

La dimensión Iberoamericana de España: Constantes históricas y aspectos recientes

Albert Galinsoga Jordà

Introducción

El presente trabajo pretende analizar los cambios producidos desde inicios de siglo en el marco institucional y jurídico de las relaciones de España con Iberoamérica, teniendo muy en cuenta su dimensión europea.

El escenario latinoamericano de mediados de los años 90 tiene muy poco que ver con el actual escenario global (...) De un escenario caracterizado por una significativa homogeneidad política y económica de los Estados latinoamericanos y unos mecanismos de integración subregional que, a pesar de sus dificultades, parecían sólidamente asentados, hemos pasado desde principios del siglo XXI a un escenario marcado por la heterogeneidad en los planteamientos políticos y económicos, por los enfrentamientos entre los Estados latinoamericanos y la fragmentación e inestabilidad de los mecanismos de integración subregional, en los que los nacionalismos de distinto signo vuelven a resurgir con creciente fuerza (...) ha debilitado la apuesta que la UE hizo por la región a mediados de los años 90 y ha dejado sin estrategia, o mejor con una estrategia caduca, a la UE en relación a la misma.¹

Desde la restauración de la democracia, España ha practicado de una manera relativamente coherente una política exterior hacia los países iberoamericanos con una continuidad que no puede compararse con ninguna otra región extra-europea. Su expresión más acabada fue el proceso para la celebración del V Centenario del “Encuentro entre Dos Mundos” en 1992, prolongándose en una concepción del asociacionismo internacional, cuya base se ha situado –desde una perspectiva constructivista- en la identidad y los vínculos predominantemente afectivos:

(...) Our main claim is that only identity explains why Europeans sustain special economic, political and institutional relationships with otherwise ordinary (even unappealing) partners. With a partial exception for Spain and Latin America, the material

¹ Celestino del Arenal Moyúa, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?” (Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 36/2009, 09/07/2009).

returns to European policies have been meager and declining for decades. We do not argue that material incentives are entirely absent, but rather that they are perceived through the lenses of specific, post-imperial ideas and identities. Second, the Europeans consistently describe their ties with ex-colonies in the language of ‘family’, and this rhetoric is significant. The family metaphor provides a partial but important key to understanding the reproduction of these relationships (...).

1. The relationships (...) are more important and enduring than explanations based on conventional, objective national interests would predict.

2. British, French and Spanish perceptions of self-interest derive not just from current material circumstances, but also from historical relationships with their ex-colonies.

3. Historically conditioned notions of collective, familial relations motivate the European powers to maintain distinctive types of relations with their former colonies.

4. The behaviors of Britain, France and Spain should be traceable not to the demands of an anarchic self-help system but to the shared norms and ideas of distinct communities of states.

5. The construction of these communities of states as ‘families’ enhances the perceived value and the normative character of the relationships.²

En efecto, los factores de homogeneidad que vinculan a España con los países iberoamericanos se sustentan en un patrimonio histórico y cultural común de varios siglos. Los lingüísticos son los más evidentes, pero las tradiciones y concepciones culturales compartidas, en el sentido más amplio del concepto, constituyen su base original operada a través de intensos fenómenos migratorios. Los vínculos culturales presentan una gran estabilidad a lo largo tiempo y tienen una importancia que va más allá de la retórica, ya que la “cultura” es, aunque no suele ser reconocida como tal, un instrumento político de primera magnitud: la cinematografía, la televisión, las publicaciones o las oportunidades y tendencias educativas presentan una gran influencia por sus efectos transnacionales³.

Iberoamérica desde la perspectiva de España

El vínculo iberoamericano es manifiesto en las más diversas facetas de las relaciones internacionales de España, pero su punto de partida está en el propio ordenamiento jurídico español y en la configuración de sus instituciones públicas. Entre los *factores jurídico-institucionales*, el Derecho español ofrece diversas manifestaciones, que, explícita o implícitamente, señalan las relaciones con los países de dicha Comunidad como preferenciales. La Constitución Española de 1978 (CE) efectúa diversas menciones al fenómeno iberoamericano. Así, en materia de nacionalidad, en su artículo 11, párrafo 3 establece:

² Alison Brysk, Craig Parsons y Wayne Sandholtz, “After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations”, *European Journal of International Relations*, Vol. 8, nº 2 (2002): 268; <http://www.socsci.uci.edu/~wsandhol/Brysk-Parsons-Sandholtz-EJIR-2002.pdf>.

³ Oscar Schachter, “The Role of Power in International Law”, en ASIL, *Proceedings of the 93rd Annual Meeting*, 1999, Vol. 214 (2000), p. 201.

El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen.⁴

En consonancia con este mandato constitucional, el Código Civil (CC), en su artículo 24, párrafo 1, establece:

La adquisición de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal no es bastante para producir, conforme a este apartado, la pérdida de la nacionalidad española de origen.

El CC, que no ha sido reformado en este punto por la Ley 36/2002, prevé la condición de doble nacional legal para quien, siendo nacional de origen de un país iberoamericano, adquiere la nacionalidad española. El art. 23 CC, que señala los requisitos para la validez de la adquisición de la nacionalidad española por opción, carta de naturaleza o residencia, establece en su letra b) que los naturales de dichos países quedan a salvo de la declaración de renuncia a su anterior nacionalidad.⁵ También, el artículo 56, párrafo 1 CE, relativo a las funciones del Jefe del Estado, contiene una referencia inequívoca a Hispanoamérica⁶, cuando establece que "...asume la más alta representación en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica."

Las referencias expresas en normas españolas de rango inferior se dan con cierta frecuencia y no sólo se producen en el ámbito interno español, sino que también se constatan en los respectivos Derechos internos de varios Estados latinoamericanos, incluso en el plano constitucional. El reflejo más significativo de la dimensión iberoamericana que ofrece el Derecho interno español se da en materia de cooperación al desarrollo. La estructura institucional manifiesta dicha vocación de manera expresa: la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) o el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).⁷ En

⁴ Véase Antonio Marín López "La doble nacionalidad en los tratados suscritos por España con las Repúblicas Americanas", *Anuario de Derecho Internacional* (Navarra: Universidad de Navarra, 1982), pp. 219-231.

⁵ Sobre este tema: Elena Cano Bazaga, "La doble nacionalidad con los países iberoamericanos y la Constitución de 1978", 2006; <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/humanos/ElenaCano.pdf>.

⁶ Roberto Mesa Garrido, *La idea de Comunidad Iberoamericana: entre la utopía y la historia* (Madrid: CEDEAL, 1989), p. 48-49. En el mismo sentido: Eduardo Vilariño Pintos, *El hecho iberoamericano en el derecho interno y convencional*, (Madrid: CEDEAL, 1989), p. 3.

⁷ El Real Decreto 1141/1996, de 24 de mayo, reestructuró la Agencia Española de Cooperación Internacional, completando la modificación ya realizada por el Real Decreto 2492/1994, que refundió los tres Institutos con rango de Dirección General en los dos actuales, el ICI y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo.

el plano material, es también muy significativa la diversidad y proporción de los programas de cooperación con países iberoamericanos en el conjunto de las acciones a escala mundial. La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, consagra esta vocación iberoamericana:

Artículo 6. Prioridades geográficas.

1. Marco bilateral. Sin perjuicio del establecimiento de otras áreas territoriales según lo establecido en el artículo 5, se considerarán como áreas geográficas de actuación preferente a los países de Iberoamérica, los países árabes del norte de África y de Oriente Medio, así como aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural.

Esta prioridad se va concretando en la medida que lo exigen las circunstancias. Un ejemplo reciente lo proporciona la conmemoración de los Bicentenarios de las Repúblicas latinoamericanas, para los cuales el Consejo de Ministros aprobó (2007) la creación de la Comisión Nacional *ad hoc* encargada de llevar a cabo el programa de actividades conmemorativas, presidida por ex presidente del Gobierno español, Felipe González, en calidad de embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

La cooperación española con la región se concreta en múltiples ámbitos, desarrollándose a través de instrumentos políticos, financieros y jurídicos, como el Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica entre España y los países de Iberoamérica, cuyo objeto es constituir y desarrollar redes estables de cooperación científica y de investigación, así como de docencia de postgrado o tercer ciclo, entre equipos conjuntos académico-científicos de las Universidades y Organismos españoles e iberoamericanos.⁸

En el plano cultural, los centros de la AECID (CCE) son esenciales en la ejecución de la política de cooperación cultural al desarrollo. Cuentan con equipamientos para encuentro de la ciudadanía y la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo en el sector cultural. En Iberoamérica funcionan 13 Centros de gestión exclusiva de la AECID en México, Santo Domingo, San José, San Salvador, Tegucigalpa, Lima, Santiago de Chile, Buenos Aires, Montevideo, Asunción, Sao Paulo, Quito y Bogotá, así como 5 Centros de gestión compartida con instituciones o asociaciones locales: Guatemala, Córdoba, Rosario, Miami y Managua. La participación de AECID en estos CCE se materializa a través de una subvención nominativa anual. A la Red de CCE estaba previsto añadir el de Puerto Príncipe (Haití), cuya sede se adquirió en diciembre de 2008; el de Panamá: cuya sede será una cesión municipal ubicada en el Centro Histórico y el de La Paz cuya ubicación todavía no es definitiva.⁹

⁸ Véase, por ejemplo: <http://www.boe.es/boe/dias/2006/09/22/pdfs/A33365-33400.pdf>.

⁹ España, AECID, http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/cooperacion/Cultural/descargas/INF_LL-NE_DIC09.pdf.

En materia de *migraciones y circulación de personas* se observa una de las características sociales de la relación especial entre España e Iberoamérica. Millones de españoles emigraron hacia América Latina en el curso de los pasados siglos, llegando a ser más de 200.000 sólo en 1922, hasta que en el decenio de los años sesenta del pasado siglo se revirtió el flujo migratorio de España hacia América Latina. En la actualidad, España acoge un amplio colectivo de residentes legales latinoamericanos que alcanza hasta el 32 por 100 de los residentes extranjeros en España. En diciembre de 2006, el 35,25% de los extranjeros residentes en España era de origen iberoamericano, frente al 21,88% de la Europa comunitaria, el 12,17 del resto de Europa, el 23,48 de África, el 0,60% de América del Norte, el 6,55% de Asia y el 0,06 de Oceanía¹⁰, mientras que en 2009 vivían en España 1,7 millones de ciudadanos latinoamericanos; es decir, un tercio del total de inmigrantes, de acuerdo con el censo de 2009.

Entre los *factores económicos*, las inversiones presentan una permanencia, en cuanto a su impacto económico y social, superior al de los flujos comerciales. Estados Unidos ha sido la fuente más importante de inversión extranjera directa (IED) para América Latina. Como ha señalado la CEPAL, en el último decenio España ha llegado a ser el segundo inversor en América Latina, el primero en algunos países de la región, aunque se redujo entre 2002 y 2006.¹¹ En la segunda mitad de los años noventa, América Latina fue el destino prioritario de la inversión española. Los planes de privatización de activos estatales brindaron una oportunidad para acceder a los mercados latinoamericanos de telecomunicaciones, hidrocarburos, electricidad y servicios financieros. Entre 1997 y 2001, más del 55% de la inversión española en el exterior se destinó a América Latina. En el período 2002-2006, la región perdió protagonismo. A partir de 2003, España aumentó notablemente sus inversiones en otros países europeos. El agotamiento de los procesos de privatización y las graves crisis económicas y financieras que asolaron a algunos países de América del Sur entre 2001 y 2003 desalentaron la inversión, pero, a pesar de las dificultades, las compañías más expuestas no abandonaron la región. La importancia relativa que tienen estas magnitudes para España, queda ilustrada por la Secretaria de Estado para Iberoamérica, Trinidad Jiménez, quien explicaba ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, en junio de 2008, que España, además de ser el segundo inversor extranjero en América Latina, también tiene una

¹⁰ España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Observatorio Permanente de la Inmigración, Anuario Estadístico de Inmigración 2006, Madrid, http://extranjeros.mtas.es/es/general/DatosEstadisticos_index.html.

¹¹ CEPAL, La inversión extranjera directa en Iberoamérica, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/30378/2007_SEGIB_Espanol_Capitulo_III_web.pdf.

inversión neta acumulada entre 1993 y 2006-2007, de más de 130.000 millones de euros, lo que supone algo más de un 12% del producto interior bruto.¹²

La *cooperación internacional* constituye otro ámbito en el que se dan unas relaciones privilegiadas. En términos cuantitativos, América Latina representaba el 60% de toda la cooperación española a principios de los noventa¹³. Si bien el volumen de la ayuda se mantuvo estable en términos absolutos entre 2001 y 2006, en torno a los 5.000 millones de dólares, en términos relativos pasó de representar el 9% de toda la AOD mundial al 4.8% en 2006. La intensidad se ha consolidado, pese a la diversificación de la ayuda española. Así, en la reunión de embajadores de España en América Latina y el Caribe (2008) se reafirmó el peso de la cooperación española (1200 millones de euros), convirtiéndose en el primer donante¹⁴. Recientemente, la política de cooperación española ha priorizado nuevos colectivos o grupos vulnerables, como las mujeres, fomentando iniciativas feministas como los “Encuentros de Diálogos Consonantes en América Latina” o reconociendo el apoyo al desarrollo de los grupos afrodescendientes.¹⁵ También se apoyaron los mecanismos de integración regional, como el SICA (Sistema de Integración Centroamericana) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en colaboración con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que tiene un papel relevante en la cooperación.¹⁶

Las relaciones bilaterales

En la actualidad España mantiene legaciones del más alto rango diplomático en todos los países iberoamericanos, hecho que no puede constatarse en ninguna otra región extra europea, con un amplio despliegue de legaciones consulares en países como Argentina (cinco consulados generales) o Brasil (cuatro) que equiparan o

¹² José Ángel Sotillo Lorenzo, “Camino a los bicentenarios: revisando la política exterior española hacia América Latina”, REEI, 2008, p. 14; http://www.reei.org/reei%2016/doc/SOTILLO_JoseAngel.pdf.

¹³ Christian Freres “La política española hacia América Latina. El papel de la cooperación al desarrollo”, (Conferencia REAL 2006: Relaciones Europa-América Latina y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia, Organizado por LAI/CEILA/Trialog Bratislava, Eslovaquia, 29-30 Junio 2005), 3.

¹⁴ José Ángel Sotillo Lorenzo, “Camino a los bicentenarios: revisando la política exterior española hacia América Latina”, REEI, 2008, p. 14; http://www.reei.org/reei%2016/doc/SOTILLO_JoseAngel.pdf

¹⁵ Las poblaciones afrodescendientes, resultado de sus diferentes orígenes en el continente africano, de los procesos de adaptación, de la geografía, la historia o las políticas de cada nación, constituyen un porcentaje de la población que oscila entre un 20 y un 30 % del total, unos 150 millones de personas.

¹⁶ España, AECID, Plan Director de la Cooperación Española 2009.

superan la representación en estos países a la de algunos Estados europeos de gran relevancia para España.

La densidad relativa de los *vínculos convencionales bilaterales* entre España y los países iberoamericanos queda de manifiesto en su dimensión cuantitativa (son en torno de seiscientos tratados en vigor), pero también en el plano cualitativo con pautas y peculiaridades muy significativas, como los *tratados de reconocimiento, paz y amistad*, que regularon las relaciones consulares sobre la base del trato recíproco de los nacionales, la "cláusula de la nación más favorecida" y los privilegios e inmunidades consulares. El más antiguo de dichos Tratados es el que España concluyó con México en 1836¹⁷, al que sucedieron el de Ecuador (1840), Chile (1844), Venezuela (1845), Bolivia (1847), Costa Rica y Nicaragua (1850).

Un segundo ámbito que adquirió un fuerte desarrollo es el *cultural, institucional y educativo*, con tratados de protección de la propiedad intelectual¹⁸, de canje de obras y textos legales u oficiales¹⁹ y de reconocimiento mutuo de los títulos académicos y validez de estudios.²⁰ La particularidad de estas dos últimas categorías es que únicamente se celebraron acuerdos con Estados iberoamericanos, manteniéndose en la actualidad pese a las dificultades de adaptación al Derecho comunitario europeo.²¹

Los tratados bilaterales sobre *doble nacionalidad* son una manifestación particular de esta relación especial.²² El régimen convencional bilateral comprende los convenios firmados con Chile (1958), Perú (1959), Paraguay (1959), Nicaragua (1961), Guatemala (1961), Bolivia (1961), Ecuador (1964), Costa Rica (1964) Honduras (1966), República Dominicana (1968), Argentina (1969) y Colombia (1979). Posteriormente, los Protocolos Adicionales (1997), firmados con Nicaragua y Costa Rica, seguidos por el Protocolo Adicional con Bolivia (2000), establecen que quienes se acogieron a los respectivos Convenios de doble nacionalidad, podrán manifestar en cualquier momento su desvinculación de los

¹⁷ Se firmó un Tratado de Paz entre España y Argentina el 24 de junio de 1829, pero éste todavía no supuso el inicio de las relaciones bilaterales entre ambos países y hubo que esperar hasta 1857.

¹⁸ Tratados con Ecuador (1900), México (1903), Panamá (1912), Portugal (1880) y Paraguay (1925).

¹⁹ Tratados con Bolivia (1903), Perú (1904) y Ecuador (1904).

²⁰ Tratados con Bolivia (1903), Guatemala (1903), Colombia (1904), México (1904), Perú (1904), El Salvador (1904), Nicaragua (1905) y Honduras (1905).

²¹ Un ejemplo es el Acuerdo en materia de reconocimiento o revalidación de certificados de estudios, títulos, diplomas y grados académicos, celebrado con México (1985) y ratificado en 1991.

²² Véase Elena Cano Bazaga, "La doble nacionalidad con los países iberoamericanos y la Constitución de 1978", en Javier Pérez Royo, Joaquín Pablo Urías Martínez, Manuel Carrasco Durán (editores), Manuel José Terol Becerra ... [et al.] (coordinadores), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*: Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, 3-5 de diciembre de 2003, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

mismos, declarándolo ante la Autoridad correspondiente a su lugar de residencia, sin renunciar automáticamente a la última nacionalidad adquirida. El mismo contenido presentan el Protocolo Adicional con Honduras (1999), con Argentina (2001) y con la República Dominicana, (2002). El Protocolo Adicional con Perú (2000) sólo indica que las personas beneficiadas por el Convenio tienen el derecho de obtener y renovar sus pasaportes en cualquiera de los dos Estados, así como el Segundo Protocolo Adicional entre España y Guatemala (1999). En el Protocolo Adicional entre España y Colombia (1998) se precisa que ningún español de origen o colombiano de nacimiento, al adquirir la nacionalidad del otro Estado Parte y domiciliarse en su territorio, perderá la facultad de ejercer en el territorio de su nueva nacionalidad los derechos que provengan del ejercicio de su nacionalidad de origen.

Una de las materias que generan una cooperación más estrecha es la *socio-laboral*. La cooperación se inició con la mayoría de Estados Iberoamericanos (excepto Cuba y México) durante la década de los años sesenta con la conclusión de Convenios de cooperación social²³, los cuales fueron objeto de un desarrollo ulterior a través de Acuerdos complementarios de cooperación técnica internacional en materia socio-laboral.²⁴ En los años ochenta se centró en la asistencia técnica, a través del envío de "misiones" de expertos por parte de España, y en programas de capacitación y formación profesional. Más recientemente, algunas realizaciones en este ámbito se han realizado a partir del Sistema Iberoamericano, como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Con motivo de la adhesión de España a la CE, se estableció una pauta consistente en la celebración de Tratados de Cooperación con países iberoamericanos, tratando de contrarrestar las consecuencias perjudiciales de la "absorción" de España en las políticas comunitarias, que suponen un trato preferencial a otras áreas, como los PTM o el Grupo ACP. Los tratados establecían un marco favorable a la cooperación al desarrollo y a los flujos financieros (públicos y privados) hacia los países latinoamericanos. Se inició con el Tratado General de Cooperación y Amistad con Argentina (1988), al que siguieron los celebrados con México, Venezuela, Uruguay o Colombia y que se extendieron a otros países, como Bolivia o Ecuador. Una nueva generación de acuerdos ha ido sustituyendo a los marcos convencionales anteriores. Se trata de los Planes o Acuerdos de Asociación Estratégica ya suscritos con México (2001)²⁵, Brasil (2003)²⁶, Argentina (2006)²⁷, Chile (2006)²⁸, Colombia (2008)²⁹ y Perú (2008).³⁰

²³ Como los Convenios de Cooperación social con Argentina de 1965, Bolivia (1966), Brasil (1964), Costa Rica (1966), Nicaragua (1966), República Dominicana (1967), Guatemala (1967), Chile (1969) o Ecuador (1969).

²⁴ Como el concluido con Venezuela el 22 de julio de 1986. (*B.O.E.*, 31 de julio de 1991).

²⁵ La Comisión Binacional (1990) era el principal mecanismo de diálogo y concertación bilateral hasta la adopción del acuerdo en octubre de 2001, que permitió encauzar las principales

En cuanto a las peculiaridades, pueden señalarse los Tratados de Amistad perpetua con Costa Rica y Paraguay, los tratados de doble nacionalidad o los singulares Convenios relativos al Servicio Militar celebrados con Argentina, Bolivia y Costa Rica. Expresión de un vínculo de solidaridad es el Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades con Argentina (1988). Un acuerdo destacado, sin duda, es el celebrado con Ecuador (2005), relativo a la conversión de deuda (50 millones de dólares) para proyectos de cooperación con prioridad para la educación, el medio ambiente y las infraestructuras, siendo el primero realizado por España bajo esta modalidad.

El Sistema Iberoamericano (SI)

Puede estimarse que la Comunidad iberoamericana (CI) es un subsistema dentro del sistema internacional, constituido por un conjunto de actores y estructuras que interactúan en procesos de decisión, regidos por valores, principios y normas autónomos y unas instituciones que les son propias. En efecto, la CI cuenta con una base jurídica que se expresa fundamentalmente en instrumentos multilaterales y organismos de cooperación institucionalizada por una parte, y en una estructura de

líneas de cooperación. Actualmente España es el segundo socio comercial y primer inversionista europeo en México.

²⁶ España es el segundo mayor inversor externo en la economía brasileña (en *stock*).

²⁷ El Plan de Asociación Estratégica refleja, como en otros acuerdos, el impulso a la "Alianza de Civilizaciones, España tiene en Argentina inversiones por valor de 42.000 millones de euros. Una inversión que se mantuvo durante la grave crisis argentina de 2001, en la que las empresas españolas se quedaron. También en materia de circulación de personas hay importantes confluencias: viven allí unos 284.000 españoles y 320.000 descendientes de ellos, mientras que España acoge a 80.000 argentinos.

²⁸ Desde que en 2003 entró en vigor el aspecto comercial del Acuerdo de Asociación de la UE con Chile, las exportaciones desde ese país a España aumentaron un 35,3% hasta fines de 2005, tanto que las españolas lo hicieron menos de la mitad, el 14,4%. Por otro lado, España es el segundo inversor extranjero en Chile, por detrás de Estados Unidos, con una inversión acumulada desde 1974 de 14.000 millones de dólares, el 23% del total recibido por ese país desde el exterior.

²⁹ El tratado contempla la celebración de reuniones bilaterales "de alto nivel", así como el establecimiento de un mecanismo de diálogo sobre derechos humanos.

³⁰ España se compromete a impulsar la demanda peruana de negociar individualmente un tratado de libre comercio (TLC) con la Unión Europea (UE), en la cual coincide con Colombia, pero con la oposición de Bolivia, en tanto Ecuador respalda la posición peruana. Se incrementan los diálogos institucionales y la concertación en favor del multilateralismo, la promoción de los derechos humanos, la lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo, el impulso de las inversiones recíprocas y el acceso a la UE de productos peruanos. Asimismo, España se compromete a prevenir las inmigraciones clandestinas y abrir negociaciones con Perú para la firma de un acuerdo por el que los inmigrantes procedentes de este país podrán votar en las elecciones municipales españolas.

concertación diplomática centralizada en las Conferencias Iberoamericanas, por otra.

La plasmación más intensa del SI son diversas organizaciones internacionales con funciones especializadas, así como, los instrumentos convencionales de ámbito iberoamericano,³¹ algunos de los cuales han dado lugar a estructuras de cooperación institucionalizada. El caso paradigmático es la Unión Postal de las Américas y España (UPAE) constituida tras la adhesión de España en 1926, que abrió una práctica con ámbitos preferentes en los sectores cultural, social, educativo, institucional y las comunicaciones. De ella han surgido entes como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), con una estructura compleja en la que destaca la Oficina de Educación Iberoamericana, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS),³² la Organización Iberoamericana de la Juventud, el Consejo Iberoamericano de Ciencia y Tecnología, la Organización de la Televisión Iberoamericana (OTI), la Asociación de Televisión Educativa o la Asociación de Bibliotecas Nacionales Iberoamericanas (Abinia).

En el ámbito social destacan el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social³³ (Acuerdo de Aplicación de 2009), que promueve la coordinación normativa en materia de protección social, respetando los sistemas nacionales de Seguridad Social, la igualdad de trato, la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición por los trabajadores migrantes y sus familias o el Convenio del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

La cooperación en materia de desarrollo institucional deriva de la experiencia de democratización y descentralización de los poderes públicos. Aquí se inscriben La Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), el Centro Iberoamericano de Documentación de Patentes o el Fórum Permanente sobre Gestión Pública y Problemas de Gobierno para América Latina, el Caribe, España y Portugal.

En el plano convencional, en el marco de los Objetivos del Milenio, en 2005 se firmó la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que contempla tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y

³¹ Un ejemplo es el Tratado sobre la propiedad literaria y artística, Montevideo de 1889.

³² Su antecedente fue el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social (Barcelona-1950), en cuyo seno se creó una Comisión Iberoamericana de Seguridad Social; pero fue en el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social (Lima-1954) en el que se aprobó su Carta Constitucional.

³³ El Convenio fue adoptado por unanimidad en la XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santiago de Chile (2007) y firmado por catorce países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela) y fue ratificado por España en diciembre de 2009, siendo el sexto país en manifestar su consentimiento.

culturales y en 2008, en la Cumbre de El Salvador, se aprobó el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015. España también participa en convenios regionales -como el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana- o subregionales, como el Convenio "Andrés Bello" de Integración Educativa, Científica y Cultural de los Países de la Región Andina (1970).

Se dan, asimismo, múltiples estructuras de cooperación informales o con estatuto jurídico no gubernamental, como el Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FLAGC), que surgió como un espacio multilateral de protección al consumidor en América Latina. En 2006 adoptó su nombre actual debido a la adhesión de España. Ejemplo de instrumentos jurídicos de *soft law* es la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que establece los principios de la Función Pública en los países firmantes, cuyos gobiernos se comprometen a aplicar. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, fue respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra", 2003). También pueden situarse en esta categoría la Carta Cultural Iberoamericana, adoptada en la XVI Cumbre Iberoamericana en Uruguay (2006) o La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana (Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago, 2007).

Asimismo, la cooperación institucionalizada se vertebra a través de diversas modalidades establecidas en el "Manual Operativo"³⁴ (2006), cuyos principales instrumentos son:

- Programas Iberoamericanos. Al menos 7 países participantes. Inter-gubernamental.
- Iniciativas Iberoamericanas. Al menos 3 países participantes. Inter-gubernamental.
- Proyectos adscritos. Al menos 3 países participantes. No gubernamental. (Sociedad civil y otros actores).

Como afirmaba la Directora General de Organismos Multilaterales Iberoamericanos, actualmente existen 18 programas iberoamericanos, 5 iniciativas y 5 proyectos adscritos, en materia cultural, económica, social o de recursos hídricos.³⁵

³⁴ SEGIB: <http://www.segib.org/upload/File/manualoperativo.pdf>.

³⁵ Anunciada Fernández de Córdova, "Cumbre Iberoamericana", en Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz y Carlos Quenan (Editores), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana-Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo con Iberoamérica. Octubre de 2009.

Las cumbres iberoamericanas

La Cumbre Iberoamericana de 1991 (Guadalajara, México) supuso el establecimiento de las bases políticas y jurídicas que permiten una caracterización de la Comunidad Iberoamericana basada en los siguientes valores:

- la existencia de una Comunidad basada en un "conjunto de afinidades históricas y culturales" y enriquecida por el pluralismo.
- la proclamación de los valores de la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- la reafirmación de los principios de soberanía, de no intervención y de libre determinación.
- el respeto del Derecho internacional y el impulso de su desarrollo progresivo, así como el fortalecimiento y renovación de la Organización de las Naciones Unidas.
- el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas para perseguir objetivos de participación en las relaciones internacionales globales.
- una cooperación internacional amplia, no selectiva y no discriminatoria a través del desarme general y completo, para la cual se asume la obligación de realizar consultas e impulsar políticas comunes.
- la identificación de temas prioritarios (desarme, derechos humanos, protección de los derechos e identidad de los pueblos indígenas, reajuste e integración económica, acceso general a servicios mínimos de salud, nutrición, vivienda, educación y seguridad social, deuda externa, transferencia de tecnología, protección de medio ambiente, protección y desarrollo de la infancia, de la mujer y de los sectores más vulnerables de la población, lucha contra el narcotráfico).

Aunque con una pérdida progresiva de peso político –en el plano de las relaciones internacionales–, las Cumbres se han caracterizado por su perdurabilidad en la construcción de valores, principios y normas y por la fijación de los mismos en los poderes públicos y en el imaginario colectivo. Contribuyen al respeto del Derecho Internacional y a su desarrollo progresivo. Impulsan y aportan directrices para su desarrollo, generan normas convencionales en favor de la influencia y los intereses de los Estados iberoamericanos. También promueven la creación de organismos intergubernamentales y la participación de actores sociales, económicos e institucionales. En el plano interno, consolidan y desarrollan los valores y principios de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Esta percepción queda reforzada por el tratamiento, pese a la división, de la crisis en Honduras (2009).³⁶

³⁶ Como ha escrito Celestino del Arenal: “No puede extrañar, en consecuencia, que la crisis de Honduras acaparase toda la atención mediática, marcase todo el transcurrir de la Cumbre e impi-

La creación y puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SGI), que recayó en la persona del uruguayo Enrique Iglesias, en la Cumbre de Salamanca (2005), acompañó a la conformación de un espacio cultural y jurídico común (Carta Cultural y Red Jurídica). El balance institucional refleja una serie de mecanismos que han de garantizar la concertación: las reuniones periódicas de los Ministros de Asuntos Exteriores, que han de preparar los acuerdos y facilitar su seguimiento, la SGI, la Secretaría *Pro tempore*, las reuniones de los Embajadores Permanentes ante las Naciones Unidas y las consultas informales entre los países iberoamericanos, previas a las grandes reuniones internacionales, sobre todo a la Asamblea de las Naciones Unidas, que facilitan la armonización de posiciones ante acontecimientos y temas de alcance global.³⁷ Dado que no es el propósito del proceso la creación de una Organización Iberoamericana de ámbito general, el grado de institucionalización alcanzado en ciertos ámbitos o la creación de la SGI presentan rasgos contradictorios.³⁸

Las Conferencias sectoriales de Ministros (Sanidad, Cultura, Educación, Justicia, Seguridad Social, etc.), aunque no suponen una novedad³⁹, se han institucionalizado y adquirido una nueva relevancia a partir de las directrices emanadas de las Conferencias⁴⁰. A ello hay que añadir los encuentros periódicos de representantes políticos y de la sociedad civil (Foro Parlamentario, Foro Cívico, Foro Empresarial). Además, desde el “Consenso de San Salvador” (2008), se abrió la participación a Estados, Organizaciones y actores no iberoamericanos.

diese la adopción de una posición de consenso sobre la misma, siendo sólo Portugal, en su condición de presidente de la Cumbre, el que suscribiese un comunicado especial de mínimos sobre la crisis hondureña, que de alguna manera expresaba el sentir común de los mandatarios iberoamericanos (...). En dicho comunicado se exige la restitución del presidente Zelaya “para el retorno a la normalidad constitucional”, se condenan “las graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales del pueblo hondureño” y se toma nota, sin valoración alguna, de las elecciones del 29 de noviembre”. Ver Celestino del Arenal Moyúa, “La Cumbre Iberoamericana de Estoril: entre la división y el avance” (Fundación Carolina, Nombres Propios, Madrid, enero de 2010); <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPArenal1001.pdf>.

³⁷ Para un análisis detallado, véase: Celestino del Arenal Moyúa (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Prólogo de José Luis Rodríguez Zapatero, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid, 2005.

³⁸ Joaquín Roy, “The Ibero-American Summit Process: Prospects, future development and incentives for Latin America” (Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, November 2006, University of Miami), 5.

³⁹ Como se desprende del Convenio que establece una Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Hispano-Luso-Americanos y Filipinos, firmado en Madrid el 19 de septiembre de 1970.

⁴⁰ Las 19 Cumbres celebradas han consolidado la Comunidad Iberoamericana como una realidad en el escenario global y han puesto en pie un mecanismo de diálogo, concertación y cooperación que, a pesar de sus limitaciones, continúa siendo útil, como se pone de manifiesto en los compromisos asumidos y hechos operativos o en los programas de cooperación realizados y actualmente en marcha. Celestino del Arenal Moyúa, “La Cumbre Iberoamericana de Estoril: entre la división y el avance”, 2.

La calificación jurídica de las Cumbres puede caracterizarse desde su doble condición: política y diplomática, por una parte, y jurídica, por otra, en la medida que da lugar a instrumentos normativos. En este último sentido hay que destacar que la plasmación de principios se produce al más alto nivel de la autoridad del Estado.⁴¹ La concertación se mueve en el marco de las conferencias diplomáticas, puesto que la estructura institucional no comporta ninguna de las características propias de las organizaciones internacionales, en el sentido de una estructura orgánica que matiza la igualdad de los Estados, que crea órganos autónomos de su voluntad, establece un cuerpo de funcionarios propio y adopta decisiones o elige la presidencia.⁴²

Sin embargo, este mecanismo no está privado de eficacia. La Cumbre de San Salvador (2008), al celebrarse en plena crisis económica internacional, adoptó un "Comunicado especial de la Comunidad Iberoamericana sobre la coyuntura económica mundial", en que expresaba la determinación de contribuir activamente a la transformación profunda de la arquitectura financiera internacional, que establezca instrumentos de prevención y respuesta inmediata ante futuras crisis y garantice una regulación eficaz de los mercados de capitales. También decidió coordinar las acciones para hacer frente a la crisis, comprometerse a proteger el empleo y la inversión e impulsar políticas sociales para defender a los más vulnerables. Por primera vez, la CI se pronunciaba concertadamente sobre una crisis económica mundial, planteando además soluciones a la misma.⁴³

En cuanto a la naturaleza y valor de las Declaraciones finales, hay que considerarlas incluidas en la categoría de "actos concertados no convencionales"⁴⁴. En una primera aproximación carecen de valor jurídico vinculante, puesto que no están destinados a crear derechos y obligaciones. Sin embargo, sus efectos no son completamente desdeñables puesto que se trata de actos oficiales del Estado que pueden contribuir a precisar el contenido de normas ya existentes o en proceso de creación.

⁴¹ Manfred Lachs, "La diplomatie par les conférences et le droit", en *Essays in Honour of Roberto Ago*, Giuffrè, Milán, 1987, pp. 338-339.

⁴² Claude-Albert Colliard, "Quelques réflexions sur la structure et le fonctionnement des organisations internationales", en *Mélanges H. Rolin*, París, 1964, pp. 67-79.

⁴³ Celestino del Arenal Moyúa, "La Cumbre de San Salvador: la normalización del proceso y el reto de la visibilidad" (Fundación Carolina, Nombres Propios, Madrid, diciembre de 2008); <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/Articulo%20Arenal%2012-08.pdf>.

⁴⁴ Oscar Schachter, "Les actes concertés à caractère non conventionnel", en Mohamed Bedjaoui, (Rédacteur général), *Droit international. Bilan et perspectives*, T. 1, Pedone-UNESCO, París, 1991, pp.277-282.