen lo mas completa posible de los que son en estos momentos esas relaciones.

En segundo lugar, pretende plantear ese estudio sobre la base de tomar en consideración el juego, como se ha señalado, en ocasiones contradictorio, de las identidades, valores e intereses que están presentes en esas relaciones transatlánticas, tratando de abrir un camino de análisis generalmente olvidado cuando se estudia el estado actual de estas relaciones y la política iberoamericana de España, pero que consideramos fundamental para un más exacto entendimiento del alcance, sentido y problemática de las mismas.

Finalmente, trata de que esas relaciones se analicen no sólo desde una perspectiva española, como viene siendo habitual, sino también desde una perspectiva latinoamericana, que complemente la visión que tradicionalmente tenemos de las mismas, nos permita entender mejor los planteamientos y críticas latinoamericanas, facilite a los latinoamericanos el comprender mejor la política iberoamericana de España y sirva, aunque sea modestamente, para impulsar los todavía escasos estudios realizados en América Latina sobre las relaciones entre América Latina y España.

Todo ello enmarcado en el contexto de la Conmemoración de los Bicentenarios de las independencias de las repúblicas latinoamericanas, que se inician en 2009 y llegan hasta 2025, que demandan una valoración del estado actual de las relaciones entre España y América Latina y que constituyen una oportunidad para plantear desde nuevas perspectivas, que permitan un mayor entendimiento, las relaciones entre España y América Latina, y América Latina y España.

De acuerdo con el planteamiento y la perspectiva adoptadas, el libro está integrado por una serie de capítulos, elaborados por distintos especialistas españoles y latinoamericanos, que abordan los principales aspectos y dimensiones de las relaciones entre España y América Latina, en algunos casos con una doble visión española y latinoamericana de la misma cuestión, que permita una más completa aproximación a la misma. Lo que se ha pretendido, en definitiva, y esperamos haberlo conseguido al menos en parte, es ofrecer una obra que nos presente un análisis global, actual y relativamente completo de lo que son las relaciones entre España y América Latina y de lo que ha sido y es la política iberoamericana de España en los últimos tiempos desde una perspectiva al mismo tiempo española y latinoamericana.

El libro se inicia con un bloque de tres estudios centrados en el análisis de las relaciones entre España y América Latina en los últimos tiempos con enfoques distintos, pero complementarios, que permiten tener una visión de dichas relaciones tanto desde una perspectiva española como latinoamericana, tanto desde una perspectiva general como desde una más concreta, que fija su atención en cuestiones específicas y problemáticas de esas relaciones.

El primero de los estudios, del que es autor el que esto escribe, titulado «Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina», trata de ofrecer un análisis general, desde la perspectiva concreta de los vínculos identitarios, los valores y los intereses que están presentes en las relaciones entre España y América Latina, de lo que han sido y son esas relaciones, desde 1976, en que se inicia la transición democrática, hasta el momento actual, con especial atención a las distintas características que han marcado el desarrollo de la política iberoamericana de España por parte de los gobiernos centristas, de los gobiernos socialistas de Felipe González, de los gobiernos populares de José María Aznar y de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero. El núcleo central del trabajo se fija pormenorizadamente en la política que se desarrolla en el periodo 1996-2009. Este estudio, que tiene un cierto carácter introductorio al conjunto del libro, finaliza con unas reflexiones sobre los cambios que se han producido en los escenarios mundial y latinoamericano, y la necesidad de replantear la política iberoamericana de España, buscando un adecuado equilibrio entre los valores y los intereses y articulando estrategias bilaterales más consistentes y ajustadas a las características de cada país latinoamericano, sin olvidar en ningún caso la dimensión regional iberoamericana, plasmada en las Cumbres Iberoamericanas, que condiciona las anteriores estrategias y, a su vez, se ve afectada por la mismas.

El segundo estudio, del que es autora Rut DIAMINT, de la Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires, titulada «América Latina y España. Confluencias y disonancias», repasa la historia de los vínculos entre América Latina y el Caribe con España a partir de la tercera ola democrática, haciendo una revisión de los temas que han capturado la atención de latinoamericanos y españoles y en los que han surgido acuerdos y disensos: la voluntad de integración, las crisis domésticas, la ausencia de política de Estado en España y el resurgimiento nacionalista y de tinte izquierdista en las Américas, las cuestiones sociales y comerciales, y los problemas vinculados a los asuntos militares. La tesis central de este capítulo afirma que las políticas exteriores responden en gran medida a los procesos políticos internos y que, mientras España proporciona una plataforma de entendimiento a través de las Cumbres Iberoamericanas, América Latina y el Caribe perciben de forma contradictoria sus preferencias por este espacio común iberoamericano. Considera la autora que el futuro de la relación dependerá en gran medida de que se logre establecer un multilateralismo horizontal y un tratamiento de la relación desde un nivel subregional.

El tercer estudio, cuya autoría corresponde a Esther BARBÉ, de la Universidad Autónoma de Barcelona, se titula «Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: comunidad, imagen y liderazgo». En el mismo se analiza la política reciente de España hacia América Latina, centrando la atención principalmente en dos cuestiones: su legitimidad y cómo la identidad internacional de España impacta en la formulación de las políticas hacia la región. En este sentido, considera que la legitimidad de la política española se ha visto confrontada en los últimos años al discurso del neocolonialismo, que



plantea un claro desafío a la aproximación comunitaria (Comunidad Iberoamericana) dominante en esa política, analizando las tensiones subyacentes en dicha aproximación de la política iberoamericana. En relación a la incidencia de la identidad internacional de España, el estudio se centra en cómo los rasgos de economización y de europeización de la política española impactan en su política latinoamericana a través del análisis de dos casos concretos, uno de agenda económica, las inversiones de las empresas españolas en la región, y otro de agenda diplomática, las relaciones con Cuba. Las tensiones detectadas en los dos casos estudiados (valores *vs.* intereses, Europa *vs.* América Latina) explican algunas de las opciones del gobierno de Rodríguez Zapatero, tales como la voluntad de desarrollar el poder blando de España, frente a su imagen de potencia económica, o la decisión de asegurar su presencia en Cuba, frente a las limitaciones impuestas por el consenso europeo.

A continuación viene un bloque de estudios que se centra en el análisis de las Cumbres Iberoamericanas a través de dos aportaciones, una latinoamericana y otra española, que apuestan por el desarrollo de las mismas, aunque con planteamientos diferentes.

La primera, elaborada por Mónica HIRTS y Luciana TORCHIARO, de la Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires, se titula «Las Cumbres Iberoamericanas: balance y perspectivas». Después de analizar las Cumbres como proyecto político, su trayectoria institucional y la dimensión identitaria que las caracteriza, consideran las autoras que las Cumbres, a pesar de su desarrollo institucional y de la ampliación de su agenda a temas de actualidad que ha tenido lugar en los últimos años, se enfrentan al riesgo de caer en un periodo de estancamiento, producto del desdén de los países latinoamericanos y de las tensiones generadas entre éstos y la Unión Europea (UE), en particular España, en relación a la cuestión migratoria y comercial. Para superar esas dificultades y activar las potencialidades que tienen, y que no han sido aún explotadas, se considera que las Cumbres deberían reforzar el espíritu político y democrático e incorporar nuevos ámbitos de actuación.

La segunda aportación sobre las Cumbres, titulada «Las Cumbres Iberoamericanas: una visión española. El proceso de conformación de una comunidad», corresponde a Castor DÍAZ BARRADO, de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. De acuerdo con el autor, en la actualidad existe un especial interés por afianzar y consolidar la identidad iberoamericana y por proyectar esa Comunidad en el plano internacional. Sin embargo, para lograrlo es necesario continuar avanzando en algunas de las líneas de actuación que ya se han abierto y penetrar, de manera decisiva, en nuevos ámbitos de la cooperación y en algunos elementos de la articulación e institucionalización del «sistema iberoamericano». En este sentido, parece preciso fortalecer el concepto de Comunidad y proceder a la constitución de una organización internacional iberoamericana en la que se integren las organizaciones iberoamericanas existentes. Asimismo, corresponde delimitar y sistematizar los diferentes ámbitos de concertación y cooperación entre los Estados iberoamericanos e ir introduciendo, como corresponda, elementos de integración, sobre todo en

los sectores de la educación, la ciencia y la tecnología, y la cultura. Con ello se afianzaría la identidad iberoamericana y se reforzaría la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana.

Analizado el tema concreto de las Cumbres Iberoamericanas, el libro pasa a centrarse en otras cuestiones, igualmente específicas y también de especial significado en el estudio de las relaciones entre España y América Latina, desde la perspectiva de los valores y de los intereses, como son la política de cooperación al desarrollo de España con la región, las relaciones comerciales y los flujos de inversión, y las migraciones y las remesas.

La política de cooperación al desarrollo se analiza por José Antonio SANAHUJA, de la Universidad Complutense de Madrid, con el título de «Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses», que nos sitúa ya desde el propio título en la perspectiva que se adopta en el estudio. Esta aportación analiza la cooperación española con Iberoamérica como resultado de una compleja y cambiante relación entre intereses, valores e identidades propias de la posición internacional de España y de los procesos políticos internos. Ello explica, por un lado, el compromiso de dicha política con las metas internacionales de desarrollo y la reducción de la pobreza, y, por otro, las dificultades que plantean los intereses económicos, migratorios o de seguridad, en particular en cuanto a la coherencia de políticas. Ante esos dilemas, que se estudian de forma específica, considera el autor que la cooperación española con Iberoamérica ha desarrollado una estrategia específica para países de renta media y se ha enfocado a los países de renta baja y media-baja de América Latina y el Caribe y al apoyo de la gobernabilidad democrática y la cohesión social.

Las relaciones comerciales y los flujos de inversión, generadores cada vez más importantes de los intereses de España en las relaciones con América Latina y, consecuentemente, de las contradicciones entre valores e intereses presentes en la política iberoamericana de España, son objeto de análisis por Alfredo ARAHUETES, de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid-ICADE, con un trabajo titulado «Mejores relaciones y lazos más estrechos: comercio e inversiones directas de España con América Latina». En él se estudian el comercio y las inversiones directas de España con América Latina en los últimos tres lustros. Si, por un lado, el comercio ha seguido una trayectoria de crecimiento continuo y moderado, al tiempo que su estructura sectorial refleja una clara naturaleza asimétrica, por otro, el fenómeno que ha contribuido a mejorar, de manera más significativa, las relaciones y a estrechar los lazos entre España y América Latina ha sido la inversión extranjera directa (IED) de las empresas españolas en la región, puesto que España ha sido el segundo país inversor en la región desde finales de los años noventa hasta la actualidad, sólo por detrás de Estados Unidos. El perfil sectorial de la IED española mostró inicialmente una fuerte especialización en servicios, pero en la etapa 2001-2007 se ha registrado un crecimiento en diversos sectores manufactureros, lo que ha supuesto una diversificación del patrón de la IED española que puede contribuir a estimular las relaciones comerciales y, en consecuencia, las relaciones bilaterales.

Los flujos migratorios y los efectos de las remesas, de una importancia creciente en las relaciones entre América Latina y España, son estudiados por Érika RUIZ SANDOVAL, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México, con un trabajo titulado «Las migraciones entre América Latina y España: flujos, integración y remesas», que parte de la base de que pocos fenómenos unen hoy tanto a España y a América Latina como la migración. Para la autora, si bien desde siempre se comparten idioma, cultura e historia, los vínculos más fuertes están en el nuevo tejido social —transnacional, si se piensa sobre todo en el medio y largo plazo— que une a ambas orillas del Atlántico desde finales de la década de los noventa. Una migración que, si bien también tiene su capítulo en la historia compartida de españoles y latinoamericanos, producto de las grandes migraciones españolas de los siglos XIX y XX, ha sido a través de los flujos que hicieron el recorrido contrario a partir de los años noventa como se está escribiendo una nueva página, insertos como están los mismos en el fenómeno más amplio de la globalización, del desarrollo y de la brecha norte-sur existente ya no sólo entre España y América Latina, sino también entre la UE y América Latina. Desde esta perspectiva se exploran los rasgos generales de la migración en la globalización; las características particulares de los flujos latinoamericanos que llegan a España; las actividades, contribuciones, derechos y obligaciones de los migrantes latinoamericanos en España; las remesas y sus impactos económicos y sociales en América Latina, y el juego a tres bandas entre España, la Comunidad Iberoamericana y la UE en el que se inserta ese fenómeno.

En un libro sobre las relaciones entre España y América Latina no podía faltar, en orden a tener un panorama completo de esas relaciones, el estudio del papel jugado por España en las relaciones entre la UE y América Latina. Christian FRERES, investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), es el encargado de ocuparse de este tema con un trabajo titulado «Liderando una asociación frustrada. España en las relaciones entre la UE y América Latina». En él se analiza la aportación de España en el desarrollo de las relaciones entre la UE y América Latina desde los años noventa hasta la actualidad y se exploran sus perspectivas futuras. En este sentido, el trabajo se ordena en cuatro partes. La primera aborda los motivos por los que España ha dedicado tantas energías y recursos en fomentar los vínculos birregionales, destacándose, aparte de los vínculos tradicionales, la importancia que han tenido para España los intereses implicados en esas relaciones. La segunda recorre tres periodos en las relaciones birregionales (desde antes de la adhesión de España hasta la actualidad) y estudia el papel que España ha desempeñado en cada uno de ellos. La tercera se centra en el periodo actual de relativo estancamiento en las relaciones, tratando de poner de manifiesto los factores que han llevado a esta situación y cómo España los ha encarado. Finalmente, el trabajo realiza unas reflexiones sobre las perspectivas de futuro, centrándose en la próxima Presidencia española del Consejo de la UE en el primer semestre de 2010. El argumento central que se desarrolla es que, aunque España mantenga su liderazgo en las relaciones euro-latinoamericanas, su capacidad de impulsar una verdadera «asociación estratégica bi-

regional» se ha ido reduciendo, considerándose que ante esta situación, la Presidencia en 2010 puede ser una oportunidad idónea para recuperar el impulso anterior.

El libro, en consonancia con el contexto que lo inspira, finaliza con dos trabajos sobre las Conmemoraciones de los Bicentenarios de la independencia de las repúblicas latinoamericanas y el papel de España en las mismas, que se orientan por planteamientos distintos, ofreciéndonos dos visiones complementarias.

Por un lado, Carlos MALAMUD, del Real Instituto Elcano, en un trabajo titulado «España y los Bicentenarios en el marco de la crisis económica en América Latina», analiza el significado de los Bicentenarios de las independencias latinoamericanas para las relaciones de España con la región en el contexto de la actual crisis económica y financiera internacional. Tras presentar los efectos de la crisis, el estudio se detiene en la identificación de las principales causas de los potenciales conflictos, que considera son el populismo, el nacionalismo y el indigenismo, y lo que podrían suponer los riesgos derivados de las mismas en la actual coyuntura. Entiende que las implicaciones para España se harán sentir en lo cultural, en lo político y en lo económico. En lo cultural, a través de las repetidas menciones a los «cinco siglos de explotación colonial»; en lo político, al tensionar algunas relaciones bilaterales, como ocurrió con Venezuela y Nicaragua después de la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, y en lo económico, en los ataques contra las empresas españolas, traducidos en algunos casos en procesos de «renacionalización».

Por otro lado, Margarita GUTMAN, de la Universidad de Buenos Aires, a través de un trabajo titulado «América Latina y los Bicentenarios. Construcción de los Bicentenarios latinoamericanos 2000-2008: un huracán regional», realiza un estudio del dinámico y complejo proceso de reflexiones y preparativos para la conmemoración de los Bicentenarios en los países latinoamericanos. Presenta, en primer lugar, una propuesta acerca del sentido social de las conmemoraciones bicentenarias latinoamericanas, con el propósito de enmarcar el posterior análisis y conclusiones. Luego esboza una breve mirada sobre la dinámica de este proceso de construcción de los Bicentenarios, con el objeto de identificar los descriptores que califican la tendencia general que se observa entre 2000 y 2008. Le sigue una descripción de los hechos que se conmemoran en cada país y de algunas de las instancias que conforman los principales actores promotores de las conmemoraciones. Sobre esa base, se despliega una mirada estática que analiza las condiciones en las que se encuentra este proceso a mediados de 2008: a un año de las conmemoraciones en Bolivia y Ecuador (2009), a dos de las de Argentina, Chile, Colombia, México y Venezuela (2010), y a tres de las de Paraguay (2011). Por último, concluye la autora con un breve balance de las iniciativas en marcha y un análisis crítico de las mismas en función de los valores explicitados en el primer apartado.

En definitiva, la pretensión de la obra es ofrecer una visión diversa, global y completa sobre las relaciones entre España y América Latina, en el escenario de la Conmemoración de los Bicentenarios, desde una perspectiva, la de las identidades, valores e intereses implicados, generalmente olvidada, que permita entender mejor lo que son esas relaciones, las potencialidades y condicionantes que tienen, y la problemática que se hace presente en las mismas. Al mismo tiempo, se pretende ofrecer un estudio en profundidad de la política iberoamericana de España, que se inserta en el marco de dichas relaciones y responde directamente a los valores e intereses presentes en las mismas.

Todo ello en el marco del Programa sobre la Conmemoración de los Bicentenarios, que desarrolla el Real Instituto Elcano, al que agradecemos la realización de esta iniciativa.

Madrid, mayo de 2009.

# IDENTIDADES, VALORES E INTERESES EN LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA

Celestino DEL ARENAL

**SUMARIO:** I. LA DIMENSIÓN IDENTITARIA DE LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA.—1. La «iberoamericanidad» de la política exterior española.—2. Vínculos e interdependencias históricas y actuales entre España y América Latina.—3. Valores e intereses en la política iberoamericana de España.—II. LOS CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA.—III. LOS ÁMBITOS DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA.—IV. LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA.—1. Política nueva, de ruptura con el pasado (1976-1992).—2. Política normalizada y adaptativa (1992-...).—V. LA POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LOS GOBIERNOS ESPAÑOLES EN EL PERÍODO 1996-2009.—1. Los gobiernos populares de Aznar entre 1996 y 2002.—2. El gobierno popular de Aznar entre 2002 y 2004.—A) El cambio en la política iberoamericana.—B) Las relaciones bilaterales: el alineamiento con la Administración Bush.—C) Las Cumbres Iberoamericanas: la estrategia de liderazgo hegemónico unilateral.—3. Los gobiernos de Rodríguez Zapatero entre 2004 y 2009.—A) La redefinición de la política iberoamericana.—B) Las relaciones bilaterales: el reforzamiento de la concertación.—C) Las Cumbres Iberoamericanas: la estrategia de liderazgo compartido.—VI. EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA: LA NECESIDAD DE REPLANTEAR LA POLÍTICA IBEROAMERICANA DE ESPAÑA.—1. Los nuevos escenarios mundial, latinoamericano y español.—2. La necesidad de replantear la política iberoamericana.—BIBLIOGRAFÍA CITADA.

## I. LA DIMENSIÓN IDENTITARIA DE LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA <sup>1</sup>

### 1. La «iberoamericanidad» de la política exterior española

Las relaciones entre España y América Latina, y viceversa, tienen una particular dimensión identitaria, de la que carecen el resto de las proyecciones exteriores, derivada de unas identidades de origen histórico y actual que, más allá de descansar en realidades dadas, son en una medida importante socialmente construidas a lo largo del tiempo y que se van construyendo en el presente y de cara al futuro cotidianamente a través del desarrollo de la cooperación y la comunicación entre España y América Latina, tanto en térmi-

---

<sup>1</sup> El autor agradece a José Antonio SANAHUJA los comentarios y sugerencias realizados en relación a este texto.

nos bilaterales como en el marco de las Cumbres Iberoamericanas<sup>2</sup>. Esta dimensión identitaria es la que permite hablar de «Iberoamérica» como una realidad interregional con vida propia en el escenario internacional<sup>3</sup>.

Es lo que hemos denominado, desde la perspectiva española, la «iberoamericanidad» de la política exterior de España (ARENAL, 2003a y 2003b), que proporciona unas señas de identidad específicas a la misma, ausentes en las demás proyecciones exteriores y que actúan en el sentido de impulsar esas relaciones, proporcionando a las mismas un alcance distintivo (PICO DE COAÑA, 2005). Ni siquiera la proyección europea, prioritaria en todo los sentidos en la política exterior de España, tiene una dimensión identitaria tan marcada y tan determinante del sentido y alcance con que se plantean las relaciones con América Latina. Esta dimensión, por otro lado, se hace presente e influye, en mayor o menor medida, en el resto de las proyecciones exteriores de España, provocando en ocasiones significativas contradicciones, como veremos, en la política exterior.

La dimensión identitaria de las relaciones con América Latina sólo puede entenderse en todo su sentido si se toma en consideración lo que, históricamente e incluso en nuestros días, América representa para España. América, por razones históricas, culturales y lingüísticas, de todos conocidas, y cada vez más por razones políticas, económicas y sociales, está sólidamente anclada, consciente o inconscientemente, tanto en el sentir colectivo de los españoles, como en la política exterior de España, constituyendo una de las dimensiones claves de su proyección exterior<sup>4</sup>.

Al mismo tiempo, esta dimensión identitaria, que se vive de forma contradictoria en América Latina, sirve para explicar, al menos en una parte significativa, los celos, reticencias y tensiones que, en ocasiones, se producen en la relación con algunos países latinoamericanos. No debemos olvidar que dichos países se hacen independientes, hace doscientos años, precisamente frente a España y que la afirmación de su propia identidad nacional se realiza en casi todos los casos frente a España y lo español, pero sin poder obviar sus profundas raíces hispánicas, que continúan presentes en el momento actual. Esta vivencia contradictoria de la dimensión identitaria se ha visto agudizada

---

<sup>2</sup> BRYSK, PARSONS y SANDHOLTZ, desde una perspectiva constructivista, señalan acertadamente que para explicar las especiales relaciones políticas, económicas e institucionales que unen a España, Francia y el Reino Unido con sus respectivas ex colonias no se pueden alegar simplemente intereses políticos, económicos o estratégicos, ni acudir a teorías realista o neorealistas, sino que es necesario encontrar la explicación en criterios de identidad (BRYSK, PARSONS y SANDHOLTZ, 2002).

<sup>3</sup> Ricardo LAGOS expresa esta realidad cuando afirma: «Creo que tenemos una clara identidad del mundo iberoamericano en torno a una cultura común y a valores compartidos» (LAGOS, 2009: 24).

<sup>4</sup> Desde el momento mismo en que a raíz del proceso de independencia de las colonias españolas en América se van rompiendo los lazos políticos entre España y ese continente, la idea de la existencia de una comunidad de cultura, lengua y valores entre España y las repúblicas americanas, que está por encima de las contingencias y avatares políticos, se transformará en una constante inspiradora, en mayor o menor medida según los momentos, tanto del pensamiento español como de la propia política exterior de España. El proyecto de Hispanidad durante el franquismo y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones a partir de 1976, elementos fundamentales de la política exterior de España hacia América Latina en cada uno de esos periodos históricos, son clara expresión de este hecho (ARENAL y NÁJERA, 1992).

en algunos casos como consecuencia de la afirmación reciente, por parte de ciertos países de la región, de la dimensión identitaria indígena, que se presenta como contrapuesta e incluso enfrentada a la primera. En este sentido, aunque la dimensión identitaria de la política iberoamericana descansa fundamentalmente, como es lógico, en identidades compartidas, éstas con relativa frecuencia chocan con identidades contrapuestas, propias de los países latinoamericanos, que complejizan las relaciones de España con la región.

En todo caso, la dimensión identitaria señalada explica el carácter singular, complejo y multidimensional que presentan las relaciones entre España y América Latina, que desborda lo que son las relaciones político-diplomáticas y las relaciones económicas para abarcar una amplia gama de relaciones sociales de todo tipo, en las que están implicados actores gubernamentales y no gubernamentales de la más diversa naturaleza. Explica igualmente el peso que los valores, más allá de los intereses, tienen en la política iberoamericana y la importancia que la dimensión normativa tiene en especial en dicha política. Explica también que España sea el único país europeo que tenga realmente una política regional hacia América Latina (ARENAL, 2007a), cuya máxima, pero no única, expresión son las Cumbres Iberoamericanas. Explica igualmente la prioridad que América Latina ha tenido, hasta fechas recientes, en la política de cooperación al desarrollo de España y que la importante cooperación descentralizada, desarrollada, entre otros, por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, tenga como destino prioritario también a América Latina.

Explica, al mismo tiempo, que, de acuerdo con el Barómetro 2007 de la Fundación Carolina, con muy pequeñas variaciones respecto de los Barómetros de 2005 y 2006, los españoles sitúen a esa región en el segundo lugar, con el 34 por 100, después de la UE, con el 72 por 100, pero antes que Estados Unidos, con el 24 por 100, en cuanto a las prioridades de la política exterior española (FUNDACIÓN CAROLINA, 2007), y que, de acuerdo con el Barómetro del Real Instituto Elcano, de octubre-noviembre de 2003, el 61 por 100 de los españoles se sienta próximo a América Latina como región (REAL INSTITUTO ELCANO, 2003). El Barómetro 2008 de la Fundación Carolina ha alterado, sin embargo, esta situación, pues traduce una mejora del interés de los españoles respecto de Estados Unidos, que ascienden al segundo lugar con el 35 por 100, frente a América Latina, que desciende al tercer lugar con el 26 por 100 (FUNDACIÓN CAROLINA, 2008), probablemente debido al efecto Obama.

Explica, finalmente, la consagración formal de este hecho en el ordenamiento jurídico español. En concreto, en el art. 56.1 de la Constitución española de 1978, que atribuye al Rey expresamente la más alta representación del Estado en las relaciones «con las naciones de su comunidad histórica» y en el especial protagonismo que la Corona ha asumido desde 1976 en relación con los países latinoamericanos. A nivel constitucional esa predilección se manifiesta también en el art. 11.3, relativo a los tratados de doble nacionalidad. La legislación ordinaria contiene igualmente disposiciones deferentes respecto de América Latina (ROLDÁN, 2001: 126). Ilustrativo de esta realidad es también la existencia de una Comisión de Asuntos Iberoamericanos en



el Senado. Este carácter especial ha quedado plasmado igualmente en el derecho convencional suscrito entre España y los países latinoamericanos (VILARIÑO, 1989). De ahí el carácter de política de Estado que tradicionalmente, salvo contadas excepciones, se ha atribuido a la política iberoamericana en sus líneas maestras (ARENAL, 1994: 110-114).

## **2. Vínculos e interdependencias históricas y actuales entre España y América Latina**

Con todo, cuando se analizan las relaciones entre España y América Latina no pueden ignorarse los vínculos, interdependencias, realidades e intereses que están presentes en esas relaciones y que juegan un papel igualmente importante a la hora de entender la política iberoamericana.

Nos referimos a los vínculos e interdependencias tanto históricas como actuales, de muy distinto alcance y naturaleza, que marcan de manera significativa las relaciones con América Latina y condicionan la política española hacia esa región. Vínculos que generan, lógicamente, intereses que, como veremos, en ocasiones entran en contradicción con los valores que inspiran y están presentes en la política exterior de España y que cobran una especial importancia en la política iberoamericana, como consecuencia de la mencionada dimensión identitaria. Son, en muchos casos, valores, vínculos, realidades e intereses comunes a España y los países latinoamericanos que impulsan la concertación y la cooperación bilateral y regional entre ambos lados del Atlántico.

Estos vínculos, interdependencias y realidades comunes son, por un lado, de naturaleza histórica, por cuanto que se han fraguado y afirmado a lo largo de varios siglos de convivencia común y de dos siglos de independencia mutua. Es el caso de la historia, la lengua, la cultura y los valores comunes, que compartimos hasta el presente, pero también el importante entramado de interdependencias, vínculos, intereses y relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que se han desarrollado entre España y América Latina a partir de la independencia de la América ibérica, como consecuencia, en una medida importante, de la dimensión identitaria destacada y de la aproximación y vinculación que genera.

Vínculos e intereses de naturaleza histórica, especialmente a nivel lingüístico y cultural, que, sin embargo, continúan plenamente presentes y en pleno proceso de expansión, demandando la creciente atención del conjunto de los países iberoamericanos y la articulación de políticas iberoamericanas de cooperación en este ámbito. El español, y la cultura común que le acompaña, constituyen no sólo un vínculo identitario fundamental a la hora de explicar el desarrollo de las relaciones de todo tipo con América Latina hasta el presente, sino también uno de los principales activos, en términos políticos y especialmente culturales y económicos, de la proyección internacional de España y de los países latinoamericanos de lengua española en el mundo (GARCÍA DELGADO, ALONSO y JIMÉNEZ, 2007, y MORENO FERNÁNDEZ y OTERO ROTH, 2007).